

POUR UN VRAI STATUT DES REGIONS EN EUROPE

Alain LAMASSOURE

Après un demi-siècle de construction européenne, on y voit plus clair sur la nature et l'originalité de l'Union. L'Europe politique du XXI^e siècle ne sera pas (pas encore ?) le remplacement de l'Etat-nation par une entité continentale, mais elle en est déjà un dépassement. L'Union européenne est bâtie sur les Etats-nations, qui demeurent ses éléments constitutants – au sens juridique comme au sens architectural. Mais elle les rassemble dans ce qui se veut une famille de peuples indépendants, désormais réconciliés. D'où la devise, « unie dans la diversité », qui est beaucoup plus révolutionnaire qu'il n'y paraît. Car l'Histoire l'a montré : la diversité sans l'union, c'est la guerre, toujours recommencée ; l'union sans la diversité, ce serait une intolérable tyrannie uniformisatrice. Seuls Napoléon, Hitler, et, pour l'est du continent, le communisme soviétique s'y sont essayés, lorsqu'ils étaient au sommet de leurs puissances militaires et idéologiques respectives : on connaît la suite.

Fondée sur des traités, signés et ratifiés par des Etats, l'Union est, par définition une communauté d'Etats. Soulignons qu'elle ne remet pas en cause la souveraineté de ses membres. S'il est devenu habituel de parler de « souveraineté partagée », voire de « souveraineté européenne », les traités européens se gardent bien d'évoquer le concept : juridiquement, ce sont les Etats souverains qui décident librement de transférer tout ou partie de certaines compétences à l'Union. Ils ont d'ailleurs la possibilité de les reprendre, et même de quitter purement et simplement le club : c'est le désormais fameux article 50. Et ils gardent la compétence exclusive sur leur propre organisation interne, y compris sur le plan territorial. En conséquence, la revendication d'une « Europe des régions » n'a pas pu aller au-delà du rêve. Et il y a plus : l'Union s'interdit d'interférer dans les litiges de droit interne qui peuvent opposer, dans un Etat membre, le gouvernement central à des collectivités territoriales, ou certaines de celles-ci entre elles. Une médiation politique peut être possible, une interférence juridique ne l'est pas.

Fort bien. Mais nous voilà au XXI^e siècle. Le niveau culturel de nos concitoyens s'est considérablement élevé en deux générations : ils aspirent à participer davantage au pouvoir, et à tous les niveaux. Grâce à la construction européenne, nos pays sont pleinement et durablement réconciliés entre eux. Pourtant, les conséquences de ce miracle historique n'ont pas encore été mesurées dans toute leur ampleur. Paradoxalement, l'assurance de la paix « perpétuelle » a fait dis-

paraître ce qui était le meilleur ciment de nos unités nationales : l'existence d'un ennemi extérieur commun. Encourageant la fragmentation de nos sociétés, la montée des individualismes et des égoïsmes collectifs les plus variés. Ajoutons la pression démographique parallèle à l'effondrement de nos taux de natalité, et tous nos pays sont désormais atteints d'une angoisse identitaire aiguë. Cette angoisse peut prendre des formes variées – Brexit outre-Manche, manifestations Pegida en Allemagne, gilets jaunes en France, catalanisme en Espagne – mais elle a au moins deux points communs. Elle entraîne partout la réapparition d'un discours de haine collective, rappelant les pires moments des années 30. Et elle traduit une crise quasi-universelle de la démocratie contemporaine.

Une partie de la thérapie dépend naturellement de chaque Etat, en fonction de son histoire, sa culture et ses institutions. Le mal-être catalan, celui des musulmans installés en France depuis trois générations, celui des réfugiés Kosovars en Suède ou celui des Roms dans leur pays de départ comme dans leur pays d'accueil, comme les cas différents des gangrènes mafieuses en Italie du sud ou en Bulgarie ne relèvent pas des mêmes remèdes. Mais la famille européenne peut venir renforcer les démocraties nationales et se renforcer elle-même de deux manières.

D'abord, en recourant de nouveau à la méthode du projet. En-dehors d'un ennemi ou d'un danger extérieur, l'unité ne peut venir que d'un projet commun. Pool charbon-acier, Marché commun, union monétaire, union politique : c'est par ces phases successives de la construction de la « cathédrale politique » que les pays européens sont passés de la guerre récurrente des ennemis héréditaires à la paix des cœurs entre nations soeurs. Le travail en équipe transforme peu à peu l'ignorance en connaissance mutuelle, la méfiance en confiance, l'indifférence en amitié, l'égoïsme aveugle en égoïsme éclairé – ce qu'on appelle la solidarité. Aujourd'hui, c'est l'étape suivante du projet européen qui nous manque. Mais c'est aussi l'existence même d'un projet national commun qui fait défaut à nos Etats. On a coutume de dire que « l'Europe ne fait plus rêver ». Sans doute. Mais lequel de nos Etats fait-il rêver ses propres concitoyens ? A suivre les débats des dernières élections nationales, quel est le projet français ? Le projet espagnol ? Le projet italien ? Le projet allemand ? Le projet danois ? Un catalogue de mesures clientélistes mal financées assorties d'un discours hostile à l'immigration ne suffit pas à rassembler une nation dans l'enthousiasme de l'avenir à bâtir. Retenons la leçon du projet.

L'autre action que nous attendons de l'Europe, c'est le rapprochement entre les citoyens et les décideurs. C'est assurément le point faible de notre union politique. Les causes en sont nombreuses, et les responsabilités partagées. Le mode d'élection choisi par les grands pays – représentation proportionnelle dans le cadre d'immenses circonscriptions – relève plus du détournement du

vote démocratique au profit des dirigeants de partis que du choix des élus par les électeurs dûment éclairés. L'indifférence des grands médias télévisés pour les travaux des institutions européennes aboutit à garder des cloisons étanches entre les vies politiques de nos pays, dont toutes les autres frontières sont pourtant abolies. Le refus tout récent du Conseil européen de tenir compte du résultat des dernières élections parlementaires dans le choix du Président de la Commission, comme l'article 17 du traité lui en faisait pourtant le devoir, rappelle les mœurs des monarchies parlementaires balbutiantes du XIXe siècle.

Mais il y a un point sur lequel un peu plus d'imagination et d'audace seraient possibles. Il s'agit des relations entre « Bruxelles » et nos collectivités territoriales.

Quoi que nous fassions, Bruxelles restera toujours plus éloignée que nos capitales nationales, tout comme celles-ci sont moins proches que les chefs-lieux de régions ou de provinces. Mais on ne profite pas assez du rôle que jouent les régions dans la vie européenne elle-même, à commencer par la gestion de beaucoup des politiques européennes. Selon les pays, entre 40% et 80% des crédits reçus de l'Union européenne sont gérés par les collectivités territoriales. Mais les citoyens l'ignorent souvent, et les dirigeants régionaux ne sont associés que très indirectement à la conception des politiques européennes qu'ils ont ensuite la charge d'exécuter. A cet égard, le titre du « Comité des Régions » est une imposture : cet organe n'est pas chargé de représenter les régions proprement dites. Il rassemble des échantillons d'élus régionaux, provinciaux, municipaux, désignés par les gouvernements nationaux, en proportion de la population des Etats-membres. Cette absence de représentativité a considérablement réduit son influence réelle dans le système de décision communautaire sur les sujets relevant de sa compétence.

Une autre approche mérite d'être tentée. Lors de l'élaboration du projet de traité constitutionnel, au sein de la Convention pour l'avenir de l'Europe, en 2003, j'avais lancé le concept de « régions partenaires de l'Union ». Prenant acte du rôle joué par les régions ou, parfois, d'autres collectivités territoriales comme les grandes agglomérations, dans certains pays européens, l'objectif était d'introduire cette réalité politique dans les traités européens, pour un meilleur fonctionnement de l'Union et pour un rapprochement maximal des réalités du terrain. Ce statut de « région partenaire de l'Union » reposerait sur les principes suivants.

1. Premières concernées par un tel statut, les régions disposant de compétences législatives propres de par leur constitution nationale se verraient reconnaître le droit d'être consultées obligatoirement par la Commission européenne sur tout projet législatif susceptible d'interférer avec leurs compétences propres. Il est en effet totalement anormal qu'avant de mettre un projet de texte sur la

table, la Commission consulte systématiquement les gouvernements nationaux, et seulement eux, y compris dans les pays où la matière traitée relève de la compétence des régions. Certes, certains pays s'organisent pour pallier cette lacune : en matière d'éducation, le siège allemand au Conseil des ministres européens est occupé par un représentant des Länder, et la Belgique agit de même. Mais il y a parfois des situations proches du comique : en Italie, la politique agricole est de compétence régionale ; la représentation de l'Italie au Conseil Agriculture varie selon les gouvernements, un ministre national de l'Agriculture ayant annoncé avec humour qu'il n'était ministre de « rien » dans son propre gouvernement.

Nul besoin de changer les traités. Il suffirait que la Commission européenne prenne l'habitude de consulter systématiquement les collectivités infranationales à compétences législatives. Elle pourrait aussi s'engager à étudier attentivement les objections de principe que certaines régions législatrices pourraient exprimer contre un projet de législation communautaire empiétant sur leurs compétences – l'équivalent des « cartons jaunes » dont disposent les Etats-membres pour veiller à l'application du principe de subsidiarité.

2. Les régions partenaires de l'Union seraient les interlocuteurs naturels de la Commission européenne pour les programmes dont la gestion est assurée hors de Bruxelles, dans les Etats-membres. Cela passerait par une concertation associant très étroitement les régions dans l'élaboration des règlements correspondants. On peut même aller plus loin. On sait que toutes les régions d'Europe n'ont pas la même capacité d'expertise et de gestion. Pourquoi ne pas habiliter la Commission à contracter directement avec les régions – avec la bénédiction de l'Etat central –, et à faire varier le niveau de la délégation à l'autorité régionale et le contrôle exercé sur celle-ci en fonction de la qualité de la gestion régionale ? Avec la possibilité de faire bénéficier les régions pauvres en moyens administratifs d'une assistance provisoire d'agents procurés par la Commission elle-même. Habituelle pendant la période de préparation à l'adhésion, cette formule serait encore très utile pour des membres récents dont l'administration n'a pas encore atteint le niveau requis.

3. Si un tel dispositif est mis en place, l'intérêt apparaîtra rapidement de réunir périodiquement les responsables des « régions partenaires de l'Union », dans une assemblée ad hoc. D'abord informelles, ces réunions prendront vite un caractère régulier. En 2018, pour répondre à un questionnaire de la Commission sur l'Europe et les citoyens, la Communauté autonome d'Euskadi a réuni une petite dizaine de régions européennes à compétences législatives pour élaborer une réponse commune. Il est évident qu'une recommandation formulée par l'ensemble des régions « partenaires » aurait une force politique considérable, non seulement vis-à-vis de la Commission européenne, mais aussi à l'égard du Parlement et du Conseil. Si l'actuel Comité des Régions a la capacité à l'auto-

critique, il serait bien placé pour proposer de lui-même la constitution d'un tel groupe sous son égide.

4. Pour écarter toute ambiguïté sur « l'Europe des régions » et éviter toute ingérence de l'Union dans les problèmes internes de ses membres, il appartiendrait à chaque Etat de désigner lui-même les régions ou collectivités territoriales auxquelles il souhaiterait voir reconnaître ce statut. La solution serait évidente dans les Etats fédéraux comme l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique. L'Italie proposerait sans doute ses grandes îles et les trois régions alpines. Les pays scandinaves plutôt leurs grandes agglomérations. Selon l'évolution de ses propres institutions, l'Espagne pourrait proposer toutes ses communautés autonomes ou seulement les communautés historiques. La France se limiterait-elle à la Corse et à ses territoires outre-mer, ou saisirait-elle l'occasion pour se doter de vraies régions politiques ?

La proposition faite en 2003 avait intéressé la Convention européenne, mais elle s'était heurtée au veto de la délégation espagnole, très préoccupée à l'époque par la situation en Euskadi. Quinze ans ont passé. La décentralisation a continué de progresser dans la plupart des Etats-membres. Tous les sondages, comme les élections, montrent que les citoyens ont plus confiance dans leurs élus régionaux et locaux que dans les responsables nationaux ou européens. Sans modifier le texte des traités actuels, une telle démarche pourrait être lancée dans le cadre d'une coopération renforcée, ou par des accords interinstitutionnels, ou directement par le droit secondaire ordinaire. Voilà une innovation qui ferait honneur aux nouveaux dirigeants de l'Union.

POR UN VERDADERO ESTATUTO DE LAS REGIONES EN EUROPA

Ahora que ha transcurrido medio siglo de construcción europea, se ve más claramente la naturaleza y la originalidad de la Unión. La Europa política del siglo XXI no va a sustituir (¿aún no?) el Estado-nación por una entidad continental, pero sí supone una superación. La Unión Europea se ha construido en base a los Estados-nación, que siguen siendo sus elementos constitutivos, tanto en el sentido jurídico como en el arquitectónico, pero los une en lo que pretende ser una familia de pueblos independientes, que ahora están reconciliados. De ahí el lema «unida en la diversidad», que es mucho más revolucionario de lo que parece. Porque la Historia lo ha demostrado: la diversidad sin la unión es la guerra, que siempre vuelve a estallar; la unión sin la diversidad sería una tiranía uniformizadora intolerable. Solo lo han intentado Napoleón, Hitler y, en el este del continente, el comunismo soviético, cuando estaban en la cumbre de sus respectivos poderes militares e ideológicos; ya sabemos lo que vino después.

Basada en tratados, firmados y ratificados por los Estados, la Unión es, por definición, una comunidad de Estados. Hay que destacar que no pone en tela de juicio la soberanía de sus miembros. Aunque ahora es habitual hablar de «soberanía compartida» o incluso de «soberanía europea», los tratados europeos se cuidan mucho de mencionar el concepto; jurídicamente, son los Estados soberanos quienes deciden libremente transferir a la Unión la totalidad o una parte de algunas competencias. Por otro lado, tienen la posibilidad de recuperarlas, e incluso de sencillamente abandonar el club; se trata del ahora famoso artículo 50. Conservan además la competencia exclusiva sobre su propia organización interna, incluso a nivel territorial. En consecuencia, la reivindicación de una «Europa de las regiones» no ha podido ir más allá de los sueños. Aún hay más, la Unión se compromete a no interferir en los conflictos de derecho interno que puedan surgir en un Estado miembro entre el gobierno central y las autoridades locales, o entre algunas de ellas. Pude haber mediación política, pero no interferencia jurídica.

Eso está muy bien. Pero estamos en el siglo XXI. El nivel cultural de nuestros conciudadanos ha crecido considerablemente en dos generaciones; aspiran a participar más en el poder, y a todos los niveles. Gracias a la construcción europea, nuestros países se han reconciliado entre sí de una manera plena y duradera. Sin embargo, aún no se han medido aún las consecuencias de este milagro histórico en toda su amplitud. Paradójicamente, la seguridad de una paz «perpetua» ha hecho desaparecer lo que constituía la mejor cimentación de

nuestras unidades nacionales: la existencia de un enemigo común exterior. Fomentando la fragmentación de nuestras sociedades, el incremento de los más variados individualismos y egoísmos colectivos. Hay que añadir a esto la presión demográfica paralela al hundimiento de nuestras tasas de natalidad, para que tengamos a todos nuestros países sufriendo una aguda angustia identitaria. Esta angustia puede adoptar diferentes formas (Brexit al otro lado del Canal, marchas de Pegida en Alemania, chalecos amarillos en Francia, catalanismo en España), pero tiene al menos dos cosas en común. Conlleva en todas partes la reaparición de un discurso de odio colectivo que recuerda a los peores momentos de los años treinta. Refleja una crisis casi universal de la democracia contemporánea.

Parte de la terapia depende naturalmente de cada Estado, en función de su historia, su cultura y sus instituciones. El malestar catalán, el de los musulmanes que viven en Francia desde hace tres generaciones, el de los refugiados kosovares en Suecia o el de los romaníes en su país de origen y en sus países de acogida, así como los diferentes casos de gangrena mafiosa en el sur de Italia o en Bulgaria no tienen el mismo remedio. Pero la familia europea puede fortalecer las democracias nacionales y fortalecerse ella misma de dos maneras.

En primer lugar, recurriendo de nuevo al método del proyecto. Si descartamos un enemigo o un peligro exterior, la unidad solo puede venir de un proyecto común. Comunidad del carbón y el acero, mercado común, unión monetaria, unión política: es a través de estas fases sucesivas de la construcción de la «catedral política» como han pasado los países europeos de la guerra recurrente de enemigos hereditarios a la paz en los corazones entre naciones hermanas. El trabajo en equipo transforma poco a poco la ignorancia en conocimiento mutuo, el recelo en confianza, la indiferencia en amistad, el egoísmo ciego en egoísmo iluminado, lo que se llama solidaridad. Hoy por hoy, lo que nos falta es la siguiente etapa del proyecto europeo. Pero también les falta a nuestros Estados la propia existencia de un proyecto nacional común. Solemos decir que «Europa ya no nos hace soñar». No hay duda de ello. Pero, ¿cuál de nuestros Estados hace soñar a sus propios ciudadanos? Si seguimos los debates de las últimas elecciones nacionales, ¿cuál es el proyecto francés? ¿El proyecto español? ¿El proyecto italiano? ¿El proyecto alemán? ¿El proyecto danés? Un compendio de medidas clientelistas mal financiadas combinadas con una retórica contra la inmigración no es suficiente para unir a una nación en el entusiasmo por el futuro a construir. Recordemos la lección del proyecto.

La otra acción que esperamos de Europa es el acercamiento entre los ciudadanos y los que deciden. Este es sin duda el punto débil de nuestra unión política. Las causas son numerosas y las responsabilidades compartidas. El método de elección elegido por los grandes países –la representación proporcional en

circunscripciones enormes— está más cerca de la desviación del voto democrático a favor de los líderes de los partidos que de la elección de los representantes por parte de votantes debidamente informados. La indiferencia de los grandes medios televisivos por el trabajo de las instituciones europeas conduce al mantenimiento de barreras herméticas entre las vidas políticas de nuestros países, cuando, sin embargo, se han abolido las otras fronteras. La reciente negativa del Consejo Europeo a tener en cuenta el resultado de las últimas elecciones parlamentarias en la elección del Presidente de la Comisión, a pesar de ser lo que exigía el artículo 17 del Tratado, recuerda a las costumbres de las monarquías parlamentarias incipientes del siglo XIX.

Pero hay un punto en el que se podría tener un poco más de imaginación y audacia. Se trata de las relaciones entre «Bruselas» y nuestros entes territoriales.

Hagamos lo que hagamos, Bruselas estará siempre más lejos que nuestras capitales nacionales, y estas, a su vez, serán menos cercanas que las capitales de las regiones o provincias. Pero no se está aprovechando suficientemente la función que desempeñan las regiones en la propia vida europea, empezando por la gestión de muchas políticas europeas. Dependiendo de los países, entre el 40 y el 80 % de los créditos recibidos de la Unión Europea son gestionados por los entes territoriales. Pero los ciudadanos a menudo lo ignoran, y los líderes regionales solo participan de forma muy indirecta en la creación de las políticas europeas que luego deben encargarse de aplicar. En este sentido, el título del «Comité de las Regiones» es un fraude; este organismo no se ocupa de representar a las regiones propiamente dichas. Reúne a una serie de electos regionales, provinciales y municipales, nombrados por los gobiernos nacionales, en proporción a la población de los Estados miembros. Esta falta de representatividad ha reducido considerablemente su influencia real en el sistema comunitario de toma de decisiones en asuntos que le competen.

Se debería probar otro enfoque. En 2003, cuando se elaboró el proyecto de tratado constitucional en el marco de la Convención sobre el Futuro de Europa, lancé el concepto de «regiones socias de la Unión». El objetivo era, teniendo en cuenta el papel desempeñado por las regiones o, a veces, por otros entes territoriales, como las grandes aglomeraciones en algunos países europeos, introducir esta realidad política en los tratados europeos, para mejorar el funcionamiento de la Unión y para acercarse al máximo a la realidad sobre el terreno. Este estatuto de «región socia de la Unión» estaría basado en los siguientes principios.

1. Las regiones, las principales interesadas en este estatuto, con competencias legislativas propias en virtud de su constitución nacional tendrían derecho a ser consultadas obligatoriamente por la Comisión Europea sobre cualquier proyecto de legislación que pudiera interferir con sus propias competencias. Es

totalmente anormal que, antes de poner sobre la mesa un proyecto de texto, la Comisión consulte sistemáticamente a los gobiernos nacionales, solo a ellos, incluso en los países en los que el tema tratado compete a las regiones. Es cierto que algunos países se están organizando para subsanar este vacío: en materia de educación, el cargo alemán en el Consejo de Ministros está ocupado por un representante de los Länder y lo mismo ocurre con Bélgica. Pero a veces hay situaciones que se acercan a lo cómico. En Italia, la política agrícola es de competencia regional; la representación de Italia en el Consejo de Agricultura varía según los gobiernos y un ministro nacional de Agricultura dijo con humor que no era ministro de «nada» en su propio gobierno.

No hace falta cambiar los tratados. Bastaría con que la Comisión Europea se acostumbrara a consultar sistemáticamente a los entes infranacionales con competencia legislativa. También podría comprometerse a estudiar detenidamente las objeciones de principio que algunas regiones legisladoras puedan expresar contra un proyecto de legislación comunitaria que invada sus competencias, el equivalente de las «tarjetas amarillas» con las que cuentan los Estados miembros para cuidar de que se aplique el principio de subsidiariedad.

2. Las regiones socias de la Unión serían las interlocutoras naturales de la Comisión Europea para los programas cuya gestión se realice fuera de Bruselas, en los Estados miembros. Esto requeriría un acuerdo que vinculara muy estrechamente a las regiones en la elaboración de los reglamentos correspondientes. Podemos ir incluso más lejos. Sabemos que no todas las regiones de Europa tienen la misma capacidad de valoración y gestión. ¿Por qué no habilitar a la Comisión para llegar a acuerdos directamente con las regiones –con la bendición del Estado central– y para variar el nivel de delegación a la autoridad regional y el control ejercido sobre ella en función de la calidad de la gestión regional? Con la posibilidad de que las regiones que no dispongan de suficientes medios administrativos puedan disfrutar de una ayuda provisional de personal proporcionado por la propia Comisión. Esta fórmula, que es habitual durante el período de preparación para la adhesión, seguiría siendo muy útil para los miembros recientes cuya administración no haya alcanzado aún el nivel requerido.

3. Si se establece un dispositivo de este tipo, se verá rápidamente el interés de reunir periódicamente a los responsables de las «regiones socias de la Unión» en una asamblea *ad hoc*. Estas reuniones, informales en un principio, adquirirían muy pronto un carácter regular. En 2018, para responder a un cuestionario de la Comisión sobre Europa y los ciudadanos, la Comunidad Autónoma de Euskadi reunió a una decena de regiones europeas con competencias legislativas para elaborar una respuesta común. Es evidente que una recomendación hecha por todas las regiones «socias» tendría una fuerza política considerable, no solo de cara a la Comisión Europea, sino también al Parlamento y al Consejo. Si el

actual Comité de las Regiones tiene capacidad de hacer autocrítica, estaría en buena posición para proponer de propia iniciativa la creación de un grupo de este tipo bajo su tutela.

4. Para excluir ambigüedades sobre la «Europa de las regiones» y evitar cualquier injerencia de la Unión en los problemas internos de sus miembros, correspondería a cada Estado designar a las regiones o entes territoriales a los que desea que se reconozca este estatuto. La solución sería evidente en estados federales como Alemania, Austria y Bélgica. Italia propondría probablemente sus grandes islas y las tres regiones alpinas. Para los países escandinavos serían más bien sus grandes aglomeraciones. Dependiendo de la evolución de sus propias instituciones, España podría proponer todas sus comunidades autónomas o únicamente las históricas. ¿Se limitaría Francia a Córcega y sus territorios de ultramar o aprovecharía la oportunidad para crear verdaderas regiones políticas?

La propuesta realizada en 2003 interesó a la Convención Europea, pero chocó con el veto de la delegación española, muy preocupada en aquel momento por la situación en Euskadi. Han transcurrido quince años desde entonces. La descentralización ha seguido progresando en la mayoría de los Estados miembros. Todas las encuestas, al igual que las elecciones, ponen de manifiesto que los ciudadanos tienen más confianza en sus representantes regionales y locales que en los responsables nacionales o europeos. Sin modificar el texto de los tratados actuales, se podría poner en marcha un enfoque de este tipo en el marco de una cooperación reforzada, mediante acuerdos interinstitucionales o directamente a través del derecho secundario ordinario. Se trata de una innovación que honraría a los nuevos dirigentes de la Unión.

EUROPAKO ESKUALDEENTZAKO BENETAKO ESTATUTU BATEN ALDE

Europaren eraikuntzan mende erdi bat eman ostean, argiago ageri zaizkigu Batasunaren izaera eta originaltasuna. XXI. mendeko Europa politikoak, lorpen galanta izanik ere, ez ditu ordeztuko estatu-nazioak entitate kontinental batekin –ez oraingoz, behintzat–. Europar Batasuna estatu-nazioen gainean eraikia da, eta haiexek jarraitzen dute Batasunaren osagai izaten, dela egitura juridikoari dagokionez, dela arkitektura-egiturari dagokionez. Edonola ere, elkarrekin egiten dituzte, elkarrekin adiskideturako herri independentez osatutako familia batean. Horixe da, hain justu, «aniztasunean elkarturik» leloaren jatorria; dirudiena baino askozaz lelo iraultzaileagoa, inondik ere. Historiak ederki erakutsi digu: aniztasunak, batasunik ezean, gerra dakarrela behin eta berriz; aniztasunik gabeko batasuna, berriz, tirania uniformatzaile jasanezina litzateke. Halaxe frogatu zuten Napoleonek eta Hitlerrek, eta, kontinentearen ekialdean, komunismo sobietarrak, zein bere loraldi militar eta ideologiko bete-beteen zenean. Aski ezaguna zaigu horren ondorena.

Europar Batasuna estatuek sinatutako eta berretsitako tratatuen gainean sortua da, eta, definizioz, estatuen erkidego gisa har dezakegu. Nabarmentzekoa da Batasunak ez duela auzitan jartzen estatu kideen subiranotasuna. Ohiko bilakatu baldin bada ere «subiranotasun partekatua» edota are «subiranotasun europarra» aipatzea, Europako tratatuek nekez jasotzen dute halako kontzepturik. Juridikoki, estatu subiranoek erabakitzen dute, askatasunez, beren eskumen batzuk osorik edo zati batean Batasunaren esku ipintzea. Halaber, badute eskumenok bueltan eskuratzeko aukera ere, edota klubetik irteteko. Horretarako da, hain justu, egunotan horren ezagun zaigun 50. artikulua. Eta estatu kideek berena dute barne-antolaketari buruzko eskumen eksklusiboa, lurralde-plangintza barne. Ondorioz, «eskualdeen Europa» aldarrikatzeak ez dio utzi amets izateari. Are gehiago, Batasunak uko egiten dio estatu kide baten barne-zuzenbideko gatazketan sartzeari, gobernu zentralaren eta eskualdeen artean edo azken horien artean ika-mikak sortzen direnean. Bitartekaritza politikoa zilegi da, ez ordea interferentzia juridikoa.

Oso ondo. Orain, ordea, XXI. mendean gaude. Gure herritarren kultura-maila nabarmen aberastu da bi belaunalditan, eta grina handiagoa ageri dute boterean ez ezik gainerako maila guztietan ere parte hartzeko. Europaren eraikuntzari esker, gure herrialdeak erabat adiskidetu dira elkarrekin, modu iraunkorrean adiskidetu ere. Alabaina, mirakulu historiko horren ondorioak ez dira luze-zabal neurtu. Paradoxa dirudien arren, «beti-betiko bakea» bermatzeak

desagerrarazi egin ditu gure batasun nazionalen oinarririk onenak: kanpo-etsai komunen existentzia, alegia. Gure gizarteen zatiketa adoretuz, era guztietako individualismoak eta berekoikeria kolektiboak metatu dira. Horri presio demografikoa gehitu behar diogu eta, paraleloan, jaiotza-tasak lur jo izana; hori hala, herrialde guztiak ezinegon identitario akutu batek astinduta dabilta. Ezinegon horrek hainbat modu har ditzake, hala nola brexita Mantxako kanalaren beste aldean, Pegida mugimenduaren manifestazioak Alemania aldean, Frantziako jaka horiak, edo katalanismoa Espainian. Guztiek ere bi auzi partekatzen dituzte gutxienez. Batetik, gorroto kolektiboa xaxatzen duen diskurtsoa berragertzen da alde guztietan, joan den mendeko 30eko hamarraldiko unerik ilunenak gogoraraziz. Eta, bestetik, demokrazia garaikidearen krisialdi ia unibertsal bat sorrarazi du.

Terapiaren zati bat, noski, estatu bakoitzaren esku dago, bere historiaren, kulturaren eta erakundearen arabera. Nekez konpon daitezke erremedio berberarekin kataluniarren ezinegonak, hiru belaunaldiz Frantziaren bizi diren musulmanen aldarrikapenak, Suediako errefuxiatu kosovarrenak edo erromaniek jatorri-zein xede-herrialdeetan bizi duten bazterkeria. Eta desberdinak dira, halaber, Italia hegoaldeko mafiaren arazo latzak edo Bulgaria aldekoak. Baina familia europarrak indar ditzake demokrazia nazionalak eta indar lezake bere burua ere. Bi modutan.

Hasteko eta behin, proiektuaren metodoari berriro ere helduta. Kanpoko arerio edo arrisku baten faltan, elkarrekiko proiektu batek bakarrik eman dezake batasuna. Izan ikatza eta altzairuaren erkidegoa, merkatu komuna, moneta-batasuna, batasun politikoa... «Katedral politikoa» poliki-poliki eraikiz lortu dute Europako herrialdeek betiko etsaiaren kontrako gerra amaiezinak albo batera uztea eta senide diren nazioen bihotzetan bakea lortzea. Talde-lanari esker, ezjakintasuna elkarrekiko ezagutza bilakatzen da poliki-poliki; mesfidantza konfiantza bihurtzen da, axolagabekeria adiskidetasun, eta berekoikeria itsua, berriaz, berekoikeria argitu –hots, elkartasun–. Gaur egun, Europako proiektuaren hurrengo pausoa falta zaigu. Baina, halaber, gure estatuek ere badute proiektu nazional komun baten falta. Esan izan dugu Europak jada ez digula «amets eginarazten». Bistan da. Baina, gure estatuen artetik, zeinek lortzen du herritarrei amets eginaraztea? Azken hauteskunde nazionaletako eztabaidak hartzen baditugu, zein da Frantziaren proiektua? Eta Espainiarena? Italiarena? Alemaniarena? Eta Danimarkarena? Ez da nahikoa gaizki finantzaturako neurri klientelisten katalogo bat, immigrazioaren kontrako diskurtso batekin jantzirik, nazio batean eraiki beharreko etorkizunari buruzko grina pizteko. Gogora dezagun proiektuaren ikasbidea.

Europatik espero dugun beste ekintza zera da, herritarrak eta erabaki-hartzaileak gerturatzea. Horixe da ziurrenik gure batasun politikoaren ahule-

zia. Ugari dira horren arrazoiak; erantzukizunak, berriz, partekatuak. Herrialde handiek aukeratutako hauteskunde-ereduak –ordezkaritza proportzionala hauteskunde-barruti erraldoien barruan– boto demokratikoa alderdien buruzagietara bideratu du, eta ez horrenbeste behar bezala informatuta dauden boto-emaileen haurta. Telebista-komunikabide handiek Europako erakundeen lanarekiko duten axolagabekeriaren ondorioz, beren horretan jarraitzen dute gure herrietako bizitza politikoen arteko konpartimentu estankoez, nahiz eta gainerako muga guztiak deseginda egon. Kontseilu Europarrak berriki uko egin zion Parlamentuko azken hauteskudeen emaitza kontuan hartzeari Batzordeko presidentea hautatzeko, nahiz eta Itunaren 17. artikulua hala agindu, inondik ere XIX. mendeko monarkia parlamentario jaio berrien ohiturak berpiztuz.

Baina bada puntu bat, irudimen eta ausardia apur bat gehiago eskatzen duena. Bruselaren eta gure eskualdeen arteko harremanak, alegia.

Edozer egiten dugula ere, Brusela beti egongo da gure hiriburu nazionalak baino urrunago, eta estatuetakoa hiriburuok ere ez dira eskualdeetako edo probintzietako hiriburuak bezain gertu egongo. Nolanahi ere den, ez da behar beste aprobeztatzen eskualdeek Europaren bizitzan duten egitekoa, Europako hamaitzako politika kudeatzetik hasita. Herrialdearen arabera, eskualdeek kudeatzen dituzte Europar Batasunetik eskuratutako kredituen % 40 eta % 80 bitarte. Baina herritarrek ez dute maiz horren berri, eta eskualdeetako agintariak oso zeharka baino ez daude lotuta Europako politikagintzan, nahiz eta gero eurei egokitzen zaien politika horiek mamitzea. Alde horretatik, Eskualdeetako Komitearen izena iruzur biribila da termino gisa, organo hori ez baita arduratzen eskualdeak berak ordezkatzeari. Gobernu zentralak izendatutako eskualdeetako, probintzietako edo udalerrietako hautetsien lagina dirudi, estatu kideetako populazioaren proportzioan eraikia. Ordezkaritasunik ez izatearen ondorioz, nabarmen murriztu da haren egiazko eragina Batasunak bere eskumenekoak dituen auzien gaineko erabakiak hartzeko sisteman.

Merezi luke beste hurbilketa bat. Tratatu konstituzionalaren proiektua prestatzeko garaian, Europaren etorkizunari buruz 2003an egindako konbentzioan, «Batasuneko eskualde kide» kontzeptua baliatu nuen. Eskualdeek, aglomerazio handiek eta tankera horretako lurralde-kolektibitateek Europako hainbat herrialdetan duten egitekoa kontuan harturik, errealitate politiko hori Europako tratatuetan txertatzea zen helburua, Batasunak hobeto funtzionatzeko eta tokian tokiko errealitateak ahalik eta ondoen gerturatzeko. «Batasuneko eskualde kide» estatus horren oinarrian, honako printzipio hauek leudeke:

1. Halako estatus baten interesatu nagusi izanik, konstituzio nazionaletan legeintza-eskumenak jasota dauzkaten eskualdeek aitorturik ikusiko lukete eskubide jakin bat: Europako Batzordeak nahitaez kontsultatu beharko lieke es-

kualdeoi, eskubide propioetan eraginik lukeen legegintza-proiektu ororen gainean. Hain zuzen ere, erabat anormala da testu-proiektu bat mahai gainean ipini aurretik Batzordeak gobernu nazionaleri bakarrik egitea kontsulta, haiei baino ez, nahiz eta jorratutako gaia eskualdeen eskumenekoa izan delako herrialde horietan. Jakina, herrialde batzuk antolatuta daude hutsune horiek arintzeko. Konparazio batera, hezkuntzaren esparruan, Europako Ministroen Kontseiluan Alemaniako *Länderren* ordezkari batek esku hartzen du. Beste horrenbeste egiten du Belgikak ere. Beste batzuetan, ordea, egoera ia komikoak ageri dira. Italian, nekazaritza-politika eskualdeen eskumenekoa da. Herrialde horrek Nekazaritza Kontseiluan duen ordezkari-tza aldatu egiten da gobernuen arabera; Nekazaritza ministro batek umoretsu adierazi zuen ez zela «ezeren» ministro bere gobernuan.

Ez dago tratatuak aldatzeko beharraren izpirik. Nahikoa litzateke Europako Batzordeak ohiturak aldatzea eta kolektibitate azpinaizionaleri kontsulta sistematikoki egitea, azken horiek legegintza-eskumenak dituzten kasuan. Era berean, arduratu liteke legegintza-eskumenak dituzten eskualdeek Batasuneko legegintza-proiektuen kontra izan litzaketen printzipio-eragozpenak arretaz aztertzeaz, adibidez eskualdeen eskumenei eraso egiten zaienean –subsidiaritasun-printzipioa aplikatzen dela bermatzeko, estatu kideek «txartel horiak» baliatzen dituzten tankera berean–.

2. Batasuneko eskualde kideak izango lirateke Europako Batzordearen solaskide zuzen, kudeaketa Bruselatik kanpo –estatu kideetan– gauzatzen den programetarako. Horretarako, beharrezkoak lirateke itunak, eskualdeek orpo orpo lankidetzan presta ditzaten dagozkien erregelamenduak. Urrunago ere joan liteke. Guztiok dakigu Europako eskualde guztiek ez dutela trebetasun eta kudeaketa-gaitasun berbera. Eta gaituko bagenu Batzordea eskualdeekin zuzenean hitzartzeko –estatu zentralaren oniritziarekin–, eta aldatuko bagenu eskualdeko agintarien ordezkari-tzaren maila eta haren gainean egindako kontrola, eskualdeko kudeaketaren kalitatearen arabera? Posible litzateke, halaber, bitarteko administratibo txiroagoak dituzten eskualdeei onurak eskaintzea, Batzordeak berak bilatutako agenteen bitartez aldi baterako laguntza emateko. Formula hori ohikoa da Batasunera atxikitzeko prestaketa-aldian, eta oso erabilgarria litzateke kide berrietarako, jakinik haien administrazioak ez dituela oraindik maila horretarako bitartekoak.

3. Halako dispositibo bat martxan ipiniz gero, bizkor sortuko da Batasuneko eskualde kideen arduradunak *ad hoc* egindako batzar batean aldi-aldi elkartzeko interesa. Hasieran informalak izanik ere, berehala hartuko lukete bilerok erregulartasuna. 2018an, Batzordeak Europari eta herritarrei buruz egindako galdetegi bati erantzuteko, Euskal Autonomia Erkidegoak legegintza-eskumenak dituzten Europako hamar bat eskualde elkartu zituen, guztien artean

erantzun bat prestatzeko. Bistan denez, indar politiko nabarmena izango luke eskualde kideok elkarrekin prestatutako gomendio batek, ez Europako Batzordearen aurrean bakarrik, baizik eta Parlamentuaren eta Kontseiluaren aurrean ere bai. Egungo Eskualdeetako Komiteak autokritikarako gaitasunik baldin badu, aukera apartekoa luke halako talde baten eraketa bere kabuz proposatzeko, bere babespean.

4. Eskualdeen Europari buruzko anbiguotasun oro uxatzeko eta Batasunak ez dezan inolako injerentziarik egin estatu kideen barne-arazoetan, estatu bakoitzari egokitu zaio izendatzea zer eskualderi edo lurralde-kolektibitateri aitortu nahiko liokeen halako estatusa. Soluzioa bistakoa litzateke Alemanian, Austrian, Belgikan eta halako herrialde federaletan. Italiak, zalantzarik gabe, uharte handiak eta Alpeetako hiru eskualdeak proposatuko lituzke. Herrialde eskandinaviarren kasuan, aglomerazio handiak lirateke. Espainiaren kasuan, herrialdeko erakundeen bilakaeraren arabera, autonomia-erkidego guztiak proposa litezke, edo erkidego historikoak bakarrik. Frantziaren kasuan, Korsikara eta itsasoz bestaldeko lurraldeetara mugatuko litzateke? Edo aukera hori baliatuko luke egiazko eskualde politikoak aitortzeko?

2003an egindako proposamenak interesa piztu zuen Europako konbentzioan, baina Espainiako ordezkartzaren betoa jaso zuen, garai hartan kezkatu-rik baitzeuden Euskadiko egoerarekin. Hamabost urte igaro dira. Deszentralizazioak aurrera jarraitu du estatu kide gehien-gehienetan. Inkesta eta hauteskunde gehienek erakusten dutenez, herritarrek konfiantza handiagoa diete eskualdeko eta tokian tokiko hautetsiei, arduradun nazionaleri edo europarrei baino. Tratatuaren egungo testuak aldatu beharrik gabe, halako ibilbide bati ekin dakiokelankidetzaren indartu baten esparruan, baita erakundearteko akordioen edota ohiko zuzenbide sekundarioaren bidez ere. Horra hor Batasuneko arduradun berriei ohore egingo liekeen berrikuntza bat.