COL·LECCIÓ ESTUDIS ECONÒMICS [37]

Europa, com Amèrica
Els reptes de construir una federació continental

Josep M. Colomer

SERVEI D'ESTUDIS

"la Caixa"

Josep M. Colomer Professor d'Investigació en Ciència Política al Consell Superior d'Investigacions Científiques i professor d'Economia Política a la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. És membre electe de l'Academia Europaea i soci vitalici de l'American Political Science Association. Autor de més de 30 llibres publicats en sis idiomes.

COL·LECCIÓ ESTUDIS ECONÒMICS
Núm. 37

Europa, com Amèrica

Els reptes de construir una federació continental

Josep M. Colomer

Edició electrònica disponible a Internet:
www.laCaixa.es/estudis

SERVEI D'ESTUDIS

"la Caixa"

"la Caixa"

Servei d'Estudis
Av. Diagonal, 629, torre I, planta 6
08028 BARCELONA
Tel. 93 404 76 82
Telefax 93 404 68 92
www.laCaixa.es/estudis
Correu-e: publicacionsestudis@lacaixa.es

La responsabilitat de les opinions emeses en els documents d'aquesta col·lecció correspon exclusivament als seus autors. La CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA no s'identifica necessàriament amb les seves opinions.

© Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona "la Caixa", 2010
© Josep M. Colomer

ÍNDEX

PREFACI 5

I. INTRODUCCIÓ 9

II. LA DELIMITACIÓ DEL TERRITORI 12

2.1. De confins a fronteres 14

2.1.1. L' expansió dels Estats Units 15

2.1.2. La fixació de les fronteres americanes 19

2.1.3. Les ampliacions de la Unió Europea 21

2.1.4. La fixació de les fronteres europees 24

2.2. La forma dels estats 30

2.2.1. Els estats als EUA 30

2.2.2. Els estats a la UE 32

2.2.3. Apèndix 37

III. EL DISSENY DE LES INSTITUCIONS 41

3.1. Dues convencions constituents 42

3.1.1. Els Estats Units a Filadèlfia 43

3.1.2. La Unió Europea a Brussel·les 47

3.2. El federalisme 52

3.2.1. Els drets dels estats americans 54

3.2.2. La subsidiarietat europea 57

3.3. La divisió de poders 61

3.3.1. «Frens i contrapesos» als Estats Units 61

3.3.2. El consens europeu 67

3.3.3. Apèndix 72

IV. D'IMPERI A FEDERACIÓ 73

4.1. Integració i descentralització 75

4.2. La construcció d'institucions federals 77

BIBLIOGRAFIA 80

ÍNDEX DE FIGURES I QUADRES 85

Prefaci

Aquest volum del professor Josep Maria Colomer difícilment es podria publicar en un moment més oportú.

Europa viu una situació delicada. Després d'anys complicats, d'ampliació i de consolidació institucional, que van portar-nos a l'Europa dels 27 i a l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, les repercussions de la crisi financera internacional del 2007-2008 i la Gran Recessió del 2009 fan trontollar l'edifici europeu i, molt especialment, un dels seus trets més definidors: l'euro, la moneda compartida ja per 16 dels 27 estats membres.

Davant d'aquests esdeveniments i de les tendències de la construcció europea que hem viscut en els darrers trenta anys, ens cal perspectiva històrica, com la que ens aporta el professor Colomer amb la seva original comparativa dels processos de creació d'Amèrica i d'Europa en tant que unitats polítiques d'abast continental i, com ell molt bé argumenta, amb ambicions imperials.

El que avui coneixem com els Estats Units d'Amèrica és el resultat d'un llarg i complex procés d'unificació de territoris prèviament independents, així com d'una expansió territorial que, només en part, respon a determinants nítidament geogràfics o geopolítics. Des del moment de la independència de la Corona Britànica, cap al final del segle XVIII, la nova gran potència necessita un segle i mig per formar-se, ja que no és fins a la segona dècada del segle XX que els EUA adopten els trets d'estat federal, però amb una administració central forta, que avui coneixem. Pel camí, la nova federació fins i tot pateix una guerra civil que està a punt d'estroncar la creació de la que seria la nova gran potència mundial ja cap a la meitat segle XX.

El coneixement de les dificultats que van patir els Pares Fundadors per construir la seva unió política i del gran paper que els Estats Units d'Amèrica han jugat al món en els darrers cent anys, tant en el terreny geopolític com en el tecnològic i econòmic, hauria de servir de punt de referència per a la ciutadania europea i per als seus dirigents polítics a l'hora de valorar el complex moment polític i econòmic que viuen els pobles europeus i les seves institucions comunes.

L'acceleració del procés d'expansió de la Unió des de mitjan anys noranta va ser el resultat de la caiguda del mur de Berlín i de l'enfonsament dels règims comunistes de l'Europa de l'Est. Les successives ampliacions, encara no del tot finalitzades, eren èticament inexcusables i políticament imparables i han garantit, per a molts dels països alliberats dels règims totalitaris prosoviètics, un camí sense retorn envers la democràcia liberal i el progrés econòmic i social.

Però, sens dubte, l'arquitectura institucional europea no estava preparada per a aquesta allau de països membres, que en pocs anys ha comportat que es dupliqués amb escreix la superfície de la Unió i que s'expandís la seva població per damunt dels 500 milions de ciutadans. I no solament les institucions no estaven a punt. Probablement, tampoc la ciutadania europea no era suficientment conscient del que la integració suposava. Això és especialment cert des de l'angle econòmic i social, a causa de les importants diferències en els nivells de desenvolupament econòmic i de la rellevància, en el seu conjunt, dels països que s'afegien a la Unió.

Vist des d'aquesta perspectiva, no ens ha de sorprendre que el procés de redefinició del marc institucional de la Unió hagi estat, globalment, incomplet. La necessitat de procedir a les reformes era apressant, per millorar la legitimitat de la política europea i l'agilitat en la presa de decisions. Aquests objectius ja eren vàlids abans de les ampliacions, i la creixent complexitat de la Unió dels 27 els va fer encara més necessaris.

El fracàs dels referèndums sobre el projecte de constitució europea i la posterior aprovació del Tractat de Lisboa, que constitueix una alternativa menys emblemàtica però potser similar en termes pràctics, s'han d'interpretar com el resultat d'un procés de construcció europea que, per sort o per desgràcia, sovint no ha seguit una línia d'estricta coherència. En aquest cas, les reformes en el funcionament de la Unió s'haurien d'haver aprovat abans dels processos d'ampliació, però el que és teòricament correcte o aconsellable no sempre és políticament factible, i el decurs de la història europea ha marcat uns ritmes als quals la política i les institucions de la Unió s'han hagut d'adaptar.

Quan els europeus pensàvem que tindríem uns anys per digerir les ampliacions i per desenvolupar el nou marc institucional, un cop més circumstàncies externes poden alterar molt significativament el ritme de la construcció europea. La crisi financera internacional i les seves gravíssimes repercussions en el creixement econòmic (la recessió del 2009 ha estat la pitjor dels darrers setanta anys)

han posat una enorme pressió sobre un altre dels elements cabdals del projecte europeu: la moneda única.

És prou conegut que, des del seu origen, el procés de creació de l'euro ha estat un procés polític. Un pas més en la integració econòmica d'Europa i, per tant, de renúncia a una dimensió molt important del poder polític a nivell estatal.

Algú pot pensar que el pas va ser excessiu, tal vegada massa agosarat, o el resultat del pensament de les elits i allunyat del sentiment popular. D'altres, però, poden argumentar que es va tractar d'una operació de gran volada, amb visió de futur, pensant més enllà dels interessos locals a escala planetària i tenint ja present el món del segle XXI en el qual es dibuixen noves potències emergents: la Xina, però també l'Índia, el Brasil i d'altres. Nous imperis, com bé diu Josep Maria Colomer. A Europa, aquesta visió continental, integradora, ve de lluny, tal vegada sempre impulsada per aquells europeus que han sabut anticipar-se al seu temps. I aquí les paraules de José Ortega y Gasset, escrites fins i tot abans de la segona gran guerra, que va enfrontar molts pobles d'Europa i del món, posen de manifest que estem davant d'un canvi humà i polític de gran abast:

> «La situación auténtica de Europa vendría, por lo tanto, a ser ésta: su magnífico y largo pasado la hace llegar a un nuevo estadio de vida donde todo ha crecido; pero a la vez las estructuras supervivientes de ese pasado son enanas e impiden la actual expansión. Europa se ha hecho en forma de pequeñas naciones. En cierto modo, la idea y el sentimiento nacionales han sido su invención más característica. Y ahora se ve obligada a superarse a sí misma. Éste es el esquema del drama enorme que va a representarse en los años venideros. ¿Sabrá libertarse de supervivencias, o quedará prisionera para siempre de ellas? Porque ya ha acaecido una vez en la historia que una gran civilización murió por no poder sustituir su idea tradicional de Estado…»[1]

El component polític del projecte de moneda única també estava present en avenços previs de la Unió, com la creació del mercat únic. Tanmateix, amb l'euro, l'impacte en termes d'erosió de sobirania és d'una naturalesa radicalment

1. José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas* (1930) (Editorial Austral. Edició commemorativa -2009- de l'edició revisada del 1939, pàgina 196).

diferent. Ja no es tracta d'una translació gradual de competències, subjecte a un procés laboriós de negociació i de control jurídic i administratiu *ex-post*. Amb l'euro, la renúncia a la sobirania només es fa palesa en situacions excepcionals però, a la fi, inexorables, quan tard o d'hora circumstàncies externes alteren de sobte la situació competitiva dels diferents estats membres i es fa evident que la manca d'independència monetària limita la capacitat de resposta unilateral de cadascun dels països que constitueixen la Unió.

Des de la perspectiva tècnica, era ben conegut, ja al començament dels noranta, quan es discutien els fonaments del projecte,[2] que el correcte funcionament d'una àrea integrada monetàriament exigia un cert grau d'integració fiscal i una elevada mobilitat laboral. Els líders europeus, un cop més, van avançar la integració política per la via d'incrementar els lligams econòmics. Era una opció políticament comprensible, però plena de riscos que, en algun moment, s'havien de plantejar. És hora d'acceptar amb tota claredat la dimensió política de la moneda que comparteixen els països de la Unió, com ha fet la cancellera Angela Merkel, quan ha declarat: «Si l'euro falla, Europa i la idea d'unificació europea també fallen. Tenim una divisa comuna, però no una unió política i econòmica. I això és exactament el que hem de canviar.» [3]

Ens recordava fa molt poc Javier Solana,[4] des de la perspectiva que li dóna la seva amplíssima experiència en altes responsabilitats a la diplomàcia internacional, que «la Unión Europea debe sentirse más orgullosa de lo que ha conseguido y ser más consciente de lo que representa». No puc més que compartir totalment aquestes paraules. I confio que llibres com el que ha preparat el professor Colomer ens ajudin a tots els europeus a adquirir la perspectiva temporal necessària i a comprendre en tota la seva dimensió la cruïlla històrica en què ens trobem, per tal que tots plegats decidim avançar en la construcció dels Estats Units d'Europa.

Jordi Gual
Sotsdirector General de "la Caixa"
Àrea d'Estudis i Anàlisi Econòmica

2. Vegeu, per exemple, el volum «One Market One Money», a *European Economy,* núm. 44, octubre 1990.
3. *Financial Times*, 14 de maig de 2010, pàgina 3.
4. *La Vanguardia*, 19 de maig de 2010.

I. Introducció

Amèrica és «l'embrió d'un gran imperi»

Alexander Hamilton

«... un imperi de llibertat»

Thomas Jefferson

«Crec que no hi haurà una resposta real al problema europeu fins que no s'estableixin definitivament uns Estats Units d'Europa»

Dwight Eisenhower

«Si els països europeus aconseguissin unir-se, els seus tres-cents o quatre-cents milions d'habitants coneixerien, gràcies a la seva herència comuna, una prosperitat, una glòria i una felicitat que cap frontera, cap límit no podria contenir... Hem de construir alguna cosa semblant als Estats Units d'Europa»

Winston Churchilll

«Una Europa políticament unida serà "una espècie de segona Amèrica"»

Jean Monnet

Els processos de construcció dels Estats Units d'Amèrica des de finals del segle XVIII i de la Unió Europea des de mitjan segle XX són els principals exemples que demostren la possibilitat que existeixin vastes unitats polítiques d'àmbit continental basades en principis democràtics. Mentre la Unió Europea continua sent un projecte ple d'incerteses, l'experiència prèvia de la construcció dels Estats Units d'Amèrica constitueix la millor referència i la major esperança d'èxit.

Els Estats Units es van crear a finals del segle XVIII mitjançant la unió d'una sèrie d'estats independents prèviament existents. Tanmateix, la seva consolidació com a unió democràtica federal va trigar més d'un segle. El període crucial se situa entre la Guerra Civil, a la segona meitat del segle XIX, i la

Primera Guerra Mundial, a començaments del segle XX, quan es van establir uns límits territorials clars i es va completar la institucionalització interna a nivell local i federal.

Com es veurà en les pàgines següents, la construcció dels Estats Units d'Amèrica i la construcció de la Unió Europea han plantejat alguns problemes bastant semblants que poden tractar-se a partir dels ensenyaments que es deriven de les seves experiències. A començaments del segle XXI, la Unió Europea ha assolit nivells d'integració econòmica superiors, en alguns aspectes, als aconseguits pels Estats Units d'Amèrica cent anys abans. Tanmateix, no ha completat la delimitació d'unes fronteres exteriors fixes i no ha assolit un marc constitucional sòlid. Com va succeir als Estats Units, la condició necessària perquè la Unió Europea actual aconsegueixi una estabilitat institucional interna i unes fórmules sòlides de federalisme és que finalitzi el seu procés d'expansió territorial.

L'estructura del llibre és la següent. Després d'aquesta introducció, en la segona part, titulada «La delimitació del territori», s'assenyala que la construcció d'un imperi a partir d'estats ja existents implica la renúncia a una única font de sobirania a favor de la divisió de poders entre múltiples nivells de govern. Les històries de l'expansió territorial dels Estats Units des del seu nucli inicial a la costa atlàntica fins a la conquesta de l'oest durant el segle XIX, i de les ampliacions successives de la Unió Europea durant els segles XX i XXI demostren com poden establir-se finalment unes fronteres exteriors. Els límits de les noves unions no estan determinats per la geografia o el destí sinó que, de forma un tant arbitrària, tan sols reflecteixen la capacitat que té la unió d'assimilar i institucionalitzar coherentment els seus components. En l'actualitat, i a diferència dels Estats Units, la Unió Europea encara ha de fixar de forma estable alguns dels seus «límits», especialment als Balcans, Turquia i els països de l'Est. A Europa, l'expansió territorial i la creixent integració de la unió també estan provocant reestructuracions internes en els estats més extensos a favor de la descentralització i el reforçament dels governs regionals i locals.

La tercera part del llibre s'ocupa dels processos d'institucionalització d'ambdues unions, facilitats per l'establiment d'uns límits exteriors i el control de

les fronteres. Encara que unes normes institucionals ben definides per a la presa de decisions han estat adoptades en gran part «des de dalt», en condicions d'una democràcia inicialment deficient, aquestes normes poden aconseguir cert grau de «lleialtat» dels ciutadans, la qual cosa afavoreix l'estabilitat institucional i l'elaboració de polítiques per a tota la unió. Tant en el procés constituent a Filadèlfia a finals del segle XVIII com en el de Brussel·les a començaments del segle XXI, es va produir un debat entre els partidaris d'una unió federal més forta i els defensors de donar prioritat a la sobirania dels estats. En cap dels dos casos la ratificació pels estats dels projectes elaborats per les convencions constituents no va ser fàcil o immediata. A la pràctica, es poden identificar fluctuacions en el poder relatiu de la unió, els estats i les regions o els comtats en diferents períodes. Als Estats Units es va tardar molt temps per posar en pràctica un sistema efectiu de «frens i contrapesos» entre institucions, el qual no va quedar clarament definit fins a començaments del segle XX. A la Unió Europea s'ha adoptat un tipus de règim semipresidencial amb un executiu dual, però l'aplicació d'algunes noves normes bàsiques continua sent incompleta i ha quedat ajornada.

En l'última part es resumeixen els components de la transició des dels estats sobirans a una federació democràtica, amb notables implicacions per al futur de la Unió Europea.

II. La delimitació del territori

El concepte d'«imperi» permet explicar les configuracions històriques i presents dels Estats Units d'Amèrica (EUA) i de la Unió Europea (UE). Un imperi està integrat per diversos grups i unitats territorials sense uns límits territorials fixos o estables. La major part de la història de la humanitat s'ha desenvolupat en el marc de grans imperis, més que en estats nacionals d'acord amb la forma moderna d'Europa occidental. «Imperi», entès com comunitat política, no s'ha de confondre amb «imperialisme», que és una política que pot ser practicada no només per imperis sinó per estats nacionals o per ciutats. Un imperi pot entendre's com una federació en formació, en la mesura que el procés de coordinació d'unitats polítiques diverses en un territori gran i variat pot donar lloc a l'adopció de fórmules institucionals més estables i més democràtiques. Aquest va ser precisament el cas del desenvolupament dels Estats Units d'Amèrica durant el segle XIX i pot també ser el cas de la Unió Europea durant el segle XXI.

Malgrat que ja durant el segle XVIII es va dissenyar una gran federació per als Estats Units d'Amèrica, no va ser fins al principi del segle XX quan els EUA van aconseguir uns límits territorials i unes institucions federals estables. A començaments del segle XXI, la Unió Europea encara es troba en la fase «imperial» de disseny i construcció d'una federació. Es pot argumentar que existeix una forta interrelació entre la consolidació exterior del territori i l'estructuració interna de les institucions. Com va succeir als EUA, l'estabilitat interna de la UE i la seva completa transformació en una federació democràtica dependran en gran manera de l'establiment de límits territorials exteriors estables i d'un sistema democràtic intern amb divisió «vertical» i «horitzontal» de poders. Els processos de construcció d'aquestes dues grans comunitats polítiques a Amèrica i Europa han compartit importants característiques que defineixen un «imperi» i que, en contraposició amb aquelles que defineixen un «estat» sobirà, poden resumir-se així:

Els imperis tenen una mida molt gran tant en territori com en població. No tenen uns límits fixos o permanents; els imperis tendeixen a ampliar el seu territori fins al punt d'entrar en conflicte amb altres imperis i, quan entren en decadència, poden perdre territori.

Un imperi comporta un conjunt d'unitats territorials i grups diversos. En l'antiguitat i l'edat mitjana, un imperi podia estar format per ciutats, repúbliques, comtats, principats, bisbats i altres formes d'organització política diverses. En l'actualitat, els imperis democràtics poden incloure també unitats polítiques organitzades amb diferents formes de govern, ja sigui parlamentari o presidencial, unicameral o multicameral, monàrquic o republicà. Les federacions multiètniques poden organitzar-se amb règims institucionals menys heterogenis, però els vincles amb el centre poden adoptar diverses fórmules institucionals.

Finalment, una organització de tipus imperial inclou un conjunt de jurisdiccions en múltiples nivells, que sovint s'encavalquen. En un imperi no hi sol haver una autoritat que governi amb poders exclusius. El govern central pot governar a través de governs locals; hi abunden els poders compartits.

En contrast amb l'«imperi», l'«estat», que ha constituït la forma típica de govern a Europa occidental des del segle XVII fins al XX, pot definir-se per unes característiques oposades. Un estat es defineix, en primer lloc, per un territori fix, normalment de mida mitjana o gran, i uns límits determinats. L'establiment i el reconeixement extern dels límits territorials de l'estat pretenen protegir-lo d'atacs, invasions, migracions i importacions procedents de l'exterior.

L'estat modern d'Europa occidental aspira a la «sobirania» o autoritat suprema sobre un territori i una població. No reconeix cap font de jurisdicció llevat de la pròpia. La competència de l'estat de prendre les decisions últimes és reconeguda per altres estats sobirans. Finalment, tot estat exerceix funcions reservades o de monopoli amb jurisdicció exclusiva dins del seu territori. Ja sigui dictatorial o democràtic, l'estat s'organitza a través d'una jerarquia interna de poders. Per facilitar l'exercici de les seves funcions i consumar la seva exclusivitat, tendeix a establir una administració unifor-

me a tot el territori i promoure l'homogeneïtzació d'importants característiques socials i culturals dels seus súbdits o ciutadans.

Com es pot veure, les característiques que defineixen un imperi i un estat són mútuament excloents. En realitat, els primers estats moderns van sorgir a partir d'imperis ja existents i es van consolidar enfront d'ells. Tant els estats d'Amèrica del Nord que van proclamar la seva independència del domini britànic com els estats d'Europa que s'adheriren a la Unió havien afirmat la seva «sobirania» des del segle XVIII. La sobirania s'entenia com un poder absolut, perpetu, inalienable i indivisible, la font suprema d'autoritat en un territori ben definit. Així, la construcció d'un nou imperi de dimensió continental implicava la renúncia a una única font de sobirania a favor de la divisió de poders en múltiples nivells de govern.

2.1. De confins a fronteres

Com és propi dels imperis, i en contrast amb una característica essencial dels estats sobirans, la constitució dels Estats Units o els tractats de la Unió Europea no fan referència a límits territorials. Els límits reals d'ambdues unions depenen de la capacitat d'assimilació de nous territoris situats a gran distància del nucli inicial i amb diferències considerables quant a estructures econòmiques i composició ètnica de la població. En general, com més allunyats i més diferents són els nous territoris respecte als territoris fundacionals, més coercitius i menys integradors solen ser els mitjans d'incorporació a l'imperi. En conseqüència, en els processos de construcció dels EUA i la UE, l'expansió territorial del nucli inicial ha estat cada vegada més lenta fins a assolir un elevat grau d'estabilitat.

En el cas dels Estats Units, el procés d'annexió de la major part del seu territori actual des que les 13 primeres colònies es van convertir en estats independents va necessitar més de 60 anys, aproximadament del 1787 al 1850. El territori del nucli inicial es va multiplicar per quatre, però continua tenint una densitat de població molt més gran: avui en dia en els territoris inicials en l'època de la independència de la Gran Bretanya es concentra gairebé la meitat de la població total. En el cas de la Unió Europea, el procés

d'ampliació a partir dels seus sis estats membres fundacionals, que es va iniciar formalment el 1957, ja dura més de 50 anys, i diversos grans territoris es mantenen en espera de la seva possible inclusió. Fins ara, el territori inicial dels membres fundadors (sense comptar les seves antigues colònies d'ultramar) s'ha multiplicat per tres. Però igual com en el cas dels EUA, avui en dia la població dels sis estats membres inicials de la UE és gairebé la meitat de la població total.

2.1.1. L'expansió dels Estats Units

El procés de construcció dels Estats Units d'Amèrica va comportar constants enfrontaments amb els imperis colonials europeus a les Amèriques, al principi la Gran Bretanya, evidentment, però també França i Espanya i, posteriorment i a la perifèria, els imperis rus i japonès. Poden distingir-se quatre tipus de processos d'expansió dels EUA per a territoris cada cop més llunyans del nucli inicial, que s'han desenvolupat en diferents períodes. Aquests quatre models comporten distints graus de coerció, des d'una major integració fins una major violència, i poden denominar-se descolonització, adquisició, infiltració i invasió, respectivament.

Descolonització. Les colònies britàniques a Amèrica del Nord van començar a constituir-se a començaments del segle XVII (amb la formació de Virgínia el 1619). La seva consolidació durant el segle XVIII va comportar grans conflictes amb França, especialment la «Gran guerra per l'imperi» o «Guerra francoíndia» (1754-63), al termini de la qual els territoris a l'est del riu Mississipí van quedar en poder de la Gran Bretanya, mentre que els que es trobaven a l'oest van quedar sota control de França i van ser cedits a Espanya.

L'anomenat Congrés Continental, format per representants de les 13 colònies britàniques de la costa atlàntica, va declarar la independència el 1776. En un primer moment, la unió es va constituir bàsicament per protegir-se de Gran Bretanya. Quan van guanyar la Guerra d'Independència el 1783, les 13 colònies van ampliar el seu territori inicial, multiplicant la seva superfície per més de dos, amb altres terres britàniques situades al nord i a l'oest dels Apalatxes, fins al Mississipí.

Els independentistes van pretendre incloure el Canadà. Als Articles de la Confederació s'afirmava: «L'accés del Canadà a aquesta confederació i la seva adhesió als Estats Units serà acceptada, i gaudirà de tots els avantatges d'aquesta Unió». Durant la posterior guerra amb la Gran Bretanya, les tropes dels Estats Units van progressar cap al nord i van ocupar Mont-real i àmplies zones del Quebec, però els britànics van aconseguir impedir la independència de les seves colònies septentrionals durant uns altres 80 anys. El 1818, el Regne Unit i els EUA van assolir un acord pel qual s'establia la frontera amb el Canadà al llarg del paral·lel 49, que travessa els Grans Llacs, de manera que ambdues potències hi tinguessin accés. Per tant, l'expansió ulterior dels EUA es va orientar essencialment cap al sud i l'oest. Els confins (*frontiers*), és a dir, les regions en disputa en els límits de la zona ja consolidada, van quedar desplaçats cap al Pacífic i el golf de Mèxic durant molts anys.

El Congrés Continental va establir que els Estats Units s'ampliarien no per expansió dels estats ja existents sinó mitjançant la creació o admissió de nous estats. Les 13 colònies inicials van aprovar noves constitucions dels seus estats, en el procés d'adoptar la constitució dels Estats Units el 1789, però els altres territoris, és a dir, aproximadament la meitat de la superfície total guanyada a la Gran Bretanya, van romandre durant diversos decennis sota control de la nova autoritat central instal·lada a Washington. En un període de 60 anys, es van constituir 11 nous estats dels EUA.

Adquisició. Després que les antigues colònies franceses a l'oest del Mississipí, que havien estat cedides a Espanya, es tornessin a França el 1800, el govern dels Estats Units les va comprar a Napoleó Bonaparte el 1803 per 15 milions de dòlars (equivalents a uns 215 milions de dòlars actuals). El territori de Louisiana és la part occidental de la conca dels rius Mississipí i Missouri, que limitava a l'oest amb les Muntanyes Rocoses, al nord amb la resta de la colònia britànica al Canadà i al sud amb la colònia de Nova Espanya. Amb la compra de Louisiana, els Estats Units van doblar l'extensió del seu territori. En un període de més de 100 anys, es van constituir 11 nous estats dels EUA.

Una altra compra important va ser la de Florida, que havia estat retornada a Espanya després de la seva independència. Va ser adquirida pels Estats Units el 1819, a canvi que Espanya renunciés a les seves reivindicacions sobre Texas i 5 milions de dòlars (equivalents a uns 70 milions de dòlars actuals). Finalment, els Estats Units van comprar Alaska a l'imperi rus el 1867, per 7,2 milions de dòlars (110 milions de dòlars actuals). Malgrat la seva discontinuïtat territorial amb la resta del país, Alaska es va convertir en un territori organitzat dels EUA el 1912 i en un estat el 1959.

En els cercles empresarials i polítics dels Estats Units van sorgir altres propostes de compra a mitjan segle XIX. Entre elles destaca la d'adquirir Cuba a Espanya, com va proposar el president Franklin Pierce el 1854 per 120 milions de dòlars (que correspondrien a gairebé 3.000 milions de dòlars actuals!); l'annexió de Santo Domingo proposada pel president Ulysses Grant el 1870; i la construcció d'un canal ístmic americà a Nicaragua, proposta que va ser votada en el Congrés dels EUA el 1900. Cap d'aquestes propostes no va arribar a concretar-se.

Infiltració. Un altre model de descolonització de territoris pròxims o veïns es pot identificar per a diversos casos, en el qual es distingeixen diverses fases. En un primer moment, els comerciants, exploradors o colons americans, normalment animats d'un alt esperit emprenedor i productiu, s'estableixen en un territori estranger. Acaben convertint-se en un grup de pressió o una força política que, en aliança amb grups locals, desafia el domini estranger o enderroca el govern local establert i declara una república independent. En tercer lloc, intervé l'exèrcit dels EUA per protegir els ciutadans americans i restablir la pau. Finalment, s'annexiona el territori als Estats Units.

Es poden identificar elements d'aquest model en diversos processos a la perifèria dels Estats Units. En concret, al sud, a Texas, que va declarar la seva independència de Mèxic i va constituir la república de l'«estrella solitària» el 1836, convertint-se en un estat dels EUA el 1845; al Llunyà Oest, a Califòrnia, independent de Mèxic el 1846 i convertida en estat el 1850, així com a Oregon, que es va organitzar en territori al marge del domini britànic el 1848 i es va convertir en estat el 1859; i a les illes de Hawaii, a l'oceà Pacífic, on la monarquia local va ser substituïda per una república

de residents americans el 1893, que es va convertir en territori nord-americà el 1900 i en estat el 1959.

Es van produir intents similars al Canadà, on uns «filibusters» nord-americans van desencadenar revoltes el 1837, amb la intenció d'establir un govern republicà que pretenia ser l'equivalent de la Revolució Americana contra els britànics, però sense èxit. Hi va haver altres infiltracions més al sud, a Panamà, que s'havia separat de Colòmbia el 1903, però mai no es va produir la seva annexió. El canal de Panamà, que va quedar sota control nord-americà des del 1914 fins al final del segle, va ser concebut pels empresaris americans com una via marítima que facilitaria el transport entre les costes atlàntica i pacífica dels Estats Units, desplaçant així els límits més al sud dels oficialment establerts.

Invasió. Els anomenats «filibusters» van organitzar, com ja s'ha dit, una sèrie d'expedicions armades privades, especialment cap a les illes del Carib i Amèrica Central, per tal d'ampliar els límits meridionals dels Estats Units amb un imperi tropical basat en l'esclavitud. Entre aquestes expedicions s'inclouen les intervencions a Cuba el 1851, Nicaragua el 1855 (on es va instal·lar una dictadura esclavista durant uns anys) i Hondures el 1859.

A partir del 1823, l'anomenada doctrina Monroe, resumida en el lema «Amèrica per als americans», va sostenir que a les potències europees ja no se'ls permetria colonitzar o interferir en els assumptes dels nous estats independents a les Amèriques. Sota aquesta cobertura, l'exèrcit dels Estats Units va intervenir directament en diversos països de l'hemisferi occidental. Més de la meitat del territori del recentment independitzat Mèxic, al nord del Río Grande, va quedar incorporat als Estats Units després d'una expedició militar que va arribar a entrar a la ciutat de Mèxic el 1848. Es van produir crides a l'annexió de «Tot Mèxic» com la millor manera de garantir en el futur la pau a la regió, però mai no van arribar a consumar-se. Mèxic va retirar les seves reivindicacions sobre Texas i va rebre a canvi 18,2 milions de dòlars. El territori annexionat va ser completat amb una adquisició de terres a Mèxic, l'anomenada Compra de Gadsden, per un total de 10 milions de dòlars. Uns altres cinc nous estats es van constituir en la zona al llarg d'un període de més de 60 anys. Els Estats Units van desplaçar novament

tropes fins al Río Grande el 1867 per pressionar l'emperador francès Lluís Napoleó III perquè es retirés de Mèxic.

2.1.2. La fixació de les fronteres americanes

Un cop van estar traçats els límits bàsics de la Unió, la institucionalització dels Estats Units d'Amèrica va requerir una unificació social i jurídica més sòlida, la qual es va aconseguir a través de diversos mecanismes amb un alt nivell de coacció i violència. La línia divisòria més sensible s'estenia entre el nord industrial i comercial i el sud agrícola i esclavista. L'afecció inicial de la població als estats del sud implicava oposició i escassa predisposició a l'enfortiment de la Unió, però es va transformar en oberta disconformitat, rebel·lió i guerra.

La Guerra Civil. En un primer moment, les autoritats federals detenien i retornaven als estats del sud els esclaus que fugien d'allà. El president Lincoln es va plantejar un alliberament gradual dels esclaus, amb la corresponent compensació monetària als seus propietaris, i el seu enviament a Libèria o Panamà. Però la secessió dels estats confederats al sud va desencadenar la guerra civil. Lincoln es va adonar que la Unió no podia mantenir-se sense un alt nivell d'homogeneïtat jurídica pel que fa als drets humans bàsics, la qual cosa el va portar a defensar la llibertat dels esclaus.

La reconstrucció posterior a la Guerra Civil va resultar més difícil del que s'esperava a causa de les profundes divisions existents al país. El nord-est industrial i el sud agrícola tenien interessos oposats que es van manifestar en orientacions diferents respecte tant a futures expansions futures com a la política exterior. Mentre que el nord-est industrial podia treure profit d'una expansió de tipus imperial destinada a obrir i garantir nous mercats per a les seves exportacions a Amèrica Llatina i a Àsia, el sud agrícola temia la competència dels immigrants de baix cost procedents d'altres països agrícoles i defensava posicions «antiimperialistes».

La Guerra de Cuba. Alguns polítics consideraven que una guerra exterior contra un enemic estranger, concretament les restes de l'imperi espanyol, podia contribuir a reforçar la unitat interna. Mitjançant la Guerra Hispano-Americana del 1898, els Estats Units van ocupar les penúltimes colònies

espanyoles (quatre illes o arxipèlags a Amèrica i Àsia), complementades amb una compensació de 20 milions de dòlars.

Tanmateix, per primera vegada, cap dels territoris annexionats, tots a ultramar, es va convertir en un estat dels EUA. Es van mantenir com a colònies o protectorats. Guam va romandre com a territori dels EUA. Es va crear un protectorat a Puerto Rico, que es va convertir en territori dels EUA el 1917 i en una «comunitat» el 1952. Filipines no va assolir la seva independència fins a l'any 1946. Cuba va ser independent des del 1902, encara que els Estats Units van dur a terme diverses intervencions militars directes a l'illa i va vigilar de prop l'evolució de la seva política interna fins a l'any 1934.

Amèrica Llatina: el pati del darrere. L'anomenat «corol·lari Theodore Roosevelt» de la doctrina Monroe va establir el dret dels Estats Units a intervenir a Amèrica Llatina en casos d'una «actitud transgressora, flagrant i crònica, per part d'algun país llatinoamericà». Així, hi va haver intervencions o ocupacions d'arbitratge o pacificadores a Nicaragua el 1910-25 i 1927-33, Mèxic el 1914 i el 1916-17, Haití el 1915-34 i la República Dominicana el 1916-24. Tanmateix, a diferència dels processos previs d'ampliació esmentats abans, aquestes intervencions no es van traduir en l'annexió de nous territoris als Estats Units. Les fronteres de l'imperi havien quedat fixades de forma estable a l'Atlàntic a l'est, el Canadà i el gran enclavament d'Alaska al nord, el golf de Mèxic al sud i unes quantes illes del Pacífic a l'oest. La decisió dels Estats Units de participar en la Segona Guerra Mundial es va desencadenar precisament per un atac de l'imperi japonès a la seva frontera occidental, a Hawaii.

Després de la Segona Guerra Mundial, les tropes nord-americanes van intervenir novament contra moviments revolucionaris o populistes en la majoria dels països del seu «pati del darrere», habitualment en coordinació amb grups polítics o militars locals i només durant períodes breus. Els casos inclouen Guatemala el 1954, Cuba el 1961, la República Dominicana l'any 1965 i Granada el 1983, així com l'ajuda encoberta a moviments contrarevolucionaris locals a Hondures el 1979-81, El Salvador el 1981-84 i Nicaragua el 1981-89. Tanmateix, amb aquestes accions, els Estats Units tampoc no intentaven ampliar el seu territori, sinó afirmar i protegir el seu límit

meridional en el golf de Mèxic, que s'havia convertit de fet en la seva frontera oficial.

Tal com s'ha suggerit en el resum anterior, les fronteres exteriors de l'imperi nord-americà no estaven predeterminades per la geografia ni el destí. Altres territoris s'haurien pogut integrar a la Unió i alguns membres actuals hi podrien haver quedat fora. En concret, els límits en la part nord-oriental pretenien que el Canadà disposés no només de la conca del riu Sant Llorenç sinó de suficient territori per accedir al Quebec i Mont-real; al nord-oest suposaven el repartiment de l'antic «País» d'Oregon amb la Gran Bretanya, la part de la qual va quedar inclosa posteriorment a la província canadenca de la Colúmbia Britànica; una meitat de Califòrnia va quedar dins els límits i l'altra meitat fora, a Mèxic; l'illa de Puerto Rico va quedar associada a la Unió, i en canvi Cuba no, encara que està situada molt més a prop. Per no esmentar Alaska i els arxipèlags del Pacífic, territorialment desconnectats. Més que dictats per la geografia, els límits territorials de la Unió Americana van ser establerts en gran manera per la capacitat de la federació per assimilar i institucionalitzar de manera coherent els seus components.

2.1.3. Les ampliacions de la Unió Europea

La unió d'Europa va ser inicialment promoguda a mitjan segle XX com a reacció a uns conflictes bèl·lics cada vegada més freqüents i letals, especialment com a resultat d'intents expansionistes de l'imperi alemany, que van culminar en la Segona Guerra Mundial el 1939-45. Alguns líders polítics influents en els primers anys van ser els democristians Robert Schuman a França, Alcide de Gasperi a Itàlia i Konrad Adenauer a Alemanya, el socialdemòcrata Paul-Henri Spaak a Bèlgica i el federalista italià Altiero Spinelli. Un dels pares fundadors, Jean Monnet, ja havia anticipat el projecte durant la guerra, quan era membre del govern lliure francès a l'exili. Així ho va predir:

> «No hi haurà pau a Europa si es reconstrueixen els estats sobre la base de la sobirania nacional, amb les seves implicacions quant a polítiques de prestigi i proteccionisme econòmic... Els països europeus no són prou forts individualment per garantir la prosperi-

tat i el desenvolupament social dels seus pobles. Per tant, els estats europeus han de constituir una federació o una entitat europea que els converteixi en una unitat econòmica comuna.»

Després de la guerra, i a mesura que els estats europeus més poderosos van anar perdent els seus imperis colonials rivals d'ultramar, van començar a construir entre ells mateixos una espècie d'imperi continental intern per a la cooperació econòmica i militar. La política expansionista de la veïna Unió Soviètica a l'Europa oriental va reforçar els incentius per crear una defensa comuna europea, a més de confiar en la protecció militar dels Estats Units.

Guerres a Europa. Així doncs, la Unió Europea es va crear i s'ha anat ampliant progressivament com a resposta a conflictes a l'interior d'Europa i en competència amb l'imperi rus. Anàlogament al cas dels Estats Units, on la unió es va desenvolupar per motius bèl·lics, fonamentalment com a mecanisme d'autoprotecció envers l'antiga potència colonial, també en el projecte inicial de construcció dels Estats Units d'Europa hi va haver poderoses raons de tipus militar.

En efecte, la unió d'Europa va començar com una iniciativa militar. Després de la creació de l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN) liderada pels Estats Units el 1949, els socis europeus van crear la Unió Europea Occidental. Alhora, diversos estats europeus van aprovar acords econòmics internacionals a fi de reduir conflictes pels recursos estratègics i, per tant, evitar algunes de les causes principals de la guerra. Sis estats –els tres grans, Alemanya, França i Itàlia, i els tres del Benelux, Bèlgica, Holanda i Luxemburg– van crear la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (CECA) l'any 1951, així com la Comunitat Econòmica Europea (CEE) i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (EURATOM) mitjançant el Tractat de Roma el 1957. Les tres comunitats econòmiques (CECA, CEE i EURATOM) es van fusionar en la Comunitat Europea, que es va dotar d'un Consell i una Comissió únics el 1967.

La construcció d'unes institucions comunes d'àmbit europeu va exigir un consens bàsic entre els estats membres sobre principis democràtics. La finalitat principal de les ampliacions posteriors va ser l'establiment de democràcies

duradores i l'acumulació de recursos a través del comerç i no d'iniciatives militars directes. Aquest procés va tenir un enorme èxit en evitar l'aparició de motius per a noves guerres entre estats.

Ampliacions successives. El nucli inicial de sis estats membres de la Comunitat Europea (la CE) estava situat en el centre territorial del continent, coincident en gran part amb les terres de l'imperi medieval de Carlemany que amb el temps es convertiria en el Sacre Imperi Romano/germànic.

Les primeres ampliacions de la CE es van produir cap a l'oest i el sud. La candidatura del Regne Unit va ser inicialment rebutjada el 1961, la qual cosa va comportar la retirada dels seus socis en l'Associació Europea de Lliure Comerç (AELC): Dinamarca, Irlanda i Noruega. Tanmateix, Dinamarca, Irlanda i el Regne Unit van ser acceptats com a nous estats membres de la CE el 1973. Noruega va romandre fora després de dos referèndums que van refusar l'adhesió, encara que pertany a l'Espai Econòmic Europeu, el qual constitueix un mercat comú i coopera amb les institucions europees en matèria de polítiques d'interior i de defensa i seguretat.

Al sud, les adhesions de Grècia el 1981 i Espanya i Portugal el 1986 després dels seus respectius processos de democratització van proporcionar una garantia davant el ressorgir de dictadures. Amb aquestes ampliacions, el nombre d'estats membres de la Comunitat Europea es va doblar fins a arribar a 12 i la superfície inicial es va multiplicar per dos i mig (sense comptar les colònies). Els límits occidental i meridional de la Unió van quedar fixats a l'oceà Atlàntic i al mar Mediterrani.

Després de la desaparició de l'imperi soviètic i la dissolució de la Unió Soviètica el 1991, la Unió Europea es va ampliar cap al nord i cap a l'est. En primer lloc, el territori d'Alemanya oriental, on s'havia format la República Democràtica Alemanya sota vigilància soviètica, va ser annexionat a la República Federal d'Alemanya i, per tant, a Europa. Posteriorment, la UE va incorporar aquells països de la seva frontera anterior amb la Unió Soviètica que havien mantingut polítiques exteriors «neutrals»: Àustria, Finlàndia i Suècia, el 1995.

Més tard, la UE es va estendre cap a territoris d'Europa oriental recentment democratitzats que havien format part dels imperis alemany o austríac en el passat i havien estat annexionats o satel·litzats per la Unió Soviètica després de la Segona Guerra Mundial. Es tracta de tres antics membres de la Unió Soviètica (Estònia, Letònia i Lituània), els dos antics membres de la federació de Txecoslovàquia, un antic membre de la federació de Iugoslàvia (Eslovènia) i només quatre estats prèviament independents (Bulgària, Hongria, Polònia i Romania), fins a un total de 10 nous membres, en el període 2004-2007. Tots aquests països van ingressar també a l'OTAN. En canvi, uns altres quatre antics membres de la Unió Soviètica amb vincles més estrets amb Rússia van romandre fora de la UE. A més, també es van incorporar dues petites colònies britàniques recentment independents en illes de la Mediterrània: Malta i Xipre.

2.1.4. La fixació de les fronteres europees

Amb els 27 estats membres actuals, la superfície inicial dels sis països fundadors de la Unió Europea ha quedat multiplicada per tres. En l'actualitat, els límits de la Unió estan a l'oceà Atlàntic a l'oest, el mar Mediterrani al sud, l'oceà Àrtic al nord i a prop de les fronteres de Turquia i l'imperi rus a l'est.

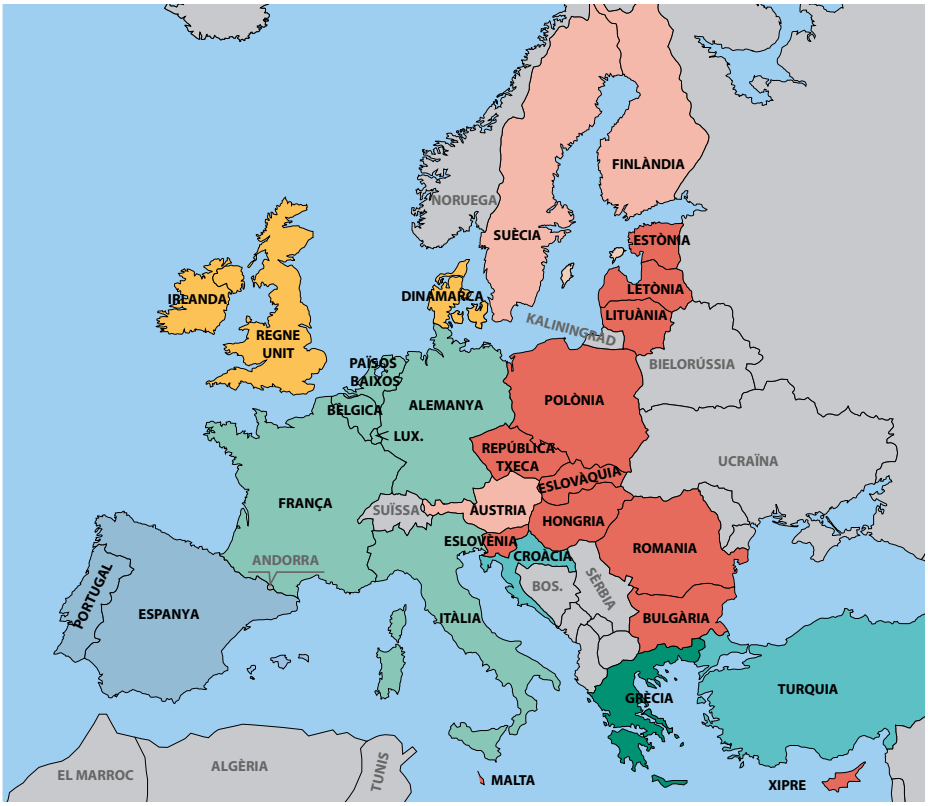
Tanmateix, a l'extrem sud-oriental, en particular, els límits de la Unió Europea continuen sense estar ben definits. Van esclatar diverses guerres civils als Balcans en el procés de dissolució del règim comunista de Iugoslàvia. Els membres europeus de l'OTAN van participar, al costat dels seus aliats americans, en diverses accions militars per evitar més conflictes violents, com a Bòsnia el 1995 i a Sèrbia i Kosovo el 1999. Després d'aquestes intervencions es van crear missions militars per al manteniment de la pau en aquests territoris. Entre els candidats oficials i els possibles candidats oficials a l'adhesió a la Unió Europea s'inclouen actualment tots els territoris dels Balcans, així com tots els restants antics membres de Iugoslàvia, és a dir, Bòsnia i Hercegovina, Croàcia, Macedònia, Montenegro, Sèrbia i el protectorat internacional de Kosovo, als quals caldria afegir Albània. La majoria d'aquests països, amb la notòria excepció de Sèrbia, han estat convidats així mateix a integrar-se a l'OTAN. Tots ells ja pertanyen a l'Acord d'Estabilització i Associació que els dóna accés als mercats i a l'ajuda financera de la UE.

Més controvertida és la candidatura de Turquia, un altre membre de l'OTAN, les credencials democràtiques i de drets civils del qual són objecte d'examen. Altres possibles candidats són Islàndia i Noruega, també membres de l'OTAN, i Suïssa, que va rebutjar integrar-se a la UE en el decenni de 1990 a causa de l'escàs interès social intern. Amb aquests 38 països aproximadament, la Unió Europea multiplicaria per quatre la superfície inicial dels sis estats membres fundadors (encara que continuaria tenint una superfície inferior, de menys de dos terços, a la dels Estats Units).

Com suggereix el resum anterior, les fronteres exteriors i la composició interna dels territoris de l'imperi europeu actualment en construcció no estan completament predeterminats per la cristiandat ni per la geografia. Mentre que els límits al nord, a l'oest i en certa mesura al sud estan més o menys ben establerts, els límits orientals de la Unió encara generen tensions amb l'imperi rus veí i susciten dubtes quant a les relacions amb Turquia, el vestigi de l'imperi Otomà.

Una frontera oriental natural de la UE podria ser la que delimiten el mar Negre i les conques dels seus rius, mentre que els límits de Rússia quedarien fixats pel mar Caspi i la conca del Volga. A més, el mar Bàltic i la majoria de les conques dels seus rius podrien constituir una frontera septentrional ben definida entre Europa i Rússia. Tanmateix, Rússia manté en el Bàltic l'enclavament de Kaliningrad (construït després de la Segona Guerra Mundial sobre les ruïnes de la ciutat prussiana de Königsberg), el qual està envoltat per territori de la Unió Europea i només és accessible per terra a través de Lituània i Bielorússia. D'altra banda, encara que oficialment la totalitat de l'illa de Xipre pertany a la Unió Europea, aproximadament un terç del territori, al nord de l'illa, és un enclavament turc fora del control de la UE. A diferència dels Estats Units, per tant, la Unió Europea encara ha de donar major estabilitat a alguns dels seus «confins».

Figura 2.1 Expansió territorial dels Estats Units i de la Unió Europea

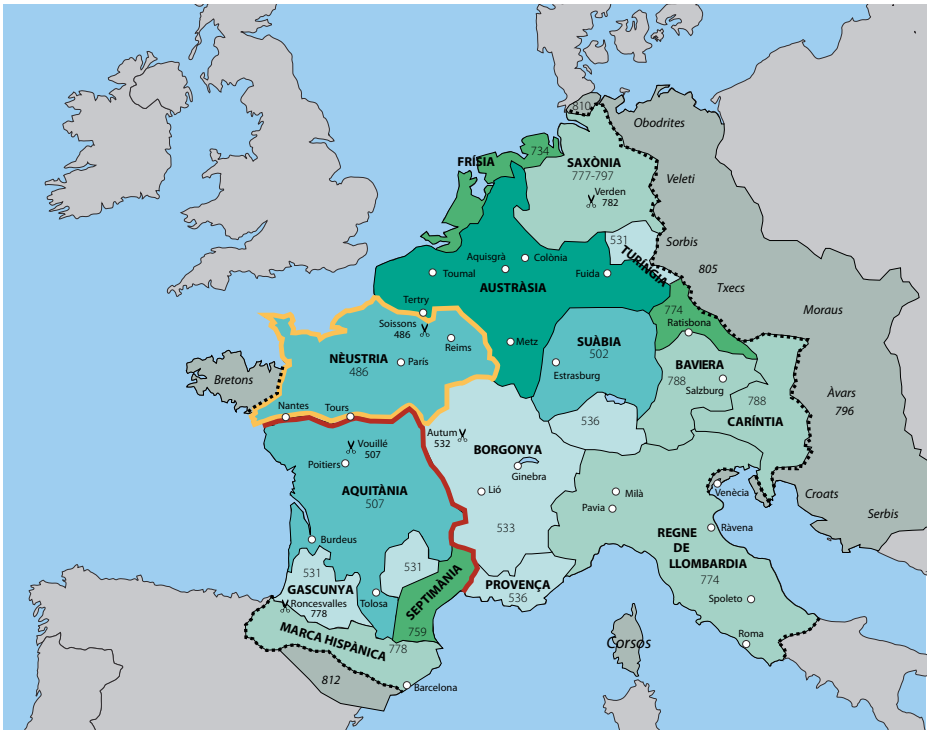


COM VA CRÉIXER EUROPA

FUNDACIÓ	Ampliacions
1958	1a 1973
	2a 1981
	3a 1986
	4a 1995
	5a 2004-07
	En procés d'incorporació

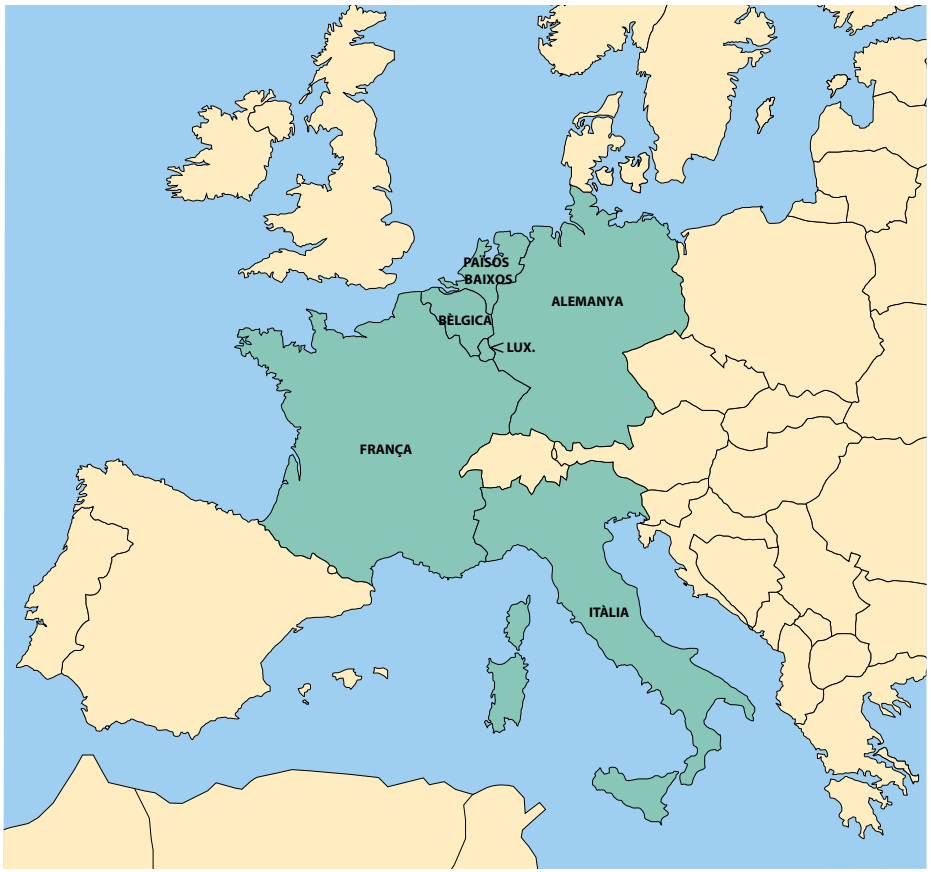
Fonts: U.S. Census Bureau i elaboració pròpia de l'autor.

Figura 2.2 El Sacre Imperi Romanogermànic i els membres fundadors de la Comunitat Europea



L'AUGE DE L'IMPERI FRANC

	Territori franc l'any 481
	Conquestes de Clodoveu I de 481-511
	Conquestes de 531-614
	Conquestes de Pipí II de 714-768
	Conquestes de Carlemany de 768-814
	Territoris dependents
Àvars	Pobles tributaris de Carlemany
	Regne de Siagri l'any 486
	Regne visigot de Tolosa l'any 507
	Límits de l'imperi l'any 814



Fonts: Adaptat de William Shepherd, *Historical Atlas*, i elaboració pròpia de l'autor.

2.2. La forma dels estats

Amb la delimitació dels territoris susceptibles d'integrar-se a una unió imperial no n'hi ha prou per garantir l'estabilitat i la durada de la nova comunitat política. La institucionalització de tots els territoris sota fórmules ben integrades i més o menys democràtiques pot portar molt temps. Als Estats Units, no va ser fins a l'any 1890 quan el director del cens va anunciar l'extinció dels confins (*frontiers*), ja que ja no existien terres salvatges per explorar a Amèrica (excepte les d'Alaska). Una vegada annexionats tots els territoris que integren els Estats Units, aquests van ser capaços d'organitzar-se en «estats» amb autogovern. En el cas de la Unió Europea, en canvi, algunes «fronteres» continuen obertes i, per tant, encara no s'ha establert una fórmula constitucional completa i estable per a la Unió.

2.2.1. Els estats als EUA

Als Estats Units, els límits territorials de cada estat van ser traçats, primer, sobre la base de les antigues colònies, que en alguns casos havien existit durant períodes de fins a 150 anys. Alguns estats prèviament independents, com Califòrnia i Texas i, per raons òbvies, Hawaii, van conservar la seva pròpia forma. Tanmateix, per a noves terres es va adoptar el criteri que tots els estats havien de ser creats amb una superfície homogènia. De fet, molts dels nous estats tenen forma quadrada, d'uns 3 o 4 graus d'amplada i fins a 7 graus de longitud.

Fronteres estatals de disseny. En els territoris que es van independitzar originalment de la Gran Bretanya (on es van acabar formant 25 estats) viu poc més de la meitat de la població actual total (52%). Actualment, per terme mitjà l'estat a la Unió Americana té una superfície de 200.000 km^2 i una població d'uns 6 milions d'habitants (una xifra similar a la mitjana de l'estat independent al món, que és d'uns 7 milions). Les diferències, no obstant això, són significatives: l'estat més poblat, Califòrnia, amb uns 37 milions d'habitants, és més de 70 vegades més gran que el menys poblat, Wyoming, amb menys de mig milió d'habitants.

Els límits territorials bàsics de la Unió Americana havien estat fixats a mitjan segle XIX, com ja s'ha dit, i comprenien «un país prou gran per a un gran imperi», en paraules del president James Polk. Però en l'època de la Guerra Civil, el 1861, només estaven formalment organitzats 34 estats, dels 50 que s'establirien en el futur, que amb prou feines incloïen la meitat del territori (com a conseqüència de la menor mida de les antigues colònies). Onze d'aquests 34 estats, en els quals vivia un 30% de la població total, van formar els Estats Confederats d'Amèrica i van proclamar la seva secessió, mentre prosseguien la seva lluita contra la resta de la Unió per altres territoris no organitzats.

Després de la derrota de la Confederació el 1865, les guerres internes contra la població nativa i els territoris sense llei van ser característics del famós «Salvatge Oest» durant diversos decennis. Els colons van fundar ciutats i comtats de frontera, així com governs territorials en els quals es combinava una assemblea legislativa electa amb un governador i altres funcionaris enviats pel govern federal. Un territori podia convertir-se en estat si la seva població arribava als 60.000 habitants, però durant els 25 anys següents a la Guerra Civil el Congrés federal només va aprovar la formació d'un estat (Colorado), i molts governs territorials van subsistir durant decennis. La transformació d'un territori en estat comportava drets de ciutadania, inclòs el dret d'elegir els alts funcionaris propis, així com el president, els representants i els senadors federals. Fins a l'any 1912 no es van constituir els 48 estats que comprenen gairebé tot el territori (els altres dos, Alaska i Hawaii, es van incorporar respectivament el 1958 i el 1959).

Fronteres exteriors fràgils. Malgrat l'estabilitat de les fronteres oficials dels Estats Units, en l'actualitat continuen havent-hi territoris sense incorporar en una sèrie d'illes del mar Carib i de l'oceà Pacífic. La població d'aquests territoris disposa d'un govern local però no del dret de vot per a les institucions federals. Tenen ciutadania nord-americana els habitants de les comunitats de Puerto Rico i les illes Mariannes, però els habitants de les colònies de Guam, les illes Verges i la Samoa Americana tenen altres restriccions. També hi ha hagut alguns casos de territoris que s'han separat dels EUA. Així, els arxipèlags de Micronèsia, les illes Marshall i les illes Palau, a l'oceà Pacífic, que havien estat ocupats pel Japó durant la Segona Guerra Mundial,

van acabar accedint a la seva independència (en els dos primers casos el 1986, i en l'últim el 1994), encara que mantenen un Tractat de Lliure Associació amb els Estats Units i utilitzen com a moneda el dòlar americà.

L'estabilització de les fronteres exteriors dels Estats Units va ser una condició necessària per a la seva institucionalització interna i la seva creixent cohesió. Tanmateix, mantenir tancades les fronteres dels EUA sempre ha estat una empresa difícil. Al nord-est, ha anat desenvolupant-se la cooperació estatal i provincial transfronterera entre Nova Anglaterra i les províncies marítimes del Canadà. Al nord-oest, hi ha una regió econòmica transfronterera anomenada Cascàdia a la qual pertanyen Seattle als EUA i Vancouver al Canadà. Al sud-oest, San Diego als EUA i Tijuana a Mèxic formen una àrea metropolitana única. Molts trams de la frontera amb Mèxic mai no han deixat de ser creuats per comerciants legals i il·legals, traficants, treballadors i emigrants.

Les forces d'atracció en un espai més ampli que el dels Estats Units van acabar portant a la creació del Tractat de Lliure Comerç Canadà-Estats Units el 1989 i el Tractat de Lliure Comerç d'Amèrica del Nord, que també inclou Mèxic, cinc anys més tard. El desenvolupament de relacions econòmiques continentals cada vegada més intenses no solament ha reduït la solidesa de les fronteres, sinó que ha contribuït a modificar els equilibris territorials interns a cada país. Al Canadà, les reivindicacions de més autogovern i independència del Quebec han estat facilitades per l'expectativa que, amb un major accés als mercats nord-americans, disposaria d'alternatives econòmiques i més opcions respecte a la resta del Canadà. A Mèxic, algunes zones del nord han experimentat un creixement econòmic considerable, gràcies a la seva proximitat amb els Estats Units, mentre que el sud roman en la pobresa i les desigualtats internes augmenten.

2.2.2. Els estats a la UE

Els límits territorials de la majoria dels estats membres de la Unió Europea van ser establerts abans de la seva adhesió a la Unió. Tanmateix, la majoria d'aquests estats i les seves fronteres són relativament recents. Dels 27 estats, vuit tenen menys de 50 anys, 12 menys de 100 anys i en total 20 tenen menys de 200 anys, ja que majoritàriament es van crear com a resultat de la desa-

gregació de parts dels imperis austríac, alemany, britànic, otomà i rus, així com de les federacions de Txecoslovàquia i Iugoslàvia. En conjunt, la majoria dels estats de la UE són tan joves com la majoria dels estats dels EUA. Només set estats membres de la UE tenen orígens més remots en grans imperis del passat: Dinamarca, Espanya, França, Gran Bretanya, Holanda, Portugal i Suècia.

Estats i regions. La superfície mitjana d'un estat membre de la UE és de 150.000 km^2. La població dels sis estats membres inicials és gairebé la meitat de la població total (47%). Aquestes magnituds són comparables amb les corresponents dimensions dels estats dels EUA. Tanmateix, l'estat mitjà europeu actual té una població de més de 18 milions d'habitants, en contrast amb uns 6 milions en els estats dels EUA, com ja s'ha assenyalat. Les diferències són enormes: el país més poblat, Alemanya, amb més de 80 milions, és 200 vegades més gran que Malta, el menys poblat, amb menys de mig milió d'habitants.

Tant la mida dels estats europeus més grans com les diferències entre estats queden parcialment compensades per la descentralització interna i la fortalesa dels governs regionals. Hi ha 74 regions amb governs i assemblees elegits amb potestat legislativa en set dels majors estats de la UE (i 107 si es compten també les assemblees regionals escollides sense potestat legislativa). Junt amb els 20 estats unitaris amb una mida mitjana o petita, cada unitat política tindria per terme mitjà uns 5,3 milions d'habitants –una mida similar a la mitjana dels estats als EUA i també pròxima a la de l'estat independent al món, com ja s'ha dit.

El desenvolupament d'una creixent integració en el continent està modificant els vells equilibris territorials interns en els estats membres. A mesura que es van consolidant les fronteres exteriors de la Unió Europea, es desdibuixen les fronteres interiors tant entre els estats membres com en l'interior d'aquests.

Tan sols Alemanya i Àustria, que havien format els dos majors imperis a l'Europa central, estaven organitzats com a federacions abans d'integrar-se a la Unió Europea. Però posteriorment es van produir processos de descen-

tralització que van donar lloc a l'aparició de governs regionals a Bèlgica i a Itàlia des de la dècada de 1970, a Espanya i França (en el segon cas sense potestat legislativa) des de la dècada de 1980, al Regne Unit des de la de 1990 i a Polònia durant la de 2000. Aquests processos avancen a ritmes diferents i amb fórmules distintes, però tots ells es beneficien dels incentius i les oportunitats d'unes relacions interterritorials alternatives que els ofereix la seva pertinença a la Unió Europea i evolucionen en el sentit d'una descentralització creixent. Alhora són processos asimètrics, i algunes regions més destacades reivindiquen un major autogovern i fórmules institucionals especials, com ara Baviera, Flandes, la Llombardia, Friül, Sicília, el País Basc, Catalunya, Còrsega, Irlanda del Nord i Escòcia.

La cooperació interterritorial també es desenvolupa a través de les fronteres dels estats i permet la formació d'euroregions patrocinades per la Comissió Europea. A mesura que es difuminen les fronteres entre els estats, les regions veïnes en diferents estats tendeixen a coordinar interessos comuns. En l'actualitat hi ha 61 euroregions, majoritàriament situades a la zona del Benelux, a les fronteres d'Alemanya amb Àustria, Txèquia i Polònia, i entre els països escandinaus. Així mateix, mentre que alguns microestats són membres de la Unió Europea, com ara Luxemburg i Malta, altres que no pertanyen a la UE, com Andorra, Liechtenstein, Mònaco, San Marino i el Vaticà, hi mantenen relacions especials que els han dut a l'ús de l'euro i a l'obertura de fronteres amb els seus veïns.

Fronteres exteriors imperials. La Unió Europea va establir formalment el 1993 que les condicions que havien de complir els estats ja existents per adherir-se són unes institucions estables que garanteixin la democràcia i la vigència de la llei, una economia en condicions d'acomodar-se als grans mercats de la Unió, i la capacitat d'assumir les obligacions de pertànyer a la UE i de fer complir les seves normes i procediments. L'enfortiment de la Unió ha contribuït a mantenir i crear institucions democràtiques en el continent i en els nous candidats potencials a l'adhesió. Tanmateix, el compliment real d'aquestes condicions és en certa mesura desigual. En els territoris de la Unió Europea han existit i existeixen diverses fórmules per aplicar les condicions d'adhesió.

En primer lloc, moltes colònies europees a l'Àfrica, Àsia i el Carib van obtenir la seva independència després de la creació de la Comunitat Europea per les seves metròpolis. Entre aquestes colònies s'inclouen, per l'imperi britànic, Belize, Brunei, Hong Kong, les Maldives i Saint Kitts i Nevis; per l'imperi francès, Algèria, Djibouti i Vanuatu; per l'imperi danès, Groenlàndia i les Illes Fèroe; per l'imperi holandès, Guaiana (que es va convertir en Surinam); per l'imperi portuguès, Macao; per l'imperi belga, el Congo; i per l'imperi italià, Somàlia. Les colònies dels estats membres que continuen existint en l'actualitat no formen part de la Unió Europea, però hi han subscrit acords d'«associació», com succeeix amb els dominis britànics a les illes d'Anguilla, Bermudes, Caiman, Malvines, Montserrat, Pitcairn, Santa Helena, Turks i Caicos i Verges, els dominis francesos de Saint Barthélemy i Saint Martin i els dominis holandesos a Aruba i les Antilles.

Les anomenades «regions ultraperifèriques» i altres casos especials són, majoritàriament, illes d'origen colonial els habitants de les quals, a diferència dels de les colònies esmentades, són ciutadans de la UE, però gaudeixen d'exempcions fiscals especials. Entre aquestes regions s'inclouen, per part de la Gran Bretanya, les batllies de les illes del Canal, l'illa de Man i l'enclavament de Gibraltar; per França, els departaments de Guaiana, Guadeloupe, Martinica i Reunió, així com les «col·lectivitats» de Nova Caledònia, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polinèsia i Wallis i Futuna; per Espanya, la comunitat autònoma de les Illes Canàries i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla; per Portugal, les regions autònomes de les Açores i Madeira; per Grècia, el mont Athos; i per Finlàndia, la província autònoma d'Åland. (Malgrat la seva llunyania, alguns d'aquests territoris apareixen al mapa d'Europa dels bitllets d'euro.)

Preocupats per les enormes desigualtats econòmiques i les grans diferències culturals entre la majoria dels estats membres de la Unió Europea i la majoria dels països circumdants, els dirigents de la UE mantenen una «política de bon veïnatge» que inclou programes de suport econòmic i iniciatives respecte a les migracions massives. A l'est, la zona d'influència russa s'estén a diverses antigues repúbliques soviètiques: Bielorússia, Geòrgia, Moldàvia, Ucraïna, així com Armènia i l'Azerbaidjan al Caucas meridional. D'elles, Ucraïna i Geòrgia, en particular, són societats profundament dividi-

des. Hi va haver moviments democratitzadors, les anomenades revolucions «taronja» i «rosa», en aquests països el 2004, però la població s'ha mantingut dividida entre els partidaris d'Europa i els favorables a Rússia. Mentre que aquests països han estat convidats a ingressar a l'OTAN, i la UE els ha ofert acords de lliure comerç, Rússia ha mostrat el seu interès i la seva força mitjançant la intervenció militar a Geòrgia i l'amenaça a la Unió Europea de tallar temporalment el subministrament de gas a través d'Ucraïna.

Més enllà dels límits establerts de la UE, l'anomenat «Procés de Barcelona» s'esforça per construir una zona de pau i seguretat mitjançant la Unió per la Mediterrània, que inclogui els països àrabs del Nord de l'Àfrica i l'Orient Mitjà. Tanmateix, la Unió Europea no està intentant ampliar el seu territori amb cap d'aquests països. De fet, la sol·licitud d'adhesió del Marroc va ser rebutjada el 1987. La UE només està intentant fer del seu límit meridional una frontera estable.

2.2.3. Apèndix

Quadre 2.1 Estats a Amèrica i Europa

ESTATS UNITS D'AMÈRICA		ESTATS UNITS D'AMÈRICA	
ESTATS	POBLACIÓ	ESTATS	POBLACIÓ
Alabama	4.661.900	Minnesota	5.220.393
Alaska	686.293	Mississipí	2.938.618
Arizona	6.500.180	Missouri	5.911.605
Arkansas	2.855.390	Montana	967.440
Califòrnia	36.756.666	Nebraska	1.783.432
Carolina del Nord	9.222.414	Nevada	2.600.167
Carolina del Sud	4.479.800	Nou Hampshire	1.315.809
Colorado	4.939.456	Nou Mèxic	1.984.356
Connecticut	3.501.252	Nova Jersey	8.682.661
Dakota del Nord	641.481	Nova York	19.490.297
Dakota del Sud	804.194	Ohio	11.485.910
Delaware	873.092	Oklahoma	3.642.361
D. de Colúmbia	591.833	Oregon	3.790.060
Florida	18.328.340	Pennsilvània	12.448.279
Geòrgia	9.685.744	Rhode Island	1.050.788
Hawaii	1.288.198	Texas	6.214.888
Idaho	1.523.816	Tennessee	24.326.974
Illinois	12.901.563	Utah	2.736.424
Indiana	6.376.792	Vermont	621.270
Iowa	3.002.555	Virgínia	7.769.089
Kansas	2.802.134	Virgínia Occidental	1.814.468
Kentucky	4.269.245	Washington	6.549.224
Louisiana	4.410.796	Wisconsin	5.627.967
Maine	1.316.456	Wyoming	532.668
Maryland	5.633.597		
Massachusetts	6.497.967	*Mitjana*	*5.961.955*
Michigan	10.003.422	Total	304.059.724

Quadre 2.1 Estats a Amèrica i Europa *(continuació)*

ESTATS UNITS D'AMÈRICA	
ESTATS	POBLACIÓ
Alemanya	82.217.837
Àustria	8.331.930
Bèlgica	10.666.866
Bulgària	7.640.238
Dinamarca	5.475.791
Eslovàquia	5.400.998
Eslovènia	2.025.866
Espanya	45.283.259
Estònia	1.340.935
Finlàndia	5.300.484
França	63.753.140
Grècia	11.213.785
Hongria	10.045.401
Irlanda	4.401.335
Itàlia	59.619.290
Letònia	2.270.894
Lituània	3.366.357
Luxemburg	483.799
Malta	410.290
Països Baixos	16.405.399
Polònia	38.115.641
Portugal	10.617.575
Regne Unit	61.185.981
República Txeca	10.381.130
Romania	21.528.627
Suècia	9.182.927
Xipre	789.258

ESTATS UNITS D'AMÈRICA	
ESTATS	POBLACIÓ
Mitjana (27)	*18.424.260*
Total (27)	497.455.033

ESPAI ECONÒMIC EUROPEU I CANDIDATS A LA UE	
Sèrbia	7.379.339
Bòsnia	4.613.414
Croàcia	4.489.409
Macedònia	2.066.718
Kosovo	1.804.838
Montenegro	672.180
Albània	3.639.453
Islàndia	306.694
Noruega	4.660.539
Suïssa	7.604.467
Mitjana (37)	*14.451.137*
Total (37)	534.692.084

Fonts: U. S. Census Bureau 2009 i Nacions Unides 2009.

Quadre 2.2 Regions a la Unió Europea

Àustria	**8.032.900**
Alta Àustria	1.408.700
Baixa Àustria	1.597.600
Burgenland	281.300
Caríntia	561.200
Estíria	1.206.300
Salzburg	530.700
Tirol	703.600
Vorarlberg	366.500
Viena	1.678.400
Bèlgica	**10.656.368**
Brussel·les	1.080.790
Flandes	6.161.600
Valònia	3.413.978
França	**63.753.140**
Alsàcia	1.815.493
Aquitània	3.119.778
Alvèrnia	1.335.938
Borgonya	1.628.837
Bretanya	3.094.534
Centre	2.519.567
Xampanya-Ardenes	1.338.850
Còrsega	294.118
Franc Comtat	1.150.624
Illa de França	11.532.398
Llenguadoc-Rosselló	2.534.144
Llemosí	730.920
Lorena	2.335.694
Alta Normandia	1.811.055
Baixa Normandia	1.456.793
Nord-Pas de Calais	4.018.644
País del Loira	3.450.329
Picardia	1.894.355
Pirineus Centrals	2.776.822
Poitou-Charentes	1.724.123
Provença-Costa Blava	4.815.232
Roina-Alps	6.021.293
Alemanya	**82.217.837**
Baden-Württenberg	10.749.755
Baixa Saxònia	7.971.684
Baviera	12.520.332
Berlín	3.416.255
Brandenburg	2.535.737
Bremen	663.082
Hamburg	1.770.629
Hesse	6.072.555
Pomerània Occidental	1.679.682
Renània-Palatinat	4.045.643
Rin del Nord-Westfàlia	17.996.621
Sarre	1.036.598
Saxònia	4.220.200
Saxònia-Anhalt	2.412.472
Slesvig-Holstein	2.837.373
Turíngia	2.289.219
Itàlia	**59.619.290**
Piamont	4.401.266
Vall d'Aosta	125.979
Lombardia	9.642.406
Ligúria	1.609.822
Trentino-Alto Adigio	1.007.267
Vèneto	4.832.340
Friül-Venècia Júlia	1.222.061

Quadre 2.2 Regions a la Unió Europea *(continuació)*

Emília-Romanya	4.275.802
Toscana	3.677.048
Úmbria	884.450
Marques	1.553.063
Laci	5.561.017
Abruços	1.323.987
Molise	320.838
Campània	5.811.390
Apúlia	4.076.546
Basilicata	591.001
Calàbria	2.007.707
Sicília	5.029.683
Sardenya	1.665.617
Polònia	**38.115.909**
Baixa Silèsia	2.876.832
Cuiàvia i Pomerània	2.066.418
Gran Polònia	3.391.256
Łódź	2.551.633
Lublin	2.163.437
Lubusz	1.008.656
Masòvia	5.195.000
Opole	1.034.656
Petita Polònia	3.282.378
Podlàquia	1.191.925
Pomerània	2.215.100
Pomerània Occidental	1.692.355
Santa Creu	1.273.625
Silèsia	4.648.961
Subcarpàcia	2.097.276
Warmia i Mazury	1.426.401

Portugal	**10.617.575**
Portugal continental	10.128.751
Açores	245.806
Madeira	243.018
Espanya	**46.008.985**
Andalusia	8.202.220
Aragó	1.326.918
Astúries	1.080.138
Canàries	2.075.968
Cantàbria	582.138
Castella i Lleó	2.557.330
Castella-la Manxa	2.043.100
Catalunya	7.364.078
Comunitat de Madrid	6.271.638
Comunitat Valenciana	5.029.601
Extremadura	1.097.744
Illes Balears	1.072.844
Galícia	2.784.169
Regió de Múrcia	1.426.109
Navarra	620.377
País Basc	2.157.112
La Rioja	317.501
Regne Unit	**61.185.981**
Anglaterra	51.092.000
Escòcia	5.144.200
Gal·les	2.980.000
Irlanda del Nord	1.759.100
Mitjana	*3.968.058*

Font: Elaboració pròpia de l'autor. Vegeu Colomer, *Great Empires, Small Nations*. Londres: Routledge, 2007.

III. El disseny de les institucions

Amb l'establiment de límits externs i el control de fronteres, una nova unió pot desenvolupar un cert grau d'institucionalització interna, encara que s'hagi creat majoritàriament «des de dalt» en condicions democràtiques inicialment deficients. Amb normes institucionals perfectament definides per a la presa de decisions, la nova unió hauria d'aconseguir una major «lleialtat» dels seus ciutadans, la qual cosa constitueix una condició favorable per a l'estabilitat institucional i la capacitat de presa de decisions per a tot el seu territori.

Com s'exposarà en les pàgines següents, tant el marc institucional dels Estats Units d'Amèrica com el de la Unió Europea es basen en divisions «verticals» i «horitzontals» de poders entre institucions elegides o nomenades de diferents formes. Una divisió «vertical» de poders implica una distribució de competències entre governs a diferents nivells, inclosos els nivells local, estatal i de la unió. Els drets dels estats als EUA i el principi de subsidiarietat a la UE pretenen servir de guia per a la distribució de poders entre un conjunt «vertical» de nivells de govern. Tanmateix, en ambdós casos, es poden detectar fluctuacions en el poder relatiu de la unió, els estats i les regions o comtats en diferents períodes.

Una divisió «horitzontal» dels poders centrals legislatius, executius i judicials fomenta relacions simultàniament cooperatives i conflictives entre òrgans escollits o nomenats de diferents formes. En cap dels nous ordenaments constitucionals no es pot identificar una única institució que disposi de la «sobirania» o el poder de prendre la decisió definitiva. Tant als EUA com a la UE el pacte federal comporta dues cambres legislatives, que representen respectivament la població de la unió i els seus estats membres. Tanmateix, hi ha diferències significatives entre els dos marcs institucionals. Als EUA la divisió de poders se centra en la relació entre el Congrés legisla-

tiu bicameral (Cambra de Representants i Senat) i la Presidència executiva. A la UE també hi ha una legislatura bicameral (Parlament i Consell de Ministres), però l'executiu és dual (Consell Europeu i Comissió), cada un amb la seva respectiva presidència. Tanmateix, en ambdós casos la major part de les decisions s'han d'adoptar amb el suport consensuat d'àmplies majories polítiques.

Als Estats Units es va tardar molt temps a establir a la pràctica un sistema efectiu de «frens i contrapesos» recíprocs entre les institucions, el qual no va quedar clarament definit fins a començaments del segle XX. A la Unió Europea encara no s'ha completat l'aplicació d'algunes noves normes bàsiques de recent aprovació.

3.1. Dues convencions constituents

Tant la Constitució dels Estats Units d'Amèrica com la de la Unió Europea es van redactar en convencions especialment convocades amb aquesta finalitat. En ambdós casos, els autors de la constitució es van centrar en les característiques federatives de la unió i van dissenyar estructures complexes de divisió de poders i relacions interinstitucionals, en contrast amb fórmules de major concentració de poders típiques dels estats nacionals.

No obstant això, hi ha diferències importants entre els dos casos. Per als Estats Units, la Convenció constituent que es va reunir a Filadèlfia a finals del segle XVIII va ser el punt de partida de la Unió. A Europa, en canvi, la Convenció constituent es va reunir a Brussel·les a començaments del segle XXI després de diverses dècades de creixent unió i d'una sèrie de tractats de tipus constitucional. Mentre que les noves institucions de la Unió Americana es van crear de zero, en el moment d'iniciar-se la Convenció de Brusselles la Unió Europea disposava d'una estructura institucional que imposava més restriccions i que va orientar el debat cap a unes reformes que permetessin adaptar el marc prèviament existent.

Tant en la Convenció americana com en l'europea hi va haver controvèrsia entre els partidaris d'una unió federal més forta i els que preferien mantenir només relacions intergovernamentals flexibles o un vincle confederal. Tan-

mateix, mentre que els delegats americans provenien d'estats independents que s'havien unit temporalment en una confederació per motius d'autodefensa i guerra, els participants decisius en la Convenció europea representaven estats membres de la Unió Europea amb vincles jurídics i materials més sòlids entre si. En conseqüència, alguns líders d'estats independents a Amèrica van poder amenaçar de forma creïble amb renunciar a l'adhesió a la Unió i fins i tot buscar nous aliats internacionals, tal com van fer alguns delegats a Filadèlfia. En canvi, els costos d'abandonar la Unió eren superiors per als participants europeus.

D'aquesta manera, a Amèrica els delegats dels estats petits van ser socis de la coalició inicialment vencedora en la Convenció perquè sense ells el projecte de crear una unió hauria pogut fracassar i probablement no s'hauria aprovat cap constitució. Aquests delegats van aconseguir protegir importants drets dels estats en la nova jurisdicció federal i van obtenir així mateix certa sobrerepresentació en el marc institucional federal. A Europa, en canvi, on les possibles amenaces dels estats petits d'abandonar la Convenció eren menys creïbles, els estats més grans van poder imposar-se de forma més clara en les decisions institucionals més importants.

3.1.1. Els Estats Units a Filadèlfia

Després d'haver declarat la seva independència de la Gran Bretanya i d'haver lluitat contra les tropes imperials, la inicial Confederació d'Estats Nordamericans va adoptar una nova constitució que donaria lloc a la federació dels Estats Units d'Amèrica. La Convenció constituent es va reunir a Filadèlfia de maig a setembre del 1787, a iniciativa de l'assemblea legislativa de Virgínia, seguint la recomanació de James Madison. La Convenció estava integrada per 55 delegats de 12 dels 13 estats (Rhode Island se'n va absentar). El resultat de la Convenció va ser la Constitució dels Estats Units, que es va adoptar «a fi de formar una Unió més perfecta».

La Constitució va haver de ser ratificada per la majoria de les convencions dels estats en els mesos següents. Tanmateix, la campanya de ratificació no va ser senzilla. Tant a Rhode Island com a Carolina del Nord es va rebutjar inicialment la Constitució per referèndum popular i per la convenció de

l'estat, respectivament. En aquests estats, la Constitució va ser ratificada per unes noves convencions, després de l'elecció del primer President i del primer Congrés dels Estats Units i l'aprovació de deu esmenes constitucionals, en la majoria dels casos per satisfer les demandes d'aquells dos estats, entre d'altres. Les deu esmenes, conegudes generalment com la «Declaració de Drets», van reconèixer els drets individuals bàsics i l'imperi de la llei.

La Constitució dels Estats Units és molt breu; està estructurada en set articles amb només unes 4.400 paraules; amb les 27 esmenes que s'han aprovat fins ara, la seva extensió total no arriba a les 8.000 paraules. Se centra bàsicament en el disseny institucional de la Unió. Des del començament, els autors de la Constitució dels Estats Units van establir clarament que una estructura federal exigia un Congrés amb dues cambres. Tal com es va acordar finalment, els membres de la Cambra de Representants es distribuirien entre els «diversos estats que formin part d'aquesta Unió, d'acord amb el seu respectiu nombre [d'habitants]». En canvi, el Senat, que seria elegit pels òrgans legislatius dels estats, tindria el mateix nombre d'escons per estat, amb independència de la població.

Parlamentarisme o presidencialisme? La forma de govern que havia d'adoptar la nova i extensa comunitat política va ser objecte d'un intens debat. En la Convenció es van presentar tres propostes bàsiques. En primer lloc, es va presentar la proposta d'un règim parlamentari, en virtut del qual el cap de l'executiu seria elegit pel Congrés, com es disposava en el projecte federalista inicial elaborat pels delegats de Virgínia. Aquesta proposta era coherent amb la forma d'organització de la majoria dels estats de la Confederació, ja que en 8 dels 13 estats el governador era elegit per l'assemblea legislativa. No obstant això, la majoria d'aquests òrgans legislatius estatals, que s'elegien amb normes i mètodes més aviat primitius i rudimentaris, eren vulnerables a les crítiques d'ineficàcia i demagògia. Unes crítiques semblants podia rebre la proposta d'un règim parlamentari federal, ja que es basaria en un nou Congrés que probablement seria elegit de forma similar. Això va proporcionar arguments als defensors de la separació de poders entre l'executiu i el legislatiu. La proposta parlamentària, en implicar la creació d'un nou govern federal, comptava també amb l'oposició dels defensors dels poders dels estats fundadors.

La segona proposta, que pot associar-se principalment amb els republicans de Pennsilvània, defensava l'elecció directa del president pel poble a fi d'establir una clara separació de poders respecte al Congrés. Aquesta proposta coincidia amb la del model parlamentari en l'objectiu de crear un govern central fort. Però era especialment desfavorable tant per als estats petits, la influència dels quals en l'elecció presidencial directa hauria estat menor, com per al sud, on el dret a vot s'atorgava a proporcions de població bastant més reduïdes que al nord.

Finalment, els estats petits van proposar que l'executiu fos nomenat pels governs dels estats. Aquesta proposta per a l'elecció presidencial va ser defensada per un nombre reduït de participants de la Convenció, però amb un gran èmfasi perquè la seva existència política depenia d'alguna manera de la consolidació dels poders dels estats. Tal com s'ha exposat, és probable que sense el suport d'uns pocs estats, encara que petits, la convenció constituent no hagués pogut culminar amb èxit la seva tasca, ja que encara no s'havia definit la composició de la nova Unió.

La Convenció va votar a favor de diferents fórmules durant el procés d'elaboració, discussió, revisió i aprovació de propostes en diversos comitès. La proposta parlamentària va ser aprovada inicialment i en dues ocasions més. Tanmateix, l'oposició al parlamentarisme va créixer amb força, en especial amb l'argument que l'elecció del president per una assemblea nombrosa seria una ocasió per a la «intriga», «la conspiració i la corrupció». A la pràctica això no significava gaire més que la formació de coalicions majoritàries multipartidistes en el congrés, com les que s'acostumen a formar en els règims parlamentaris, però aquesta experiència era aliena als constituents americans de l'època.

El gir decisiu es va produir quan els republicans favorables a la separació de poders, portats pel temor que els infonia la ignorància del poble i la seva capacitat de ser manipulat, van rebaixar el suport a la seva pròpia fórmula d'elecció directa del president. Guiats aparentment per la capacitat de maniobra del delegat Gouverneur Morris, de Pennsilvània, els republicans van formar una coalició amb els delegats dels estats petits. Durant els últims dies de

la Convenció, l'assumpte va ser remès a un comitè del qual va sorgir una nova proposta capaç d'aglutinar tots els delegats oposats al parlamentarisme.

La nova fórmula d'elecció indirecta es basava en un Col·legi electoral integrat per electors que havien de comprometre el seu vot a un determinat candidat a president. Aquests electors serien elegits en cada estat en un nombre igual a la suma dels representants i els senadors federals de l'estat, amb la qual cosa s'atorgava als estats petits una sobrerepresentació a causa del nombre igual de senadors per estat. Això implicava que l'elecció del president quedaria separada del Congrés, com desitjaven els republicans, mentre que s'esperava que el seu procediment específic donés als estats petits molta influència en la decisió.

Tanmateix, també es va establir que, en cas que cap candidat no obtingués un suport majoritari dels electors en el Col·legi, l'elecció del president seria transferida a la Cambra de Representants, com en un règim parlamentari. Aquesta norma també era acceptable per als representants de Virgínia i els seus aliats. La Cambra de Representants escolliria sobre la base d'un vot per estat (el qual seria decidit per majoria dels representants de cada estat). D'aquesta manera s'atorgava als estats més petits una sobrerepresentació considerable. Sembla que la previsió més generalitzada en aquell moment era que proliferarien els «fills predilectes» dels diversos estats com a candidats presidencials, la qual cosa faria difícil que es formessin majories al Col·legi. Així, la Cambra de Representants acabaria elegint el president mitjançant la formació d'una coalició d'una majoria d'estats, independentment de la seva mida. De fet, els cinc primers presidents dels Estats Units van ser designats com a candidats per grups del Congrés entre els principals líders del procés d'independència (Washington, Adams, Jefferson, Madison i Monroe), la qual cosa implicava, per tant, un cert grau d'«intriga». El sisè president (el fill d'Adams), sense haver obtingut una majoria en el Col·legi, va ser nomenat per la Cambra de Representants malgrat haver quedat el segon tant en vots populars com en electors del Col·legi, el 1824.

No obstant això, alguns líders polítics d'estats grans van advertir aviat que els beneficiava unir-se al voltant de candidats presidencials capaços d'obtenir un suport ampli i guanyar al Col·legi abans que haver de negociar amb

estats petits a la Cambra de Representants. Encara que es requeria una majoria absoluta al Col·legi, el president dels Estats Units podia ser elegit amb el suport d'únicament majories relatives en alguns estats grans. El Col·legi d'electors va tendir a convertir-se en un òrgan de tràmit per ratificar el resultat de les eleccions.

En conjunt, la Constitució dels Estats Units va establir les regles d'una nova federació, que es va construir i institucionalitzar de forma efectiva durant les dècades següents. El tret institucional més característic de la Constitució dels Estats Units és la introducció d'eleccions separades i la divisió de poders entre la Presidència i les dues cambres del Congrés. Encara que inicialment la Constitució atorgava cert poder als estats petits, en realitat els estats més grans van tendir amb el temps a imposar-se en el procés institucional de presa de decisions.

3.1.2. La Unió Europea a Brussel·les

L'acumulació de normes de tipus constitucional a la Unió Europea ha estat el resultat d'un llarg esforç de disseny institucional. Els principals elements en el procés han estat: el Tractat de Roma, pel qual es va establir la Comunitat Econòmica Europea i l'expectativa d'«una unió cada vegada més estreta» (1957); el Tractat de fusió de les Comunitats del Carbó i de l'Acer, Econòmica i de l'Energia Atòmica, que va crear una única Comissió Europea i un únic Consell (1965); l'Acta Única Europea, que va permetre establir un mercat interior comú (1987); el Tractat de Maastricht, que va crear la Unió Europea amb «pilars» addicionals en defensa, justícia i política interior (1992); el Tractat d'Amsterdam, que va establir els principis bàsics per a l'admissió de nous membres i futures ampliacions (1997); el Tractat de Niça, que va reformar les institucions (2001); i el Tractat «pel qual s'estableix una constitució per a Europa» (2004), que mai no va ser ratificat i que va quedar parcialment substituït pel Tractat de Lisboa. Aquest darrer va ser acordat l'any 2007 i va entrar en vigor el desembre del 2009.

Una Convenció europea es va reunir a Brussel·les de febrer del 2002 a juliol del 2003, presidida per l'antic president francès Valéry Giscard d'Estaing, amb l'objectiu d'unificar tots els antics tractats i dissenyar fórmules eficients

i democràtiques per a la governança de la Unió Europea. La Convenció va estar formada per 105 membres, principalment dels parlaments estatals dels 15 estats membres i de 13 països candidats (incloent Turquia), a raó de tres membres per estat, més alguns membres del Parlament Europeu i dos de la Comissió Europea. El projecte va ser presentat i, en part revisat, en una Conferència Intergovernamental formada únicament per representants dels governs dels estats, d'octubre del 2003 a juny del 2004. Com a resultat, els caps d'estat i de govern van signar l'octubre del 2004 un «Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa.»

La Constitució europea hauria d'haver estat ratificada per tots els estats membres, però aviat va ser rebutjada en referèndum popular a França i a Holanda. Una nova Conferència Intergovernamental va substituir el document fracassat amb un nou Tractat de Reforma, també anomenat de Lisboa, el desembre del 2007. Aquest tractat va adoptar la majoria de les novetats introduïdes a la Constitució, però va ser presentat com una simple esmena dels antics Tractats de Roma i de Maastricht a fi d'evitar la complexitat d'un nou procés de ratificació. Tanmateix, aquest tractat tampoc no va poder ser ratificat en el termini previst, ja que va ser rebutjat mitjançant referèndum popular a Irlanda, el juny del 2008. Finalment, un nou referèndum a Irlanda va aprovar el Tractat de Lisboa l'octubre del 2009.

El text original de la Constitució de la Unió Europea era extremadament llarg, amb gairebé 100.000 paraules. A diferència de la Constitució dels Estats Units, l'europea no s'ocupava només d'assumptes institucionals sinó que contenia a més la «Carta dels Drets Fonamentals» (que equival aproximadament a una versió ampliada de la Declaració de Drets americana) i estava dedicada en gran part a «les polítiques i el funcionament de la Unió». El Tractat de Lisboa té aproximadament la meitat d'aquesta extensió.

Parlamentarisme o presidencialisme? Respecte a la forma de govern de la Unió Europea, durant la Convenció constituent es van presentar tres propostes bàsiques. En primer lloc, hi va haver la proposta d'instaurar un règim parlamentari, en virtut del qual el cap de l'executiu seria el president de la Comissió Europea elegit pel Parlament Europeu. Aquesta proposta va ser defensada pels parlamentaris de l'Alemanya parlamentària federal i els es-

tats petits i perifèrics, i va rebre el suport d'alguns membres federalistes del Parlament Europeu i dels observadors del Comitè de les Regions. Era una proposta coherent amb la forma en la qual s'organitzen la majoria dels estats a Europa, ja que el cap de l'executiu (és a dir, el primer ministre, canceller, president del consell de ministres o president de govern) és elegit pel parlament en 22 dels 27 estats membres.

En conseqüència, aquesta proposta implicava una presidència políticament feble i més aviat cerimonial del Consell Europeu, que quedaria només com una reunió informal dels caps de govern o estat amb els presidents de la Comissió i del Parlament. Des de la seva creació en la dècada de 1970, la presidència del Consell Europeu s'ha assignat per torn rotatori entre tots els seus membres per a un període de només sis mesos; així, doncs, amb 27 estats membres, cada estat en principi presidiria el Consell només una vegada cada 13,5 anys. Aquesta proposta també era coherent amb el caràcter simbòlic i no-executiu dels caps d'estat en la majoria dels països europeus, ja sigui monarques parlamentaris o presidents de república. Tanmateix, els presidents elegits directament tenen competències importants i formen executius duals amb el primer ministre a cinc països: Bulgària, França, Lituània, Polònia i Xipre. El Consell Europeu, encara que estigui privat d'un poder formal de decisió, havia estat un important controlador de l'agenda i, entre altres iniciatives, havia establert les condicions i el calendari per a l'acceptació de nous estats membres i associats. Molts dels seus membres, és a dir, els caps dels executius dels estats, volien institucionalitzar els seus poders reals.

Així, la segona proposta va ser més presidencialista. Va ser promoguda per Giscard, que abans de presidir la Convenció havia estat president de França i el creador *de facto* del Consell Europeu, i va rebre el suport dels presidents directament elegits de França i Polònia, així com dels poderosos presidents de govern d'altres països grans, com Itàlia i Espanya (a més de Turquia). Aquesta proposta concebia la figura d'un president de la Unió Europea, nomenat pel Consell Europeu, amb un mandat llarg de dos anys i mig renovable una sola vegada fins cinc anys. En la proposta inicial de Giscard, el «president» era definit com la «màxima autoritat de la Unió». S'incloïa la figura d'un vicepresident, un poderós «Comitè», equivalent en

la pràctica a un gabinet presidencial, i la institucionalització, amb periodicitat anual, d'un discurs presidencial sobre l'estat de la unió davant del Parlament. La proposta prenia alguna inspiració retòrica de la fórmula dels Estats Units, encara que les solucions específiques eren més properes al tipus de règim semipresidencial existent a França i els altres països esmentats anteriorment. Tanmateix, no es proposava una elecció directa. El «col·legi electoral» presidencial estaria format en aquest cas únicament pels caps dels executius dels estats, encara que Giscard va especular amb un possible «congrés» en el qual, a més, fossin presents els parlamentaris europeus. D'aquesta manera, el president de la Comissió es convertiria en una figura secundària, subordinada, que seria elegida i controlada tant pel Parlament com pel Consell Europeu.

Finalment, la major part dels parlamentaris de la Gran Bretanya i alguns d'altres estats perifèrics eren reticents a qualsevol reforma que pogués enfortir uns poders centrals de tipus federal. Des d'aquest corrent es va pressionar perquè es mantinguessin relacions només intergovernamentals o interestatals i no es creessin institucions més estructurades.

La Convenció va considerar diverses fórmules en diferents moments. El moment decisiu va ser l'acord francoalemany de gener del 2003 mitjançant el qual Alemanya va acceptar un president amb mandat llarg per al Consell Europeu i a canvi França donava suport a la fórmula d'un president de la Comissió elegit pel Parlament Europeu. A fi de limitar les competències del president del Consell, i en contrast amb la proposta inicial de Giscard, es va acordar que el president no tindria vicepresident ni gabinet. Alhora, el president de la Comissió seria elegit pel Parlament Europeu «tenint en compte les eleccions» per un període de cinc anys. Aquest executiu dual es complementaria amb un Alt Representant de la Unió Europea per a Afers Exteriors i Política de Seguretat, designat tant pel Consell com per la Comissió, que seria membre d'ambdós òrgans i Vicepresident de la Comissió.

Davant d'aquest acord ampli, els representants britànics, que es trobaven en una posició massa feble per frenar totes les reformes institucionals importants i no es plantejaven abandonar completament la Unió (encara que ja estan fora dels acords sobre la moneda i la seguretat), es van centrar en li-

mitar encara més les competències de les institucions d'àmbit europeu. En concret, van aconseguir que les polítiques de defensa i afers exteriors, d'impostos i de seguretat social es mantinguessin com a àmbits en els quals només podien adoptar-se decisions unànimes, atorgant d'aquesta manera un poder de vet a cadascun dels estats en aquestes àrees.

Per la seva part, els estats membres petits i perifèrics, que se sentien degradats per l'augment de les competències del Consell Europeu sota control dels estats grans, van demanar que s'ampliés la Comissió de manera que incorporés membres de tots els estats, encara que un nombre elevat de comissaris pogués reduir l'eficàcia d'aquesta institució a l'hora de prendre decisions. En realitat, es van dur a terme dures negociacions per revisar o mantenir la distribució de representacions entre els estats en cada una de les institucions principals, és a dir, el Parlament, la Comissió i el Consell de Ministres. Al final, l'aplicació de noves fórmules es va ajornar fins al 2017.

En conjunt, la Unió Europea ha mostrat certa voluntat de configurar una estructura institucional estable més enllà de les relacions que caracteritzen les organitzacions intergovernamentals. Les fórmules institucionals adoptades per al centre federal es troben, en certa manera, entre el règim «presidencial» o de «frens i contrapesos» dels Estats Units i el règim parlamentari típic de la majoria d'estats europeus. El règim semiparlamentari de la Unió Europea inclou tant una Presidència de la Unió com a una Comissió o govern dependent del Consell de Ministres i del Parlament. La diferència principal respecte a altres règims semiparlamentaris, com per exemple França, és que el president de la Unió no és elegit directament, sinó designat pels caps dels executius dels estats reunits en el Consell Europeu. També s'han manifestat certes inquietuds sobre la cooperació interinstitucional necessària perquè el procés de presa de decisions sigui eficaç. Tal com va expressar Giuliano Amato, vicepresident de la Convenció Constitucional Europea, l'últim dia de reunions: «he defensat l'Europa bicèfala, però cap animal no pot viure durant gaire temps amb dos caps.»

Malgrat tot, Europa encara no és una federació; es pot considerar que continua essent un «imperi», no només amb uns límits territorials encara per determinar, sinó amb diferents graus d'adhesió dels seus estats membres i

territoris als processos de presa de decisions en l'àmbit de la Unió. La possibilitat que té cada estat de romandre al marge d'alguns compromisos comuns i la insistència en el mecanisme d'una «cooperació reforçada» entre un petit grup de membres mostren que encara no s'ha assolit un alt grau de coherència institucional i cohesió a la presa de decisions.

3.2. El federalisme

Tant els estats d'Amèrica del Nord que van proclamar la seva independència com els d'Europa que han format la Unió havien declarat inicialment la seva «sobirania». La noció de sobirania territorial de cada estat implicava una doctrina tant de monopoli intern del poder com de no interferència en els assumptes d'altres estats. Tanmateix, la construcció d'un imperi i una federació de dimensions continentals implica que els estats renuncien al seu dret de prendre les decisions finals en tots els temes, en favor de certa distribució de poders entre múltiples nivells de govern, cada un amb diferents responsabilitats.

Certament, l'organització eficient de la majoria de comunitats polítiques per a la presa de decisions col·lectives aplicables pot exigir múltiples nivells de govern de diferents mides. Hi ha diverses escales territorials d'eficiència per a la provisió de béns com la seguretat contra enemics externs, les lleis que permeten el lliure comerç i una moneda comuna, les rutes de transport com ara carreteres i autopistes, la protecció de parcs naturals, la gestió d'aigües fluvials, l'administració de dret civil i de justícia, i serveis com l'eliminació d'escombraries, les escoles, les biblioteques o els museus. Cada unitat de govern i administració pot tenir una mida eficient i responsabilitats específiques per gestionar diferents àmbits de polítiques i béns públics. En un món ideal, cada bé públic podria ser proveït per una unitat governamental i administrativa específica que cobrís el territori de la seva escala eficient, tingués governants elegits i responsables, i es financés mitjançant impostos i altres recursos recaptats dels ciutadans que es beneficiessin de la seva provisió. Amb escales territorials diferenciades per a cada bé públic, s'identificarien clarament els beneficis i els costos i es reduirien les externalitats negatives fins a nivells mínims. A la pràctica, l'autogovern democràtic i la

provisió de béns públics a diferents escales s'han pogut compatibilitzar mitjançant la unió de petits governs territorials en una estructura federal major. El federalisme és precisament la tècnica d'aconseguir, simultàniament, els avantatges de diverses escales de serveis públics i del govern democràtic.

Aquesta és una idea que ja es va desenvolupar durant el procés de fundació dels Estats Units d'Amèrica. En concret, Thomas Jefferson va abordar la qüestió en aquests termes:

> «Els petits districtes i municipis [...] han demostrat ser la invenció més encertada mai dissenyada per l'enginy de l'home per a l'exercici perfecte de l'autogovern, i per a la seva conservació. En conseqüència, hauríem d'organitzar el nostre govern en:
>
> 1) la república federal general, per a tots els afers exteriors i federals;
> 2) la de l'estat, per a tot allò relacionat amb els nostres propis ciutadans exclusivament;
> 3) les repúbliques dels comtats, per als deures i els assumptes del comtat; i
> 4) les repúbliques municipals per als assumptes petits, encara que nombrosos, que afecten el veïnat.
>
> En el govern, tal com succeeix en qualsevol altra activitat de la vida, tots els assumptes, grans o petits, poden gestionar-se a la perfecció només mitjançant la divisió i subdivisió de competències.»
>
> (Carta a Sam Kercheval, 1816)

Aquesta quàdruple divisió bàsica es correspondria a Europa amb 1) la Unió Europea, 2) l'estat, 3) les regions i 4) els municipis, incloent ciutats i comunes. Tanmateix, malgrat la claredat del principi, les divisions específiques de poders entre els diferents nivells de govern que es van establir tant en la Constitució dels Estats Units com en els tractats de la Unió Europea van ocasionar alguns conflictes de competències, especialment entre el govern federal en expansió i els poders tradicionals atribuïts als estats. Als Estats Units, el principal àrbitre institucional entre el govern federal i els governs dels estats va ser

el Senat Federal, nomenat pels estats durant el segle XIX i, des que el Senat va passar a ser elegit de forma homogènia mitjançant sufragi directe en tots els estats des de començaments del segle XX, el Tribunal Suprem. A Europa, els conflictes de competències entre la Unió i els estats han estat arbitrats cada vegada amb major freqüència pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

3.2.1. Els drets dels estats americans

L'experiment americà de construir una federació democràtica nova de grans dimensions va suposar una ruptura amb la limitada oferta de formes de govern disponibles en aquella època. En primer lloc, la república o democràcia s'havia associat tradicionalment amb petites ciutats o comunes, com era el cas, en la seva època, de Venècia, els cantons suïssos o les províncies holandeses, així com el de moltes colònies britàniques a Amèrica del Nord en el moment de declarar la seva independència. Quan van formar una Confederació per lluitar contra el poder britànic, a fi de preservar la possibilitat de viure en democràcia les colònies van establir que «cada estat reté la seva sobirania, llibertat i independència». La Confederació va crear una assemblea en la qual cada estat tenia un vot, com si es tractés d'una organització diplomàtica o intergovernamental.

Posteriorment, les colònies nord-americanes van aprovar una constitució federal que creava els Estats Units, la qual cosa constituïa una gran novetat per la possibilitat d'implantar un govern democràtic en un territori molt extens. La Constitució suggereix que no existeixen ciutadans dels Estats Units, sinó únicament persones amb ciutadania dual en la Unió i en un estat. Amb la previsió que s'incorporarien nous estats, també es va establir que:

> «Els Estats Units garantiran a tot Estat integrat en aquesta Unió una forma republicana de govern.»

No obstant això, la nova Constitució va haver d'esmenar-se amb la denominada Declaració de Drets per ser ratificada per les assemblees dels estats. La desena esmena de la Declaració afirma:

> «Els poders no delegats als Estats Units per la Constitució ni prohibits per ella als estats, es reserven als estats respectivament, o al poble.»

Durant un llarg període, la divisió de poders en el sistema americà va comportar que el govern federal exercís competències en afers exteriors i defensa, així com en aranzels externs, immigració i la moneda comuna. Per la seva part, els governs dels estats mantenien les seves competències en la majoria de qüestions internes, incloses les relacionades amb l'economia (els recursos naturals, la propietat, les herències, el comerç, el sistema bancari i de crèdit, les regulacions laborals i de les empreses, les obres públiques), els assumptes socials (la família, la moralitat i la salut pública), així com els procediments judicials i penals, les lleis electorals i les normatives sobre el govern local.

Tanmateix, la denominada «clàusula elàstica» va obrir la porta a futures ampliacions de les competències federals. Tal com va establir la Constitució:

> «El Congrés tindrà facultat d'aprovar totes les lleis que siguin necessàries i convenients per exercir els poders anteriors i tots els altres que aquesta Constitució confereix al govern dels Estats Units o a qualsevol dels seus departaments o funcionaris.»

Durant un període inicial, diferents estats van respondre als constants intents d'expansió federal amb intents de secessió, la qual cosa mostrava que hi havia uns majors nivells d'adhesió dels ciutadans als estats que a la nova Unió. En la guerra contra la Gran Bretanya, l'estat de Connecticut pràcticament es va separar. Cinc estats al nord-est de Nova Anglaterra van manifestar la seva oposició tant a les restriccions al comerç exterior com als poders presidencials en temps de guerra, i van formar una convenció el 1814 que va amenaçar d'abandonar la Unió. Uns anys més tard, quan el Congrés federal va aprovar aranzels proteccionistes per als estats del nord el 1828 i el 1832, van ser els estats agrícoles i exportadors meridionals, encapçalats per Carolina del Sud i amb l'adhesió de Geòrgia, els que «van anul·lar» decisions federals dins de les seves fronteres territorials, les quals van ser imposades militarment per la presidència. Maine també es va separar de New Hampshire en ocasió de l'anomenat «compromís de Missouri».

Posteriorment, com és prou conegut, la qüestió de l'esclavitud va provocar una polarització extrema que va conduir a la secessió d'onze estats del sud i va desencadenar la Guerra Civil en el període 1861-65. Aquesta guerra va ser una de les més cruentes de la història, amb un total estimat de 620.000 morts, és a dir, aproximadament el 2% de la població total i un nombre superior al total de víctimes americanes en la revolució, la independència, les guerres contra Mèxic i contra Espanya, la Primera Guerra Mundial, la Segona Guerra Mundial i la guerra de Corea.

Curiosament, tant els grups favorables a l'esclavitud al sud com els contraris a ella al nord van invocar, als seus respectius territoris, els drets dels estats relatius a la regulació de la propietat dels esclaus i dels esclaus alliberats o escapats. De fet, Virgínia Occidental es va separar de Virgínia durant la guerra. Després del període de reconstrucció, es va restablir en part la situació prèvia pel que fa a la divisió de poders entre els governs de la Unió i dels estats. Encara que l'esclavitud va quedar abolida, diverses sentències del Tribunal Suprem en les dècades de 1880 i 1890 van introduir la doctrina «separats però iguals», que va legalitzar la segregació racial al sud.

De fet, la majoria del dret als Estats Units consisteix principalment en lleis estatals, que poden variar i varien considerablement d'un estat a l'altre. El dret federal té el seu origen a la Constitució, que atorga al Congrés el poder de promulgar estatuts amb finalitats limitades. Molts estatuts atribueixen a agències de l'executiu el poder de generar reglaments federals que també són d'aplicació directa. Al principi, les lleis federals es van centrar tradicionalment en àmbits en els quals la Constitució concedia expressament poder al govern federal, com els assumptes militars, les relacions exteriors, els aranzels i la moneda. Des de començaments del segle XX es va imposar un gir més favorable al govern federal. El dret federal es va estendre a àmbits com el transport i les comunicacions. Així, es va aplicar un impost federal permanent sobre la renda, a través d'una nova esmena constitucional a partir del 1913. Les polítiques del «Nou Tracte» promogudes pel president Franklin D. Roosevelt des del 1933 van incloure noves regulacions federals sobre les relacions laborals i la seguretat social, així com subsidis federals per als agricultors i altres ajuts públics controlats pel govern. Roosevelt va consolidar la major part de l'expansió dels poders federals al marge dels

òrgans legislatius i els governs dels estats, utilitzant per a això els aparells del seu partit polític a les ciutats, així com amenaces i coaccions als jutges del Tribunal Suprem. En la dècada de 1960, es va posar fi a la segregació racial en els estats del sud mitjançant lleis federals que comportaven un nou equilibri de poders en favor del govern de Washington.

Com si es tractés d'un moviment pendular, des d'inicis de la dècada de 1980 es va fer evident un retorn gradual del poder als estats amb l'anomenada «revolució de la devolució» i la doctrina del «nou federalisme». Les intervencions federals van començar a ser administrades majoritàriament no mitjançant programes estrictament definits, sinó a través de «transferències en bloc» que permetien als governs dels estats gastar els diners segons el seu propi criteri. Durant les últimes dècades, nombroses sentències judicials relatives a conflictes interterritorials, especialment sobre qüestions morals com l'ús de fàrmacs, l'avortament, el matrimoni homosexual, el suïcidi assistit, la possessió d'armes i la pena de mort, han restablert cert equilibri entre el govern central i els governs dels estats, implícit en el projecte federal.

3.2.2. La subsidiarietat europea

La progressiva integració d'estats tradicionals a la Unió Europea i la conseqüent cessió de poders a les institucions de la UE han qüestionat la validesa del principi de sobirania. Tots els governs estatals en la Unió han deixat de ser capaços de controlar les seves fronteres, defensar el seu territori i protegir el mercat intern de la manera com ho havien fet els estats tradicionals per afirmar el seu poder suprem incontestable.

Les lleis de la Unió Europea tenen prioritat sobre les lleis estatals i són vinculants per a les autoritats de cada estat. Durant algunes dècades, la majoria de la legislació de la UE va adoptar la forma de «directives» que els governs i els parlaments havien de transformar en lleis estatals, especialment per al funcionament del mercat comú. Però des de 1992, amb el Tractat de Maastricht de la Unió Europea, les institucions de la UE produeixen «reglaments» que són vinculants i d'aplicació directa en cada estat membre, sense necessitat que intervinguin els governs dels estats.

La qüestió sobre com s'haurien de dividir les facultats i competències entre els múltiples nivells de govern a Europa s'ha tractat amb ajuda de la doctrina de la subsidiarietat. El concepte de «subsidiarietat» va ser encunyat per pensadors socialcristians com a norma per limitar la intervenció dels poders polítics en els assumptes privats, però en països federals com Bèlgica i Alemanya ha implicat un biaix favorable a la descentralització.

El Tractat de Maastricht sobre la Unió Europea va establir que els seus membres estan:

> «resolts a continuar el procés de creació d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa, en la qual les decisions es prenguin de la forma més pròxima possible als ciutadans, d'acord amb el principi de subsidiarietat [...] En els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, la Comunitat intervindrà, conforme al principi de subsidiarietat, només en la mesura que els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres, ni a nivell central ni a nivell regional i local, sinó únicament de forma eficaç a nivell de la Unió a causa de la dimensió o dels efectes de l'acció considerada.»

Aquest principi va ser confirmat per la Constitució i el Tractat de Lisboa, que va establir el següent:

> «1. La delimitació de les competències de la Unió es regeix pel principi d'atribució. L'exercici de les competències de la Unió es regeix pels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.
>
> 2. En virtut del principi d'atribució, la Unió actua dins dels límits de les competències que li atribueixen els estats membres en els tractats per aconseguir els objectius que aquests determinen. Tota competència no atribuïda a la Unió en els tractats correspon als estats membres.
>
> 3. En virtut del principi de subsidiarietat, en els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, la Unió intervindrà només en cas que els objectius de l'acció pretesa no puguin ser

assolits de manera suficient pels estats membres, ni a nivell central ni a nivell regional i local, sinó únicament de forma eficaç a nivell de la Unió a causa de la dimensió o dels efectes de l'acció considerada.

Les institucions de la Unió aplicaran el principi de subsidiarietat de conformitat amb el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat. Els parlaments nacionals vetllaran pel respecte del principi de subsidiarietat d'acord amb el procediment establert en el Protocol esmentat.

4. En virtut del principi de proporcionalitat, el contingut i la forma de l'acció de la Unió no excediran del necessari per assolir els objectius dels Tractats. Les institucions de la Unió aplicaran el principi de proporcionalitat de conformitat amb el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.» (Art. 3b).

Aquestes normes tenen conseqüències importants per al procediment institucional de presa de decisions. En primer lloc, la Comissió Europea ha de demostrar que una activitat proposada per la UE supera el «test» de subsidiarietat, la qual cosa implica que està justificada sempre que tracti un problema de caràcter transfronterer, no distorsioni el comerç i generi valor afegit. Posteriorment, davant de qualsevol projecte d'acte legislatiu de les institucions europees, els parlaments dels estats poden consultar els parlaments regionals amb poder legislatiu i formular «dictàmens motivats» sobre la seva compatibilitat amb el principi de subsidiarietat. N'hi ha prou amb un terç dels membres del parlament d'un estat, o una quarta part si l'assumpte en qüestió es refereix a les àrees de llibertats, seguretat i justícia, per demanar que es revisi el projecte. Aquests dictàmens es poden remetre tant a la Comissió o, en el cas que el projecte legislatiu emani d'ells, a un grup d'estats membres, el Parlament o el Banc Central Europeu. Després de l'aplicació de mesures preventives dels governs estatals o regionals, el Tribunal de Justícia de la UE pot dur a terme un control jurisdiccional *a posteriori* de la legislació comunitària respecte de la seva compatibilitat amb el principi de subsidiarietat. Formalment, el Tribunal té competències per pronunciar-se en recursos per violació del principi de

subsidiarietat per un acte legislatiu, encara que ha tendit a no donar la impressió que pretén actuar com un tribunal constitucional.

Podria interpretar-se que el principi de subsidiarietat funciona únicament en favor dels estats. No obstant això, a més de la participació dels governs regionals en els parlaments d'estats federals, ja esmentada anteriorment, alguns governs regionals poden participar en el Consell de Ministres de la Unió Europea i expressar la seva opinió sobre la legislació comunitària que emana d'aquest organisme. En concret, un estat pot estar representat en el Consell de Ministres per un ministre regional, tal com succeeix periòdicament amb les regions de Bèlgica i els territoris d'Alemanya, i, juntament amb el ministre del Govern federal, els territoris d'Àustria, les nacions de la Gran Bretanya i les comunitats autònomes d'Espanya, especialment en assumptes d'agricultura, indústria, medi ambient, investigació, educació, cultura, planificació territorial i turisme. El Consell de Ministres de la UE pot ser presidit fins i tot per un ministre regional.

També el Comitè de les Regions pot interposar recursos en contra d'actes legislatius. El Congrés de Poders Locals i Regionals, una institució no comunitària, ha defensat l'aplicació del principi de subsidiarietat. Recentment, un Comitè de Ministres d'estats membres de la UE va ratificar els principis d'aquest Congrés amb la declaració següent:

> «Una de les bases d'una societat democràtica és l'existència d'una democràcia local i regional sòlida i eficaç de conformitat amb el principi de subsidiarietat inclòs a la Carta europea d'autonomia local, en virtut de la qual les responsabilitats públiques han de ser exercides preferentment per aquelles autoritats que estan més properes als ciutadans, tenint en compte l'abast i la naturalesa de les tasques públiques i les exigències d'eficiència i economia.» (2007)

A la pràctica, el principi de subsidiarietat funciona de forma diferent per a cada àmbit de polítiques. El principi ha estat promogut activament en determinades àrees socioeconòmiques en les quals els governs dels estats imposen normatives diferents i pretenen conservar la seva capacitat de decisió respecte a les polítiques redistributives (per exemple, en els subsidis de desocupació, malgrat la mobilitat laboral existent a tot Europa). Així mateix, s'ha aplicat

molt clarament el principi de subsidiarietat en àmbits com les polítiques mediambientals.

Al llarg del temps, poden identificar-se algunes fluctuacions en el poder relatiu de la Unió, els estats i les regions. Tanmateix, a la Unió Europea, el marc institucional per abordar les diferents demandes i negociacions encara no és tan estable com als Estats Units. El Tractat de Lisboa ha establert formalment el dret d'un estat a la secessió de la Unió, el qual podria ser usat com una amenaça en la negociació. Per damunt de tot, la possibilitat d'adoptar decisions no aplicables per un subconjunt de membres atorga als estats un poder real respecte a la Unió per intentar evitar una major integració en el nivell europeu.

3.3. La divisió de poders

Les institucions federals o quasifederals dels EUA i la Unió Europea es basen en complexos sistemes de divisió «horitzontal» de poders i «frens i contrapesos» entre institucions elegides per separat. Les fórmules utilitzades són diferents. Als Estats Units la divisió principal s'estableix entre el Congrés legislatiu i la Presidència executiva, com a conseqüència del sistema de govern heretat tant de la metròpoli com de les colònies britàniques a Amèrica del Nord. En canvi, a la Unió Europea l'esquema general és més proper a la forma semiparlamentària de govern que s'utilitza a França i alguns altres països. Amb qualsevol d'aquestes fórmules, una divisió «horitzontal» dels poders legislatiu, executiu i judicial propicia relacions al mateix temps cooperatives i conflictives entre els diferents òrgans elegits o designats per diferents mètodes. La construcció d'una majoria política prou gran que doni suport a decisions interinstitucionals constitueix una tasca complexa, que és impulsada de forma decisiva per l'acció de partits polítics de grans dimensions i amb una elevada capacitat d'agregació.

3.3.1. «Frens i contrapesos» als Estats Units

En un primer moment, quan les colònies britàniques d'Amèrica del Nord van declarar la independència, els Articles de la Confederació van conferir poders amplis al Congrés i no van preveure cap govern executiu separat. Tanmateix, quan es va adoptar una nova unió federal, es va dissenyar un equilibri de poders

diferent. Es va organitzar l'estructura de l'òrgan legislatiu amb la intenció de satisfer els objectius tant de la nova unitat (a la cambra baixa) com de protecció dels poders locals preexistents (a la cambra alta). En canvi, l'elecció d'un poder executiu unipersonal es va decantar fortament a favor de la unificació.

En general, el marc institucional adoptat per la Constitució dels Estats Units del 1789 era isomòrfic amb la majoria dels governs colonials i els governs emergents dels nous estats independents, amb un executiu, un legislatiu bicameral i una justícia independent. Tanmateix, es va dotar a la presidència de poders tradicionalment associats als monarques europeus, incloent la reelecció indefinida, el control de l'exèrcit i el poder de vet sobre la legislació. Eren uns poders més amplis fins i tot que els del Rei britànic en aquella època, ja que aquests ja havien estat significativament reduïts pel Parlament en un procés de reequilibri de les relacions interinstitucionals. Immediatament, la Presidència americana es va convertir en el punt central de la Unió, així com en el nucli per a la seva futura expansió territorial.

Va costar molt temps posar en pràctica un sistema efectiu de «frens i contrapesos» entre les institucions. Algunes de les normes bàsiques per a la Cambra de Representants, el Senat, la Presidència i el Tribunal Suprem dels Estats Units no van quedar definides de manera estable fins a principis del segle XX. Per a la Cambra de Representants, es van assignar els escons als estats en proporció amb la seva població, inicialment amb un total de 65 i amb la condició que el nombre de representants no fos major d'un per cada 30.000 habitants. Durant el segle XIX, el Congrés va augmentar periòdicament la mida de la Cambra de Representants per ajustar-se al creixement de la població. Però va fixar el nombre total d'escons en 435 el 1911. Pel fet que la població dels Estats Units s'ha més que triplicat des de llavors, a l'actualitat cada escó de la Cambra representa aproximadament 700.000 habitants per terme mitjà.

Es va permetre a cada estat escollir el seu propi sistema electoral per elegir els seus representants a la Cambra. Inicialment, vuit dels 13 estats fundacionals van optar per un districte electoral únic per a tot l'estat amb la regla de la majoria relativa. Aquesta opció era coherent amb les regles usades per a les institucions locals i estatals. Tanmateix, el sistema facilitava que un únic conjunt de guanyadors s'ho emportés tot, la qual cosa originava victòries aclaparado-

res d'un sol partit i un alt nombre de sistemes estatals unipartidistes. Aquest tipus de resultat electoral donava als representants d'alguns estats grans un poder de decisió considerable a la cambra federal. En canvi, els cinc estats fundacionals menors, així com la majoria dels nous estats que es van incorporar posteriorment a la Unió, van adoptar sistemes basats en districtes uninominals més petits, que permetien una major diversitat de representants estatals. Hi va haver diversos intents de generalitzar aquesta última regla, però el Tribunal Suprem va donar suport en repetides ocasions als drets dels estats a escollir les seves pròpies lleis electorals. Només des del 1970 s'han usat els districtes uninominals sense excepció a tots els Estats Units per a les eleccions a la Cambra de Representants.

La cambra alta federal, el Senat, està formada per dos membres de cada estat, independentment de la població. Amb 50 estats en la Unió, el Senat té actualment 100 escons. Inicialment, els senadors eren elegits per les assemblees legislatives dels estats, la qual cosa normalment conferia un gran poder en assumptes federals als governs estatals. No va ser fins a l'any 1913 quan es va establir l'elecció popular del Senat com a fórmula general per a tots els estats. Els senadors són elegits per a un període de sis anys, però al voltant d'un terç són escollits cada dos anys coincidint amb les eleccions a la Cambra de Representants.

Com s'ha esmentat, el President dels Estats Units és nomenat per un Col·legi Electoral format per electors elegits en cada estat amb una certa sobrerepresentació dels estats petits. Correspon a cada estat decidir el procediment per seleccionar els electors. Inicialment, en la majoria dels estats els electors van ser escollits per l'assemblea de l'estat, una fórmula que només va desaparèixer per complet el 1876. De forma alternativa, amb l'objectiu d'escollir els electors mitjançant vot popular, alguns estats van adoptar els mateixos districtes utilitzats per a la Cambra de Representants, a més del districte senatorial d'àmbit estatal, una fórmula que encara s'utilitza a Maine i Nebraska. En l'actualitat tots els altres estats i el districte de Colúmbia elegeixen els seus electors mitjançant el vot popular en un districte únic d'àmbit estatal, de manera que cada estat només dona suport a un candidat per a President, amb independència de la distribució dels vots entre els altres candidats.

Finalment, els membres del Tribunal Suprem són nomenats pel President i ratificats pel vot majoritari del Senat. Els jutges tenen mandat vitalici, que finalitza amb la seva mort, dimissió, jubilació o destitució, per la qual cosa resulta difícil per a un únic President controlar la designació d'una majoria dels membres del Tribunal. El nombre total de jutges, que inicialment era de sis, va canviar diverses vegades a mesura que l'ampliació de la Unió va donar lloc a la creació de nous districtes judicials, però va quedar fixat en nou a partir del 1869.

Avui en dia, hi ha diversos mecanismes per generar «frens i contrapesos» entre les institucions. Tant el Congrés com el President s'exerceixen un cert control recíproc. D'altra banda, mentre que els membres del Congrés poden ser reelegits de forma indefinida, el President només pot ser escollit per dos mandats (amb un total de vuit anys, tal com es va establir des de mitjan segle XX). El Senat ha de ratificar i pot rebutjar nomenaments presidencials per a càrrecs executius, incloent els de diversos membres del gabinet. Així mateix, el Congrés designa alguns funcionaris i controla agències administratives (entre les quals s'inclouen, per exemple, l'Agència dels EUA per al Desenvolupament Internacional o USAID, i l'Administració Nacional per a l'Aeronàutica i l'Espai o NASA). Per la seva part, el President pot limitar els poders del Congrés, especialment mitjançant el vet presidencial sobre la legislació congressual. Finalment, el Tribunal Suprem sotmet la legislació a revisió judicial.

Els partits polítics unificadors. Un desenvolupament fonamental per al funcionament d'aquest marc constitucional tan complex va ser la formació de grans partits polítics en tota la Unió. Com s'ha esmentat, el Col·legi electoral presidencial va ser dissenyat inicialment amb la previsió que cap candidat no seria capaç d'obtenir un suport majoritari en el conjunt dels estats. Tanmateix, el sistema va crear incentius per construir aquest suport ampli al voltant d'un candidat presidencial, encara que aquest tipus d'organització generés uns vincles de lleialtat poc intensos entre convocatòries electorals. Una elecció presidencial sempre tendeix a convertir-se en una contesa altament polaritzada que afavoreix la formació de dues grans faccions, grups, moviments o partits polítics. Es van començar a desenvolupar campanyes electorals a gran escala des de la dècada de 1840, encara que els dos principals partits polítics de l'actualitat només es van consolidar després de la Guerra Civil. Els dos partits també van ser capaços de mantenir certa cohe-

sió i continuïtat perquè a finals del segle XIX i principis del XX no es va formar cap partit socialista que pogués competir amb ells, a diferència del que va succeir en la majoria dels països europeus. Segons algunes hipòtesis, això es va deure en gran part al reclutament de treballadors entre grans masses d'immigrants de diferents orígens ètnics i fortes ambicions individualistes durant els períodes crucials d'industrialització i urbanització.

Els partits polítics dels Estats Units usen poderosos aparells organitzatius a nivell local, però en molts aspectes continuen essent coalicions d'organitzacions locals sota un paraigua comú facilitat en gran part per les eleccions presidencials. El sistema d'eleccions primàries, que es va generalitzar des de començaments de la dècada de 1970, ha demostrat ser capaç de reunir una varietat considerable de candidatures, propostes polítiques i orientacions ideològiques dins de dos grans blocs, que de fet inclouen un rang de posicions comparable a molts sistemes multipartidistes d'Europa; això és, socialdemòcrates, verds i liberals dins del Partit Demòcrata, i cristianodemòcrates, conservadors i populistes dins del Partit Republicà.

Amb freqüència, el suport al President i les majories a la Cambra de Representants i al Senat pertanyen a diferents partits polítics. No obstant això, els mecanismes de contrapès entre institucions amb diferent orientació partidista afavoreixen el poder compartit. Per poder adoptar una decisió conjunta, les principals institucions han d'agregar les diferents majories de partit en cada institució en una majoria més àmplia. El suport polític necessari per adoptar certes decisions en aquest sistema de divisió de poders va més enllà de l'exigència d'una majoria simple en cada institució. L'esforç d'agregar preferències diferents és similar al que es necessitaria en una única institució que prengués decisions mitjançant una regla de majoria qualificada. Sovint això obliga el President a intentar construir majories àmplies més enllà del seu propi partit per aprovar lleis i evitar futurs rebuigs. La disciplina de vot de partit en el Congrés és relativament baixa; durant moltes dècades, en aproximadament la meitat de les votacions de la Cambra de Representants, menys del 50% dels demòcrates o dels republicans van votar junts, encara que la cohesió de vot ha augmentat durant els últims 15 anys.

S'acostuma a assenyalar que les decisions conjuntes per institucions separades els membres de les quals representen diferents interessos o preferències

difícilment poden introduir innovacions. De fet, els obstacles imposats pels nombrosos frens institucionals poden consolidar polítiques socialment ineficients. Dit d'una altra forma, un sistema amb eleccions separades i governs dividits pot generar una «legitimitat dual» propensa al bloqueig o l'embús, és a dir, la paràlisi legislativa i el conflicte interinstitucional. Tanmateix, també pot observar-se que aquests mecanismes institucionals garanteixen que les decisions més importants es prenen per majories àmplies capaces d'evitar la imposició de la voluntat d'un grup petit o minoritari. Tal com va sostenir un dels autors de la Constitució, Alexander Hamilton:

> «Potser pugui dir-se que la facultat de prevenir lleis dolentes inclou la capacitat de prevenir lleis bones; i que pot usar-se tant per a un objectiu com per a l'altre. Però aquesta objecció tindrà poca importància per als qui poden valorar adequadament els problemes de la inconstància i mutabilitat en les lleis [...] ja que d'aquesta manera s'afavoreix una major estabilitat en el sistema de legislació.»
>
> (*The Federalist Papers*, núm. 73, 1788)

Diversos factors institucionals poden ajudar, doncs, a explicar l'estabilitat del règim polític de divisió de poders dels Estats Units. Tal com es va establir de manera més clara a començaments del segle XX, l'esquema del règim dels Estats Units comprèn un conjunt de «frens i contrapesos» entre institucions que està més clarament definit que en la seva etapa fundacional. Aquests mecanismes consisteixen, principalment, en la inclusivitat de la divisió «vertical» de poders entre el govern federal i els governs dels estats. Alhora, s'ha enfortit per diferents mitjans el paper del Congrés davant la Presidència. Els biaixos del sistema electoral per a la Cambra de Representants, basat en un guanyador únic per districte mitjançant majoria relativa, han quedat contrarestats en part per les eleccions primàries i altres formes de participació, especialment a nivell local i estatal, capaces d'incorporar en el procés diferents grups i opinions. Així mateix, en situacions de govern dividit, la propensió del bipartidisme a generar situacions de conflicte o paràlisi ha quedat reduïda gràcies a nivells importants d'inclusió no ideologitzada de demandes populars sobre qüestions concretes o locals i baixos nivells de disciplina de partit, els quals atorguen al Congrés una funció més rellevant en el procés legislatiu.

3.3.2. El consens europeu

Durant mig segle, les institucions de la Unió Europea van evolucionar des d'unes relacions més pròpies d'una organització internacional fins a altres de més semblants a una unió federal. Durant els primers 30 anys, del 1957 fins a mitjan 1986, la institució central va ser el Consell de Ministres, que estava format per representants dels governs dels estats membres. Atès que cada estat membre es considerava sobirà, tenia poder de vet sobre les decisions col·lectives, la qual cosa va suposar que la major part de decisions s'adoptessin per unanimitat. De fet, molts acords estratègics importants es van adoptar –també per unanimitat– en cimeres de Caps de Govern, que es van institucionalitzar com a Consell Europeu el 1974.

A partir de la creació de la Unió Europea pel Tractat de Maastricht el 1992, amb el lideratge del president de la Comissió, Jacques Delors, es va desenvolupar un tipus de relacions institucionals més properes al federalisme. Aquestes relacions van comportar una reducció del nombre de temes en els quals s'exigia la unanimitat en les decisions. Es van introduir diferents disposicions a fi de promoure la presa decisions mitjançant una combinació de majoria qualificada en el Consell de Ministres i majoria simple en el Parlament Europeu.

En l'actualitat, el marc institucional bàsic de la Unió Europea ha consolidat l'esquema legislatiu federal bicameral, amb el Parlament o cambra baixa com a representant dels ciutadans europeus en el seu conjunt i el Consell de Ministres com a cambra alta de representació territorial. Així mateix, s'ha adoptat una espècie de règim semiparlamentari amb un executiu dual, format pel Consell Europeu, presidencialista, i la Comissió, parlamentarista, similar al model usat en alguns estats membres, principalment França.

El Parlament Europeu, junt amb el Consell de Ministres, disposa d'importants poders de decisió, especialment en qüestions relatives al mercat únic i en la major part de les polítiques econòmica, social, mediambiental, d'investigació i tecnologia, i cultural, així com en el procés d'aprovació del pressupost de la UE. A més, les dues cambres comparteixen importants poders per al nomenament del president i el comitè executiu del Banc Central Europeu, del president de l'Institut Monetari Europeu i dels membres del Tribunal de Comptes. Com s'ha indicat anteriorment, el Parlament i el Consell

de Ministres també tenen importants competències en el nomenament i la destitució de la Comissió i el seu President.

Per a l'elecció popular directa dels membres del Parlament Europeu, tots els països usen alguna fórmula de representació proporcional. Cada estat membre pot adoptar les seves pròpies regles, que tendeixen a ser similars a les usades en les eleccions estatals, però el 1998 el Parlament Europeu va instar als estats a adoptar principis comuns per a l'elecció dels seus membres. Les excepcions més destacades són la Gran Bretanya i França, que usen regles de majoria per a les eleccions estatals, però han adoptat la representació proporcional per al Parlament Europeu.

El Consell de Ministres de la Unió Europea està format per representants dels 27 estats membres de la UE a «nivell ministerial» (la qual cosa implica que no només els membres dels governs dels estats, sinó també els ministres regionals poden assistir al Consell i fins i tot presidir-lo). El Consell s'organitza en nou consells sectorials, cada un integrat pel corresponent ministre del ram de tots els estats membres. El consell sectorial més important és el Consell d'Assumptes Generals, que està format pels ministres d'afers exteriors dels estats membres i, en la majoria de casos, el ministre o secretari d'estat responsable dels assumptes europeus. Un altre consell sectorial destacat és el Consell d'Assumptes Econòmics i Financers.

D'acord amb les normes que s'espera que es continuïn aplicant fins a l'any 2017, cada un dels 27 estats membres té un nombre de vots ponderats en el Consell, des dels 29 vots per als quatre països més grans (Alemanya, França, el Regne Unit i Itàlia) als tres vots del més petit (Malta), amb un total de 345 vots. La distribució dels vots presenta cert biaix en detriment dels països més grans, en correspondència amb el principi de representació territorial característic d'una cambra alta en un sistema federal. La majoria de decisions han d'adoptar-se per una majoria qualificada d'almenys 255 del total de 345 vots (aproximadament un 74%), que ha d'incloure almenys una majoria de 14 dels 27 estats membres. Aquesta regla, tanmateix, crea la possibilitat de formar una «minoria de bloqueig», capaç d'evitar que s'adopti una decisió nova, per tres estats grans junt amb qualsevol altre estat. Una regla alternativa més exigent, que s'usa per a decisions que no estiguin basades en una

proposta de la Comissió Europea, requereix 255 dels 345 vots ponderats i dos terços (18 de 27) dels estats membres. En ambdós casos, els vots han de representar almenys el 62% del total de la població de la UE.

Amb les noves regles que s'haurien d'aplicar en el futur, cada estat membre tindria un sol vot en el Consell, però les decisions es prendrien mitjançant l'anomenada regla de la «majoria doble», que exigeix l'aprovació d'un 55% dels estats (15 estats amb l'actual composició de 27) que representi en conjunt un 65% de la població de la UE. Aquesta regla està encara més esbiaixada contra els països més grans que la fórmula actual, amb la qual cosa es reforça el principi federal de representació territorial en el Consell. En dificultar l'adopció de decisions en el Consell, aquesta regla pot contribuir a equilibrar les relacions interinstitucionals en favor del Parlament.

La Comissió Europea, que és el govern de la UE, està formada actualment per un membre per cada un dels 27 estats que formen la Unió. El President de la Comissió pot ser considerat el Primer Ministre de la UE. El President i els comissaris tenen un mandat per un període de cinc anys per tal que coincideixi amb el del Parlament Europeu. En aquest període, gairebé tots els estats membres celebren eleccions que poden canviar la composició partidària, el lideratge o la composició personal dels corresponents governs estatals representats en el Consell de la UE. Això converteix la Comissió Europea en un òrgan bastant independent dels governs estatals i de la composició política de les altres institucions comunitàries. La Comissió es reuneix setmanalment a Brussel·les.

La Comissió disposa de la iniciativa per establir l'agenda de la UE, un ampli paper en el procés legislatiu per assegurar l'aplicació dels tractats, inclòs el dret a «formular recomanacions i emetre opinions», una funció mediadora entre les institucions comunitàries i els estats membres i el dret a portar a un estat membre davant del Tribunal de Justícia de la UE. La Comissió disposa de poders executius amplis en àrees delegades pel Consell, com per exemple l'agricultura, que desenvolupa a través del seu personal de gestió i administració. Finalment, la Comissió representa la Unió Europea en altres països i en moltes organitzacions internacionals.

El Consell Europeu, que és la presidència de la UE, està format pels 27 caps de govern o d'estat, assistits pels ministres d'afers exteriors, que es reuneixen amb el President de la Comissió Europea, el President del Parlament i l'Alt Representant per a Afers exteriors i de Seguretat. La funció del Consell Europeu és primordial a l'hora d'establir el programa d'acció que proporciona a la Unió Europea tant l'ímpetu com l'apatia del seu desenvolupament irregular i defineix les directrius polítiques generals. Així, el Consell Europeu estableix les condicions i el calendari per acceptar nous estats membres i associats. El seu President, que és una espècie de president de presidents, pot considerar-se el President de la Unió Europea i el seu màxim representant.

El Tribunal de Justícia de la Unió Europea està format per 27 jutges, un per cada estat membre, i vuit advocats generals. Els jutges tenen mandats de sis anys i es renoven per meitats cada tres anys. El Tribunal de Justícia ha de garantir que la legislació de la Unió Europea sigui interpretada i aplicada de forma idèntica en tots els estats membres i tingui preeminència sobre les lleis estatals i locals. El Tribunal té competències per resoldre conflictes entre les institucions de la UE, els estats membres i els ciutadans. En concret, pot conèixer recursos per incompliment d'una obligació (normalment interposats per la Comissió contra algun estat membre), per anul·lar decisions adoptades per les institucions de la UE (en general, interposats per algun estat membre), o per inactivitat, responsabilitat patrimonial o cassació (que poden presentar els ciutadans).

Els partits polítics unificadors. La capacitat de presa de decisions de les institucions de la Unió Europea i, en particular, del Parlament Europeu, s'ha desenvolupat considerablement gràcies a la capacitat d'agregació dels partits polítics d'àmbit europeu.

Paral·lelament a les successives ampliacions de la Unió Europea amb nous estats membres, un nombre cada vegada major de partits polítics han obtingut representació en el Parlament Europeu, fins a més de 160 el 2009. Tant les candidatures com les campanyes electorals i les motivacions del vot són en gran part locals. No obstant això, l'increment del nombre de partits d'àmbit estatal o regional en el Parlament ha generat graus creixents de concentració de diputats en un nombre reduït de Grups Polítics

Europeus. Els Grups Polítics Europeus tenen nivells notablement elevats i creixents de cohesió interna i participació dels parlamentaris. La proporció mitjana de membres individuals del Parlament que voten d'acord amb el seu Grup Polític Europeu ha augmentat amb el temps fins un 90%. Els Grups més grans –el Popular, el Socialista, el Liberal i el Verd– han assolit els nivells més alts de disciplina de vot, entre el 90% i el 95%.

Tradicionalment, a la Unió Europea ha predominat el pluralisme polític i el consens. El Parlament i el Consell solien tenir diferents majories polítiques a causa de la tendència en les eleccions a l'eurocambra al vot de càstig contra els governs en exercici a cada país i a la composició del Consell basada en aquests governs. Tanmateix, des de les eleccions del 2004 i del 2009 hi ha una majoria de centredreta, formada bàsicament per membres dels grups Popular i Liberal, en el Parlament, el Consell i la Comissió, així com en el Consell Europeu. La «cohabitació» típica, que va conduir a amplis acords consensuats en el Parlament amb participació dels dos principals partits, el Popular i el Socialista, ha estat substituïda per un clar domini de la centredreta en les institucions. En aquest context, la nova figura del President del Consell Europeu podria exercir una funció d'iniciativa política més ferma, convertint d'alguna manera la Comissió i el seu President en els seus col·laboradors, en lloc de figures independents, i reduint el paper del Parlament.

Tanmateix, en el Parlament se solen formar àmplies coalicions multipartidistes, de composició política canviant, per decidir sobre qüestions polítiques diverses. En el Consell, encara que només es requereix legalment una majoria qualificada, resulta freqüent que s'intenti buscar de forma deliberada un acord ampli, la qual cosa produeix moltes votacions unànimes. La presa de decisions consensual afavoreix el suport dels ciutadans i els representants en el marc institucional existent.

El consens i els acords entre els estats europeus també són promoguts per la consciència de tenir un llarg passat i l'expectativa d'un llarg futur en comú. Es poden realitzar concessions en algunes qüestions amb l'expectativa de rebre compensacions en d'altres. La llarga història de conflictes i guerres sagnants entre els estats, així com els desafiaments derivats dels nous canvis tecnològics i la conseqüent ampliació de les escales de les interaccions humanes, fan que

els principals actors europeus siguin conscients dels elevats costos que poden generar uns desacords greus al si de la UE. La «unitat en la diversitat» també es veu reforçada per mecanismes sancionadors en l'aplicació de les decisions de la UE, els quals han estat acceptats de fet com a mecanismes d'autoobligació pels representants dels estats membres.

En definitiva, els marcs institucionals bàsics dels EUA i la UE presenten semblances i diferències. En ambdós casos, el caràcter «federal» de la unió ha portat a establir dues cambres legislatives que representen respectivament la població de la unió en el seu conjunt i els seus estats membres: la Cambra de Representants i el Senat als EUA, i el Parlament i el Consell de Ministres a la UE. En canvi, mentre que l'executiu dels EUA es concentra en la Presidència, la UE ha desenvolupat un executiu dual amb la Presidència del Consell Europeu i la Presidència de la Comissió. En ambdós casos, tanmateix, el marc institucional suposa un complex sistema de «frens i contrapesos» que inclou grans acords i negociacions interinstitucionals i polítics.

3.3.3. Apèndix

Quadre 3.1 Pluralisme polític a la Unió Europea, 1979-2009

	ESTATS MEMBRES		PARTITS POLÍTICS	GRUPS POLÍTICS EUROPEUS	
	NOMBRE	NOMBRE EFECTIU	NOMBRE	NOMBRE	NOMBRE EFECTIU
1979	9	6,0	41	8	5,2
1984	10	6,6	46	9	5,3
1989	12	8,2	70	11	5,0
1994	12	8,1	95	10	4,6
1999	15	9,5	110	8	4,0
2004	25	10,6	170	9	4,3
2009	27	10,8	163	8	4,5

Nota: Les dades corresponen a la composició inicial del Parlament Europeu després de cada elecció. El «nombre efectiu» (N) és un índex de concentració d'escons que recull el nombre i la mida relativa de les unitats representades; es calcula mitjançant la fórmula $N = 1/\Sigma p_i^2$, on p és la proporció d'escons de l'estat membre, partit o grup *i*.
Font: Actualitzat de Josep M. Colomer ed. *Comparative European Politics*, 3a ed., Londres, Routledge, 2008.

IV. D'imperi a federació

La majoria d'estats del món han sorgit com a conseqüència de la desintegració d'imperis, i alguns imperis moderns han estat o estan essent construïts com un esforç d'unió a partir d'estats «sobirans» prèviament existents. Aquest és el cas dels Estats Units d'Amèrica, que van ser creats per estats que s'havien separat de l'imperi britànic per formar una nova unió i convertir-se amb el temps en una federació democràtica. De forma similar, la Unió Europea ha estat construïda durant els últims 50 anys per estats que majoritàriament es van formar a partir de la desintegració d'antics imperis.

La construcció dels imperis democràtics dels Estats Units d'Amèrica i la Unió Europea ha comportat processos d'expansió territorial a partir d'un nucli inicial d'estats que s'han desenvolupat en períodes diferents, però seguint models i camins comparables. A partir dels nuclis inicials –respectivament, les 13 antigues colònies al llarg de la costa atlàntica d'Amèrica del Nord i els sis estats membres en el centre d'Europa–, cada imperi va ampliar el seu territori durant diverses dècades fins a multiplicar aproximadament per tres o quatre el territori inicial, i per dos la població. L'assimilació de nous territoris i estats va exigir esforços cada vegada més intensos, atès el seu major allunyament del nucli inicial i unes poblacions considerablement diferents tant en termes econòmics com ètnics. En ambdós casos, l'expansió territorial va ser capaç d'assimilar noves unitats, relativament properes, al començament, però va haver d'adoptar fórmules més flexibles de vincle i associació amb territoris menys cohesius a les perifèries més llunyanes. En el cas dels Estats Units, el procés per establir els seus límits territorials bàsics es va desenvolupar durant més de 60 anys, mentre que a la Unió Europea aquesta etapa no ha finalitzat encara, després de més de 50 anys d'ampliacions.

El creixement territorial dels Estats Units es va dur a terme principalment cap a l'oest, ja que els membres fundadors es trobaven a l'est del continent. Les ampliacions de la Unió Europea, en canvi, atesa la ubicació central dels seus membres fundadors, s'han realitzat inicialment cap a l'oest i el sud, i posteriorment cap al nord i l'est. Durant aquests processos, en els límits de l'àrea ja integrada han existit territoris «de frontera» amb futur incert, que han estat objecte de disputa amb altres imperis. De manera més estable, les fronteres dels Estats Units es van establir a l'oceà Atlàntic a l'est, el Canadà i Alaska al nord, el golf de Mèxic al sud i l'oceà Pacífic a l'oest. Tanmateix, algunes d'aquestes fronteres, que van incloure límits relativament arbitraris des del punt de vista dels accidents geogràfics i la composició de la població, van ser conflictives i van provocar la insatisfacció i el rebuig a l'altre costat. En concret, hi ha hagut una constant inestabilitat política i migracions massives als Estats Units des de Mèxic, les illes del Carib i Amèrica Central.

Anàlogament, les fronteres de la Unió Europea estan fixades avui en dia en l'oceà Atlàntic a l'oest, l'oceà Àrtic al nord i el mar Mediterrani al sud. Però encara existeixen límits parcialment indefinits i objecte de disputa als Balcans, amb Turquia i en regions d'Europa oriental sota influència de l'imperi rus. La integració plena en la UE d'alguns d'aquests països pot dependre de la seva democratització i institucionalització pendents, i això pot convertir l'àrea en una espècie de «Salvatge Est» de la Unió. No integrar algunes zones podria comportar la persistència de conflictes, violència i migracions al voltant de la Unió Europea. Hi ha el risc que els Balcans es converteixin en el Carib d'Europa, amb característiques similars quant a inestabilitat interna, emigració massiva i hostilitat permanent envers la Unió, mentre que l'exclusió de Turquia d'Europa seria comparable a la de Mèxic respecte a la Unió americana, amb els conseqüents efectes d'aïllament i ressentiment.

Des de la seva fundació a finals del segle XVIII i durant més de 100 anys, els estats fundadors de la Unió americana van conservar els seus drets de «sobirania». Van existir institucions molt diferents al territori (inclòs el govern directe des de Washington) i els límits territorials de la unió van romandre indefinits. Els límits de la continuada expansió dels Estats Units només es van establir unes dècades després de la Guerra Civil interestatal i intraame-

ricana. Només llavors, a començaments del segle XX, la Unió va aconseguir organitzar tot el territori en estats amb assemblees i governadors electes; el Senat federal va passar a ser elegit amb regles homogènies en tots els estats i la creació de la Reserva Federal va imposar la unió monetària.

Des de l'acabament de la Segona Guerra Mundial, considerada com a guerra civil intraeuropea, i durant un període de més de 50 anys, la Unió Europea ha seguit un camí comparable a l'experiència nord-americana per eradicar la guerra i instaurar la seguretat, crear un gran mercat comú i establir el marc institucional per a la provisió de béns públics a gran escala en un territori ampli.

La supressió de les fronteres internes a la Unió Europea ha estat el resultat d'un llarg procés. Les fronteres econòmiques per al comerç, la investigació i el treball es van abolir formalment quan es «va completar» oficialment el Mercat Únic (1992), mentre que el lliure moviment de ciutadans, no només de treballadors, va ser establert pel Tractat de Maastricht (1993) i va quedar reforçat per l'Acord de Schengen entre un subconjunt d'estats membres (1999). Com ja havia succeït a Amèrica uns cent anys abans, la supressió de les fronteres internes, que menyscaba els poders dels estats, va crear una «zona de llibertat», però va provocar la demanda d'una zona de seguretat i justícia que reforça els poders de la Unió.

4.1. Integració i descentralització

L'estat mitjà dels EUA té actualment uns 6 milions d'habitants. L'estat mitjà de la UE té molta més població, uns 18 milions, però l'establiment de nombrosos governs regionals amb poders legislatius dins dels estats més grans aproxima la mida mitjana de les comunitats territorials europees al nivell americà, així com a l'estat mitjà al món.

L'establiment de fronteres exteriors fixes facilita a cada territori més opcions alternatives de relació amb altres territoris dins de la Unió, amb la qual cosa s'afavoreix l'augment dels intercanvis interns i el debilitament de les fronteres interiors. El comerç intracomunitari i l'especialització econòmica

dels diferents territoris tendeixen a reduir les desigualtats econòmiques interestatals generades prèviament per polítiques proteccionistes a nivell d'estat, les seves rivalitats i conflictes, i afavoreixen una cohesió a gran escala en termes culturals.

A Europa, les diferències en renda per càpita entre els estats membres es mantenen en una proporció de fins a 4 a 1, el doble que als Estats Units. De fet, les diferències de renda entre les regions són molt superiors, fins a 12 a 1, entre àrees com el centre de Londres, Brussel·les i Luxemburg, d'una banda, i Severozapaden al nord-oest de Bulgària i el nord-est de Romania, de l'altra. Encara que hi ha una creixent emigració des de regions relativament desfavorides, els seus governs també competeixen per les inversions estrangeres, principalment sobre la base d'uns costos laborals inferiors, i alhora intenten beneficiar-se de les polítiques redistributives a través dels subsidis de la UE. No obstant això, tal com va succeir en el passat als Estats Units, el lliure comerç a la Unió Europea redueix els avantatges previs dels estats grans per protegir els mercats dels productors locals. Alhora, el lliure comerç en una zona extensa fomenta l'especialització econòmica de regions petites, la qual cosa facilita la reducció de les diferències de renda per càpita.

Amb la finalitat d'aconseguir una major integració, la UE va introduir el concepte de «cohesió territorial» el 1986, junt amb l'objectiu de completar el Mercat Únic. En concret, la Unió pretén reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les distintes regions i el retard de les menys afavorides, incloent les zones rurals, les afectades per una reconversió industrial, les de menor densitat de població, les illes i les regions fronteres i muntanyoses. Els «fons estructurals» inicials van ser suplementats per l'anomenat «fons de cohesió», que es va limitar a estats amb una renda per càpita per sota del 90% de la mitjana europea. A la pràctica, aquests països van ser Espanya, Grècia, Irlanda i Portugal al sud d'Europa en la dècada de 1990, i Bulgària, Hongria, Polònia i Romania a l'est d'Europa des de la seva adhesió a la Unió.

L'augment de la integració europea provoca reestructuracions territorials internes dels estats més grans. En l'actualitat, els sis estats més extensos de la Unió Europea han adoptat fórmules de descentralització política amb parlaments i governs regionals electes, inclosos Alemanya (l'únic dels grans que ja

estava organitzat prèviament com una federació), Espanya, França, Itàlia, Polònia i el Regne Unit, així com Àustria i Bèlgica. La descentralització d'aquests estats es desenvolupa a ritmes diferents i amb fórmules diverses, però en tots els casos es beneficia de les oportunitats per a unes relacions interterritorials alternatives facilitades per la pertinença a la Unió Europea. Entre algunes de les seves unitats territorials hi ha una creixent tendència cap a la descentralització i l'asimetria.

En el marc d'una federació de grans dimensions amb un important grau d'integració, la independència i la pretensió de sobirania inicials dels estats fundadors, cada un amb les seves pròpies fórmules institucionals, tendeix a deixar pas a les relacions multilaterals. Els drets dels estats als EUA i el principi de subsidiarietat a la UE han estat proposats com a guies per a la distribució de poders entre un conjunt «vertical» de nivells de govern.

4.2. La construcció d'institucions federals

A nivell federal, l'arquitectura institucional tant dels Estats Units d'Amèrica com de la Unió Europea es caracteritza per un sistema complex de divisió «horitzontal» de poders i «frens i contrapesos» entre institucions elegides separadament. L'equilibri entre institucions, inclosa l'elecció de fórmules parlamentàries o presidencials, va ser present en els processos constituents d'ambdues unions. L'estructura dels Estats Units gira entorn de les relacions entre la Presidència i el Congrés elegits separadament. En canvi, la Unió Europea s'organitza d'una manera més semblant a un règim semiparlamentari amb un executiu dual: el Consell Europeu, de caràcter presidencialista, i la Comissió, parlamentarista. Tant a Amèrica com a Europa, es necessita la formació de complexes majories polítiques per donar suport a les decisions institucionals. En aquest aspecte resulta fonamental el paper de partits polítics d'àmbit continental, encara que es basin en organitzacions locals o estatals fortament autònomes.

La federalització de les polítiques públiques no ha seguit el mateix camí als dos costats de l'Atlàntic. Les guerres d'independència van impulsar els EUA a crear un exèrcit federal que ha acumulat un poder militar extraordinari.

La Constitució dels EUA va concedir al Congrés el poder de promulgar lleis federals («lleis», «estatuts» i «reglaments») que són d'aplicació directa, mentre que la UE produeix «directives», que han de ser transformades en lleis estatals, i «reglaments» d'aplicació directa. El govern federal dels Estats Units depèn en gran part d'un impost federal sobre la renda, mentre que la política fiscal de la UE es basa en un impost sobre les vendes, i encara permet als estats altres polítiques fiscals amb una capacitat redistributiva presumiblement major. Ambdues unions van donar certa prioritat a la creació d'una moneda i una política monetària comunes pel banc central, encara que els europeus van introduir majors regulacions per a la creació d'un mercat únic.

En l'actualitat, una diferència important en el grau de desenvolupament de la Unió als dos costats de l'Atlàntic es reflecteix en el fet que no tots els 27 estats membres de la Unió Europea estan igualment integrats. La inicial aliança militar sota el paraigua dels EUA, l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord, no inclou sis estats membres de la UE (Àustria, Finlàndia, Irlanda, Malta, Suècia i Xipre), mentre que, en canvi, integra alguns països que no són membres de la Unió (Islàndia, Noruega i Turquia). La moneda comuna, l'euro, es va introduir el 2002, encara que mantenint fora Dinamarca, la Gran Bretanya i Suècia, mentre que es preveu completar la integració en l'eurozona de la resta dels membres fins a un total de 24 estats el 2015. Els acords de Schengen relatius a la cooperació fronterera, policial i judicial, que van començar el 1985 amb un acord entre Alemanya, França, i els països del Benelux, no inclouen la Gran Bretanya i Irlanda (ni recents membres com Bulgària, Romania i Xipre) i, en canvi, han estat subscrits per alguns països que no són membres de la UE, com Islàndia, Noruega i Suïssa.

Una important conseqüència de la consolidació territorial i institucional d'una gran federació, como els EUA i la UE, és la seva capacitat de desenvolupar una política exterior. Els Estats Units es van crear inicialment com una unió contra un enemic exterior, la Gran Bretanya, i les seves hostilitats i aliances amb altres països van dependre d'aquest conflicte. Durant un llarg període, la seva política exterior es va centrar a definir i mantenir les seves fronteres. Només després de la seva consolidació territorial i institucional com a federació democràtica a començaments del segle XX, van poder els

EUA desenvolupar una política exterior de major abast, especialment amb la seva participació en les dues guerres mundials i en la guerra freda amb l'URSS. De forma semblant, la UE va néixer com una unió contra un enemic exterior, l'URSS, i en sòlida aliança amb els EUA. Aquesta s'ha debilitat des de la dècada de 1970 i especialment després de la Guerra Freda. Tanmateix, la UE no ha desenvolupat una política exterior comuna coherent i d'ampli abast, en gran part a causa de la manca d'unes fronteres definides de manera estable.

Totes aquestes diferències confirmen la idea que la Unió Europea encara es troba en una «etapa imperial», caracteritzada per una alta desigualtat econòmica, una baixa adhesió dels ciutadans a les seves institucions i una important diversitat de fórmules institucionals entre els seus membres. Tanmateix, com s'ha analitzat a les pàgines anteriors, l'esquema d'una unió federal potencialment més democràtica i eficient a Europa, capaç de promoure lleialtat en els seus ciutadans, està bàsicament dissenyat i positivament comprovat. La plena institucionalització de tots els territoris dels Estats Units, que va implicar una elevada cohesió social interna, va trigar uns 125 anys. A la Unió Europea, encara no s'ha assolit una fórmula constitucional consistent, sòlida i estable. A fi d'aconseguir aquest objectiu, la decisió més important que ha d'abordar la Unió Europea és l'establiment de clares fronteres exteriors, la qual cosa sembla ser una condició per avançar en estabilitat, consolidació i progrés.

Bibliografia

Territori

Comparativa

Alesina, Alberto i Enrico Spolaore (2003): *The Size of Nations. Cambridge*, MA–Londres: The MIT Press.

Colomer, Josep M. (2007): *Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State*. Londres i Nova York: Routledge. (*Grans imperis, petites nacions*. Barcelona: Proa, 2006. *Grandes imperios, pequeñas naciones*. Barcelona, Anagrama, 2006.)

Dahl, Robert A. i Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy* T. Stanford, CA: Stanford University Press.

Rokkan, Stein (1999): *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe* (ed. Peter Flora). Oxford: Oxford University Press.

Taagepera, Rein (1978a): «Size and Duration of Empires: Systematics of Size», *Social Science Research*, 7.

Talbott, Strobe (2008): *The Great Experiment. The Story of Ancient Empires, Modern States, and the Quest for a Global Nation*. Nova York: Simon and Schuster.

Van Creveld, Martin L. (1999): *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Von der Muhll, George E. (2003): «Ancient Empires, Modern States, and the Study of Government», *Annual Review of Political Science*, 6.

EUA

Faust, Drew Gilpin (2008): *This Republic of Suffering*. Nova York: Random House.

Gundersen, Joan R., i Marshall Smelser (1994): *American History at a Glance*. Nova York: HarperCollins.

Nugent, Walter (2008): *Habits of Empire: A History of American Expansion*. Nova York: Knopf.

Stein, Mark (2008): *How the States Got their Shapes*. Nova York: HarperCollins.

Trubowitz, Peter (1998): *Defining the National Interest. Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Turner, Frederick Jackson (1920): *The Frontier in American History*. Nova York: Henry Holt & Co.

UE

Ansell, C. K. i G. di Palma eds. (2004): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge i Nova York: Cambridge University Press.

Bartolini, Stefano (2005): *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Cooper, Robert (2003): *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*. Nova York: Atlantic Monthly Press.

Riker, William H. (1996): «European Federalism: The Lessons of Past Experience», a Joachim J. Hesse i Vincent Wright eds. *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Zielonka, Jan (2006): *Europe as an Empire*. Oxford: Oxford University Press.

Institucions

Comparativa

Colomer, Josep M. (2001): *Political Institutions*. Oxford i Nova York: Oxford University Press. (*Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, nueva ed. 2006.)

— (2010): *Science of Politics. An Introduction*. Nova York: Oxford University Press. (*Ciencia de la política. Una introducción*. Barcelona: Ariel, 2009.)

Fabbrini, Sergio (2007): *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*. Oxford i Nova York: Oxford University Press.

Menon, Anand, i Martin A. Schain eds. (2006): *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Nicolaidis, Kalypso, i Robert Howse eds. (2001): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

EUA

Bens, Walter ed. (1992): *After the People Vote. A Guide to the Electoral College*. Washington DC: American Enterprise Institute.

Grofman, Bernard i Donald Wittman eds. (1989): *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. Nova York: Agathon. (*El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.)

Hamilton, Alexander, James Madison i John Jay (1788) (1961): *The Federalist Papers*. Nova York: New American Library.

Jillson, Calvin (1988): *Constitution Making: Conflict and Consensus in the Federal Convention of 1787*. Nova York: Agathon.

Lowi, Theodore J. (1996) (2006): *The End of the Republican Era*. University of Oklahoma Press.

McDonald, Forrest (2001): *States' Rights and the Union: Imperium in imperio, 1776-1876*. Kansas: University Press of Kansas.

Ostrom, Vincent. (1987): *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Riker, William H. (1984): «The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787», *American Political Science Review*, 79, pp. 1-16.

UE

Algaba, E., J. M. Bilbao i J. R. Fernandez (2007): «The Distribution of Power in the European Constitution», *European Journal of Operational Research*, 176, 1: 752-766.

Colomer, Josep M. (2002): «How Political Parties, Rather than Member-States, Are Building the European Union», en Bernard Steunenberg, ed. *Widening the European Union: The Politics of Institutional Change and Reform*. Londres: Routledge.

— ed. (2008): *Comparative European Politics 3rd edition*. Londres: Routledge.

Gual, Jordi ed. (2004): *Building a Dynamic Europe. The Key Policy Debates*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Keating, Michael i John McGarry eds. (2006): *European Integration and the Nationalities Question*. London: Routledge.

Norman, Peter (2005): *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*. Brussels: EuroComment.

Nugent, Neill (2006): *The Government and Politics of the European Union*, 6th ed. Basingstoke: Palgrave-Macmillan; Durham: Duke University Press.

Peterson, John and Michael Shakleton (2006): *The Institutions of the European Union*, 2nd ed. Oxford i Nova York: Oxford University Press.

Índex de figures i quadres

Figura 2.1.	Expansió territorial dels Estats Units i de la Unió Europea	26
Figura 2.2.	El Sacre Imperi Romanogermànic i els membres fundadors de la Comunitat Europea	28
Quadre 2.1.	Estats a Amèrica i Europa	37
Quadre 2.2.	Regions a la Unió Europea	39
Quadre 3.1.	Pluralisme polític a la Unió Europea, 1979-2009	72

Altres col·leccions del Servei d'Estudis

Totes les publicacions estan disponibles a Internet:
www.laCaixa.es/estudis
Correu electrònic:
publicacionsestudis@lacaixa.es

INFORME MENSUAL
Informe sobre la situació econòmica

THE SPANISH ECONOMY MONTHLY REPORT
Versió anglesa de l'Informe Mensual

ANUARIO ECONÓMICO DE ESPAÑA 2009
Selección de indicadores
Edició completa disponible a Internet

COL·LECCIÓ COMUNITATS AUTÒNOMES
1. **L'economia de Galícia: diagnòstic estratègic**
2. **L'economia de les Illes Balears: diagnòstic estratègic**
3. **L'economia d'Andalusia: diagnòstic estratègic**
4. **L'economia de la Regió de Múrcia: diagnòstic estratègic**

CÁTEDRA "la Caixa" ECONOMÍA Y SOCIEDAD
1. **El tiempo que llega. Once miradas desde España** José Luis García Delgado (editor)

DOCUMENTS D'ECONOMIA "la Caixa"
1. **El problema de la productivitat a Espanya: Quin és el paper de la regulació?** Jordi Gual, Sandra Jódar-Rosell i Àlex Ruiz Posino
2. **L'ocupació a partir dels 55 anys** Maria Gutiérrez-Domènech
3. ***Offshoring* i deslocalització: noves tendències de l'economia internacional** Claudia Canals
4. **Xina: Quin és el potencial de comerç amb Espanya?** Marta Noguer
5. **La sostenibilitat del dèficit exterior dels Estats Units** Enric Fernández
6. **El temps amb els fills i l'activitat laboral dels pares** Maria Gutiérrez-Domènech
7. **La inversió estrangera directa a Espanya: què podem aprendre del tigre celta?** Claudia Canals i Marta Noguer
8. **Telecomunicacions: som davant d'una nova etapa de fusions?** Jordi Gual i Sandra Jódar-Rosell
9. **L'enigmàtic món dels *hedge funds:* beneficis i riscos** Marta Noguer
10. **Llum i ombres de la competitivitat exterior d'Espanya** Claudia Canals i Enric Fernández
11. **Quan costa anar a la feina? El cost en temps i diners** Maria Gutiérrez-Domènech
12. **Conseqüències econòmiques dels cicles del preu de l'habitatge** Oriol Aspachs-Bracons
13. **Ajuts públics en el sector bancari: rescat d'uns en perjudici d'altres?** Sandra Jódar-Rosell i Jordi Gual
14. **El caràcter procíclic del sistema financer** Jordi Gual
15. **Factors determinants del rendiment educatiu: el cas de Catalunya** Maria Gutiérrez-Domènech
16. **El retorn del *decoupling*? Mite i realitat en el desacoblament de les economies emergents** Àlex Ruiz

"la Caixa" ECONOMIC PAPERS

1. Vertical industrial policy in the EU: An empirical analysis of the effectiveness of state aid Jordi Gual and Sandra Jódar-Rosell

2. Explaining Inflation Differentials between Spain and the Euro Area Pau Rabanal

3. A Value Chain Analysis of Foreign Direct Investment Claudia Canals and Marta Noguer

4. Time to Rethink Merger Policy? Jordi Gual

5. Integrating regulated network markets in Europe Jordi Gual

6. Should the ECB target employment? Pau Rabanal

"la Caixa" WORKING PAPERS

Disponible només en format electrònic a: www.laCaixa.es/estudis

01/2008. Offshoring and wage inequality in the UK, 1992-2004 Claudia Canals

02/2008. The Effects of Housing Prices and Monetary Policy in a Currency Union Oriol Aspachs and Pau Rabanal

03/2008. Cointegrated TFP Processes and International Business Cycles P. Rabanal, J. F. Rubio-Ramírez and V. Tuesta

01/2009. What Matters for Education? Evidence for Catalonia Maria Gutiérrez-Domènech and Alícia Adserà

02/2009. The Drivers of Housing Cycles in Spain Oriol Aspachs-Bracons and Pau Rabanal

01/2010. The impact for Spain of the new banking regulations proposed by the Basel Committee "la Caixa" Research Department

SERVEI D'ESTUDIS DE "la Caixa"

Consell Assessor

El Consell Assessor orienta el Servei d'Estudis en les tasques d'anàlisi de les polítiques econòmiques i socials que puguin ser més eficaces per al progrés de la societat espanyola i europea. Formen part del Consell:

- Manuel Castells
  Universitat Oberta de Catalunya i University of Southern California
- Antonio Ciccone
  ICREA-Universitat Pompeu Fabra
- Luis Garicano
  London School of Economics
- Josefina Gómez Mendoza
  Universidad Autónoma de Madrid
- Mauro F. Guillén
  Wharton School, University of Pennsylvania
- Inés Macho-Stadler
  Universitat Autònoma de Barcelona
- Massimo Motta
  Barcelona GSE - Universitat Pompeu Fabra
- Ginés de Rus
  Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
- Robert Tornabell
  ESADE Business School
- Jaume Ventura
  CREI-Universitat Pompeu Fabra

Direcció

- Jordi Gual
  Sotsdirector General de "la Caixa"

Disseny, maquetació
i impressió: www.cege.es
D.L.: B. 26780-2010
ISBN: 978-84-693-3022-7

Últims números publicats en la Col·lecció Estudis Econòmics

26. L'EURO: BALANÇ DELS TRES PRIMERS ANYS
Joan Elias (director), Pere Miret, Àlex Ruiz i Valentí Sabaté

27. L'AMPLIACIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA. EFECTES SOBRE L'ECONOMIA ESPANYOLA
Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero i Francisco J. Velázquez

28. INTERNET: SITUACIÓ ACTUAL I PERSPECTIVES
Fèlix Badia

29. EL GOVERN DE L'EMPRESA *(Exhaurit)*
Vicente Salas Fumás

30. LA BANCA A L'AMÈRICA LLATINA. REFORMES RECENTS I PERSPECTIVES
Josep M. Liso, Montserrat Soler, Montserrat Manero i Maria Pilar Buil

31. ELS NOUS INSTRUMENTS DE LA GESTIÓ PÚBLICA
Guillem López Casasnovas (director), Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza i Ivan Planas Miret

32. LA COMPETITIVITAT DE L'ECONOMIA ESPANYOLA: INFLACIÓ, PRODUCTIVITAT I ESPECIALITZACIÓ
Francisco Pérez (director), Pilar Chorén, Francisco J. Goerlich, Matilde Mas, Juliette Milgram, Juan Carlos Robledo, Ángel Soler, Lorenzo Serrano, Deniz Ünal-Kesenci, Ezequiel Uriel

33. LA CREACIÓ D'EMPRESES. UN ENFOCAMENT GERENCIAL
Josep Maria Veciana

34. POLÍTICA AGRÀRIA COMUNA: BALANÇ I PERSPECTIVES
José Luis García Delgado i M. Josefa García Grande (directors)

35. LA GENERACIÓ DE LA TRANSICIÓ: ENTRE LA FEINA I LA JUBILACIÓ
Víctor Pérez-Díaz i Juan Carlos Rodríguez

36. EL CANVI CLIMÀTIC: ANÀLISI I POLÍTICA ECONÒMICA. UNA INTRODUCCIÓ
Josep M. Vegara (director), Isabel Busom, Montserrat Colldeforns, Ana Isabel Guerra i Ferran Sancho

37. EUROPA, COM AMÈRICA. ELS REPTES DE CONSTRUIR UNA FEDERACIÓ CONTINENTAL
Josep M. Colomer

Els processos de construcció dels Estats Units d'Amèrica des de finals del segle XVIII i de la Unió Europea des de mitjan el segle XX són les principals mostres que pot existir una vasta unitat política d'àmbit continental basada en principis democràtics. Tanmateix, mentre la Unió Europea continua sent un projecte ple d'incerteses, l'experiència prèvia de la construcció dels Estats Units d'Amèrica constitueix la millor referència per a l'avanç cap a una federació democràtica.

En aquest nou volum de la Col·lecció Estudis Econòmics del Servei d'Estudis de "la Caixa", Josep M. Colomer mostra que els límits territorials de la Unió Europea, com el seu moment els de la Unió americana, no estan determinats per la geografia o el destí, sinó que reflecteixen la capacitat que té la unió d'assimilar i institucionalitzar coherentment els seus components. La construcció d'un imperi a partir d'estats ja existents implica la renúncia a una única font de sobirania a favor d'una divisió de poders entre múltiples nivells de govern.

Josep M. Colomer és membre electe de l'Acadèmia Europaea i soci vitalici de l'Associació Americana de Ciència Política. Autor de més de 30 llibres publicats en sis idiomes.

00151116412 4

FSC
www.fsc.org
MIXT
Paper procedent de fonts responsables
FSC® C015618

ELEMENTAL CHLORINE FREE GUARANTEED

Edició electrònica disponible a Internet:
www.laCaixa.es/estudis