

Reflexión sobre os valores (de Europa)



Data de recepción _[27.05.2011]

Data de aceptación _[27.05.2011]

& **Resumo/Abstract:** *Un fenómeno curioso, valores nobres, defendidos con firmeza: democracia, prosperidade e solidariedade, dereitos humanos, Estado de dereito, cidadanía europea, nada menos. Si, a Unión Europea é un sistema xurídico que sitúa o individuo no centro. Pero, no seu modus operandi, milita curiosamente en contra das virtudes que son necesarias para conseguir, e deben ser consecuencia, deses mesmos valores. ¿Que foi do famoso aforismo de Monnet: «Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes»? Dun éxito increíble para unir os nosos Estados. Moito máis cuestionable no que se refire á súa profunda busca espiritual.*

Neste punto é onde a discusión adoita dirixirse cara ás solucións políticas necesarias: ¿Que debería facer a Unión? ¿Como poderíamos ou deberíamos reformala para evitar, ou polo menos minimizar, algunhas destas consecuencias imprevistas?

O paso «cara á política» é en si mesmo parte do problema: de responsabilizar os outros, de atallar o problema en termos tecnocráticos, de gobernanza. A transformación, se existe, debe buscarse nunha maior atención ás dimensións espirituais das nosas vidas e as dos nosos fillos; a forma en que pensamos nas nosas e educamos e cultivamos as súas. A educación relativa ás virtudes necesarias de decencia e verdadeira solidariedade humana, se se consegue, pode contrarrestar con moito o case inevitable impacto da estrutura e o proceso de gobernanza.&

& **Palabras clave:** Unión Europea, identidade europea, principios fundamentais, dereitos humanos.

I. VALORES: HISTORIA E HISTORIOGRAFÍA

É bastante común, aínda hoxe, contar unha historia da integración europea segundo a cal esta era orixinalmente un proxecto económico que se transformou pouco a pouco nun proxecto político. O propio preámbulo do Tratado de París, polo que se constitúe a Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro a principios dos 50, desmente esta idea. Copia a linguaxe directamente da Declaración Schumann e dá fe de que, desde os seus comezos, a integración europea foi un proxecto con obxectivos políticos profundos, que utilizou instrumentos económicos como medio para conseguir estes fins políticos. Tales fins non eran simplemente unha nova forma de xustificar o interese nacional dos seus socios (aínda que, naturalmente, tamén o era), senón que se baseaban nunha serie de valores que formaron parte dos seus cimentos desde o principio.

Ao analizar o famoso aforismo de Monnet –*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*–, decatámonos de que os metaobxectivos do proxecto ían mesmo máis alá da política. Tiña unha dimensión espiritual: redefinir as relacións humanas, a forma en que as persoas se relacionan entre elas e coa súa comunidade. Que tivese esta dimensión espiritual non resulta sorprendente se lembramos o contexto histórico –o horror da II Guerra Mundial– no que foi concibido o proxecto de integración europea, así como o profundo compromiso relixioso dos seus pais fundadores. Non caiba dúbida: o proxecto e o proceso constituían tamén exemplos de *realpolitik* de primeiro nivel. Pero isto tampouco debería sorprendernos, polas mesmas razóns (o momento histórico e a biografía política daqueles mesmos homes): deberíanse evitar as motivacións e explicacións monolíticas cando se atenden os asuntos de todos os homes e mulleres e, especialmente, os dos homes e mulleres do servizo público.

O discurso da integración europea, polo tanto, combinou desde os seus comezos dúas liñas diferenciadas –a funcional e a idealista–, pragmatismo e valores, combinados. Así, unha das reivindicacións de orixinalidade da construción europea fora a idea de que o que constituía non era soamente útil, senón tamén a expresión de profundos valores que transformarían as relacións humanas: *Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*.

Para abordar os valores, en lugar de articular unha teoría normativa da integración europea, o que propoño é de carácter empírico: identificar o contido do discurso de valores no plano fáctico, situalo de forma conceptual e examinalo criticamente a continuación.

O discurso substantivo dos valores adoita implicar dúas triloxías:

A primeira triloxía constituía unha manifestación directa das circunstancias europeas arredor de 1951. Para a xeración que sufriu os horrores da guerra, os estragos da necesidade (inflación de tres cifras, aforros de toda unha vida perdidos, fame...) e que foi testemuña dos mortíferos –xenocidas– excesos do nacionalismo, a paz, a prosperidade e, a falta dunha palabra mellor, o supranacionalismo (como referencia para as disposicións deseñadas para combater os excesos do Estado nación) expresaban a súa nobre visión, a «santísima trindade», do proxecto.

Esta xeración está desaparecendo. A maior parte das poboacións europeas, incluída a actual *clase politique*, creceu nunha Europa radicalmente distinta á dos seus pais. É posible que unha denominación apropiada para esta xeración sexa a de «xeración Schengen», para os que viaxar de Estrasburgo a Karlsruhe ou de París a Bruxelas é o mesmo que viaxar de Mannheim a Karlsruhe ou de París a Lille. Xa hai 15 anos, resultaba cómico, simpático e inspirador ver os envellecidos Helmut Kohl e François Mitterrand facer campaña a favor do Tratado de Maastricht e falarlle da «reconciliación histórica» entre Francia e Alemaña a unha audiencia

que, en poucas palabras, non entendía, de forma experimental, do que estaban falando. Nestes tres aspectos: paz, prosperidade e supranacionalismo, Europa tivo un éxito notable, malia a actual crise, ao facer realidade o que hai tan só cincuenta anos parecía un soño.

A paz, a prosperidade e o supranacionalismo forman parte, para a xeración Schengen, do *acquis* europeo. Perderon a súa forza mobilizadora. E, aínda así, os valores, como artefactos políticos, seguen sendo fundamentais para a construción europea. Son un elemento central para construír a comunidade e constitúen os cimentos indispensables da democracia. Europa segue rexeitando a idea do autoentendemento da xeración anterior cuns vínculos internos baseados en comunidades orgánicas e territoriais, e moito menos as étnicas. En Alemaña, por exemplo, isto trae consigo o olor a sangue e a terra. A palabra patriotismo, *simpliciter*, segue estando amplamente desterrada do noso vocabulario, a non ser que estea cualificada de «patriotismo constitucional», a única variante lexítima. Así, os valores non representan un asunto secundario. Van ata o núcleo do autoentendemento de Europa, o seu autoentendemento en tanto que comunidade de valores.

A segunda triloxía de valores que se adoita recitar, e que foi dominando de forma gradual a retórica política, é a nova trindade formada pola democracia, os dereitos humanos e o Estado de dereito, cunha chiscadela á solidariedade (que antes foi un código para o Estado de benestar europeo, agora moi controvertido) e ao ecoloxismo.

Tanto o contido como a secuencia de ambas as triloxías de valores son reveladores. Tras un só momento de reflexión, debería causar sorpresa o feito de que a democracia e os dereitos humanos empezasen a formar parte do discurso dos valores europeos na segunda triloxía. A primeira delas xurdiu no momento da constitución, cando a desconfianza cara a un mesmo e a busca da moralidade (provocadas polas atrocidades da II Guerra Mundial) eran máis graves. Por unha parte, deu lugar a unha construción especialmente audaz de relacións internacionais e interestatais que se resumían na palabra «supranacionalismo» e nas innovadoras institucións da nova Comunidade Europea, especialmente a Alta Autoridade (precursoira da actual Comisión). Pero non é menos sorprendente, tanto na perspectiva adoptada como no sistema institucional, unha aparente indiferenza e falta de preocupación pola democracia e os dereitos humanos: dúas palabras e conceptos cuxa ausencia chama a atención. Pode parecer estraño tendo en conta que nos Estados membros este foi o momento en que se afianzou a democracia constitucional e se formularon de forma xeneralizada os dereitos humanos, mesmo a nivel transnacional. A explicación tradicional, que eu mesmo expuxen nun traballo anterior, intentaba demostrar este paradoxo con razóns funcionalistas, concretamente argumentando que, nas súas etapas iniciais, a Comunidade Europea non se consideraba capaz de representar unha ameaza para a democracia ou violar os dereitos humanos. Esta podería ser parte da explicación. Pero outra causa podería ser a profunda desconfianza cara á democracia e a política populares: o nacionalsocialismo e o fascismo xurdiron, despois de todo, de forma democrática; foron moi populares nas súas sociedades de orixe e lamentablemente admirados noutras partes. Ademais, as inconsolables ansias existenciais da sociedade emanaban dunha intensa e profunda fatiga producida pola guerra que sepultara Europa, a Europa de mediados do século XX, en cada unha das xeracións durante os douscentos anos anteriores, así como dun anhelado natural de estabilidade económica e seguridade. Deste modo, non resulta sorprendente que a paz e a prosperidade ocupasen un lugar tan importante no discurso contemporáneo dos valores, nin tampouco que este discurso de valores estivese orientado, fundamentalmente, aos fins máis que aos medios. Tampouco é de

estrañar que, ao crear os medios para garantir a paz e a seguridade, a comunidade supranacional, a lexitimidade tivese que obterse a través dos resultados e non mediante o proceso.

Creo que esta historiografía nos serve para afondar máis nesta cuestión e chegar a unha conclusión aínda máis insólita. Adoita considerarse que a construción europea representa a máis clara ruptura co seu pasado recente, un antídoto contra as visións do mundo que o precederon, baseadas nun nacionalismo excesivo, na intolerancia cara ao outro e nunha violenta arte de gobernar. E, por suposto, desde moitos puntos de vista é iso nin máis nin menos. Pero, paradoxalmente, a estrutura profunda do discurso dos valores da nova construción, da Comunidade Europea, representa tamén a continuidade. Como sinalamos, a súa lexitimidade baséase nos resultados, nos fins (o que promete e o que consegue) máis que no proceso, nos medios (cómo se deben conseguir as cousas). A comunidade que crea é unha clásica comunidade do destino –un proxecto mesiánico máis que un proxecto democrático– que na primeira etapa (os anos da Comunidade do Carbón e do Aceiro anteriores á instauración do Mercado Común) era enormemente *dirigiste*, demasiado vinculada ao principio de autoridade. O contido (pacífico e civil) representa evidentemente unha ruptura radical con respecto aos seus precursores. Pero a estrutura política subxacente contén un grao de continuidade inaudito. A chegada da Comunidade Económica Europea e do Mercado Común –o núcleo da construción europea ata a data– representa o desprazamento do *dirigisme* (de inspiración francesa) por ordoliberalismo (de inspiración xermánica). Desta forma, o mercado liberal consolídase xuridicamente nos tratados constitutivos. Pero aquí radica precisamente o quid da cuestión, xa que se podería considerar liberalismo iliberal. A diferenza de especificidade entre a Cláusula de Comercio dos Estados Unidos e as disposicións do Mercado Europeo é moi importante. O que en moitas políticas occidentais se deixa á desorde das políticas democráticas e as preferencias dos votantes convértese aquí no contido do Estado de dereito. Cando a xudicatura europea (nunha interesante coalición entre o Tribunal de Xustiza Europeo e os xuíces nacionais) «constitucionaliza» os tratados, estas opcións sociopolíticas de mercado convértese no contido do Estado de dereito constitucional.

Creo que o interese desta historiografía supera o aspecto histórico. Axuda a explicar hábitos e prácticas profundamente arraigados que caracterizan a Unión Europea na actualidade.

Por unha banda, axuda a entender por que Europa se segue considerando hoxe en día un «proxecto» de cousas por facer e conseguir e, polo tanto, segue sendo cuestionado a nivel político e social –como o sería calquera proxecto– en lugar de considerarse unha «forma de facer as cousas», arraigada na matriz das institucións democráticas europeas e, desta forma, como a democracia, allea en gran parte á política, excepto nalgunhas normas de forma marginal. Europa forma parte das «normas primarias» da política europea máis que das normas secundarias. Permítanme ilustrar esta idea: refutar algunha das disciplinas do mercado –como a liberalización de servizos ou o peso que se lle debería dar ao principio de competencia– non é só iso, é dicir, un debate banal sobre dereita ou esquerda en torno a algunha disciplina do mercado, senón que é refutar a Europa en si mesma.

Por outra banda, é útil á hora de comprender por que foi tan difícil introducir no segundo ciclo valores como a democracia (e os dereitos humanos). Parte da razón é, evidentemente, de tipo estrutural. A Unión, como sistema de gobernanza sen goberno e como sistema político sen *demos*, tal e como é percibida polos seus Estados membros, non se adapta facilmente, nin se pode adaptar, aos artefactos da democracia, que están baseados en Estado, *demos* e goberno, e foron deseñados para estes. Pero outra parte da razón é que a segunda

xeración de valores non só complementa á primeira, como se podería supor, senón que, dalgúnha forma, está en conflito con ela. A democracia ameaza dalgún modo á Comisión e a súa posición única. Non insinúo que a Comisión sexa ningún tipo de conciliábulo nefario e antidemocrático. O conflito e a ameaza son estruturais e maniféstanse polo menos de dúas formas interrelacionadas:

En primeiro lugar, a democracia implica política. A democracia significa política. Un déficit político implica un déficit democrático e viceversa. E, aínda así, a singularidade da Comisión, unha fonte fundamental da súa autoridade, é o feito de que deba estar, e deba considerarse que está, por encima da política (partidista). O seu poder e a súa lexitimidade baséanse nos seus coñecementos técnicos, na súa competencia e na súa capacidade para levar a cabo o proxecto de integración e alcanzar os seus obxectivos sociopolíticos. É un órgano «político» que, non obstante, debe estar por encima da política. Este clásico rol encaixa perfectamente no primeiro ciclo de valores exposto máis arriba, pero non encaixa tan ben no segundo.

En segundo lugar, a democracia non pode máis que alterar o sagrado «equilibrio institucional». Só os ilusos ou os bobos poderían imaxinar, por exemplo, que se lle puidesen atribuír poderes democráticos significativos ao Parlamento Europeo (mediante eleccións directas e equiparación estreita da súa función e poder legislativos aos do Consello) e poderes políticos significativos ao Consello (mediante voto maioritario no Consello de Ministros e institucionalización do Consello Europeo) sen alterar de forma irreversible o equilibrio institucional en detrimento da Comisión. A lexitimidade democrática directa empuxa inevitablemente á Comisión na dirección dunha secretaría, en maior medida que na dun actor político independente. Máis ca nunca, a lexitimidade do papel histórico da Comisión dependerá dos resultados, máis que do proceso, o cal pon de relevo a profunda tensión que se reflicte nas dúas triloxías de valores, sendo a Comisión unha criatura orgánica do primeiro que non concorda estruturalmente coa segunda.

A protección dos dereitos humanos fundamentais foi, e segue sendo, un discurso cargado de retórica, pero moito menos admirable en termos de realización. A súa evidente ausencia nos documentos constitutivos da Unión durante as tres primeiras décadas, así como o seu tortuoso camiño ata a Carta, non se pode explicar só a partir da tese que defende que non se consideraba necesaria. Unha explicación contraposta podería ser o medo profundamente arraigado nos dereitos humanos na Unión Europea, tanto debido á súa pátina *etatique* como por, para dicilo de forma máis delicada, seren potencialmente molestos para a axenda europea. Incluso no que se refire ao Tribunal, que introduciu a protección xudicial dos dereitos humanos a finais dos anos 60 e principios dos 70, existe unha sospeita xustificada segundo a cal polo menos unha parte das súas motivacións se baseaban en consolidar o seu proxecto de supremacía e non nunha preocupación polo individuo.

Sexa como sexa, o papel central do discurso dos valores dentro do discurso xeral da Unión Europea non se mitigou. Ao deixarse levar polo éxito do proceso, o discurso dos valores evolucionou ata converterse a miúdo nunha marca de identidade importante (mesmo, ás veces, cun compoñente de petulante autosatisfacción). É máis perceptible con respecto ao autodistanciamento dos EE.UU., coa súa fascinación pola pena de morte ou o seu deficiente sistema de saúde, entre outros. A «Terceira Vía», o poder civil ou o quentamento global son algunhas das palabras clave nese cómodo autoentendemento que asevera unha forma de excepcionalidade europea.

II. OS VALORES E O DEREITO

Gustaríame introducir agora o dereito nesta ecuación. O dereito da Unión Europea tamén articulou un discurso de valores extraordinariamente expreso e explícito, cuxo contido é, na miña opinión, unha síntese das dúas triloxías de valores. En tres fases xurídicas consecutivas, o dereito da Unión Europea transformou o dereito internacional clásico:

- Na fase 1, as obrigas estatais convertéronse en dereitos individuais exixibles en virtude da normativa comunitaria, transformando o individuo, na linguaxe do Tribunal Europeo de Xustiza, de obxecto a suxeito.
- Na fase 2, os dereitos humanos opoñibles ás institucións da Unión e a Comunidade (e nalgúns casos directamente aos Estados membros) foron creados *ex nihilo* introducindo un núcleo baseado no individuo aos instrumentos do mercado.
- Na fase 3, a que vivimos na actualidade, estanse desenvolvendo os dereitos do cidadán, destinados a constituíren, na retórica do Tribunal Europeo, o status fundamental dos individuos da Unión.

O trazo común das tres fases é o individuo. No dereito da Unión, afirmase con xusta razón, incluso na normativa mercantil, que o *individuo* está no centro, como en ningún outro caso de sistemas xurídicos non nacionais.

Tanto na retórica do propio Tribunal Europeo de Xustiza como en innumerables comentarios, a Europa xurídica é aclamada por ser un sistema político no que o individuo está no centro, unha forma moi eficaz de resumir as dúas triloxías de valores cuxo espírito subxacente é, en realidade, un profundo compromiso humanista.

III. MÁIS ALÁ DA HISTORIA E A HISTORIOGRAFÍA: VALORES E VIRTUDES, O APARATO CONCEPTUAL

Introducirei agora os principais fundamentos conceptuais e teóricos da tese deste traballo. É bastante sinxelo e baséase na resurrección do concepto de virtude (distinto dos valores) que representou un papel fundamental ata non hai moito no discurso moral da civilización occidental, tanto na súa faceta secular como na relixiosa, Atenas e Roma, unha perfecta ilustración do que se pode atopar, por exemplo, en Aristóteles, Maimónides e Aquino ou, máis recentemente, en MacIntyre.

Os valores e as virtudes manteñen unha relación complicada. Non se corresponden necesariamente. Un valor é un concepto moral ou ético: unha abstracción, un ideal no que podemos crer. As virtudes están relacionadas cos trazos persoais, un «hábito operativo» en palabras de Aquino. Unha «disposición a actuar» en linguaxe de Aristóteles.

Poderíase preguntar: ¿Cre na sinceridade? «Claro», sería a nosa resposta; a honestidade forma parte da nosa matriz de valores sociais. ¿É sincero? Esa sería unha pregunta moi diferente. Evidentemente, con moita frecuencia, non posuímos as virtudes necesarias para facer honor aos nosos valores. Isto, de forma un tanto simplista, ilustra a diferenza entre os dous conceptos.

Pero tamén hai un nexa inevitable. Se existe unha diferenza tan grande entre o discurso dos valores profesados pola colectividade e as prácticas dos individuos, os valores desas convencións colectivas veríanse comprometidos, serían mesmo unha farsa. (Cabe destacar que non me refiro á hipocrísía, é dicir, alguén que finxe aceptar certos valores sen crer neles verdadeiramente; un verdadeiro patriota pode non ter a virtude da valentía, necesaria para

defender a súa patria, pero o seu amor polo país non se debería pór en dúbida. Pode que sexa un covarde, pero non necesariamente un hipócrita.)

No discurso moral contemporáneo, a noción de virtude, tal e como Alasdair MacIntyre expuxo de forma convincente, desapareceu. Neste traballo, unha parte central da miña tese será o argumento de que a defensa ou a crenza nun valor substituíu a virtude ou, máis ben, se converteu na virtude. Dito doutra forma, crer, por exemplo, na importancia da sinceridade como valor é considerado como practicar a virtude de ser sincero.

Ao aplicar a diferenza entre valores e virtudes á integración europea, concordo con Aristóteles, Maimónides e Aquino en dous aspectos, pero non no terceiro.

En primeiro lugar, os tres expoñen o que pode parecer obvio: que a virtude é unha característica persoal, un hábito, unha disposición. Non é pura ou meramente cognitiva. Esta idea é indispensable na miña tese.

En segundo lugar, é un hábito ou unha disposición adquirida que se perfecciona coa práctica no que inflúe o que hoxe chamariamos o ambiente, que reflicte (e constitúe) a cultura política preponderante. Esta idea é indispensable, tamén, na miña tese.

O dereito forma parte do ambiente e a cultura que modelan e inflúen nas virtudes dos que interveñen na súa esfera. Aquino é especialmente explícito sobre isto: «A virtude, que é un hábito operativo, é un hábito bo e operativo do ben». Aquino formulou se a bondade dos homes e as mulleres é efecto da lei. A súa postura é que a bondade ou a virtude dos cidadáns é efecto das boas leis. «A lei dáse para dirixir os actos humanos, canto máis estes actos contribúen á virtude tanto máis a lei fai bos os homes». A lei non existe simplemente para garantir certos resultados, senón para influír nas nosas disposicións virtuosas.

Isto lévanos ao núcleo do meu propósito intelectual neste traballo. ¿Que impacto ten a cultura política da Unión, expresada e moldeada a través das súas estruturas e procesos e, en concreto, a través das súas estruturas e procesos xurídicos, sobre as virtudes dos seus cidadáns e residentes? É unha pregunta obvia e inmediata e, en cambio, non se formulara antes, que me conste, na nosa reflexión sobre a integración europea.

Non obstante, nun aspecto fundamental, o meu proxecto é infinitamente menos ambicioso que o de Aristóteles e Aquino: como parte da busca do que Aristóteles chama «felicidade» (vivir ben, non no sentido materialista co que se usan estas palabras hoxe en día), os dous trataban de encontrar «as virtudes»: xeral, esencial, universal. O meu obxectivo é bastante máis humilde (¡je factible...!): ocúpame un conxunto máis limitado de virtudes, as que son importantes para a xustificación dos valores da integración europea. Se, por exemplo, os cidadáns non tivesen certas virtudes civís, como, por exemplo, preocuparse por ir votar e presentarse ás eleccións, a democracia fracasaría. Reduciríase a unha estrutura formal e baleira. O mero feito de crer na democracia non é suficiente. Débese exercer. E esta práctica require certos hábitos persoais, disposicións, características: certas virtudes.

Cómpre facer tamén unha aclaración sobre o noso uso do concepto de «valor» ou «ideal». Unha simple situación desexable –unha situación idílica: «Se fose rico»– non se pode considerar de seu como un valor no sentido que analizamos aquí. Interésanme os valores como ideais. O que nos impide facer valores de todas as nosas fantasías de situacións –idílicas– desexables é que a miúdo son egoístas e interesadas. Percibimos estes *desiderata*, en realidade, como unha expresión de desexo, de cobiza, de envexa do noso lado hobbesiano. O discurso de valores non supón simplemente presentar unha situación desexable –material ou espiritual–, senón recoñecer as nosas tendencias egoístas. Os valores representarán con

frecuencia un desafío para o ego, unha chamada ao noso lado bo. E as virtudes necesarias para facelos valer comparten este mesmo sentido: adoitan requirir que superemos o egoísmo, a comodidade propia e o interese persoal. Os valores, como se abordan aquí, e isto constitúe unha parte fundamental do seu atractivo, teñen un compoñente altruísta. As virtudes implican esforzo. As cousas que requiren sacrificio aprécianse máis que as que se obteñen facilmente. O sacrificio en si mesmo non lles outorga valor ás cousas, pero si parece que adoita cohabitar coa virtude.

IV. A TESE: VALORES, VIRTUDES E VICIOS

A continuación bosquexarei a miña tese. Non cuestiono os valores da integración europea como tal; con todas as dificultades expostas na sección historiográfica, son nobres. Nin sequera cuestiono a súa boa fe. A miña afirmación baséase en que os hábitos e prácticas da integración europea, e algúns dos seus procesos e estruturas xurídicas fundamentais, van en contra destes mesmos valores.

Isto ocorre nun ou dous aspectos e, algunhas veces, en ambos. En primeiro lugar, corrompen o significado de valor en si mesmo. En segundo lugar, estes hábitos e prácticas teñen unha función ao promoveren as disposicións persoais desfavorables a aqueles valores; contribúen á erosión das virtudes necesarias para facer valer os valores da integración europea.

A análise do dereito proporcionounos un concepto unificador e sintético do discurso dos valores da integración europea: ¡O individuo no centro! De forma xeral, os hábitos e prácticas da integración europea e, máis concretamente, o proceso e a estrutura xurídicos de Europa son, segundo a miña tese, decisivos para alimentar individuos egocéntricos. O «individuo egocéntrico», neste argumento, é contrario aos máis profundos metaobxectivos espirituais de Europa, que consistían en redefinir as relacións humanas ao crear unha comunidade: «*Nous unissons des hommes*». Cando os valores se ven comprometidos, estas prácticas e hábitos teñen como consecuencia o desprazamento e, ás veces, mesmo a eliminación do sentido de responsabilidade persoal e colectiva nestas situacións indesexables. Tanto a responsabilidade pasiva con respecto a unha situación, como a responsabilidade activa para corrixila, adoitan desprazarse. Desta forma, non só se ven comprometidas as virtudes, senón que a súa realización queda tapada porque, se a responsabilidade dos valores comprometidos (por exemplo, a violación dos dereitos humanos) nunca é miña, ¿como me vou decatar de que non teño as virtudes necesarias para facer valer os valores que defendo?

A forma en que se produce este efecto corruptor tamén merece ser explicada. Adoita ocorrer que a práctica moldee ou reestruture o significado concreto que pode ter un valor abstracto, ou que inflúa no que consideremos un comportamento virtuoso ou non virtuoso. Adoita estar relacionado coa diferenza entre unha epistemoloxía cognitiva e experiencial: o distinto tipo de coñecemento que podería adquirir, por exemplo, ao ler sobre a amizade ou ter realmente un amigo. Podemos analizar o ideal do matrimonio, por exemplo. Imaxinen unha situación social na que a violencia doméstica estea aceptada e normalizada. Para os que medren nunha sociedade así, o ideal de matrimonio poderíase definir, ou redefinirse, incluíndo a violencia doméstica. Este valor está, xa que logo, corrupto. A cultura política e social modificaríase. De forma alternativa, se a articulación do ideal de matrimonio presenta a harmonía como un dos seus valores, a normalización da violencia doméstica inculcará vicios, corromperá as virtudes persoais, tales como a disposición para o respecto e o autocontrol, necesarias para tal harmonía. Se a lei, tanto desde o punto de vista da estrutura como do pro-

ceso, exclúese a violencia doméstica do seu ámbito penal, o impacto sería similar. O instrumento sociopsicolóxico central é, en realidade, a normalización da praxe.

O efecto da praxe pode ser directo ou indirecto. Pode afectar directamente aos actores específicos que están directamente implicados na praxe. Afectará máis lentamente á sociedade no seu conxunto na medida en que se integre nas convencións públicas. Intentarei agora ilustrar a miña tese: a tendencia corruptora das prácticas europeas, tanto no referente aos valores como ás virtudes, que son indispensables para a realización dos obxectivos fundamentais da integración europea.

V. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: PROSPERIDADE

Creo que é bastante fácil ilustrar este mecanismo en relación co valor e co ideal de prosperidade e solidariedade.

A prosperidade foi un dos grandes ideais na etapa de formación dos pais fundadores. Segue sendo un valor moi importante do discurso europeo dos valores. Esta idea reproducíase, por exemplo, no artigo 2 do orixinal Tratado de Roma.

A Comunidade terá por misión [...] promover no conxunto da Comunidade un desenvolvemento harmonioso das actividades económicas, un desenvolvemento continuo e equilibrado, unha maior estabilidade, unha crecente elevación do nivel de vida [...]

A importancia outorgada á prosperidade nos inicios da Unión non debería resultar sorprendente. Despois de todo, a reconstrución económica do devastado continente estaba estreitamente vinculada coa noción de paz. Cada un deles era un medio para conseguir o outro.

A primeira vista, é difícil captar a dimensión altruísta, non hedonista da busca de prosperidade. ¿Non estamos aquí ante un puro interese persoal, algo case do que avergoñarse, a antítese mesma do altruísmo, do desafío, do sacrificio, que son compoñentes fundamentais do discurso idealista? ¿Onde está o valor?

Había unha dimensión idealista, certamente matizada, na busca da prosperidade que mediaba nos seus aspectos utilitaristas. A súa virtude aparece cando se sitúa nun escenario de destrución e pobreza. Nestas condicións (individuais e sociais), a prosperidade adquiriría un significado totalmente diferente: dignidade, tanto persoal como colectiva. Nunha visión do individuo limitada pola Ilustración, a pobreza identifícase coa vergoña de depender dos outros, coa humillación que produce a impotencia, coa degradación da falta de autonomía. Daquela, aspirar á prosperidade, cando significa dignidade, non é nada avergoñoso.

O que é máis importante, vincular a prosperidade a unha empresa cooperativa suavizou inevitablemente os fíos da avidez. O obxectivo da Comunidade, no seu esforzo reconstrutor, era a responsabilidade colectiva: era un sistema que intentaba forzar unha busca sen obstáculos da prosperidade económica nun Estado membro a costa dos outros. E os Estados membros comparten un compromiso básico de solidariedade cos elementos máis débiles da sociedade a través das redes do estado de benestar.

Formulado desta forma, tamén detectamos neste punto as raíces máis profundas da noción de *prosperidade* na Comunidade como un valor ético básico; relaciónase, e evoca, a un fío diferente, pero non menos importante, do idealismo europeo desde mediados do século XIX: xa sexa socialismo, fabianismo, comunismo ou Estado de benestar, todos comparten unha escala de valores subxacente de responsabilidade social colectiva para o benestar dos individuos e da comunidade no seu conxunto. Non é sorprendente, é moi típico da Europa

daquela época, que puidese alcanzar o seu autoentendemento mediante unha perfecta ecuanimidade a partir do seu patrimonio cristián e o da Ilustración, e incluso o patrimonio social.

No momento en que chegamos aos medios para alcanzar estes obxectivos, a imaxe faise complexa. Analicemos a propia estrutura do tratado, cunha metodoloxía que combine dereito positivo e significado simbólico. A organización do mercado xira en torno á integración negativa e positiva. Estudemos cada unha delas por separado.

No núcleo da empresa da Unión, o «primeiro pilar», a súa CEE orixinal, encóntrase o mercado común: o mercado. O motor principal cara á prosperidade baséase no ordoliberalismo da Escola de Friburgo. A competencia, as condicións de competencia equitativa e o réxime estrito sobre as axudas estatais son os mecanismos superestruturais que representa o primeiro pilar. E, no nivel humano máis profundo, os modelos de mercado apelan e obedecen á noción mesma do interese propio. Esta é a súa premisa. E funcionan. Xeran prosperidade.

Pero analicemos agora a estrutura interna do primeiro pilar, representado, por exemplo, polas súas disposicións máis esenciais do tratado anterior a Lisboa, artigos 28-30. O artigo 28 trata, desde o punto de vista material, sobre mercados abertos e, desde o punto de vista espiritual, sobre o interese propio. Sobre o eficiente que despraza o ineficiente, resultando así nunha maior produción e creación de riqueza. Non obstante, non representa un compromiso de libre mercado monolítico. O artigo 30, pola súa parte, aborda os valores da competencia: moralidade pública, orde pública, asuntos ecolóxicos, saúde e seguridade, etc.

Pero hai algúns aspectos que destacan nesta estrutura (que se reproduce en relación con todos os factores de produción, servizos, traballo, etc.).

- a. Europa representa o mercado. Os Estados membros representan os valores da competencia.
- b. A norma, a posición «por defecto», a «presunción» legal é o mercado libre. Os valores da competencia deben ser defendidos, demostrados e xustificados.
- c. Aplicámoslle a esta construción un dos grandes principios hermenéuticos da interpretación de Tratados, en xeral, e da Unión Europea, en particular: as medidas de excepción a unha norma xeral débense interpretar de forma rigorosa. As medidas de excepción á liberdade fundamental débense interpretar de forma aínda máis rigorosa. A liberdade fundamental neste contexto non se refire á liberdade de expresión, de asociación, etc., senón ás liberdades do mercado: libre circulación dos factores de produción. O mercado interprétase de forma expansiva; os valores da competencia, de forma restritiva.

Este é o dogma que se atopa na maioría de exposicións de dereito positivo da Unión.

Con respecto ao mundo exterior, a cuestión é aínda máis complicada. Como Europa alcanzaba unha prosperidade incalculable e sen precedentes, seguimos falando da noción de solidariedade. ¿Pero vivímolos de forma global na Unión? ¿Interiorizouse (nas nosas políticas de mercado agrícola)? ¿Nas actitudes sociais e os réximes legais con respecto aos migrantes dos novos Estados membros? Paso unha gran parte do meu tempo investigando, ensinando e intentando comprender estruturas como a OMC e os descontentos da globalización. Aprendín que hai que ser prudente. Con moita frecuencia (non sempre) o discurso de valores contra o *dumping* social, sobre vincular o mercado ás condicións laborais, é un cómodo escudo moral para protexer os privilexios dos que xa son prósperos. ¿Podemos pór a man no corazón e asegurar que non hai algo disto no discurso interno de Europa sobre o mercado, a solidariedade e o futuro do Estado de benestar?

Se pasamos agora á integración positiva, debemos analizar o propio programa legislativo da Unión para contrapesar os rigores, sociais e espirituais, do mercado e a noción de subsidiariedade. A substancialidade pretende determinar cando a Unión debe intervir lexislativamente e cando lles debe deixar esta acción aos Estados membros ou subunidades destes. Aínda que procede da doutrina social da Igrexa Católica, en realidade inverte esta tradición. Normalmente, pensamos na subsidiariedade como nun principio que pode limitar o alcance da Unión, xa que establece que a Unión só actuará cando os obxectivos da acción pretendida se poidan lograr de forma máis eficaz que noutros niveis de goberno. Pero débese observar de que forma máis implícita se trata sempre a cuestión de encontrar o nivel máis adecuado de *goberno*. Reflicte e constitúe unha dimensión dominante da nosa cultura política: responsabilidade por medio dunha axencia. Así, mesmo a nosa solidariedade social se realiza case completamente por medio dunha axencia: axencia do Estado, da Unión, da Rexión, da Cidade, pero sempre dalgunha autoridade pública. Non se equivoquen, ninguén quere vivir nunha sociedade que non lles proporcione unha rede de seguridade social aos menos afortunados. Estes son valores importantes. Pero corren o risco de empobrecer a virtude privada. Estes son valores que fan responsables os demais e exculpan a un mesmo. Hai un signo delator no nivel de doazóns e organizacións benéficas en Europa que deixa moito sobre o que reflexionar.

E así, incluso neste valor central de prosperidade e solidariedade, atopamos a involuntaria e asombrosa tendencia á corrupción da virtude privada. O interese individual propio (artigo 28) producirá prosperidade. As axencias públicas (artigo 30) a nivel nacional e infranacional ocuparanse dos menos afortunados.

VI. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: DEMOCRACIA

A democracia tamén podería ofrecer unha ilustración similar. Europa foi moi importante para democratizar tendencias en Grecia, España e Portugal e, máis recentemente, nos novos Estados membros. De forma máis xeral, Europa tivo moito éxito, non só na consecución de moitos dos seus obxectivos concretos de mercado, senón tamén na eficacia constante, malia o que digan moitos fatalistas, dos seus procesos e estruturas clásicas de goberno. Mesmo hoxe, con vinte e sete Estados membros e sen ter introducido os cambios institucionais necesarios, Europa non implosionou, e está lonxe de facelo.

O éxito é arriscado por unha razón: ten un forte efecto lexitimador. A mellor forma de lexitimar unha guerra é gañala. Isto sempre foi así nos asuntos humanos: os bos resultados lexitiman, no sentido social empírico, os medios cuestionables.

¿Cales son os medios cuestionables neste contexto? Non hai ningún tema con maior probabilidade de facer bocexar os académicos e gruñir os políticos que o déficit democrático da Unión Europea. Esta é unha cuestión que se debería tratar sen estridencias. Pero non se vai resolver soa. Describir e explicar a estrutura e o proceso de gobernanza europea é un asunto polémico.

En esencia, é a incapacidade da Comunidade e da Unión para desenvolver estruturas e procesos que se reproduzan de forma adecuada a nivel da Unión, incluso no que respecta aos hábitos imperfectos de control gobernamental, responsabilidade parlamentaria e responsabilidade administrativa que se executan en distintas modalidades nos distintos Estados membros. Mesmo a condición básica da democracia representativa, pola cal, en época electoral, os cidadáns «...poden botar fóra os canallas», é dicir, cambiar de gobernantes, non é operativa en Europa. A forma de gobernanza europea é, e seguirá sendo durante un longo período de tempo, tal que non hai ningún «Goberno» que expulsar. Que o Parlamento poida

destituír á Comisión (ou aprobar o nomeamento do presidente da Comisión) non equivale a botar fóra o Goberno.

Da mesma forma, non hai ningún acto cívico polo que o cidadán poida influír directamente no resultado dunha opción política que afecte á Comunidade e á Unión, como fan os cidadáns cando elixen entre partidos con programas totalmente distintos.

Así, as dúas normas máis importantes da democracia, o principio de responsabilidade e o principio de representación, vense comprometidas en realidade nas prácticas da Unión.

Ademais, debido a que cada vez máis funcións se trasladan a Bruxelas, os equilibrios democráticos entre os Estados membros foron alterados, ao se fortaleceren os poderes ministeriais e executivos do Goberno. Algúns grupos vense favorecidos e outros desfavorecidos. O valor de cada individuo no proceso político diminuíu inevitablemente, incluída a capacidade de representar un papel cívico significativo na gobernanza europea.

A isto hai que lle engadir o feito de que a gobernanza europea é cada vez máis remota, máis opaca e máis inaccesible. Unha afirmación apócrifa que se lle adoita atribuír a Jacques Delors prognosticou que, a finais de século, un oitenta por cento da regulamentación social procedería de Bruxelas. Aínda que fose só o 50%, o dramático da situación radica en que ningunha autoridade pública responsable controla estes procesos reguladores; nin o Parlamento Europeo, nin a Comisión, nin sequera os gobernos. A prensa e outros medios de comunicación, un poder fundamental nas nosas democracias, tamén se ven obstaculizados. Debemos ter en conta que incluso é imposible obter, de ningunha das institucións comunitarias, unha declaración fidedigna e consensuada do número de comités que existen nese mundo da comitología. Unha rede complexa de administradores comunitarios, administradores nacionais de nivel medio e unha serie de organismos privados con acceso desigual e inxusto a un proceso con enormes consecuencias sociais e económicas na vida diaria, en materia de seguridade pública, saúde e outras dimensións da regulamentación socioeconómica. E agora pódense engadir as institucións da Unión Económica e Monetaria e o marco constitucional en que funcionan, que aínda que está alerta contra todas as formas de déficit económico, fiscal e monetario, contribúe considerablemente ao «déficit» político e democrático da Unión.

Malia esta ladaíña de tribulacións democráticas, debemos tomar nota do feito de que a construción europea, a pesar do déficit democrático, foi aprobada *democraticamente* unha e outra vez. Os tratados foron obxecto das disciplinas constitucionais e democráticas prescritas en cada Estado membro para a ratificación do AUE, de Maastricht, de Amsterdam, así como en todas as ampliacións. Non espero que isto cambie. Estas ratificacións ordinarias —a pesar de seren procedementos acelerados do tipo «ou o toman ou o deixan»— son unha expresión auténtica das institucións democráticas dos Estados membros e, nalgúns países, dos electores europeos. Constitúen un verdadeiro «referendo» sobre o éxito da construción europea.

Somos testemuñas do paradoxo do éxito. Non hai que andar con rodeos: estes satisfactorios «referendos» que proporcionan unha pátina democrática válida á Unión Europea representan, tamén, o efecto corruptor do éxito europeo sobre as virtudes cívicas dos pobos de Europa e sobre o propio significado do que quere dicir ser unha democracia. O feito de que, con tanta frecuencia, a construción europea sexa aprobada, sen que se desafíe seriamente a súa cuestionable praxe democrática cotiá, representa a invasión dunha mentalidade de mercado na esfera da política, mediante a cal os cidadáns se converten en consumidores dos resultados políticos máis que en participantes activos do proceso político. Representa o procedemento polo cal chegamos a apreciar as deliberacións encubertas dos funcionarios debido á calidade do seu diálo-

go e o mérito dos seus resultados, pero no que os cidadáns ou os seus representantes son, no mellor dos casos, consumidores informados dese paraíso deliberativo. Neste aspecto, Europa parece producir repercusións morais negativas. Mesmo nos nosos Estados membros, estamos evolucionando cara á lexitimidade asentada nos resultados, máis que á lexitimidade do proceso; no mellor dos casos, cara a un estilo schumpeteriano de democracia de elite, ou, máis ironicamente, a un tipo de democracia de Pericles que tanto enzalzou a Convención.

Sería, evidentemente, absurdo cargar con todos os males das nosas políticas á Unión Europea. Non só Europa padece de deficiencias democráticas. A degradación da cultura política forma parte da historia da democracia en moitos dos Estados membros. As súas mostras son bastante obvias e só citaremos unhas cantas. Por exemplo, a prominencia da imaxe e os medios electrónicos no discurso político, coa consecuente difuminación (ou *Blairización*) da liña que separa a política e o entretemento como parte dunha cultura de celebridades. Inclúe o triunfo do pragmatismo sobre a ideoloxía e a supremacía da tecnocracia e as competencias técnicas como criterios supremos de lexitimidade. Viviríamos todo isto con ou sen a Unión Europea. Pero Europa contribúe a acentualo, a agravalalo e, de forma máis insidiosa, a facer que resulte normal e, polo tanto, aceptable.

O impacto exterior da CE sobre a cultura política da democracia reflicte a súa moral interna. A lexitimación a través de logros tecnocráticos e non mediante complicados procesos democráticos converteuse, tamén, nun trazo central da cultura interna da Comisión. Por unha parte, un trazo central do autoentendemento da Comisión é a conciencia de ser unha institución política autónoma que elabora políticas e non só o secretariado de, por exemplo, o Consello. Este autoentendemento obriga a Comisión a ser plenamente consciente da necesidade de ter lexitimidade política (tanto internamente para soste-la moral e a cohesión institucionais, como externamente para soste-lo apoio, esencial para o seu poder tendo en conta a súa falta de circunscrición política popular). A lexitimación mediante logros, profesionalidade e resultados e non a través do proceso convértese, así, en substituta do proceso e da lexitimación democráticos.

Ademais, a Comisión celebra a súa identidade «non ideolóxica». Foi Renaud Dehousse quen acuñou o termo de «déficit político», tan adverso para a cultura política como o déficit democrático. Non é só autoengano ou falsidade. Como pode ser alguén realmente non ideolóxico. O único que pode facer é enmascarar a súa ideoloxía. Pero a «política sen política» (a esencia do déficit político) ten por si mesma un efecto corruptor, xa que anima sutilmente o cidadán, reducido a consumidor de resultados políticos (e non un participante máis do proceso político), e faino elixir segundo motivos non ideolóxicos, isto é, a miúdo un substituto do propio interese material. O Consello, pola súa vez, tamén representa involuntariamente un papel importante neste aspecto. Nos seus Estados membros respectivos, os presidentes e primeiros ministros son, evidentemente, a encarnación dunha elección política e ideolóxica: socialista, Gaullista, cristiandemócrata, etc. Pero, cando chegan a Bruxelas e se sitúan nunha institución como o Consello, ten lugar unha interesante castración política. En primeiro lugar, desde o punto de vista do seu Estado membro, deben representar o país, non as preferencias políticas do seu partido, e, desde a perspectiva europea, por definición, o Consello é un órgano non ideolóxico; despois de todo, a súa cor política/ideolóxica é totalmente aleatoria, dependendo das eleccións nacionais. Está claro que non é de bo gusto representar un partido político (no que respecta a preferencias ideolóxicas e políticas) no proceso do Consello Europeo.

Temos, así, un proceso bidireccional ou circular polo cal a degradación da política nos Estados membros lle permite á Comunidade reclamar a súa lexitimidade segundo os seus logros e recibir a súa libra de carne por parte dos Estados membros tras cada CIG, unha lexitimación que, pola súa vez, contribúe a esa mesma degradación do que debería ser a democracia.

Poderíase observar que a tendencia do cidadán como consumidor (de resultados políticos), un consumidor que está sutilmente condicionado a tomar as súas decisións non segundo os seus principios, senón o interese propio, lle proporciona outro compoñente básico á miña tese xurídica paralela que argumenta que é un sistema xurídico que sitúa o individuo no centro, pero que o converte nun individuo centrado en si mesmo, en conflito co ideal espiritual da integración humana.

VII. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: PAZ

Falarei agora da paz. É un valor delicado. Pode ser nobre, digno e humano. Pero, como todos os valores e ideais, éo cando require coraxe e sacrificio. O que para Rabin e Arafat era, a *titre juste*, a paz dos valentes.

A paz tamén pode representar a negación dos valores: un «déixame en paz», un «non me importa, mentres me deixen en paz». A «paz no noso tempo» de Chamberlain, ese documento co que regresou de Múnic, intentando acougar o inexorable, segue sendo unha insignia de deshonra e ilustra moi ben o carácter de Jano da paz como valor e como vicio.

Tras a Segunda Guerra Mundial, a paz era o obxectivo máis explícito da nova construción, un obxectivo na consecución do cal o potencial sistema político debía servir como instrumento. Este era un pertinaz *desideratum* de toda a diplomacia contemporánea para a cal a metodoloxía funcionalista europea se debía empregar ao máximo.

Esta idea non se recolle en ningún sitio mellor que na repetida fraseoloxía da Declaración Schumann, do 9 de maio de 1950.

A paz mundial non se pode salvagardar sen uns esforzos creadores equiparables aos perigos que a ameazan...

A agrupación das nacións europeas exige que a oposición secular entre Francia e a República Federal de Alemaña quede superada, polo que a acción emprendida debe afectar en primeiro lugar a estes dous países...

A solidariedade [...] porá de manifesto que calquera guerra entre Francia e a República Federal de Alemaña non só resulta impensable, senón materialmente imposible...

Está claro que, no contexto histórico en que se presentou o Plan Schumann, a noción de paz que se articulou na construción europea exploraba un estrato máis profundo que o simple cesamento de hostilidades, a coexistencia, o tipo de cousas que se viron a finais da I Guerra Mundial.

Despois de todo, estabamos a principios dos 50, cos horrores da guerra aínda frescos; en concreto, o recordo do salvaxismo atroz da ocupación xermánica. Pasarían moitos anos ata que o odio de Estados como os Países Baixos, Dinamarca ou Francia se apagase por completo. Polo tanto, a idea de 1950 dunha Comunidade de Iguais que proporcionase os apuntalamentos estruturais para unha paz duradeira entre antigos inimigos representaba algo máis que un consello sabio de estadistas experimentados. Era un chamamento ao perdón, un profundo desafío espiritual para superar un odio comprensible. Neste contexto histórico concreto, a noción de Schumann da paz resoa e está relacionada cos inconfundibles discursos, imaxes e valores do amor cristián, incluso da graza (na miña opinión, non é unha evocación

especialmente insólita tendo en conta a orixe persoal dos pais fundadores: Adenauer, De Gaspari, Schumann e incluso Monnet).

Ese contexto, que fixo posible que a paz chegase ao máis profundo da dignidade humana, da humanidade, xa non existe. A paz que Europa, afortunadamente, obtivo unha vez superada esa antiga oposición de Francia e Alemaña presenta signos de anquilosamento, de implosión sobre si mesma, traizoando o compromiso dos propios valores para os cales esta paz debía servir como cemento. Hoxe queremos unha paz de tipo «déixame en paz». Nalgúns aspectos, o éxito de Europa socavou o noso compromiso cos valores para o que a paz parecía tan importante.

Europa evitou a responsabilidade da paz. Ocúltase tras consignas tales como o «poder civil»: unha pequena folla de parra para tapar que recoñece que, en última instancia, sempre terá que recorrer aos EE.UU. Esa opción fatal, que tivo lugar co rexeitamento da Comunidade Europea de Defensa a mediados dos anos 50, foi emblemática para unha Europa que rexeitaba o uso da forza e que dependeu durante anos das armas estadounidenses para poder producir manteiga europea, e condicionou unha moral pública dominante segundo a cal nada é tan importante como para loitar por conseguilo. Unha mentalidade de «paz a calquera prezo».

Bosnia (e Kosovo) son acontecementos traumáticos sobre os que Europa desenvolveu unha amnesia case instantánea. No centro de Europa tivo lugar a horrible persecución dunha minoría relixiosa, que resultou finalmente en actos xenocidas. Europa respondeu con evasivas, falou e falou e, ao final, cando decidiu actuar, era demasiado tarde; quedou claro que non tiña os medios para facer valer os seus supostos valores. Unha vez máis, houbo que recorrer ás forzas estadounidenses do outro lado do Atlántico. Foi un momento vergoñoso.

Mesmo a moi pequena escala, un non pode borrar da mente as imaxes daqueles soldados holandeses que se mantiveron á marxe mentres ocorría unha das peores masacres. Non eran fascistas, crían nos dereitos humanos. Aínda así, non se moveron. Nalgúns aspectos, tamén son emblemáticos para unha das teses deste traballo: a crecente disparidade entre convencións sociais e virtude persoal.

A paz de Schumann constituíu un acto de fortaleza, de autocontrol, de magnanimidade colectiva de espírito. Bosnia representa a degradación de todo iso. Aquí, a paz tiña por obxecto a comodidade, non o feito de pór a outra meixela, senón apartar a mirada do que non se quería afrontar.

Foi Samuel Johnson quen suxeriu que o patriotismo era o último refuxio dos canallas. A cita do Dr. Johnson, certamente, é só parcialmente verdadeira. O patriotismo tamén pode ser nobre. Pero a resposta de Europa, ou máis ben a carencia de resposta con respecto a Bosnia e Kosovo, lémbra-nos que o patriotismo constitucional tamén pode ser un refuxio.

É neste punto onde se podería engadir unha cuestión delicada sobre o supranacionalismo. Tal como demostra a historia europea, pódese abusar facilmente do nacionalismo e do patriotismo, dando lugar a unha degradación indescribible do espírito humano. É certo que a construción europea procurou amansalos. Pero unha parte do patriotismo constituíao o espírito do servizo público, do compromiso coa comunidade, de lealdade cara aos concidadáns, mesmo cando non eran parte da familia nin da tribo. O patriotismo, na súa mellor expresión, é unha disciplina de amor. Quizais sexa unha vitoria imprevista dos réximes fascistas. Un debe preguntarse se, con respecto a todas estas virtudes positivas, a construción europea non actuou con exceso de celo.

VIII. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: O ESTADO DE DEREITO

Para abordar o Estado de dereito, debemos centrarnos no Tribunal.

Cando se analiza a xurisprudencia, é bastante común proxectar o Tribunal Europeo, virtuosamente, nunha relación dialéctica co proceso político (xeralmente dilatorio). Ao longo dos anos, escoitáronse moitísimas versións dos seguintes argumentos:

Ante o estancamento político que tivo lugar a finais dos 60 e a falta de «vontade política» (frase preferida que non significa nada), o Tribunal intervén e compénsao mediante a súa xurisprudencia constitucionalizadora, salvando practicamente a integración europea.

Ante unha crecente lexitimidade democrática, o Tribunal desenvolve a xurisprudencia en materia de dereitos humanos. As normas da Comunidade (e da Unión) poderían sufrir deficiencias democráticas, pero polo menos estarán protexidas contra a violación dos dereitos humanos fundamentais.

Ante o fracaso da harmonización comunitaria para a realización do mercado común, o Tribunal intervén coa súa doutrina altamente innovadora de paralelismo funcional (recoñecemento mutuo) en Cassis, achegando un gran avance en termos de xurisprudencia.

Estas versións, máis ou menos sofisticadas, do discurso conteñen máis que un fondo de verdade. Pero, créanme, tamén son moi interesadas e parciais. En todas elas, o problema político é extrínseco ao Tribunal que, dentro dos límites dos seus poderes, intervén, como un cabaleiro galán, para remediar aquilo que nin a política nin os políticos son capaces de rectificar. De acordo con esta idea, o Tribunal non pode (nin debe) solucionar todos os problemas, pero preséntase sempre como parte da solución, e non como parte do problema. É tentador, especialmente nas circunstancias actuais, adoptar esta opinión do Tribunal; despois de todo, non foi o que avogou pola nova constitución formal, etc.

Sexa como sexa, gustaríame argumentar agora que o Tribunal é parte do problema. Que a propia xurisprudencia, inexorable e inextricablemente, implica o Tribunal nas cuestións de lexitimidade democrática e social que son, polo menos de forma parcial, a causa do actual descontento. Tamén me gustaría argumentar que o Tribunal ten responsabilidades autónomas que nin sequera encaixan baixo a epígrafe de «implicado».

Pero antes de desenvolver esta teses, vou expor con claridade o que non estou argumentando:

A miña crítica non forma parte da premisa de «o Tribunal non ten lexitimidade», nin do *gouvernement des juges* e demais. Tampouco é un ataque ao «activismo» do Tribunal nin á súa hermenéutica, isto é, non forma parte das tendencias contemporáneas, especialmente en EE.UU., que (re)descubriron as virtudes silenciosas de Bickel e adoptan normativamente as limitacións, así como un papel reducido para os tribunais, etc. Non creo que en Europa exista un *gouvernement des juges* (sexo o que sexa), nin tampouco creo que haxa fallos fundamentais na hermenéutica da súa xurisprudencia básica. É importante aclarar que esta crítica non ten como obxecto argumentar que a xurisprudencia constitucional foi un erro normativo, un camiño que non se debeu ter tomado. Debido aos seus valores subxacentes, considero que non só era conveniente, senón que, na Europa de despois da Segunda Guerra Mundial, era nobre. Así, a crítica non é metodolóxica, senón substantiva.

O meu enfoque baséase en dúas proposicións. En primeiro lugar, pon de relevo unha certa ironía na xurisprudencia constitucional. Como sinalamos máis arriba, considerouse nalgunhas ocasións (e hai mostras nos casos de que tamén o mesmo Tribunal a vía así) como

unha resposta a, e parte de, un discurso político de integración máis amplo e, outras veces, unha resposta ás dimensións inoperantes do proceso político. Pero tanto o propio Tribunal como os seus observadores adoptaron unha perspectiva miope que non conseguiu explorar máis a fondo algunhas das consecuencias e ramificacións da xurisprudencia constitucional. Non se quixo ver en que sentido a xurisprudencia constitucional (ordenamento xurídico) básica forma parte da crise de lexitimidade democrática e política; en cal a xurisprudencia básica sobre integración dos mercados forma parte da crise de lexitimidade social; que certos elementos da xurisprudencia en materia de dereitos humanos enmascaran e obstaculizan o máis esencial do programa de dereitos humanos da Unión e, finalmente, que a nova xurisprudencia en materia de cidadanía alimenta e agrava algúns dos peores desafíos aos que se enfronta Europa no ámbito da inmigración. Con moita frecuencia, un ten a impresión de que, malia que o político (no sentido das institucións) se captou ben con relación á xurisprudencia, o social (no sentido das comunidades e a dimensión humana) se entendeu moito peor.

¿De que forma está implicado o Tribunal no déficit democrático?

Un punto de partida pode ser a fonte desta parte da xurisprudencia constitucional, o caso *Van Gend en Loos*. Defendendo o concepto do novo ordenamento xurídico, o Tribunal razoou o seguinte nos dous famosos fragmentos que se citan a continuación:

Débase chegar á conclusión de que a Comunidade constitúe un novo ordenamento xurídico de dereito internacional, a favor do cal os Estados membros limitaron a súa soberanía, aínda que nun ámbito restrinxido, e cuxos suxeitos son non só os Estados membros, senón tamén os seus nacionais. O dereito comunitario, autónomo respecto á lexislación dos Estados membros, o mesmo que crea obrigas a cargo dos particulares, está tamén destinado a xerar dereitos que se incorporan ao seu patrimonio xurídico. Estes dereitos nacen non só cando o Tratado os atribúe de modo explícito, senón tamén en razón de obrigas que o Tratado lles impón de maneira perfectamente definida tanto aos particulares como aos Estados membros e ás institucións comunitarias. Esta concepción está confirmada polo Preámbulo do Tratado, que, ademais de aos Gobernos, se refire aos pobos. Tamén está confirmada, de forma máis concreta, mediante a creación de órganos en que se institucionalizan poderes soberanos cuxo exercicio afecta tanto aos Estados membros como aos seus cidadáns. *Por outro lado, cómpre resaltar que os nacionais dos Estados membros reunidos na Comunidade deben colaborar no funcionamento desta, a través do Parlamento Europeo e do Comité Económico e Social.* (Énfase engadido).

O problema é que esta «colaboración» foi sumamente débil. En realidade, isto supón unha seria «degradación» da democracia e o seu significado por parte do Tribunal Europeo. Naquel momento, o Parlamento Europeo tiña capacidade para expresar a súa opinión, cando se lle consultaba, e non sucedía moi a miúdo. Incluso en ámbitos en que debía ser consultado, era ben sabido que a Comisión e o Consello cerraban os seus tratos antes de recibiren o ditame, que, desta forma, adquiriría unha función *pro forma*. Pero ¿ese nivel de representación e responsabilidade democrática, *visto desde a perspectiva da teoría política normativa*, serve realmente para xustificar o inmenso poder da gobernanza directa, que as doutrinas do efecto directo e a supremacía combinadas puxeron en mans das daquela institucións comunitarias? Sen dúbida, facer a pregunta é dar a resposta.

Formúlase abertamente a implicación do Tribunal de Xustiza nas penalidades democráticas da Unión, aínda que normalmente resulta incómodo falar sobre este tema. O falecido

Federico Mancini, na súa *Europe: The Case for Statehood*, expón de forma convincente o malestar democrático de Europa. Moitos, incluído eu mesmo, protexéronse contra o remedio de Mancini, un Estado Europeo, e protexéronse da súa opinión segundo a cal esta solución era a única dispoñible. Pero poucos cuestionaron a súa mordaz e, ás veces, cáustica denuncia das deficiencias democráticas da gobernanza europea.

Pero, ¿podería o Tribunal desvincularse deste malestar denunciado tan mordaz e causticamente?

É precisamente nestas ocasións, argumentei, cando máis me alegro de non ser un xuíz do Tribunal. ¿Como faría se, como Mancini, crese que a Comunidade Europea sufría este profundo déficit democrático que describiu de forma tan estoica e que, na súa opinión, só se podería corrixir mediante un Estado Europeo? ¿Querería facer efectivo un principio que lles outorgase ás leis non democráticas da Comunidade (aprobadas, nas súas propias palabras, por «comités de expertos nacionais de alto nivel, innumerables e anónimos que non renden responsabilidades» e referendadas polo Consello) primacía sobre os valores constitucionais dos Estados membros? Se a democracia se toma como prioridade, ¿poderíase considerar inequivocamente que unha gran parte do edificio comunitario é un *progreso* importante? Independentemente da lexitimidade hermenéutica con respecto á supremacía e o efecto directo, a interacción destes principios co proceso non-democrático de toma de decisións foi e segue a ser sumamente complicado. Aos xuíces nacionais preséntaselles, obviamente, dilemas similares aos anteriores.

O paradoxo radica, polo tanto, en que o desafío de lexitimidade da xurisprudencia constitucional do Tribunal non se xustifica, como se asumiu moitas veces, mediante a súa hermenéutica: un bo resultado baseado nunha interpretación cuestionable. Todo o contrario: unha interpretación incuestionable, pero un resultado que sustenta, sostén e lexitima un proceso de decisión enormemente problemático. Polo tanto, substantivamente, os tan cacarexados dereitos comunitarios que serven case sempre os intereses económicos dos individuos «compráronse», polo menos en certa medida, a custa da lexitimidade democrática.

Desde o punto de vista do procedemento, a historia é parecida. O segredo do Estado de dereito no marco do ordenamento xurídico da Unión Europea é ese proceso enxeñoso dos procedementos e decisións prexudiciais. O *compliance pull* (impulso do cumprimento) das obrigas xurídicas nas democracias liberais de Occidente non se basea nas armas nin na coacción, senón que se fundamenta nunha cultura política que interioriza, especialmente as autoridades públicas, o cumprimento da lei e non da conveniencia. Un aspecto positivo, aínda que non perfecto, do Estado de dereito é a medida en que as autoridades públicas dun país acatan as decisións, mesmo as incómodas, dos seus propios tribunais.

Este mesmo aspecto explica por que os réximes internacionais se adoitan considerar tan deficientes; por que non podemos falar da mesma forma sobre o Estado de dereito internacional. Con demasiada frecuencia, cando un Estado se ve fronte a unha norma internacional, ou decisión dun tribunal internacional, que lle resulta frustrante, encontra formas de eludila.

Estatisticamente, polo que sabemos, en máis do 80% dos casos, os procedementos prexudiciais constitúen un mecanismo de control xudicial do cumprimento, por parte dos Estados membros, das obrigas previstas nos tratados. É enxeñoso por dous motivos: en primeiro lugar, utiliza as persoas, que reivindican os seus propios dereitos como supervisores e responsables da aplicación das obrigas comunitarias por parte dos Estados membros. Denomínase *Private-Attorney-General Model* (modelo do fiscal xeral privado). E, en segun-

do lugar, utiliza os tribunais nacionais. A sentenza pronúnciana os tribunais dos Estados membros. O hábito da obediencia vinculado ao dereito nacional aplícase, desta forma, ao dereito europeo. A brecha entre o Estado de dereito e o Estado internacional de dereito redúcese ou, mesmo, elimínase.

Non obstante, precisamente neste contexto é onde se pode ver a cara oculta da lúa. A situación dos procedementos prexudiciais sempre presenta un individuo defendendo un interese persoal e privado en contra do ben público. Esta é a razón pola cal funciona, é parte da súa xenialidade, pero tamén é a razón pola que este marabilloso valor tamén constitúe outro compoñente básico desa construción que sitúa o individuo no centro pero que o converte nun individuo centrado en si mesmo. Os dereitos comunitarios, curiosamente, convértense en dereitos anticomunitarios. Se a realidade social da construción europea fose máis forte, poderíase considerar como atenuante deste efecto. Pero a realidade da situación, desde unha perspectiva social, é que –por unha boa razón xurídica– o principal artefacto do Estado de dereito no estreito espazo político que constitúe a Unión enfronta o individuo consigo mesmo no seu espazo político máis amplo. Así é como debería de ser xuridicamente. Isto é o que crea o *compliance pull* máis efectivo. Pero ten este efecto colateral.

IX. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: PROTECCIÓN DOS DEREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

A protección dos dereitos humanos constitúe unha característica fundamental das constituicións modernas, así como dunha gran parte da actividade de control xudicial dos tribunais supremos dos países occidentais na era da posguerra. Conceptos como a privacidade e a dignidade humana, así como nocións máis clásicas de liberdade e equidade ante a lei, foron os depositarios clásicos da interpretación constitucional dos tribunais que executan o control xudicial da lexislación governamental e a acción administrativa. Pero tanto o concepto como a práctica do control xudicial introducíronse, aínda que de forma limitada, mesmo nas culturas xurídicas que se resistiron durante moito tempo, como Gran Bretaña e Francia. De feito, o control xudicial en xeral, e a protección dos dereitos individuais en particular, son amplamente considerados a *conditio sine qua non* da democracia constitucional e o Estado de dereito.

Os tratados polos que se establece a Comunidade Europea –a Constitución da CE– non contiñan unha Carta de Dereitos, nin tampouco ningunha referencia en absoluto á necesidade de, ou os medios para, protexer os dereitos humanos fundamentais contra o abuso das autoridades públicas da Unión e a Comunidade.

A ausencia dunha referencia aos dereitos humanos nos tratados non era única. Moitos tratados reguladores non conteñen cláusulas sobre a protección dos dereitos humanos. Se un Estado, cumprindo as obrigas do seu tratado internacional, trata de violar os dereitos humanos do individuo, ou se unha organización internacional intenta o mesmo, o individuo recibiría, poderíase pensar, protección por parte dos tribunais nacionais, que aplican as constituicións nacionais, e por parte de órganos transnacionais especificamente establecidos para a defensa dos dereitos humanos. Pero a Comunidade Europea desenvolveuse dunha forma que fixo que a ausencia de protección dos dereitos humanos fose problemática. Non se trataba, despois de todo, dun mero tratado de coordinación: era un tratado de gobernanza. Ademais, o Tribunal Europeo de Xustiza estableceu, a principios dos 60, unha lectura constitucional dos Tratados Fundadores que lles atribuíu a moitas das súas disposicións «efecto directo», o que significaba que se debían considerar como parte do dereito do país. É máis,

estas disposicións con efecto directo terían un nivel superior ao dereito nacional: unha lei superior invalidando disposicións nacionais contraditorias. Encontrar un modo de defender os dereitos humanos fundamentais a nivel da Comunidade converteuse nunha necesidade imperativa, tanto desde o punto de vista xurídico como do político. ¿Como se pode reafirmar o efecto directo e a supremacía do dereito europeo –conferíndolles grandes poderes constitucionais aos órganos políticos da Comunidade– sen presupor garantías xurídicas e xudiciais arraigadas no exercicio do dito poder? Despois de todo, o efecto directo e a supremacía darían lugar a eliminar a posibilidade dun control legislativo ou xudicial do dereito comunitario por parte dos Estados membros. Esta necesidade era da máxima importancia tendo en conta as coñecidas deficiencias democráticas da gobernanza europea, nalgúns aspectos máis pronunciadas na década dos 60 que nos 80 e 90. ¿Quen podería esperar que os tribunais constitucionais, e outros tribunais superiores dos Estados membros, especialmente daqueles con réximes constitucionais e control xudicial, como eran naquel momento Alemaña e Italia, aceptasen o efecto directo e a supremacía da normativa comunitaria sen unhas garantías de protección dos dereitos humanos no marco do ordenamento xurídico da Comunidade e, fundamentalmente, de que os individuos non perderían ningunha das proteccións que lles proporcionaban as súas constitucións nacionais? A protección dos dereitos humanos converteuse nun imperativo tanto xurídico como político.

No discurso dos dereitos humanos na Unión Europea, hai dous temas de suma importancia. O primeiro é estrutural, concretamente as formas en que a brecha constitucional decidiu encherse, parcial ou totalmente. A segunda está relacionada de maneira máis directa co tema deste traballo: a forma en que o concepto de dereitos humanos como valor se enreda (ou non) coa especificade da integración europea que se distingue dos ordenamentos constitucionais normais.

A versión estándar do discurso dos dereitos humanos reza algo como isto: a falta dunha Carta de Dereitos escrita nos tratados e, debido a unha aparente liberdade dos poderes legislativo e administrativo da Comunidade para ignorar os dereitos individuais no marco da acción legislativa e administrativa comunitaria, o Tribunal Europeo de Xustiza, exercendo un forte interpretacionismo xudicial e revogando a xurisprudencia previa, creou unha lei superior non escrita en materia de dereitos humanos fundamentais, seleccionada de entre as tradicións constitucionais dos Estados membros, así como dos acordos internacionais tales como o Convenio Europeo de Dereitos Humanos, contra a cal os actos legislativos e administrativos dos órganos comunitarios que sexan vinculantes ou que lles afecten aos cidadáns poderían ser obxecto da revisión xudicial normal prevista polo Tratado. Nos últimos anos, o Tribunal ampliou o ámbito do seu poder xudicial a certos tipos limitados de actos dos Estados membros, principalmente nos casos en que as autoridades dos Estados membros actúen en calidade de brazo executivo da Comunidade. O contido desta «carta de dereitos non escrita» era bastante tradicional e representaba un intento de síntese das tradicións constitucionais dos Estados membros. O Tribunal tamén afirmou que as medidas da Comunidade que violen as disposicións materiais correspondentes do Convenio Europeo de Dereitos Humanos non son aceptables na Comunidade.

Os intentos anteriores de codificar estas prácticas nunha «carta de dereitos» escrita e consolidada nos tratados, tales como a Declaración de Dereitos Humanos do Parlamento Europeo de abril de 1989, non foron ben recibidos nas distintas CIG convocadas ao longo dos anos para modificar os tratados. Da mesma forma, distintas iniciativas a favor da adhe-

sión das Comunidades ao Convenio Europeo de Dereitos Humanos, en particular unha iniciativa da Comisión de 1978, foron rexeitadas tanto polos Estados membros como polo Tribunal Europeo de Xustiza. Pero máis tarde, nun celebrado «cambio de actitude» no «Proceso Constitucional» que tivo lugar nos primeiros anos desta década, adoptouse unha Carta de Dereitos Fundamentais que, de forma subrepticia, está a punto de ser integrada formalmente no ordenamento xurídico da Unión Europea mediante o Tratado de Lisboa, se finalmente se ratifica. A xurisprudencia do Tribunal Europeo de Xustiza, aínda que ao principio se mostraba reticente, xa fai referencia a este instrumento.

Hai un ton de innegable celebración no noso discurso de dereitos humanos e esta celebración está parcialmente xustificada. Brandimos os dereitos humanos, de forma bastante xustificada, como un dos logros máis importantes da nosa civilización. Consideramos o noso compromiso cos dereitos humanos e a súa inclusión nos nosos sistemas xurídicos, entre as probas máis destacadas e maduras da resposta, e superación, por parte de Europa, do ignominioso pasado da Segunda Guerra Mundial. Consideramos que os dereitos humanos, xunto coa democracia, como valor fundador do noso ordenamento político, son algo polo que paga a pena loitar. A «adopción» da Carta da UE –furtivamente– no Tratado de Lisboa representa a apoteose final deste discurso. Os dereitos humanos alcanzaron, indubidablemente, unha posición iconográfica na cultura europea. E, porén, distanciámonos con desdén das expresións máis vulgares do triunfalismo estadounidense “fin-de-historia”, que saíu a borboillóns coa caída do imperio soviético, o mesmo desdén que só pode disimular o sentimento europeo de superioridade cultural e, polo tanto, a súa propia marca de autosatisfacción e triunfalismo. Poñemos o espello dos dereitos humanos, tal e como demostraron os instrumentos nacionais e transnacionais, ante a nosa cara colectiva e sorrimos satisfeitos de polo menos tres formas.

1. En primeiro lugar, os dereitos humanos forman parte dun discurso e un compromiso máis amplo cara ás constitucións e o constitucionalismo, a miúdo cara á versión ampla e dura das constitucións e o constitucionalismo que encontramos, por exemplo, nos ordenamentos xurídicos alemán e italiano, que incorporan a noción de Constitución como unha lei de rango superior. Estes avances son evidentes incluso en países como Dinamarca, Bélxica, Francia e outros que teñen unha versión máis atenuada do constitucionalismo e unha longa tradición de escepticismo cara ao estilo de atribución de poderes xudiciais de Estados Unidos. Pola súa parte, a UE xa ten unha versión moi sólida do constitucionalismo, e a Carta é considerada por moitos, como se sinalou, como o primeiro elemento nunha potencial formalización da Unión Europea dese tipo de constitucionalismo.

De forma simultánea, os dereitos humanos tamén expresan a crecente aceptación (e resignación) do papel dos tribunais e os xuíces no discurso público. Os tribunais son máis audaces para impor o seu poder cando se acubillan baixo o manto de gardiáns dos dereitos humanos garantidos por documentos constitucionais. Tamén teñen máis éxito para mobilizaren apoios e lexitimaren o seu poder no contexto dos dereitos humanos. Europa tamén engade un matiz interesante a este fenómeno. Aínda que sempre existise, e quizais aínda exista, unha crecente crítica específica ao denominado «activismo» do Tribunal Europeo de Xustiza e mesmo se ocultase, de cando vez en, na linguaxe que se opón ao *Gouvernement des Juges*, unha mirada detida adoita desvelar que esa crítica procede dun sentimento nacionalista máis preocupado pola perda

da soberanía nacional a favor de Europa que pola perda do poder popular ou parlamentario cara aos xuíces. Se o Tribunal Europeo fose «activista» na dirección contraria, a saber recortando o poder da Unión Europea (e non se confundan, isto tamén constituiría unha forma de activismo xudicial), atoparíanse as mesmas críticas loando o Tribunal Europeo de Xustiza. Noutras palabras, a maior parte das críticas non van dirixidas ao poder xudicial como tal, senón ao contido que abarca. É significativo que, cando os tribunais nacionais, en actos de *atribución de poderes xudiciais nacionais*, dicindo protexer os *dereitos humanos definidos a escala nacional*, arremeten contra o Tribunal Europeo de Xustiza (e houbo unhas cantas expresións como esta), son aclamados por protexeren os valores nacionais, a identidade e a soberanía. Poucos parecen protestar porque sexa o poder xudicial, a miúdo constitucionalmente protexido de calquera desafío parlamentario, o que toma decisións sobre asuntos fundamentais que definen a relación entre os Estados membros e a Unión.

2. En segundo lugar, máis alá do constitucionalismo e o seu compromiso concomitante con, ou aceptación de, os tribunais e xuíces como tales, no discurso sobre os dereitos humanos existe unha gran fe na *protección xudicial* destes. A isto poderíamos chamalle síndrome de *habeas corpus*. De maneira crecente, a medida da eficacia destes documentos e da súa propia realidade como instrumentos xurídicos significativos reside na posibilidade de seren invocados por parte dos individuos e executados, a instancia de tales individuos, por parte dos tribunais contra as autoridades públicas. Foi o auto de *habeas corpus* o que consolidou a súa posición na historia xurídica. No mundo actual, os documentos e declaracións que non contan con tal status son frecuentemente ridiculizados polo seu carácter “exhortatorio”, aspirante e embrionario, todos eles esperando facer efectivo o seu potencial cando cheguen ás terras prometidas onde poidan ser invocados e executados xudicialmente.
3. Finalmente, os dereitos humanos transformáronse nunha parte importante do discurso sobre a integración e a identidade europeas. Este debate ten lugar en dous niveis. O primeiro deles consiste na insulsa afirmación dos dereitos humanos como parte dun patrimonio común, etc., bo material para a cantarela dos políticos, algo semellante á *Quinta Sinfonía* de Beethoven ou á bandeira azul das estrelas douradas. Pero hai unha dimensión máis seria neste debate. A medida que o sistema político medra e a medida que a capacidade dos mecanismos e instrumentos nacionais para dotar de lexitimidade democrática as normas europeas é entendida como algo parcial e, con frecuencia, máis formal que real, a necesidade de democratizar os procesos de toma de decisión a nivel europeo é cada vez máis urxente. Esta democratización require, pola súa vez, a aparición dun sistema político con lealdades, vínculos e compromisos sociais, que constitúe unha *conditio sine qua non* para a disciplina da toma de decisión maioritaria. Sen demos, non hai democracia. Europa afástase, con toda a razón, de calquera tipo étnico, relixioso ou calquera outra forma de autoentendemento orgánico e identidade política. A única construción aceptable desde o punto de vista normativo é concibir o sistema político como unha comunidade de valores, tal como foi o sentido orixinal (aínda que non a práctica) da Francia posrevolucionaria e dos Estados Unidos. Cando se busca un contido para tal comunidade de valores, o compromiso cara aos dereitos humanos convértese no camiño máis fácil. Aquí hai valores en torno aos cales, seguramente, os europeos se poidan unir (e celebrar).

Hai moita verdade e valor nos nosos sistemas políticos no relativo ao noso compromiso cos réximes constitucionais que promoven a democracia, os dereitos humanos e o Estado de dereito; na seriedade coa que asumimos este compromiso como proba da nosa vontade de que os dereitos humanos constitúan instrumentos xurídicos reais, con frecuencia dun valor normativo superior, oponíbles polos individuos ante as autoridades públicas, xulgadas e executadas polos tribunais; e na localización dos dereitos humanos, xunto cos mercados e a prosperidade económica definindo os valores do noso emerxente sistema político europeo. No entanto, hai tamén sombras, matices, verrugas e aspectos francamente desagradables nesta imaxe que tamén cómpre ter en conta.

A celebración da Carta resulta desconcertante en certa medida. Os cidadáns e residentes europeos non sofren de ningún déficit na protección xudicial dos seus dereitos humanos. Na maior parte dos Estados membros, os dereitos humanos están amparados pola constitución e o tribunal constitucional, ou outros tribunais. Como rede de seguridade adicional, tamén os protexen o Convenio Europeo de Dereitos Humanos e os órganos de Estrasburgo. Na Unión contan coa protección xudicial do Tribunal Europeo de Xustiza, que toma como fontes este mesmo convenio, así como as tradicións constitucionais comúns aos Estados membros. Daquela, ¿por que unha nova Carta? Parece que nos alegamos polo símbolo, polo valor que representa, máis que polos resultados que poida ou non poida conseguir.

O verdadeiro problema da Comunidade é a ausencia dunha *política en materia de dereitos humanos* con todo o que isto implica: un comisario, un director xeral, un orzamento e un plan de acción horizontal para facer efectivos os dereitos que xa garanten os tratados e protexidos xudicialmente polos distintos niveis de tribunais europeos. Gran parte da historia dos dereitos humanos, e do seu abuso, ocorre lonxe dos augustos salóns dos tribunais. Moitas das persoas cuxos dereitos son violados carecen do coñecemento e dos medios para solicitar a vindicación xudicial. A Unión non necesita contar con máis dereitos nas súas listas nin máis listas de dereitos. O que máis necesita son programas e axencias que fagan reais os dereitos, non simplemente interditos negativos que poidan ser executados polos tribunais.

A mellor forma de comprender esta cuestión é pensar na política da competencia. Imaxinen a nosa Comunidade con disposicións, como as que temos, que prohiban as prácticas restritivas e o abuso de posición dominante, pero sen un comisario e unha Dirección Xeral 4 (DX4) que controle, investigue, regule e castigue as violacións. Os interditos contra as violacións da competencia veríanse seriamente comprometidos. Pero esa é exactamente a situación cos dereitos humanos. Na súa maior parte, as normas apropiadas foron establecidas. Se as violacións chegasen ao tribunal, a reacción xudicial sería igualmente apropiada. Porén, ¿existiría algunha posibilidade de combater de forma efectiva as violacións das normas anti-monopolio sen unha DX4? ¿Temos algunha posibilidade no ámbito dos dereitos humanos sen unha construción institucional semellante? Pódese dicir que o comisario de Xustiza e Asuntos Interiores desempeña esta función, pero é un xeneral sen tropas ante a carencia dunha verdadeira política en materia de dereitos humanos.

Unha razón pola que non dispomos desta política é porque o Tribunal, na súa sabedoría, erroneamente segundo o meu punto de vista, anunciou na Opinión 2/94 que a protección dos dereitos humanos non se encontra entre os obxectivos da política da Comunidade e, por esta razón, non pode ser obxecto dunha política proactiva.

Moito máis importante que ningunha carta, para a efectiva vindicación dos dereitos humanos, tería sido unha simple reforma ao Tratado que transformase a protección activa

dos dereitos humanos, dentro da esfera de aplicación do dereito comunitario, nunha das políticas da Comunidade, xunto con outras políticas e obxectivos incluídos no artigo 3, e o compromiso de tomar todas as medidas para dar consistencia a esa política de forma expeditiva. Non só non se deu este paso, senón que o artigo 51(2) fixo aínda máis difícil que se poida dar no futuro.

Débase analizar ata que punto a nova Axencia de Control constituiría un primeiro paso para solucionar o anterior.

Pero quero explorar a cuestión dos dereitos humanos e os valores europeos de forma aínda máis profunda. Tendo en conta as leccións da historia europea, o noso compromiso cun sistema político e social no cal os dereitos fundamentais contén con protección constitucional non se debería ver comprometido. E, porén, a cultura dos dereitos humanos pode producir consecuencias inesperadas nese fondo ideal da integración europea, o que sitúa o individuo no centro e pide que se redefinan as relacións humanas.

Non pretendo reproducir aquí unha versión europea da crítica estadounidense dos dereitos, senón articular polo menos unha versión que alivie a forma en que isto afecta ás virtudes. No discurso normal dos dereitos, o «eu», o suxeito, é o portador dos dereitos. A crítica baséase nesta idea. Desde o punto de vista nocional, isto é evidentemente certo. Pero non se corresponde coa realidade no que respecta a como vivimos realmente o discurso dos dereitos na práctica. Esa realidade é «triangular», cun infractor (normalmente unha autoridade pública), a vítima da violación que, cando se trata de dereitos humanos fundamentais (a diferenza dos dereitos dos consumidores, por exemplo), é unha especie de estraño, e o «eu» ou o «nós» adoitan ser observadores, que len sobre o tema na prensa ou nalgún outro medio.

Fronte a esa realidade, é fácil chegar á conclusión de que a cultura dos dereitos humanos exige moi pouco de todos nós, os que cremos neles. De feito, a maior parte deles exigen pouco máis, pola nosa parte, que a crenza. A responsabilidade da súa violación non lles corresponde normalmente aos individuos, senón ás autoridades públicas, e a responsabilidade de atallar tal violación recae noutras autoridades públicas como os tribunais. O noso papel, normalmente, é o de engurrar o cello mentres lemos o xornal pola mañá. O que é unha convención social fundamental transfórmase nunha virtude privada bastante ordinaria. O que pretendo aquí non é arremeter contra a pereza e a indiferenza. O que intento en realidade é ilustrar que a violación dos dereitos humanos está, na súa maior parte, en mans das autoridades públicas e non podemos facer moito máis que protestar a distintos niveis de intensidade e expresar as nosas preferencias nas eleccións (aínda que o compromiso cos dereitos humanos parece ser un ben común a todos os partidos e, polo tanto, sen consecuencias electorais). A cuestión é que é significativo que o valor que ocupa o lugar máis alto no inventario da integración europea é precisamente o que se basea en responsabilizar os outros, as autoridades públicas, e que exige tan pouco daqueles que, de boa fe, o profesan. A forma en que se desenvolven os dereitos humanos na matriz máis ampla da cultura política aseméllase á crítica exposta en relación coa solidariedade: é constitutiva da cultura de axencia que, de seu, non conduce ás virtudes e sensibilidades necesarias para unha comunidade e solidariedade reais.

En segundo lugar, ao pasar de convención social a virtude privada, o vocabulario relativo aos dereitos humanos adoita esvaecerse. A inviolabilidade dos dereitos humanos convértese na inviolabilidade do eu, do ego. A cultura dos dereitos, queiramos ou non, mina dalgunha forma a contracultura da responsabilidade e a obriga. Minimízase infinitamente a

linguaxe da responsabilidade e a obriga a nivel individual en comparación coa linguaxe dos dereitos e as liberdades. O individuo ten dereitos; a sociedade e as autoridades públicas teñen obrigas e responsabilidade. É fácil entender como non só a prosperidade do mercado, senón o seu propio conxunto de valores internos, a moral da competencia, a eficacia material unida coa cultura dos dereitos, contribúen á matriz de materialismo persoal, de egocentrismo, de fastío e narcisismo sartrianos nunha sociedade que valora xenuína e loablemente a liberdade e os dereitos humanos.

X. A PRAXE DO VALOR E A VIRTUDE: DEREITOS DOS CIDADÁNS

Foi o Tratado de Maastricht –o Tratado da Unión Europea de principios dos 90– o que introduciu un artigo sobre cidadanía no vocabulario constitucional da Unión. Quen posúa a nacionalidade dun Estado membro será, no sucesivo, proclamou o Tratado, cidadán europeo con todos os dereitos e obrigas que nel se mencionan. A cidadanía europea pretendía, *inter alia*, afondar na calidade das relacións humanas interpersoais entre os nacionais dos Estados membros. A articulación da cidadanía, tanto na estrutura lexislativa como na xurisprudencia do Tribunal Europeo, puido producir o efecto contrario.

En primeiro lugar, é evidente que no capítulo de cidadanía do Tratado non figuran as obrigas por ningunha parte. Así, a cidadanía pertence claramente á cultura dos dereitos. Mesmo a lista de dereitos segue sendo inane, e incluso carece de sentido. De forma apreciable, un dereito que realmente tiña substancia, isto é, o dereito dos cidadáns europeos para circularen e residiren en calquera lugar da Unión, redactouse de tal forma que coincidise coa xa existente libre circulación dos traballadores.

Nunha liña xurisdiccional de hai case dúas décadas, o Tribunal foi aclamado por darlle substancia sólida a esta disposición anémica, isto é, por tomar a cidadanía en serio. Desde a súa temperá xurisprudencia, proclamou que a cidadanía europea se convertería no status fundamental dos individuos de Europa. Deulle á provisión da cidadanía efecto directo e vinculouna á prohibición de discriminación por razóns de nacionalidade. Desvirtuou a presunción de «dereito de residencia» e, polo tanto, ampliou materialmente o seu alcance: xa non era un dereito que o individuo tiña que reivindicar, senón unha presunción cuxa restrición debían xustificar os Estados membros. Aparentemente, a libre circulación das persoas afastouse da súa xustificación por razóns de mercado e foi incluída na máis sólida plataforma da cidadanía.

E, non obstante, unha análise crítica da xurisprudencia mostraría que, sen darse conta, o Tribunal non abandonou as súas tendencias de mercado en que, no fondo, o individuo se percibe como un factor de produción; non soubo apreciar o carácter rico e desafiante da cidadanía como concepto político e, sen darse conta, está remodelando o debate da inmigración nunha área chea de delicada tensión, na que a contribución xudicial podería minar outras posturas.

A idea central da miña tese é a seguinte: a xurisprudencia en materia de libre movemento está motivada, historicamente, por dous obxectivos principais. Primeiro, a eliminación de calquera obstáculo ao movemento dos traballadores (e traballadores autónomos) no territorio da Unión. En segundo lugar, unha vez eliminados, a vigorosa protección dos dereitos dos traballadores. Estes dous obxectivos están, obviamente, conectados: só a protección enérxica de tales dereitos faría que o libre movemento fose un dereito real e non un dereito sobre o papel. O que é máis importante, os dereitos que necesitan protección van máis alá da prohibición básica da discriminación por motivos de nacionalidade, isto é, do dereito dos tra-

balladores a seren tratados da mesma forma que os traballadores nacionais. A xurisprudencia era especialmente hábil en garantir os dereitos do status especial dos traballadores migrantes como tal, con gran atención á súa condición social, a súa identidade única, a súa vulnerabilidade, dunha forma que se malinterpretou, culminando na noción de discriminación inversa, en virtude da cal o migrante gozaba de dereitos que nin os traballadores locais tiñan. Resulta interesante, e garda relación con esta discusión, o feito de que a xurisprudencia equiparable en dereito internacional clásico que lles outorga aos cidadáns non nacionais un nivel de protección maior en virtude da doutrina das normas internacionais mínimas tamén se denomine «protección dos estranxeiros». A nova xurisprudencia en materia de cidadanía do Tribunal tomou esta xurisprudencia e concedeuille unha situación máis vantaxosa nas dúas dimensións: acceso e tratamento.

O aspecto problemático desta xurisprudencia é que non consegue lograr a transición dun concepto de libre circulación baseada no mercado á libre circulación baseada na cidadanía. O que fai, tanto no seu dereito positivo como na súa retórica, e na conversación que xera, é militar en contra da integración dos migrantes na súa comunidade de acollida. Materialmente, a miúdo paga a pena seguir sendo un emigrante en lugar de naturalizarse. Pero non son as consecuencias materiais da xurisprudencia o máis problemático. Conceptualmente, a xurisprudencia «marxina en guetos» o emigrante. O tipo ideal de «libre circulación» non é aquel en que un país de acollida acepta o emigrante e o emigrante acepta o país de acollida, dando lugar a un lento desenvolvemento dunha nova síntese cultural e identidades nacionais en constante evolución. Ao contrario, establece un modelo en que o emigrante se considera a si mesmo para sempre, e incluso tamén os seus fillos, como emigrante, e o país de acollida percíbeos da mesma forma, con dereitos moi especiais, que exceden nalgunhas ocasións os que desfrutan os propios cidadáns.

Creo que o problema non reside necesariamente no emigrante europeo. O problema é que o discurso europeo se normativiza de forma xeneralizada, estendéndose á conversación xeral sobre os modelos normativos apropiados para tratar a cuestión dos novos «cidadáns».

XI. CONCLUSIÓNS: CONTRA A POLÍTICA

Un fenómeno curioso, valores nobres, defendidos con firmeza: democracia, prosperidade e solidariedade, dereitos humanos, Estado de dereito, cidadanía europea, nada menos. Si, a Unión Europea é un sistema xurídico que sitúa o individuo no centro. Pero no seu *modus operandi* milita curiosamente en contra das virtudes que son necesarias para conseguir, e deben ser consecuencia, deses mesmos valores. ¿Que foi do famoso aforismo de Monnet: «*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*»? Dun éxito increíble para unir os nosos Estados. Moito máis cuestionable no que se refire á súa profunda busca espiritual.

Neste punto é onde a discusión adoita dirixirse cara ás solucións políticas necesarias: ¿Que debería facer a Unión? ¿Como poderíamos ou deberíamos reformala para evitar, ou polo menos minimizar, algunhas destas consecuencias imprevistas?

Ao atacar o típico paso «cara á política», non me motiva a convicción de que moitas das características descritas máis arriba son estruturais e que non se poden reformar, ou de que calquera reforma crearía outras consecuencias perniciosas imprevistas.

O paso «cara á política» é en si mesmo parte do problema: de responsabilizar os outros, de atallar o problema en termos tecnocráticos, de gobernanza. A transformación, se existe, debe buscarse nunha maior atención ás dimensións espirituais das nosas vidas e as dos nosos

fillos; a forma en que pensamos nas nosas e educamos e cultivamos as súas. A educación relativa ás virtudes necesarias de decencia e verdadeira solidariedade humana, se se consegue, pode contrarrestar con moito o case inevitable impacto da estrutura e o proceso de gobernanza. Se se consegue.