

J. H. H. WEILER_Cátedra Jean Monnet, Facultad de Derecho de la New York University (NYU) _[7-20]

Acercas del ADN político y legal de la Unión y la actual crisis europea



Conferencia impartida el 12 de septiembre de 2011 en la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP)

1. EUROPA, LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES

Estamos ante una época interesante para reflexionar acerca de la construcción europea. Europa se encuentra ahora mismo en un nadir como no se recuerda desde hace décadas y que, ni a pesar de las declaraciones audaces, pomposas o interesadas, el Tratado de Lisboa no ha podido remediar. Todos los días asistimos, a través de las portadas, a manifestaciones visibles de la crisis, siendo las más recientes la crisis del euro y la discordia en torno a Libia.

Debajo de esta superficie, a nivel estructural, se esconden signos más profundos y perdurables de estar afrontando un reto permanente e incluso de disfunción y de malestar.

En primer lugar, internamente, se encuentra el persistente, crónico y problemático déficit democrático, que no puede ser ignorado. Existe también una crisis de legitimidad más profunda, a raíz de la cual la creciente indiferencia de los ciudadanos se está convirtiendo en hostilidad, y la capacidad de Europa para actuar como fuerza política movilizadora parece no solo haberse agotado, sino incluso haberse invertido. Y por último, en la escena mundial, y a pesar de Lisboa, está el igualmente persistente, crónico y problemático fracaso de Europa a la hora de convertir su poder económico en firme poder político, y la renuncia permanente –y, en mi opinión, irresponsable– a comprometerse en serio en el tema de la seguridad, lo que deja el campo libre, como sucede desde hace décadas, a unos Estados Unidos debilitados y cada vez menos comprometidos.

Espero, en primer lugar, poder relacionar estos problemas perpetuos con la cultura política y jurídica de Europa, y no con algún tipo de fallo institucional. Por otra parte, me gustaría poder relacionar dicha cultura con alguno de los momentos en que se fundó la Unión, que se reflejan en los textos fundacionales. A lo largo de estas páginas, trataré de explicar más o menos los tres aspectos de la situación europea que acabo de ilustrar y luego trataré de hacer un análisis de aquellos primeros momentos.

Las manifestaciones del llamado déficit democrático son persistentes, y ni siquiera la interminable repetición de los poderes del Parlamento Europeo conseguirá acabar con ellas. En esencia, se trata de la incapacidad de la Unión para desarrollar estructuras y procesos que reproduzcan o «trasladen» al ámbito de la propia Unión las malas costumbres de control gubernamental y de responsabilidad parlamentaria y administrativa que se practican en los distintos Estados miembros, en sus diversas manifestaciones. En definitiva, faltan los dos aspectos fundamentales para que una democracia funcione: los grandes principios de responsabilidad y representación.

En lo que se refiere a la responsabilidad, en Europa ni siquiera se cumple la condición básica de la democracia representativa por la que los ciudadanos, en época de elecciones, «pueden echar a los sinvergüenzas» –es decir, sustituir al Gobierno–. La forma de gobierno europea es la de un gobierno sin Gobierno, y así seguirá siendo durante bastante tiempo, y puede que para siempre, de manera que no hay ningún «Gobierno» al que poder echar. No tiene nada que ver, ni siquiera remotamente, con que el Parlamento pueda cesar a la Comisión (o apruebe el nombramiento del presidente de la Comisión). Sorprendentemente, la responsabilidad política de Europa es muy débil. El Gobierno europeo ha sufrido varios fracasos políticos estrepitosos: el vergonzoso fiasco de la Cumbre del Clima de Copenhague, el escaso (por decir algo) cumplimiento de la tan elogiada Agenda de Lisboa (también llamada Estrategia de Lisboa o Proceso de Lisboa) o la propia historia de la extinta «Constitución». Resulta difícil señalar en estos casos alguna medida de responsabilidad

política, señalar a alguien que pague un precio político, como ocurriría en política nacional. De hecho, resulta difícil encontrar en los anales de la integración europea un solo caso de responsabilidad por fracaso político que no sea una responsabilidad personal por mala conducta. Esta no es, decididamente, una historia de corrupción o negligencia. En mi opinión, este fracaso tiene su origen en la propia estructura del Gobierno europeo, que no está diseñada para la responsabilidad política.

En esta misma línea, resulta imposible asociar de forma coherente los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo con la actuación de los grupos políticos en la sesión parlamentaria anterior, lo que es en parte el pilar de la responsabilidad política dentro de los Estados miembros. Estructuralmente, la insatisfacción con «Europa» –cuando se produce– no dispone de ningún canal para que esta afecte, a escala europea, a los agentes de la gobernanza de Europa.

De la misma forma, en el nivel más primitivo de democracia, simplemente no existe ningún momento en el calendario cívico de Europa en que los ciudadanos puedan influir directamente en el resultado de cualquier decisión política que afecte a la Comunidad y a la Unión, de la forma en que pueden hacerlo cuando escogen entre partidos que ofrecen programas políticos claramente distintos a nivel nacional. El color político del Parlamento Europeo se manifiesta muy superficialmente en la producción legislativa y administrativa de la Unión. El déficit político –por utilizar la acertada frase de Renaud Dehousse– está en el centro del déficit democrático. La Comisión, por la concepción que tiene de sí misma, unida a su propia ontología, no puede ser «partidista» en el sentido de derecha-izquierda; tampoco puede serlo el Consejo, en virtud de la azarosa naturaleza política de su composición. Normalmente, la democracia debe disponer de algún mecanismo coherente de expresión de las preferencias de los votantes basada en la elección entre opciones, elección típicamente guiada por una orientación ideológica más o menos acusada. Este es un elemento indispensable de la política. La democracia sin política es un oxímoron.

Por tanto, las dos normas primordiales de la democracia –el principio de responsabilidad y el principio de representación– se ven comprometidas en la propia estructura y proceso de la Unión.

La segunda manifestación de la actual situación europea se evidencia en un continuo descenso de la legitimidad y de la fuerza movilizadora de la construcción europea y sus instituciones. Pasaré por alto, de momento, algunas de las manifestaciones más desagradables de la «solidaridad» europea, tanto a nivel gubernamental como popular, en lo que se refiere a la eurocrisis o al casi abandono de Italia en lo referente a la gestión del flujo de inmigrantes procedentes del norte de África, como si este fuese un problema de Italia y no del conjunto de Europa. Me centraré, en cambio, en dos temas más profundos y a más largo plazo. El primero es el extraordinario descenso de participación de los votantes en las elecciones al Parlamento Europeo. En el conjunto de Europa, la tasa de participación está por debajo del 45%, y algunos países –sobre todo del este– registran una tasa que alcanza el 30%. La comparación correcta es, por supuesto, con las elecciones políticas a los parlamentos nacionales, donde las cifras son considerablemente más elevadas. Lo que llama la atención de estas cifras es que dicho descenso coincide con un continuo traspaso de competencias al Parlamento Europeo, que, a día de hoy, actúa como un auténtico colegislador junto al Consejo. Parece ser que cuantos más poderes obtiene el Parlamento Europeo –presuntamente, la *vox populi*–, mayor es la indiferencia que despierta entre la población.

No menos trascendente es la aparentemente contagiosa expansión del «antieuropéismo» en las políticas nacionales. Lo que antes era más propio de los partidos extremistas de derechas e izquierdas se ha abierto paso entre las fuerzas políticas más centristas. La «cuestión de Europa» como asunto central en el discurso político fue considerada durante mucho tiempo como una «enfermedad inglesa». Existe un contagio creciente entre los Estados miembros del norte, sur, este y oeste, en cuanto a que los partidos no extremistas deben obtener rédito político a través de la defensa de lo antieuropéico. El efecto colateral de este fenómeno es el giro de los partidos mayoritarios en esa dirección, como forma de contrarrestar los avances por sus flancos. Si esto nos sorprende, entonces será que hemos borrado de nuestra conciencia histórica el rechazo a la denominada Constitución europea, una amnesia comprensible, ya que supuso la derrota del conjunto de la clase política europea a manos de la *vox populi*, que, sin emitir palabra, asestó una bofetada en plena cara a las instituciones europeas.

La característica final de la situación actual es la manifestación de una también persistente y, por momentos, vergonzosa carencia por parte de Europa tanto de capacidad como de determinación (es una carencia de determinación para tener capacidad) a la hora de defender y proteger los valores de los que tanto presume. Esa misma tendencia a la amnesia es la que nos hace olvidarnos de este problema y nos permite mirarnos al espejo sin el menor atisbo de vergüenza. En la década de los noventa, en el corazón de Europa, a menos de 500 kilómetros de Roma y por segunda vez en el mismo siglo, Europa permitió aquello que juró que jamás volvería a permitir, algo que la construcción europea debía garantizar que nunca volvería a ocurrir: el genocidio (calificado así por el Tribunal Penal Internacional) de una minoría religiosa no cristiana. Y entonces, cuando por fin concluyó el interminable debate y se llegó a la determinación de evitar que la catástrofe humanitaria de Bosnia se repitiese en Kosovo, Europa descubrió que no poseía la capacidad para poner en práctica su decisión. Una vez más, hubo que llamar a la «caballería» del otro lado del Atlántico. Europa, ella sola, no podía planificar, elaborar y, menos aún, llevar a cabo esta operación relativamente simple.

Bosnia muestra, a mi parecer, una faceta más profunda del fracaso político: el incidente de Srebrenica, cuando los soldados holandeses permitieron que se produjese la peor atrocidad de esa guerra sin intentar en modo alguno intervenir y ponerle fin. Podrían haber sido soldados italianos, o británicos, o de cualquier otro de nuestros Estados miembros. Estos soldados impasibles eran, al igual que todos nosotros, firmes creyentes en los derechos humanos, la solidaridad y todos los demás valores que profesamos. Sus valores estaban ahí, pero evidentemente carecían de las virtudes necesarias para reivindicarlos. Carecían de la valentía que nace de la convicción de que por algunas cosas, como evitar una matanza de inocentes por la simple razón de que no comparten tu misma fe, merece la pena matar y morir. Eran el producto de una cultura en la que parece que no merece la pena morir o matar por nada, o, si vale la pena, que sean otros quienes mueran y maten. Si alguien tiene la impresión de que Kosovo fue una aberración, ahora tenemos a Libia con una repetición de, por lo menos, parte de la patología de Kosovo: sin una implicación militar masiva de los Estados Unidos, Europa –seamos claros– habría sido simplemente incapaz de emprender acción alguna en el llamado *Mare Nostrum*.

No es solo una cuestión de armas. Todos los esfuerzos de Lisboa por fortalecer y aportar coherencia a la manifestación internacional de la Unión Europea pusieron en evidencia su vergonzosa mediocridad. No ha sido únicamente el esperado absentismo de los presidentes

Europeos y del «ministro de Asuntos Exteriores» en la gestión de la crisis en Libia, con los líderes habituales de los Estados miembros tomando la iniciativa y manteniéndose al margen, sino que, incluso a ese nivel intergubernamental se vio a una Europa fragmentada y separada del resto del mundo, objeto de una votación dividida entre los propios pilares de la integración en el seno del Consejo de Seguridad.

2. EUROPA COMO «MESIANISMO» POLÍTICO

La crítica del déficit democrático de la Unión ha sido objeto, por su parte, de dos tipos de críticas. La primera se limita a cuestionar la realidad del déficit democrático, proclamando, esencialmente, que a la Unión se le aplicaron criterios erróneos. Sabemos de sobra cuáles son los hilos del debate. Por si sirve de algo, yo ya he manifestado mi postura anteriormente. Pero me interesa más el segundo tipo de crítica, que, implícitamente, se basa en la distinción entre democracia y legitimidad. Ya que la Unión, al no ser un Estado, no puede reproducir o traducir adecuadamente los hábitos y prácticas de los Gobiernos democráticos estatales, su legitimidad podría encontrarse en otra parte.

Al analizar la legitimidad (y fuerza movilizadora) de la Unión Europea, sobre todo en relación con su permanente déficit democrático, las ciencias políticas y sociales han utilizado durante mucho tiempo la distinción entre legitimidad del proceso y legitimidad de los resultados (también denominados *input/output*, *proceso/resultado*, etc.). Se dice que la legitimidad de la Unión, de forma más general, y de la Comisión, de manera más específica, aunque adolezcan de carencias en el sentido democrático estatal, reside en los resultados obtenidos en los ámbitos económico, social y, en última instancia, político. Esta idea se fundamenta en las teorías funcionalistas y neofuncionalistas más clásicas.

No tengo intención de discrepar con la normatividad implícita de esta postura, un enfoque actual de la democracia de *panem et circenses* que, por lo menos a ciertos niveles, podría considerarse bastante problemático. Es con su realidad empírica con la que pretendo discrepar ligeramente. No creo que la legitimidad de los resultados explique toda y quizás ni siquiera la mayor parte de la fuerza movilizadora de la construcción europea. Más bien, diría que a nivel conceptual hay un tercer tipo de legitimación que, bajo mi punto de vista, desempeñó durante mucho tiempo un papel mucho mayor del que se le reconoce en la actualidad. De hecho, en mi opinión, su papel ha sido decisivo para la legitimidad de Europa y para la respuesta positiva tanto de la clase política como de la ciudadanía en general. También he de decir que es la clave de un elemento crucial en la cultura política de la Unión. Se trata de una legitimidad enraizada en lo «políticamente mesiánico».

En el «mesianismo» político, la justificación de la acción y de su fuerza movilizadora no deriva del proceso, como en la democracia clásica, ni del resultado y su éxito, sino del ideal perseguido, el destino que hay que alcanzar, la «Tierra Prometida» que aguarda al final del camino. De hecho, en las visiones mesiánicas el fin siempre justifica los medios.

Mark Mazower, en su brillante y original historia e historiografía de la Europa del siglo XX¹, muestra de forma perspicaz cómo la Europa de los monarcas y los emperadores que entró en la primera guerra mundial estaba frecuentemente vinculada al modelo político mesiánico de diversos Estados (Alemania, Italia, Rusia e incluso Gran Bretaña o Francia). Luego, tras la guerra, osciló hacia nuevos órdenes democráticos, es decir, hacia la legitimidad de los procesos, que después volvió a oscilar hacia nuevas formas de mesianismo político en el fascismo y el comunismo. En la historia que se suele contar, se habla de que, tras la

segunda guerra mundial, Europa occidental volvió a inclinarse hacia la democracia y la legitimidad de los procesos. Aquí es donde quiero resaltar una peculiaridad interesante que no se observa con frecuencia.

Por una parte, los Estados occidentales, que más adelante se convertirían en los Estados miembros de la Unión Europea, se volvieron decididamente democráticos, con un patriotismo basado en sus nuevos valores constitucionales, abandonando e incluso ridiculizando los discursos de gloria y perdiendo todo interés por las nociones mesiánicas del Estado. Como es sabido, los antiguos imperios, defendidos en su día con represión y sangre, fueron entonces abandonados con entusiasmo.

Aun así, su empresa común –la integración europea– fue, en mi opinión, una empresa política mesiánica por excelencia, y lo mesiánico se convirtió en una característica central de su cultura política original y perdurable. La fuerza movilizadora y el rasgo legitimador de los principios fue la visión que ofrecía, el sueño soñado, la promesa de un futuro mejor. Este rasgo explica no solo la persistente fuerza movilizadora (sobre todo entre la élite y la juventud), sino también las importantes decisiones estructurales e institucionales que se tomaron. También le otorgará una mayor profundidad a las explicaciones de la actual situación de Europa.

3. LA DECLARACIÓN SCHUMAN COMO MANIFIESTO DE MESIANISMO POLÍTICO

La Declaración Schuman se asemeja en cierta forma a la «Declaración de independencia» europea en su combinación de visión y proyecto. De hecho, gran parte del texto se incorporó al preámbulo del Tratado de París, cuyo contenido está basado en las ideas de esta. Resulta interesante releer la Declaración a través del prisma conceptual del mesianismo político. Es fácil detectar sus rasgos distintivos, tal y como cabría esperar de su magistral texto constitutivo. Se refleja en todo el contenido de la Declaración y, lo que no es menos importante, en aquello que no figura en ella. *Nota bene*: la integración europea no tiene nada que ver con sus predecesores mesiánicos: monarquías e imperios y, posteriormente, fascismo y comunismo. Es liberal y noble y, sin embargo, políticamente mesiánica.

Tanto en su retórica como en su contenido está patente el carácter mesiánico. Observemos, en primer lugar, el lenguaje que utiliza, ceremonial y «sermonista» con mucho patetismo (y con un paso de lo sublime a lo trivial).

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan...

*La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable...
...primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas...*

[...] cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión...

[...] se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.

Es grande, inspirador, churchilliano, incluso se podría decir que con una pizca de ironía. Algunos viejos hábitos, como la carga del hombre blanco y la tradición misionera, se resisten a morir:

Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano.

Pero no es solo la retórica; su propio contenido es mesiánico. Una visión convincente que ha estimulado a generaciones enteras de idealistas europeos y según la cual la «unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», con la paz y la prosperidad como guinda del pastel, constituía la deseada tierra prometida.

Merece la pena explorar más en profundidad la fuerza movilizadora de este nuevo plan para Europa. A nivel del lenguaje superficial, su objetivo pragmático es claramente consolidar la paz y reconstruir la prosperidad europea. Pero dentro de la estructura profunda de dicho plan hay mucho más.

La paz, siempre un atractivo *desideratum*, habría tenido su encanto en términos puramente utilitarios. Pero resulta evidente que, en el contexto histórico en el que se presentó el Plan Schuman, la noción de paz como ideal alcanza un estrato que va mucho más allá de «convertir espadas en arados», «sentarse cada uno debajo de su vid y su higuera», «el lobo y el cordero» –las clásicas metáforas bíblicas de la paz–. El dilema formulado era un claro ejemplo de la supuesta tensión entre Gracia y Justicia que puso a prueba a filósofos y teólogos a lo largo de todas las épocas, desde Guillermo de Ockham (premoderno), pasando por Friedrich Nietzsche (modernista) hasta el repulsivo aunque profundo Martin Heidegger (postmoderno).

Eran, después de todo, los principios de la década de los cincuenta, con los horrores de la guerra aún frescos en la memoria y, sobre todo, con el recuerdo de la inefable barbarie de la ocupación alemana. Algunos países, como los Países Bajos, Dinamarca o Francia, aún tardarían mucho tiempo en superar por completo el odio. Por aquel entonces, en 1950, la idea de una «comunidad de iguales» como fundamento estructural de una paz duradera entre antiguos enemigos representaba algo más que el sabio consejo de estadistas experimentados.

Logró sacar provecho de los dos pilares de la civilización europea: la Ilustración y la herencia de la Revolución francesa y de la tradición cristiana europea.

La libertad ya se había alcanzado con el derrocamiento de la Alemania nazi, y los alemanes (y también sus «hermanos en el crimen», los austriacos) acogían con entusiasmo la idea de ser, ellos también, liberados del nacionalsocialismo. Pero he aquí un proyecto, encapsulado en la Declaración Schuman, que aportaba tanto Igualdad como Fraternidad a nivel transnacional. El modelo de paz de Versalles consistía en capturar al antiguo enemigo, reducirlo y tenerlo bien sujeto y quieto debajo del pie. He aquí, por el contrario, una visión según la cual el viejo enemigo era considerado como un igual –Alemania iba a ser tratada como un socio de pleno derecho en este proyecto– y se enzarzaba en un bucle fraternal e interdependiente que, en efecto, haría impensable la resolución de disputas en un futuro. Este era, de hecho, el proyecto de la Ilustración llevado al nivel internacional, tal y como había soñado el misógino Kant. Adoptar el Plan Schuman suponía sacar provecho de uno de los yacimientos más poderosos e idealistas de las minas de la civilización europea.

El Plan Schuman constituyó también un llamamiento al perdón, un desafío para superar un odio comprensible. En aquel contexto histórico particular, la noción que Schuman tenía de la paz se hacía eco y evocaba las enseñanzas, la imaginería y los valores de la llamada del Cristianismo a perdonar a los enemigos, en nombre del Amor y la Gracia Divina, valores recientemente abocados a una infracción sistemática. El Plan Schuman evocaba, en ese sentido, tanto la Confesión como la Expiación, y recordaba a la creencia cristiana en el poder del arrepentimiento y el renacimiento, y en la bondad absoluta de la humanidad. Esta evocación no resulta especialmente sorprendente dados los antecedentes personales de los

Padres Fundadores: Adenauer, De Gaspari, Schuman o el propio Monnet eran profundamente católicos.

Esta fuerza movilizadora no resulta sorprendente, especialmente entre las élites, las clases políticas que se sentían las responsables más directas de las calamidades de las que Europa estaba empezando a salir, considerando el destacado llamamiento subliminal a las dos visiones más potentes del «Reino» idílico: el humanista y el religioso, combinados en un proyecto.²

Es el modelo mesiánico lo que explica, en parte, por qué la Unión pudo funcionar durante tanto tiempo sin un verdadero compromiso con los principios que exigía a sus aspirantes a miembros: democracia y derechos humanos. Los Estados candidatos tenían que hacerse miembros del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero no así la propia Unión. Estos tenían que demostrar sus credenciales democráticas, pero no así la Unión; dos anomalías que apenas sorprendieron a nadie.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que estos rasgos mesiánicos no solo se reflejan en esa florida retórica. La versión inédita y original de la Declaración desarrolla bastante los detalles operativos, pero en ninguna parte aparecen las palabras «democracia» o «derechos humanos». Es un programa del tipo «hagámoslo», alentado por un gran idealismo (y una buena dosis de interés en el viejo orden, tal y como ha sido demostrado por una generación entera de historiadores, como Alan Milward y Charles Maier entre otros). La doble hélice europea estuvo formada, desde el principio, por la Comisión y el Consejo: una administración/ejecutiva (la Comisión) internacional, presuntamente apolítica y transnacional que no colabora –como se suele decir– con los Estados miembros (Consejo), sino con los Gobiernos, la rama ejecutiva de los Estados miembros, quienes durante muchos años contaron con un foro que escapaba, en las cuestiones cotidianas, del control de todo parlamento, tanto europeo como nacional. Sencillamente, la democracia no forma parte de la visión original de la integración europea.

Esta observación no resulta sorprendente, ni siquiera radical. ¿Sería totalmente descabellado narrar el relato de Europa como si «agentes y creyentes» (sobre todo la más original de sus instituciones, la Comisión, acompañada de una poderosa rama ejecutiva de los Estados miembros bajo la capa del Consejo y el COREPER), una vanguardia elitista (aunque bien pagada), fueran los líderes autoproclamados cuyo poder había de ser frenado, a regañadientes y durante décadas, por el Parlamento Europeo? E incluso el Parlamento Europeo ha sido una *vox populi* peculiar. Porque, ¿acaso no ha sido, durante la mayor parte de su vida, un defensor de la integración europea, hasta el punto de que, inevitablemente, cuando la Unión despertó ciertos temores (naturales en una transformación tan radical de la política europea), el Parlamento Europeo no creía que sería el lugar al que los ciudadanos acudirían para expresar esos temores y preocupaciones?

4. LEY Y ESTADO DE DERECHO

Los horrores de la segunda guerra mundial y también los de los seis años que precedieron y llevaron a esta en Alemania provocaron una reconsideración conceptual del ideal del Estado de Derecho. Se podría tomar como ejemplo la degradación y la expropiación a las que fueron sometidos los judíos en Alemania en los primeros ocho años del régimen, previamente a su deportación y asesinato masivo. Evidentemente, se produjeron episodios violentos e ilegales, como la Noche de los Cristales Rotos en 1938, en la que se quemaron y saquearon la mayor parte de las sinagogas y de la que el Gobierno fue cómplice por comisión (incitación y

favorecimiento) y por omisión (no perseguir a los responsables). Pero lo sorprendente es la excepcional naturaleza de este episodio. Esas degradaciones y expropiaciones fueron, en su mayor parte, ordenadas, sistemáticas, seguían la vía legal y, por tanto, lícita. La exclusión de los judíos de la vida pública se hizo efectiva a través de la tristemente célebre Ley de Nuremberg de 1935, que contenía definiciones y mecanismos jurídicos muy elaborados. La expropiación de bienes a los judíos seguía una vía legal similar. Se crearon estructuras jurídicas parecidas, entre ellas tribunales y procedimientos judiciales, para hacer cumplir incluso los aspectos más aberrantes del régimen. Los enemigos, reales o imaginarios, no eran perseguidos por escuadrones de la muerte clandestinos, ni «desaparecían» sin más. Eran detenidos, juzgados y, a continuación, legalmente ejecutados. El silencioso y espeluznante horror de la discriminación, la humillación y la muerte legalizadas y burocratizadas se recoge en un libro maravilloso, *One Life*, de Tom Lampert (publicado en español con el título *Una sola vida*)³, que presenta algunos episodios tomados por extrapolación de archivos oficiales y cuya fuerza radica en la ausencia de sangre y violencia. En efecto, el proceso se logra a través del «Estado de Derecho» y con un respeto total hacia este.

Es esta realidad la que, ya en el contexto de los juicios de Nuremberg, provoca una reevaluación conceptual. Como el Estado de Derecho se consideraba parte del patrimonio de las democracias liberales, la práctica llevada a cabo en Alemania durante aquellos años no podía ser honrada con ese apelativo. Dicho de otra forma, había que alejarse de una noción del Estado de Derecho formalista y totalmente positivista (incluso kelseniana) y sustituirla por otra que incorporase, por ejemplo, la fuente y el procedimiento de la autoridad y la autoría de las normas y procedimientos jurídicos como elementos esenciales en la comprensión del Estado de Derecho. Un régimen jurídico no validado por prácticas democráticas y que no respeta los derechos humanos no se puede considerar una manifestación de Estado de Derecho.

Ahora retomemos el análisis de la Declaración Schuman y los primeros fundamentos de la integración europea. Ya hemos reparado en la conspicua ausencia de la democracia y los derechos humanos en la retórica y en las estructuras originales. Igual de conspicua es la enorme confianza en la ley y las instituciones jurídicas. El Tratado de París –con su referencia explícita al supranacionalismo– representa un ejercicio radical y sin precedentes en la legalización de un régimen transnacional, que supera con creces al ya innovador CEDH. Reúne instituciones de gobierno, de administración transnacional, de decisión y de ejecución. El proyecto político de la integración europea tenía que llevarse a cabo mediante un plan económico (Comunidad del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea) y a través y bajo la autoridad del Estado de Derecho. A lo largo de los años se ha venido celebrando aquella audaz y profética elección. Fue, fundamentalmente, el otorgamiento de tal centralidad a un órgano judicial lo que permitió al Tribunal de Justicia europeo y la ley que este administra desempeñar en años posteriores, años de estancamiento político, un papel decisivo en la construcción de la integración europea.

La decisión de depositar una confianza tan notoria en la ley y las instituciones jurídicas para la consecución de su proyecto político y económico no solo fue audaz, sino también sabia y prudente. La legalidad transnacional contribuye a evitar el parasitismo y aporta estabilidad y continuidad a cualquier acervo, incluso en períodos de inestabilidad política y compromiso vacilante. Es de sobra sabido que, tras llevar a cabo la revolución constitucional mediante la introducción del efecto directo, la legalidad transnacional se aprovechó de los

individuos, persiguiendo sus intereses personales como un poderoso agente de cumplimiento de las obligaciones del Tratado por parte de los Estados miembros.

Pero, inevitablemente, esto también supuso tener en cuenta el principio del Estado de Derecho de la vieja escuela: formalista, autorreferencial y autolegitimador. ¿Por qué debería uno obedecer? Bien porque es «la Ley», o bien porque se pone al servicio del sueño mesiánico autolegitimador. De hecho, me atrevería a decir que los proyectos políticos mesiánicos, por su propia naturaleza, van unidos al concepto del Estado de Derecho formalista y autorreferencial.

No es necesario decir que no es mi intención discutir aquí cualquier similitud sustancial con el régimen nacional socialista. El proyecto de construcción europea representa una continuidad estructural y conceptual interesante.

5. PRESERVAR LOS VALORES

La segunda historia, breve y desagradable, suele considerarse una anécdota histórica, aunque también tuvo un marcado efecto en la cultura política de la Unión y la integración europeas. Me estoy refiriendo a la saga de la Comunidad Europea de Defensa. En mayo de 1952 se firmó un Tratado pero, por una cantidad de votos relativamente pequeña, no fue ratificado en el Parlamento francés en mayo de 1954 y se abandonó el proyecto.

Lo más sorprendente de este acontecimiento histórico es que los Gobiernos fueron realmente capaces de ponerse de acuerdo entre ellos sobre un tratado que afectaba al más sagrado núcleo «soberano». Tenía muchísimo sentido. Aparte del hecho de que, a pesar de la historia, una guerra entre los socios de la Unión era una posibilidad irreal, esto sería un paso muy simbólico y concreto para convertir dicha posibilidad en impensable. Y lo que era aún más importante: ante una amenaza externa, y la ambigüedad del apoyo estadounidense, este proyecto suponía un ahorro considerable, al mismo tiempo que mejoraba las capacidades de defensa de Europa de forma tanto individual como conjunta.

Mi argumento es que este trauma «infantil» tuvo profundos efectos, no solo materiales sino fundamentalmente políticos y culturales. Se introdujo en la fe europea –en una insana alianza de argumentos del tipo «si no es políticamente factible, tampoco es políticamente deseable»– la idea de que los asuntos de defensa, de seguridad y militares deberían mantenerse apartados de la construcción europea. Originó increíbles patologías, sobre todo réplicas excesivas de los esfuerzos de defensa de los Estados miembros, acompañadas de una total dependencia en las fuerzas estadounidenses. Si los Estados Unidos se convirtieron en la «policía del mundo», es en parte porque Europa se lo permitió, ya que cuando tenía problemas no llamaba a su propia policía, sino al 911. Paradójicamente, la falta de cooperación debilitó también a cada Estado de forma individual, ya que la magnitud del gasto borró determinados proyectos de las agendas nacionales.

Y lo que aún es peor: Europa no logró desarrollar, lenta y dolorosamente, los hábitos de cooperación, consenso, etc., en este ámbito, que permaneció al margen de la construcción europea. Igual que en su democratización, hubo de trasplantar órganos externos: Cooperación Política Europea, Tercer Pilar, Política Común de Seguridad y Defensa, etcétera.

Lo peor de todo fue que desarrolló una nueva racionalización que se insertó en el proyecto mesiánico original –el «poder civil»– en un cuestionable intento de justificar el fracaso de su propio proyecto inicial. Esto también tuvo verdadera incidencia en las políticas nacionales. Podríamos discutir, como gente razonable, el alcance de una amenaza existencial para Europa. Lo que es indiscutible es que, a veces, a menos que uno sea pacifista (todo un

lujo cuando tu vecino aliado no lo es), puede que la única forma de evitar un atropello atroz de los valores más sagrados requiera decididamente el uso de la fuerza. Las consecuencias de este fracaso se encuentran en los cementerios de Bosnia, Darfur y otros lugares.

6. FIN DE LA PARTIDA

El mesianismo político y su concomitante corolario en una concepción central aunque formal del Estado de Derecho se ofrecieron no solo como clarificación conceptual, sino también como explicación del formidable éxito de la integración europea. Originaron una cultura de praxis, logros, agendas en permanente expansión. Dadas las nobles dimensiones de la integración europea, deberíamos considerar y reconocer sus virtuosas facetas.

Aunque eso es solo parte de la historia. También explican parte de la historia de la caída de la legitimidad europea y de la fuerza movilizadora que resulta tan obvia en las circunstancias actuales. Parte de la propia fenomenología del mesianismo político radica en que, como mecanismo de movilización y legitimación, siempre fracasa. Obviamente, fracasa cuando el proyecto mesiánico fracasa. Cuando la revolución no llega.

Pero lo interesante, y más relacionado con la narrativa de la integración europea, es que, incluso cuando tiene éxito, esparce sus semillas de fracaso. A un determinado nivel el fracaso es inevitable, es parte de la propia fenomenología del proyecto mesiánico. La realidad siempre es más compleja, desafiante, banal y, en última instancia, menos satisfactoria que el sueño que la precede. El resultado no es solo la ausencia de movilización y legitimación, sino rencor verdadero. La tierra prometida original, Canaán, fue una propuesta muy diferente, desafiante y hostil, al sueño que la había precedido. Las independencias de India, de Kenia o incluso de los EUA fueron muy diferentes a los sueños que precedieron a estas y a otras semejantes. Individualmente, esta es la historia de muchos matrimonios y romances. De la misma manera que el paraíso se convierte en tal solo cuando se pierde, la tierra siempre está lejos de la promesa. Es algo que forma parte de la ontología de lo mesiánico. La manifestación emblemática de esto en el contexto de la integración europea está en la diferencia entre las 868 palabras inspiradoras del sueño de Schuman y las, en concreto, 154.183 palabras de la (extinta) Constitución europea.

Sin embargo, en el caso de Europa existen otros factores condicionantes, aparte del fracaso de la narrativa mesiánica como aspecto movilizador y legitimador. En cierto nivel, Europa es víctima de su propio éxito. Con el paso del tiempo y la consolidación de la paz, la internalización del discurso interestatal alternativo que presentó Europa tuvo tanto éxito que, para las nuevas generaciones de europeos, el atractivo tanto pragmático como idealista de la visión de Schuman parece sencillamente incomprensible. La realidad frente a la que ese atractivo era tan poderoso –la antiquísima enemistad entre Francia y Alemania y todo eso– ha dejado de ser un recuerdo vivo, un entramado vivo de civilizaciones, un maravilloso estado de cosas debido también, en cierta medida considerable, a la construcción europea.

Por otra parte, los hábitos de la sociedad han cambiado mucho. Gran parte de Europa se ha convertido en una sociedad poscristiana, y el profundo compromiso con el individuo y con sus derechos, que sitúan de forma implacable (y loable en muchos aspectos) al individuo en el centro de la atención política, ha contribuido a la aparición del egocentrismo individual. La movilización social en Europa es máxima cuando lo que está en juego es el interés directo del individuo, y mínima cuando hay que atender a las necesidades del prójimo, como pronto se demostrará en la reciente eurocrisis, la crisis de la inmigración y otros ejemplos similares. Así

que parte de la explicación de la pérdida de fuerza movilizadora de la visión de Schuman reside en el hecho de que lo que ofrece parece irrelevante o no atrae a la tan diversa sensibilidad idealista de la sociedad europea contemporánea.

El resultado es que, si el mesianismo político no se aferra rápidamente a la legitimización que procede de la propiedad popular, enseguida se vuelve alienante y, como el Golem, se rebela contra sus creadores.

La democracia no formaba parte del ADN original de la integración europea. Todavía se considera como un implante externo. Con el fracaso de su mesianismo político original, lo único que cabe esperar es el distanciamiento del que estamos siendo testigos. Y el Estado de Derecho formal solo sirve para aumentar dicho distanciamiento. No existen soluciones fáciles a estos problemas. Así ocurre siempre con los problemas que no radican en acuerdos institucionales, sino que son un reflejo de lo que se ha convertido en parte de una cultura política y jurídica profundamente arraigada.

Notas

1 Mark Mazower, *Dark Continent –Europe’s Twentieth Century* (Londres: Allen Lane, 1998). Traducida al español con el título *La Europa negra*.

2 Conviene añadir que el alcance transnacional del Plan Schuman sirvió, como cabía esperar, a un poderoso interés interno cuya discusión aún a día de hoy topa con cierta oposición. El reto de la «fraternidad» y la necesidad de perdón, amor y gracia fue todavía más urgente a nivel interno que a nivel internacional. Porque cada uno de los Estados miembros originales estaban seriamente comprometidos a nivel interno. En la Alemania de la posguerra –dicho claramente– ni el Estado ni la sociedad podían funcionar si se excluía a todos los que simpatizaban con el nacionalsocialismo. En los otros cinco, aunque fueron ostensiblemente y en sentido real víctimas de la agresión alemana, se contó con la complicidad de importantes fuerzas sociales, que contrajeron un compromiso moral. Este fue, obviamente, el caso de la Italia fascista y la Francia de Vichy. Pero incluso el pequeño Luxemburgo aportó una de las unidades criminalmente más notorias al ejército alemán y Bélgica destacó como el país con el mayor número de voluntarios autóctonos en las fuerzas de ocupación alemanas. La traición a Anna Frank y a su familia por parte de sus buenos vecinos holandeses no fue una excepción, sino un símbolo de la sociedad y el gobierno holandés, que envió ordenadamente a toda su ciudadanía judía a la deportación y la muerte. Si había que perdonar y abrazar al enemigo externo, darle la espalda al pasado y confiar en un futuro mejor, mucho más fácil será hacer lo mismo, y con más motivo, dentro de la propia nación, la propia sociedad e incluso la propia familia.

3 T. Lampert, 2004. *One Life*. Houghton Mifflin Harcourt. Editado en español por Destino.