

DESCIFRANDO EL ADN POLÍTICO Y JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: UN ESTUDIO EXPLORATORIO

JOSEPH H. H. WEILER (*)

I. EXPLORANDO LA CULTURA POLÍTICA Y LEGAL.—II. EUROPA, LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES.—III. EUROPA COMO «MESIANISMO» POLÍTICO.—IV. LA DECLARACIÓN DE SCHUMAN COMO UN MANIFIESTO DEL MESIANISMO POLÍTICO.—V. EL DERECHO Y EL IMPERIO DE LA LEY.—VI. LA DEFENSA DE LOS VALORES.—VII. FIN DEL JUEGO.

I. EXPLORANDO LA CULTURA POLÍTICA Y LEGAL

En la exploración de los aspectos sistémicos de la Unión Europea, tanto en cuanto a nuestros intentos de llegar a la comprensión conceptual así como, instrumentalmente, al explicar sus éxitos y fracasos, deberemos tener en consideración, sin falta, cuestiones políticas y jurídicas. En relación con esto último, no prestaremos atención a las normas sustantivas, materiales y primarias del Derecho de la Unión, sino al orden legal y a su propio sistema operativo, a las normas sistemáticas y secundarias y a los principios que sustentan el contenido sustantivo. La interacción entre lo político y lo jurídico ha sido durante mucho tiempo uno de los pilares en este ámbito, cuyo estudio nos ha permitido un

(*) Traducción del artículo del autor, «Deciphering the political and legal DNA of European Integration: an exploratory essay», a cargo de Omar Bouazza Ariño, Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid. Esta traducción ha sido realizada en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación territorial del Estado» (DER2009-13764/JUR), dirigido por el Prof. Dr. D. Tomás CANO CAMPOS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

entendimiento más amplio y profundo, tanto desde la óptica conceptual como práctica (1).

En este estudio exploratorio, planteo cuestiones básicas en lo que respecta a cuestiones políticas y jurídicas en relación con la cultura que subyace a la estructura política y lo procedimental así como en cuanto al ordenamiento jurídico (2). La cultura política y la jurídica son «básicas» desde un punto de vista ontológico. Informan de los acuerdos institucionales específicos e incluso, en ocasiones, les dan sentido. La cultura, incluyendo la cultura política y la jurídica, nunca es estática. Puede informar acuerdos institucionales específicos pero a la vez es informada, amoldada y modificada por tales acuerdos en un continuo ciclo de interacción (3). Esto plantea un formidable nudo metodológico gordiano que puede explicar por qué, a pesar de nuestro conocimiento desde hace mucho tiempo de la importancia de la cultura en cualquier análisis sistemático de la política, ha recibido algo menos de atención en los estudios de la Unión Europea.

Mi manera de cortar el nudo, en lugar de desentrañarlo, ha sido la de examinar los inicios de la Unión, a través de la cual espero ofrecer una mirada novedosa a algunos de los textos fundamentales más notables de la integración europea. Se trata de una metodología inevitablemente limitada ya que corta la dinámica de interacción continua entre la institución política y los procesos

(1) H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking* (Dortrecht: M. Nijhoff, 1986); A.-M. BURLEY, W. MATTLI, «Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration», *International Organization*, vol. 47, invierno 1993, págs. 41-76; Geoffrey GARRETT, «The Politics of Legal Integration in the European Union», *International Organization*, vol. 49, núm. 1, págs. 171-181; A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2004); J. SHAW, G. MORE, *New Legal Dynamics of European Union* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

(2) J. BELL, «Comparative Law and Legal Theory», en W. KRAWIETZ, N. MACCORMICK, G. H. VON WRIGHT (ed.), *Prescriptive Formality and Normative Rationality in Modern Legal Systems, Festschrift for R. S. Summers* (Berlin, 1994), pág. 25; P. S. ATIYAH y R. S. SUMMERS, *Form and Substance in Anglo-American law: A comparative study of legal reasoning, legal theory and legal institutions* (Oxford: Clarendon Press, 1987); P. LEGRAND, *Le droit comparé* (Paris, Presses Universitaires de France, 1999); C. VARGA, *Comparative Legal Cultures* (Budapest, 2010); D. NELKEN (ed.), *Comparative Legal Cultures* (Dartmouth, 1997).

(3) M. CROZIER, E. Friedberg, *L'acteur et le système* (Paris: Ed. du Seuil, 1977), pág. 206; A. L. KROEBER, C. KLUCKHOHN, «Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions, Papers of the Peabody Museum of American Archeology and Ethnology», vol. 47, núm. 1, 1952, pág. 181, citado en F. J. GOULD, *A Dictionary of the Social Sciences* (Tavistock Publications, 1964), 165, «Culture», 1.A; S. FALK MOORE, *Social Facts and Fabrications, «customary» law on Kilimanjaro, 1880-1980* (Cambridge, 1986), citado en E. LEROY, *Le jeu des lois, une anthropologie «dynamique» du Droit* (Paris: LGDJ, 1999), pág. 124; M. KRYGIER, «Law as tradition», *Law and Philosophy*, vol. 5, 1986, pág. 237, en la pág. 251.

y la cultura política. No obstante, esta metodología estática ha dado algunos resultados inesperados a la par que significativos en relación con lo político y lo jurídico y la interacción entre ambos aspectos. Estos resultados, a mi modo de ver, contribuyen tanto a nuestra comprensión conceptual del tema como, instrumentalmente, a la comprensión de los éxitos y fracasos del proceso de integración europea.

II. EUROPA, LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES

Nos encontramos ante un momento interesante para reflexionar sobre la construcción europea. Europa se encuentra en el punto más bajo que uno puede recordar desde hace décadas, algo que el Tratado de Lisboa no ha sido capaz de corregir, a pesar de las autocomplacencias (4). Las manifestaciones superficiales de la crisis las observamos a diario. Las más actuales son la crisis del euro (5) y las divergencias en torno a Libia. Debajo de esta superficie, en el nivel estructural, se esconden los signos a largo plazo más profundos y extensos que plantean unos retos permanentes, así como las disfuncionalidades y el malestar general. En primer lugar, desde una perspectiva interna, encontramos el problema persistente y crónico del déficit democrático, que no se puede dejar aparte. A continuación, encontramos una profunda crisis de legitimación, con la que la creciente indiferencia de los ciudadanos se está volviendo en hostilidad. En este sentido, la capacidad de Europa de movilizar fuerzas no sólo parece perdida sino vuelta en su contra. Finalmente, en el ámbito de lo público, a pesar de Lisboa, hay igualmente una incapacidad persistente y crónica de traducir sus posibilidades en el ámbito de lo económico en un fuerte poder político. Igualmente,

(4) Véase, por ejemplo, «Plenary session of the European Parliament, Strasbourg, 20 Febrero 2008: Treaty of Lisbon», que incluye varias declaraciones de europarlamentarios, Janez Lenarcic, Presidente del Consejo, y Margot Wallström, Vice-Presidenta de la Comisión Europea, así como la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2008, sobre el Tratado de Lisboa (2007/2286(INI)); «Brussels European Council 14 December 2007», Bruselas, 14 de febrero de 2008, 16616/1/07 REV 1, que incluye la declaración de la UE sobre globalización; Comisión Europea, «Your Guide to the Treaty of Lisbon», <http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/en.pdf>, Presidente Buzek Noticias del Parlamento Europeo, 1 Diciembre 2009, <http://www.europarl.europa.eu/president/ressource/static/newsletter/newsletter-3/newsletter.html?ts=1277465318672>; José Manuel Durao Barroso, Presidente de la Comisión Europea, «The European Union after the Lisbon Treaty», 4th Joint Parliamentary meeting on the Future of Europe, Bruselas, 4 de diciembre de 2007, SPEECH/07/793, 7 de diciembre de 2007.

(5) D. DINAN, «Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis», *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, núm. S1, 2011, pág. 103.

se da una permanente —y, a mi modo de ver, irresponsable— abdicación de un compromiso serio con respecto de la seguridad, dejando este tema, como lo ha hecho durante décadas, a una América cada vez menos comprometida (6).

De alguna manera, se ha dicho lo mismo hace diez —e incluso veinte— años (7). Lo que interesa observar es la evolución, que en los tres temas planteados parece que ha empeorado, en lugar de mejorar.

Como he dicho, lo que, espero, sea una novedad en este trabajo, es un intento, en primer lugar, de enlazar estos problemas endémicos con la cultura legal y política del proceso de integración y enlazar la cultura con algunos de los momentos de la fundación de la Unión reflejados en los Tratados fundacionales. En primer lugar, analizaré los tres aspectos del problema europeo indicados arriba y después realizaré una inmersión en aquellos primeros momentos.

Las manifestaciones del llamado déficit democrático son persistentes y los poderes infinitos del Parlamento Europeo no las eliminará. En esencia, es la incapacidad de la Unión de desarrollar estructuras y procesos que repliquen o traduzcan (8) adecuadamente en el ámbito de la Unión los hábitos —incluso— imperfectos de control gubernamental, parlamentario y la responsabilidad administrativa practicados en varios de los Estados miembros, con diferentes variantes. Esencialmente, las dos principales características para el funcionamiento de una democracia fallan: los grandes principios de responsabilidad y representación (9) (10).

(6) Véase R. KAGAN, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Alfred A. Knopf, 2003); I. MANNERS, «Global Europa: Mythology of the European Union in World Politics», *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, núm. 1, 2010, pág. 67, «*The Gender Myth*» y págs. 77 y sigs.; J. J. SHEEHAN, *Where have all the soldiers gone?: the transformation of modern Europe* (Boston and New York: Houghton Mifflin, 2008).

(7) Véase, por ejemplo, Comisión Europea, «European Governance: A White Paper», COM(2001) 428 final, Brussels; V. BOGDANOR y G. WOODCOCK, «The European Community and Sovereignty», *Parliamentary Affairs*, vol. 44, núm. 4, 1991, pág. 492: «*The shortcomings of the Community lie in the feelings of remoteness and lack of influence and involvement on the part of many of its citizens*»; D. Grimm, «Does Europe Need a Constitution?», *European Law Journal*, vol. 1, núm. 3, 1995, pág. 282 y págs. 291 y sigs.; C. HILL, «European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Power – or Flop?», en R. RUMMEL (ed.), *The Evolution of an International Actor – Western Europe's New Assertiveness* (Boulder: Westview, 1990), pág. 35.

(8) N. WALKER, «Postnational Constitutionalism and the Problem of Translation», en J. H. H. WEILER, M. WIND (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pág. 29.

(9) A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, B. MANIN (eds.), *Democracy, accountability and representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); P. C. SCHMITTER y T. L. KARL, «What democracy is and is not», *Journal of Democracy* (verano 1991), pág. 67.

(10) P. MAIR, «Popular Democracy and the European Union Policy», *European Governance Papers* (EUROGOV), núm. C-05-03, pág. 4.

En relación con la responsabilidad (11), incluso la condición básica de la democracia representativa de que en el momento de las elecciones los ciudadanos «pueden echar a los canallas» (12) —es decir, el cambio de Gobierno— no se da en Europa (13). En Europa se da una gobernanza europea (14) sin gobierno, por lo que no hay gobierno alguno que echar. La destitución de la Comisión por el Parlamento —o la aprobación del nombramiento del Presidente de la Comisión— no es, ni mucho menos, lo mismo. Sorprendentemente, la responsabilidad política de Europa es muy tenue. Se han dado algunos errores políticos espectaculares en la gobernanza europea. El vergonzante fiasco del clima de Copenhage (15); la poca —al menos— eficacia de la tan mentada Agenda de Lisboa (también conocida como Estrategia de Lisboa o Proceso de Lisboa) (16), la historia misma de la difunta «Constitución» (17) por mencionar sólo tres. Es difícil encontrar en estas instancias alguna medida de responsabilidad política, de alguien que pague un precio como ocurriría en el caso de las políticas nacionales. De hecho, es difícil señalar una única instancia de responsabilidad por errores políticos como algo distinto de la responsabilidad personal por gestionar mal en los anales de la integración europea. No me refiero, en ningún caso, a casos de corrupción o malversación (18). Mi argumento se refiere a que estos defectos se dan en la misma estructura del gobierno europeo. No está diseñada para la responsabilidad política. En la misma línea, es imposible relacionar de

(11) C. HARLOW, *Accountability in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

(12) I. SHAPIRO, *Democracy's place* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), pág. 96; J. H. H. WEILER, «To be a European citizen: Eros and civilization», en *The Constitution of Europe «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration* (Massachusetts: Harvard University, 1999), *op. cit.*, pág. 329.

(13) R. DEHOUSSE, «Constitutional Reform in the EC», en J. HAYWARD (ed.), *The crisis of Representation in Europe* (Abingdon: Frank Cass, 1995), pág. 118.

(14) P. ALLOTT, «European Governance and the re-branding of democracy», *European Law Review*, núm. 1, vol. 27, 2002, pág. 60.

(15) Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 2012 como resultado de la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP 15), P78TA(2010)0019, miércoles, 10 de febrero de 2010, especialmente los puntos 5-6.

(16) BEGG, «Is there a Convincing Rationale for the Lisbon Strategy?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, núm. 2, 2008, pág. 427; «Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment» – Informe sobre el Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, noviembre, 2004.

(17) I. WARD, «Bill and the Fall of the Constitutional Treaty», *European Public Law*, vol. 13, núm. 3, 2007, pág. 461; EDITORIAL COMMENTS, «What should replace the Constitutional Treaty?», *Common Market Law Review*, vol. 44, 2007, pág. 561.

(18) A este respecto, véase V. MEHDE, «Responsibility and Accountability in the European Commission», *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, pág. 423.

manera significativa los resultados de las elecciones del Parlamento Europeo en la participación de los grupos políticos en las sesiones de comparecencia parlamentaria, teniendo en cuenta que es una manera en la que se puede dilucidar la responsabilidad política en el ámbito de los Estados miembros (19). Estructuralmente, la insatisfacción con «Europa», cuando se da, no tiene vía para afectar, a nivel europeo, a los actores de la gobernanza europea.

De la misma manera, en el nivel más primitivo de democracia, sencillamente no hay un momento en el calendario cívico de Europa en el que los ciudadanos puedan influir directamente en las decisiones de cualquier opción política en el ámbito de la Unión, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito interno al elegir entre partidos que ofrecen diferentes programas (20). El color político del Parlamento Europeo tiene poca incidencia en el ámbito legislativo y administrativo de la Unión (21). El déficit político, utilizando la feliz frase de Renaud Dehousse (22) se encuentra en el corazón del déficit democrático. La Comisión, debido a su auto-comprensión ligada a su ontología, no puede ser «partidista» en un sentido de derecha-izquierda. Tampoco puede hacerlo el Consejo, en virtud de la azarosa naturaleza política de su composición. La democracia normalmente debe tener algún mecanismo significativo para la expresión de la preferencia del votante basado en la elección entre varias opciones, informado por tendencias ideológicas más fuertes o más débiles (23). Se trata de un componente indispensable de la política. La democracia sin política es un oxímoron (24).

(19) J. PRIESTLEY, «European political parties: the missing link», *Notre Europe*, Policy Paper, núm. 41, 2010; F. ROA BASTOS, «Des partis politiques au niveau européen? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009», *Etudes et Recherches*, núm. 71, 2009; O. AUDEOUD, «Les partis politiques au niveau européen. Fédérations de partis nationaux», *Les cahiers du GERSE*, Nancy, 3 de febrero de 1999.

(20) R. DEHOUSSE, «Constitutional Reform in the EC», en J. HAYWARD (ed.), *The crisis of Representation in Europe*, *op. cit.*, págs. 123 y sigs.; A. FOLLESDAL, S. HIX, «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 3, 2006, pág. 533.

(21) V. BOGDANOR, «Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union», *A Federal Trust Report* (2007), págs. 7-8; A. FOLLESDAL, S. HIX, «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», *op. cit.*, pág. 545.

(22) R. DEHOUSSE, «Constitutional Reform in the EC», en J. HAYWARD (ed.), *The crisis of Representation in Europe*, *op. cit.*, pág. 124. See ALSO, J.-M. FERRY, P. THIBAUD, *Discussion sur l'Europe* (Paris: Calmann-Lévy, 1992).

(23) S. HIX, «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», *op. cit.*, pág. 545.

(24) Véase P. MANENT, *La raison des nations, réflexions sur la démocratie en Europe* (Paris: Gallimard, 2006), pág. 59.

Por consiguiente, las dos normas primordiales de la democracia, el principio de responsabilidad y el principio de representación, están comprometidas en la estructura y el funcionamiento mismo de la Unión.

La segunda manifestación de la actual circunstancia europea se evidencia en un continuo desliz de la legitimación y de la capacidad de movilización de la construcción europea y de sus instituciones. Paso por alto algunas de las manifestaciones más desagradables de la «solidaridad» europea, tanto a nivel gubernamental y popular en lo que respecta a la Euro-crisis o al abandono casi total de Italia en la tarea de afrontar la afluencia de inmigrantes del Norte de África como si fuera un problema italiano y no un problema para el conjunto de Europa. Voy a analizar, en su lugar, dos problemas más profundos y de largo plazo. El primero es el extraordinario descenso de la participación de los votantes en las elecciones al Parlamento Europeo. En Europa, en su conjunto, el nivel de participación está por debajo del 45 por 100, con algunos países, sobre todo del Este, cuyo nivel de participación se sitúa por debajo del 30 por 100. La participación en las elecciones a los parlamentos nacionales es considerablemente superior (25). Coincide con este descenso un aumento continuo del poder del Parlamento Europeo, que en la actualidad es co-legislador con el Consejo. Cuanto más poder tiene el Parlamento Europeo —supuestamente, la Voz del Pueblo— más indiferencia popular parece que genera (26).

No menos trascendente es una extensión aparentemente contagiosa de anti-europeísmo en la política nacional (27). Lo que antes se daba a nivel provincial en partidos de extrema derecha e izquierda ha avanzado en fuerzas políticas de centro. La «Cuestión de Europa» como una materia central del discurso político fue considerada durante mucho tiempo como una «enfermedad inglesa» (28). Hay un contagio creciente entre los Estados miembros, de Norte a Sur y de Este a Oeste, en los que el capital político se desempeña desde partidos no marginales del discurso antieuropeo. El efecto indirecto de este fenómeno es el cambio de los partidos mayoritarios en esta dirección como una manera de

(25) A. MENON y J. PEET, «Beyond the European Parliament: Rethinking the EU's democratic legitimacy», *Center for European Reform Essays*, 2010; P. MAGNETTE, «European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised», *Jean Monnet Working Paper*, 6/01.

(26) J. BUZEK, «State of the Union: Three Cheers for the Lisbon Treaty and Two Warnings for Political Parties», *Journal of Common Market Studies*, 2011, vol. 49, pág. 7, en la pág. 15; véase también J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration*, *op. cit.*, pág. 266.

(27) C. LECONTE, *Understanding Euroscepticism* (Palgrave Macmillan, 2010).

(28) R. HARMSSEN y M. SPIERING (eds.), *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration* (Amsterdam: Rodopi, 2005), pág. 13; A. SZCZERBIAK, P. A. TAGGART, *Opposing Europe?* (Oxford: Oxford University Press, 2008), vols. I y II.

contrarrestar el aumento de sus flancos. Si esto nos sorprende es porque hemos suprimido de nuestra conciencia histórica el rechazo de la llamada Constitución Europea, una amnesia entendible, ya que representó una derrota de la clase política colectiva en Europa por la voz del pueblo (29), que supuso una auténtica bofetada a las instituciones europeas (30).

La última manifestación de ello se muestra a través de una permanente y, a veces, embarazosa falta de capacidad europea de resolver —y falta de resolución para tener capacidad— en la defensa y protección de los valores que profesa con la finalidad de mantener un mayor apego de la ciudadanía europea para con las instituciones comunitarias (31). Es simplemente la misma amnesia la que nos permite evitar este problema: mirar a nuestro espejo colectivo sin tener la más mínima vergüenza. En la década de los noventa, en el corazón de Europa, a escasos 500 kilómetros de Roma, ocurrió algo, por segunda vez en el mismo siglo, bien que Europa se había prometido que no iba a ocurrir jamás. No en vano, la misma construcción europea se planteó a tal fin. Me refiero al genocidio —tal y como lo califica el Tribunal Internacional de Justicia— de una minoría religiosa no cristiana. Y luego, cuando finalmente las conversaciones interminables llegaron a su fin y se resolvió que se evitara la repetición de la catástrofe humanitaria de Bosnia Herzegovina en Kosovo, Europa descubrió que no tenía capacidad para ejecutar su voluntad (32). Una vez más, tuvo que ser llamada la «caballería» del otro lado del Atlántico. Europa por sí sola no podía ejecutar esta operación relativamente simple.

El tema de Bosnia, a mi modo de ver, es el ejemplo más claro del fracaso político. Debe mencionarse lo ocurrido en Srebrenica, donde los soldados holan-

(29) N. FLIGSTEIN, *Euroclash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*, (Oxford: Oxford University Press, 2008).

(30) Véanse precedentes, en J. H. H. WEILER, U. R. HALTERN, F. C. MAYER, «European Democracy and Its Critique», en J. HAYWARD (ed.), *The crisis of Representation in Europe* (Abigdon: Frank Cass, 1995), pág. 4.

(31) J. RICHARDSON, «The European Union in the World – A Community of Values», *Fordham Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, 2002, pág. 12; P. BONIFACE (ed), *Quelles valeurs pour l'Union européenne?* (Paris: IRIS-PUF, 2004); M. DONY, «Les valeurs, objectifs et principes de l'Union», en *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne* (Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005), pág. 33; F. BENOÎT-RHOMER, «Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 41, núm. 2, 2005, pág. 261; «Editorial», «L'Union, une communauté de valeurs?», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 44, núm. 1, 2008, pág. 1; A. EUZÉBY, «La Constitution – Constitution de l'Union européenne: des valeurs à défendre!», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, vol. 482, 2004, pág. 566.

(32) Véase, J. J. SHEEHAN, *Where have all the soldiers gone?: the transformation of modern Europe* (Boston and New York: Houghton Mifflin, 2008), pág. 199, págs. 204 y sigs.

deses permitieron la peor atrocidad de esa guerra, en la que no se observó ningún intento de intervenir ni de poner fin a la misma (33). Los soldados holandeses podrían haber sido igualmente soldados italianos, británicos o de cualquiera de los Estados miembros. Estos soldados inmóviles eran, como todos nosotros, firmes creyentes de los derechos humanos, la solidaridad y de todos los otros valores que profesamos. No obstante, carecían de las aptitudes necesarias para reivindicarlos. Les faltaba el coraje que nace de la convicción de que vale la pena matar o morir por algunas cosas, como la prevención de una masacre de inocentes que no comparten su fe. Eran el producto de una cultura en la que parece que no hay nada que justifique morir o matar. Y si lo hay, que lo hagan otros. Si alguien se quiere entretener con la ilusión de que Kosovo fue una aberración, ahora tenemos el caso de Libia, con la repetición de la misma patología que se dio en Kosovo: sin la masiva intervención militar de Estados Unidos, Europa, seamos claros, simplemente habría sido incapaz de realizar cualquier acción en el llamado Mare-Nostrum.

No se trata únicamente de una cuestión de armas. Todos los esfuerzos de Lisboa de dar coherencia a la proyección internacional de la Unión Europea mostraron su pobreza vergonzosa. No sólo fue la esperada abstención en la gestión de la crisis Libia por los presidentes europeos y del «Ministro de Asuntos Exteriores» con las habituales tomas de postura contradictorias de los diferentes líderes europeos, sino que incluso este nivel intergubernamental Europa ofreció una imagen al mundo de fragmentación y fractura con el voto dividido en el seno del Consejo de Seguridad (34).

III. EUROPA COMO «MESIANISMO» POLÍTICO

Se han planteado dos tipos de críticas al tema del déficit democrático de la Unión. La primera ha consistido en contestar la realidad del déficit democrático haciendo referencia esencialmente al criterio erróneo que se ha aplicado a la Unión (35). Las líneas de debate son bien conocidas (36). Para lo que ahora

(33) *Ibid.*, pág. 206.

(34) Véase J. DEMPSEY, «Libya Crisis Reveals Splits on EU Goals», *The New York Times*, 18 de abril de 2011; «Extraordinary European Council, Declaration», 11 de marzo de 2011, Bruselas, 20 de abril de 2011, EUCO 7/1/11 REV1.

(35) J. H. H. WEILER, «Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision», *European Law Journal*, vol. 1, núm. 3, 1995, pág. 219, especialmente págs. 225 y sigs.

(36) P. CRAIG, «The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy», en P. CRAIG y G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pág. 25.

aquí interesa, he expresado mi opinión más arriba. Pero estoy más interesado en el segundo tipo de críticas que implícitamente se basa en la distinción entre la democracia y la legitimidad. En la Unión, como no es un Estado, no se puede reproducir o traducir adecuadamente los hábitos y las prácticas de la gobernabilidad democrática paraestatales. Su legitimidad podrá encontrarse en otros lugares (37).

En el análisis de la legitimación —y la capacidad de movilización— de la Unión Europea, en concreto contra el historial de su persistente déficit democrático, la ciencia política y social distingue desde hace tiempo entre el proceso de legitimación y el resultado de la legitimación. Es decir, los *input/output*, proceso resultado, etc. (38). La legitimación de la Unión, en general, y de la Comisión, en particular, incluso adoleciendo de deficiencias en el sentido de democracia estatal, se dice que descansa en los resultados alcanzados en el ámbito económico, social y, últimamente, en el mundo de la política (39). La idea se remonta a las teorías funcionalistas y neo-funcionalistas más clásicas (40).

No quiero discrepar con la normatividad implícita en esta posición, una de las últimas aproximaciones a la democracia, a modo de «pan y circo», que podría considerarse muy preocupante. Es en relación con la realidad empírica con la que quiero hacer alguna reflexión. No creo que con la legitimidad de los resultados se explique todo o gran parte de la fuerza de la movilización de la construcción europea. En su lugar, diría que en el nivel conceptual hay un tercer tipo de legitimación que, en mi opinión, jugó durante mucho tiempo un papel

(37) N. MACCORMICK, «Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the “European Commonwealth”», *Law and Philosophy*, núm. 16, págs. 331-356, 1997.

(38) Véase, por ejemplo, C. R. BEITZ, *Political equality: an essay in democratic theory*, capítulos 2 y 4; R. A. DAHL, *Democracy and its critics* (New Haven: Yale University Press, 1991), pág. 163. Véase más específicamente, G. MAJONE (ed.), *Regulating Europe* (London: Routledge, 1996); F. W. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999), págs. 7 y sigs.

(39) K. FEATHERSTONE, «Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, núm. 2, 1994, pág. 149, en la pág. 150.

(40) *Ibid.*, pág. 155; C. PENTLAND, «Political Theorie of European Integration: Between Science and Ideology», en D. LASOK y P. SOLDATOS (eds.), *The European Communities in Action*, (Brussels: Bruylant, 1981), pág. 545, en la pág. 550 y sigs.; B. ROSAMOND, *Theories of European Integration* (New York: Palgrave MacMillan, 2000), págs. 20 y sigs.; D. MITRANY, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); E. B. HAAS, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958); E. B. HAAS, «Trubulent Fields and the Theory of Regional Integration», *International Organization*, vol. 30, primavera 1976, pág. 173; L. N. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963); L. N. LINDBERG y S. A. SCHEINGOLD (eds.), *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge: Cambridge University Press, 1971).

mucho más importante, reconocido en la actualidad. De hecho, en mi opinión, la respuesta positiva tanto de la clase política como de los ciudadanos en general ha sido decisiva para la legitimidad de Europa. Igualmente considero que es crucial en la cultura política de la Unión. Se trata de una legitimación que hunde sus raíces en la «política mesiánica».

En el «mesianismo» político, la justificación de la acción de la fuerza de movilización no deriva del proceso, como en una democracia clásica, o de los resultados o del éxito, sino del ideal perseguido, el fin a alcanzar, la «Tierra Prometida» esperando al final del túnel. De hecho, en las visiones mesiánicas el fin siempre triunfa sobre los medios.

Mark Mazower, en su brillante y original historiografía del siglo XX de Europa (41), muestra, de una manera perspicaz, cómo la Europa de monarquías y emperadores que entró en la Primera Guerra Mundial tenía a menudo sus raíces en la narrativa política mesiánica de varios Estados, como Alemania, Italia, Rusia e incluso Gran Bretaña y Francia. Después de la Guerra se dirigió hacia nuevos órdenes democráticos, con la finalidad de obtener legitimidad, y finalmente terminó en nuevas formas de mesianismo político, como el fascismo y el comunismo. Generalmente se dice que después de la Segunda Guerra Mundial la Europa del Oeste caminaría hacia la democracia y la legitimidad del proceso. Es aquí donde quiero apuntar una interesante peculiaridad que no se observa a menudo.

Por una parte, los Estados occidentales, que se convertirían después en los Estados miembros de la Unión Europea, devinieron resueltamente democráticos, su patriotismo enraizaba en sus valores constitucionales, se abandonó e incluso ridiculizó el enaltecimiento de la gloria y las nociones mesiánicas del Estado perdieron todo su atractivo. Los antiguos y famosos imperios, defendidos en el pasado con la represión e incluso la sangre, ahora serán abandonados con celo (42).

Y, sin embargo, su empresa conjunta, la integración europea, tratada en mi lectura como una aventura mesiánica por excelencia, encontrará en lo mesiánico uno de sus rasgos centrales de su cultura política original, manteniéndose en el tiempo. La fuerza de la movilización y la función del principio legitimador fue la visión que se ofreció: el sueño soñado, la promesa de un futuro mejor. Es esta característica la que explica no sólo la fuerza persistente de la movilización (sobre todo entre las élites y los jóvenes), sino también importantes decisiones

(41) M. MAZOWER, *Dark Continent – Europe's Twentieth Century* (London: Allen Lane, 1998).

(42) J. LACROIX, «For a European Constitutional Patriotism», *Political Studies*, 2002, vol. 50, pág. 944, en la pág. 949 y sigs.

estructurales e institucionales que se han adoptado. También le dará más profundidad a las explicaciones de las actuales circunstancias de Europa.

IV. LA DECLARACIÓN DE SCHUMAN COMO UN MANIFIESTO DEL MESIANISMO POLÍTICO

La Declaración de Schuman es algo parecido a la «Declaración de Independencia» de Europa en su combinación de visión y proyecto. Cabe destacar que gran parte de su texto se adoptó en el Preámbulo del Tratado de París, cuya esencia fue informada por sus ideas. Es interesante realizar una re-lectura de la Declaración a través del prisma conceptual del mesianismo político. Las características son fáciles de detectar como era de esperar en su magistral documento constitutivo. Es manifiesto lo que coincide en ambos documentos y, no menos importante, lo que no coincide. La integración europea no es como la de sus predecesores europeos mesiánicos: la de las monarquías e imperios y los posteriores fascismos y comunismos. Es liberal y noble, pero, no obstante, políticamente mesiánica.

El rasgo mesiánico se observa de una manera notable tanto en su sustancia y en su retórica. Nótese, en primer lugar, el lenguaje utilizado: ceremonial y «sermonial» con un montón de patetismo (y trivialidad).

La paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable...

... Un primer paso en la federación de Europa (que) va a cambiar el destino de esas regiones que durante mucho tiempo se han dedicado a la fabricación de municiones de guerra...

(T)oda guerra entre Francia y Alemania no deviene simplemente impensable sino también materialmente imposible.

Esta producción se ofrecerá a todo el mundo como un todo sin distinción ni exclusión...

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

Con un poco de ironía se podría decir que la Declaración de Churchill es grandiosa e inspiradora. Algunos viejos hábitos, como la Carga del Hombre Blanco y la tradición misionera, se resisten a morir:

Con mayores recursos, Europa será capaz de ejecutar una de sus tareas esenciales, a saber, el desarrollo del continente africano.

Pero no sólo la retórica es mesiánica sino también la sustancia en sí misma: una visión convincente que ha animado a generaciones de idealistas europeos, donde la «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», con la paz y la prosperidad de una cereza en el pastel, constituye la atrayente tierra prometida (43).

Vale la pena explorar más a fondo la fuerza de la movilización de este nuevo plan para Europa. Desde un punto de vista superficial, su objetivo directo consiste en la consolidación de la paz y la reconstrucción de la prosperidad europea. Pero hay mucho más si profundizamos en el Plan.

La Paz, en todo momento un desiderátum atractivo, habría sido un reclamo desde la perspectiva utilitaria. Pero es evidente que en el contexto histórico en el que el Plan Schuman desarrolla el concepto de paz como un ideal, tiene unas connotaciones más profundas que la simple metáfora bíblica sobre la paz: «Y volverán sus espadas en rejas de arado, y sus lanzas en hoces, sentado debajo de la vid y de la higuera, corderos y lobos». El dilema planteado era un ejemplo agudo de la tensión entre la supuesta Gracia y Justicia, que ha puesto a prueba a filósofos y teólogos durante años, desde Guillermo de Ockham (pre-moderno), Friedrich Nietzsche (modernista) y el repugnante pero profundo Martin Heidegger (post-moderno).

Éstos eran, en fin, los inicios de los años cincuenta con los horrores de la Guerra todavía frescos en la mente y, en concreto, el recuerdo de la impronunciable salvajada de la ocupación alemana. Se necesitarían muchos años para que el odio en países como Holanda, Dinamarca o Francia desaparecieran por completo. La idea entonces, en 1950, de una comunidad de iguales para proporcionar el fundamento estructural de la paz a largo plazo entre los enemigos del pasado, representaba más que el sabio consejo de los estadistas experimentados.

Se trataría de enlazar de alguna manera los dos pilares de la civilización de Europa: la Ilustración y la herencia de la Revolución Francesa y la tradición cristiana en Europa (44).

(43) F. PIODI, «From the Schuman Declaration to the Birth of the ECSC: the Role of Jean Monnet», Parlamento Europeo, Directorio General de la Presidencia, Archivo y Centro de Documentación, *CARDOC Journals*, núm. 6, mayo, 2010; T. HOERBER, «The Nature of the Beast: the past and future purpose of European integration», *L'Europe en formation*, núm. 1, 2006, pág. 17; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration*, op. cit., «Introduction: We will do, and hearken», pág. 8.

(44) Véase, por ejemplo, J. HABERMAS y J. DERRIDA, «February 15, or, What Binds Europeans Together: Plea for a Common Foreign Policy Beginning in Core Europe», en D. LEVY et al., *Old Europe, New Europe, Core Europe: Transatlantic Relations after the Iraq War* (London: Verso, 2005), págs. 5, 10-12; A. FINKIELKRAUT, *La défaite de la pensée* (Paris: Gallimard, 1987); J. H. H.

La libertad se logró con la derrota de la Alemania nazi. Los alemanes —así como los austríacos, sus hermanos fraternos en el crimen— abrazarían con entusiasmo la idea de que ellos también fueron liberados del nazismo. Al mismo tiempo, se planteaba un proyecto, consagrado en la Declaración de Schuman, que se sumó a nivel transnacional, que proclamaba la Igualdad y la Fraternidad. La versión de la Paz de Versalles tenía como finalidad agarrar a su viejo enemigo, reducirle y sujetarle el cuello con el talón. Aquí, por el contrario, se tenía la visión de que el enemigo de ayer se observaba como un igual: Alemania debía ser tratada como un compañero en igualdad de condiciones en la aventura y se convertiría en un hermano fraternal con la finalidad de que futuras disputas devinieran impensables (45). Éste fue, de hecho, el proyecto de luz que a nivel internacional había soñado el misógino Kant. Para aceptar el Plan Schuman se debía aprovechar una de las grietas idealistas más poderosas en las minas de la civilización de Europa.

El Plan Schuman también era una llamada al perdón, un reto para superar el odio incomprensible. En tal particular contexto histórico, la noción «Schumaniana» de Paz evocaba la enseñanza distintiva, la imaginación y los valores cristianos de la llamada al perdón, al Amor, la Gracia, valores recientemente consagrados a su mayor violación (46). El plan Schuman era en este sentido evocador, a la vez, de la confesión y la expiación y evoca la creencia cristiana en el poder del arrepentimiento, la renovación y la bondad última de la humanidad. Esta evocación no es particularmente sorprendente dados los antecedentes personales de los Padres de la Patria: Adenauer, De Gaspari, Schuman y el mismo Monnet. Todos católicos convencidos (47).

WEILER, *L'Europe chrétienne: Une excursion* (Paris: Editions du Cerf, 2007); J. M. FERRY, *La république crépusculaire. Comprendre le projet européen in sensu cosmopolitico* (Paris: Editions du Cerf, 2010); R. SCHUMAN, *Pour l'Europe*, págs. 55 y sigs.

(45) A. MUNOZ, «L'engagement européen de Robert Schuman», en S. SCHIRMANN (ed.), *Robert Schuman et les pères de l'Europe: cultures politiques et années de formation* (Bruselas: Peter Lang, 2008), pág. 39, en la pág. 44.

(46) J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration, op. cit.*, «7. Fin-de-siècle Europe: do the new clothes have an emperor?», pág. 241.

(47) A. FIMISTER, «Integral Humanism and the Re-unification of Europe», en S. SCHIRMANN (ed.), *Robert Schuman et les pères de l'Europe: cultures politiques et années de formation*, (Brussels: Peter Lang, 2008), pág. 25; «Schuman era un ferviente católico romano y sus puntos de vista sobre el deseo de la unidad política en la Europa Occidental debían mucho a la idea de que estaba por encima de toda la herencia continental cristiana que dio consistencia y sentido a la identidad de la civilización europea. Y la Europa que conoció y amó más fue la Europa Carolingia que encajaba con su fe religiosa y su experiencia con la cultura alemana y francesa»; M. SUTTON, «Chapter 1: Before the Schuman Plan», *France and the Construction of Europe, 1944-2007: The*

La fuerza de movilización, especialmente entre las élites, la Clase política que se sentía más directamente responsable de las calamidades por las que Europa existía, no es sorprendente dadas las dos visiones más potentes del idílico «Reino»: la humanista y la religiosa combinadas en un Proyecto (48). Esto explica que, en su mayor parte, tanto la Derecha como la Izquierda, los conservadores y los progresistas, podrían acoger el proyecto.

El modelo mesiánico es el que explica —en parte— por qué durante tanto tiempo la Unión podría operar sin un verdadero compromiso a los principios que demanda de los países candidatos: la democracia y los derechos humanos. Los países candidatos deben formar parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no así la Unión en sí misma. Tienen que probar, además, sus credenciales democráticas, no así, una vez más, la Unión en sí misma. Dos anomalías que hacen levantar las cejas.

Nótese, no obstante, que los caracteres mesiánicos se reflejan no sólo en la florida retórica. En su original e inédita versión la declaración está bastante conseguida. Pero no se encontrará la palabra democracia ni la expresión derechos humanos. Es un tipo de programa «simplemente, vamos a hacerlo» animado por un gran idealismo. Y, en buena medida, refleja el interés de un viejo Estado, como han demostrado una generación entera de viejos historiadores, como Alan

Geopolitical Imperative (New York and Oxford: Berghen Books, 2007), pág. 34; «*Es con mi más profunda fe en nuestra causa desde la que te hablo y estoy seguro de que a través del deseo de nuestras gentes libres con tu apoyo y la ayuda de Dios comenzará pronto una nueva era en Europa*». Extractos de una charla de Alcide De Gasperi en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1952, vol. 3, 1952 de *los Informes Oficiales de los debates de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa*.

(48) Debo añadir que el alcance transnacional del plan Schuman tuvo, como uno puede esperar, un gran interés interno cuya discusión todavía encuentra resistencia en la actualidad. El reto de la «fraternidad» y la necesidad del perdón, amor y gracia obtuvo mayor presión en el ámbito interno que internacionalmente. Cada uno de los Estados miembros originales se comprometieron muy seriamente en el ámbito interno. En la postguerra, ni el Estado ni la sociedad alemana, francamente, podrían funcionar si se excluía a todos aquellos implicados en el Nacional Socialismo. Los otros cinco países, si bien fueron víctimas de la agresión germana, vieron crecer importantes fuerzas sociales que se convertirían en cómplices y se comprometieron moralmente. Esto era indudablemente así en relación con Italia y Francia. Pero incluso el pequeño Luxemburgo colaboró con una de las unidades criminales más notorias del Ejército alemán y Bélgica se distinguió por ser uno de los países que contribuyó con más voluntarios en las fuerzas de ocupación germanas. La traición de Anna Frank y su familia por sus buenos vecinos holandeses no fue una excepción sino un emblema de la sociedad y gobierno holandés que ordenadamente entregó su ciudadanía judía para su deportación y muerte. Todas estas sociedades tenían un interés serio en «seguir adelante» y dejar atrás ese pasado comprometido. Si uno es capaz de perdonar y abrazar al enemigo de fuera, dar la espalda al pasado y tener fe en un futuro mejor, será quizás más fácil hacer lo mismo en la propia nación, sociedad e incluso familia.

Milward (49) y Charles Maier (50), entre otros. La doble hélice europea ha sido desde su creación la Comisión y el Consejo: una internacional (supuestamente) apolítica administración/ejecutivo transnacional (la Comisión) no colaboradora, como habitualmente decimos, con los Estados miembros (Consejo) pero con gobiernos, el brazo ejecutivo de los Estados miembros, que desde hace años ha tenido un foro que ha escapado del escrutinio diario de cualquier parlamento, europeo o nacional. La democracia simplemente no forma parte de la original visión de la integración europea (51).

Esta observación es muy chocante o incluso radical. ¿Es del todo imaginario contar el relato de Europa como uno de «hacedores y creyentes» (en particular, la más original de sus instituciones, la Comisión, comparte el poder ejecutivo con un órgano que supone una rama de los Estados miembros a modo de Consejo y Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea), elitista (caso de ser bien pagado), vanguardista, en la que los líderes son nombrados y deben aceptar de mala gana el poder retenido por el Parlamento Europeo? Todo ello teniendo en cuenta que el Parlamento Europeo ha sido una extraña voz del pueblo. El Parlamento Europeo no ha sido un instrumento real de integración europea de modo que cuando la Unión ha originado miedos (normal en una transformación tal de la política europea), ¿ha sido el Parlamento Europeo el lugar en el que los ciudadanos hayan podido expresar sus preocupaciones?

V. EL DERECHO Y EL IMPERIO DE LA LEY

Los horrores de la II Guerra Mundial y de los seis años anteriores provocaron en Alemania una reconsideración conceptual del ideal del imperio de la ley. Se puede tomar como ejemplo la degradación y el despojo de los Judíos en Alemania en los primeros ocho años del régimen anterior a las deportaciones y asesinatos masivos. Se dieron, por supuesto, episodios violentos al margen de la ley, como el de Krystalnacht en 1938 que consistió en el incendio y saqueo de las sinagogas y en el que el gobierno fue cómplice por comisión (incitación y estímulo) y omisión (no se enjuició a los autores). Pero lo que llama la aten-

(49) A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State* (London and New York: Routledge, 2.^a ed., 2000).

(50) C. S. MAIER y G. BISCHOF (eds.), *The Marshall Plan and Germany: West German Development within the Framework of the European Recovery Program* (Providence: Berg Press, 1991).

(51) K. FEATHERSTONE, *op. cit.*, pág. 150; J. DELORS, *Independent*, 26 July 1993.

ción es el carácter excepcional de este episodio. En general, la degradación y el despojo se ordenaron, de una manera sistemática, siguiendo lo dispuesto en la ley. La exclusión de los Judíos de la vida pública fue efectuada por la infame Ley de Nuremberg de 1935, que contiene definiciones legales elaboradas y procedimientos. La eliminación de la propiedad judía también estaba contemplada en la ley. Similares estructuras jurídicas, incluidos los tribunales y los procedimientos judiciales, se pusieron en marcha para hacer cumplir incluso los rasgos más odiosos del régimen. Los enemigos, reales e imaginarios, no fueron perseguidos —o simplemente «desaparecidos»— por los clandestinos escuadrones de la muerte, sino que fueron arrestados, juzgados y, a continuación, ejecutados legalmente. El horror silencioso de la discriminación legalizada y burocratizada, la humillación y la muerte se plasma en un libro maravilloso, titulado *Una vida*, de Tom Lampert (52), que presenta algunos episodios capturados a través de la extrapolación de los archivos oficiales y la fuerza, sin elementos gore ni carnaza. En efecto, todo ello se logra con pleno respeto a la ley (53).

Es esta realidad la que, ya en el marco de los Juicios de Nuremberg, provocó una reevaluación conceptual. Puesto que el imperio de la ley fue considerado como uno de los activos de las democracias liberales, no se podía adornar la práctica alemana en aquellos años con esa denominación. Dicho de otra manera, había que alejarse de una noción formalista enteramente positivista (kelseniana) del imperio de la ley y reemplazarla por una que, por ejemplo, incorporase la fuente y el procedimiento de la autoridad y la autoría de las normas y procedimientos legales, como elementos esenciales en la comprensión del imperio de la ley. Un régimen jurídico no validado mediante prácticas democráticas y que no respeta los derechos humanos no podía considerarse como una manifestación del imperio de la ley (54).

Ahora debemos volver al análisis de la Declaración de Schuman y los primeros cimientos de la integración europea. Ya hemos señalado la notoria ausencia desde un punto de vista formal y sustantivo de lo referido a la democracia y a los derechos humanos en su redacción original. Igualmente notable es la fuerte dependencia de la ley y las instituciones legales. El Tratado de París, con

(52) T. LAMPERT, *One Life* (Houghton Mifflin Harcourt, 2004).

(53) Véase también H. ARENDT, *Eichmann in Jerusalem: a report on the banalit of evil* (New York: Penguin, 1994), pág. 21, en pág. 24.

(54) Destacadamente, J. HABERMAS, «Paradigms of Law», en M. ROSENFELD y A. ARATO, *Habermas on law and democracy: critical exchanges* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1998), pág. 13; J. HABERMAS, *Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy* (Cambridge: MIT Press, 1998); J. HABERMAS, *Postnational Constellation* (Cambridge: MIT Press, 2001).

su referencia explícita a la supranacionalidad, representa un ejercicio radical y sin precedentes de la legalización de un régimen transnacional, muy superior a la innovación que ya presentaba el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Se trata de instituciones de autogobierno, de la administración transnacional, de la adjudicación y ejecución. El proyecto político de la integración europea debía ser realizado por un programa económico —la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Económica Europea— efectuado a través y en base al imperio de la ley. Con los años uno celebra tal elección audaz y profética. Cabe destacar que en base al papel central que se ha otorgado a un órgano judicial, el Tribunal de Justicia de la Unión, haya jugado con el paso de los años un papel decisivo en la integración europea (55).

Depositar confianza en la ley y en las instituciones legales para la realización de su proyecto político y económico no sólo fue audaz sino también una opción de sabia prudencia. La legalidad supranacional ayuda a prevenir el parasitismo y proporciona estabilidad y continuidad a cualquier acervo, incluso en períodos de inestabilidad política y compromiso vacilante. Una vez que la revolución constitucional se realizara mediante la introducción del efecto directo, los ciudadanos aprovecharon la legalidad transnacional como un poderoso instrumento para obligar a los Estados miembros a cumplir con sus obligaciones derivadas del Tratado (56).

Pero, inevitablemente, también significó el formalismo y la auto-legitimación. ¿Por qué debo obedecer? O porque es «La Ley» o porque está al servicio del sueño de la auto-legitimación mesiánica. De hecho, me atrevería a decir que proyectos políticos mesiánicos, por su propia naturaleza, van de la mano de un concepto formalista y auto-referencial del imperio de la ley (57).

No debería haber necesidad de decirlo aquí ni es mi intención discutir similitudes sustantivas con el régimen nacional socialista. El proyecto de integración europea es tan noble como lo es de vil el nacional socialismo. Pero trato de argumentar que la construcción europea representa una interesante continuidad estructural y conceptual.

Si estoy en lo cierto con esta caracterización (asumiendo que será contestada), se derivarán interesantes implicaciones en el entendimiento de

(55) Véase R. LECOURT, *L'Europe des juges* (Brussels: Bruylant, 2008).

(56) T. HARTLEY, *The Foundations of European Union Law* (Oxford: Oxford University Press, 7.ª ed., 2010), «7. Direct effect and national remedies»; A.-M. BURLEY y W. MATTLI, «Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration», *International Organization*, vol. 47, núm. 1, 1993, pág. 41, en la pág. 60 y sigs.

(57) J. H. H. WEILER, «The Transformation of Europe», *op. cit.*, en pág. 2410.

la relación entre el derecho y la política en la narrativa de la integración europea (58).

Es muy común al evaluar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia observar que desarrolla una dialéctica virtuosa frente a un proceso político normalmente estancado. Esto se ha dicho, a lo largo de los años, de muy diferentes maneras:

Ante el estancamiento político y la inactividad en los años sesenta y la falta de «voluntad política» (frase favorita, sin sentido) el Tribunal da pasos adelante y compensa con su reseñable jurisprudencia constitucional, salvando virtualmente la integración europea (59).

Ante una legitimación democrática creciente, el Tribunal despliega su jurisprudencia en materia de derechos humanos. Las normas de la Unión podrán sufrir deficiencias democráticas pero, al menos, los ciudadanos comunitarios estarán protegidos frente a eventuales violaciones de derechos humanos (60).

Ante el fracaso del proceso de armonización en la construcción del mercado común, el Tribunal avanza con su innovadora doctrina del paralelismo funcional (reconocimiento mutuo) en «Cassis» proporcionando un gran avance jurisprudencial para salir del paso (61).

Hay más que un poco de verdad en cada una de estas variantes, más o menos sofisticadas. En todos estos casos, el problema político es ajeno al Tribunal que, dentro de los límites de sus competencias, establece las medidas para corregir aquello que los políticos son incapaces de hacerlo. Conforme a este punto de

(58) A.-M. BURLEY y W. MATTLI, «Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration», *International Organization*, vol. 47, núm. 1, 1993, pág. 41, en la pág. 60 y sigs.; K. ALTER, *The European Court's Political Power: Selected Essays* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

(59) J. BENOËT-XEA, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pág. 101; J. V. LOUIS, «The Rule of Law», en M. WESTLAKE (ed.), *The European Union beyond Amsterdam: new concepts of European integration*, pág. 79, en la pág. 89 y sigs.; J. BAQUERO CRUZ, «Disintegration of the Law of Integration in the External Relations of the European Community», *Columbia Journal of European Law*, núm. 3, 1997, pág. 257; J. H. H. WEILER, «The Transformation of Europe», *Yale Law Journal*, junio, 1991, pág. 2403, en la pág. 2425.

(60) G. F. MANCINI, «Safeguarding Human Rights: the Role of the European Court of Justice», en G. F. MANCINI, *Democracy and Constitutionalism in the European Union: collected essays* (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2000), pág. 177, en la pág. 185; J. H. H. WEILER, «Eurocracy and Distrust: Some questions concerning the role of the European Court of Justice in the protection of fundamental human right within the legal order of the European Communities», *Washington Law Review*, vol. 61, 1986, pág. 1103.

(61) M. SHAPIRO, «Chapter 9. The European Court of Justice», en P. CRAIG y G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law, op. cit.*, pág. 335; M. P. MADURO, *We, the court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution; A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty* (Oxford and Portland: Hart Publishing, 1998).

vista, el Tribunal no puede ni debe resolver todos los problemas pero siempre es elegido como un instrumento para dar soluciones ante los problemas. Ello es especialmente importante en momentos como las actuales circunstancias de desafío político.

No obstante, a la luz de mi tesis sobre el imperio de la ley, es posible ver al Tribunal como parte del problema y no sólo como parte de la solución. El argumento es bastante obvio y se deriva de la premisa formalista del imperio de la ley. La misma jurisprudencia, de una manera ineludible e inextricable, implica al Tribunal de Justicia en los problemas de legitimidad democrática y social que están al menos parcialmente en la raíz del descontento actual (62).

Quiero añadir, además, que el Tribunal es responsable por sí mismo. Es decir, no está simplemente implicado en el problema. No obstante, antes de explicar esta tesis quiero dejar bien claro a lo que no me refiero:

Mi crítica no se refiere al discurso de que «el Tribunal no tiene legitimación», en base a la teoría del gobierno de los jueces (63). No creo que Europa tenga un gobierno de jueces —signifique lo que signifique— ni tampoco encuentro un defecto esencial en la hermenéutica de su jurisprudencia esencial. Por el contrario, considero que el Tribunal de Justicia puso en práctica y trató de hacer efectivo el proyecto de las Altas Partes Contratantes encapsulado en sus respectivos Tratados. Simplemente, el proyecto mesiánico no estaba especialmente preocupado por cuestiones referidas a la democracia (o, en un primer momento, con los derechos humanos). Se buscó su legitimidad en la nobleza de su causa (64). Por lo tanto, quiero subrayar, que esta crítica no tiene como propósito sostener que la jurisprudencia constitucional fue un error normativo, un camino que no debió haberse tomado. Pero el camino recorrido tuvo y sigue teniendo consecuencias inherentes a su naturaleza mesiánica.

Mi enfoque se basa en dos proposiciones. En primer lugar, pone de manifiesto una cierta ironía en la jurisprudencia constitucional. Como se señaló anteriormente, se percibe con frecuencia —y hay indicios en casos en los que se percibe por el propio Tribunal— como una respuesta a las dimensiones del mal funcionamiento del proceso político y, a menudo, desde un punto de vista

(62) P. ALLOTT, «Preliminary rulings – another infant disease», *op. cit.*, pág. 538; J. H. H. WEILER, «The Transformation of Europe», *Yale Law Journal*, junio, 1991, págs. 2409-2410.

(63) Para una revisión de la literatura en este sentido, véase H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policy-Making* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986), pág. 154 y sigs.

(64) P. PESCATORE, «The Doctrine of Direct Effects: An Infant Disease of Community Law», *European Law Review*, vol. 8, 1984, pág. 155, en la pág. 157.

más amplio, al discurso de la integración (65). Ha habido, tanto por el propio Tribunal como por sus observadores, una visión miope y no se ha explorado con mayor profundidad algunas de las consecuencias y ramificaciones de la jurisprudencia constitucional (66). Ha habido una negativa a ver la forma en la que el orden legal esencial de la jurisprudencia constitucional es parte de la crisis de legitimación política democrática. Muy a menudo uno tiene la impresión de que aunque la política —en el sentido de las instituciones— está vinculada a la jurisprudencia, lo social —en el sentido de la dimensión humana y la comunidad— no ha sido entendido.

Entonces, ¿hasta qué punto está implicado el Tribunal en el déficit democrático y la crisis de legitimidad? A mi modo de ver, puede ser el padre de esta parte de la jurisprudencia constitucional, el mismo Van Gend en Loos. Al defender el concepto de un nuevo ordenamiento jurídico, razonó de la siguiente manera en los dos siguientes famosos pasajes:

La conclusión que cabe extraer de esto es que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional en beneficio de los Estados que han limitado sus derechos soberanos, aunque con ciertos límites, y las materias afectadas no sólo afectan a los Estados miembros, sino también a sus nacionales. Independientemente de la legislación de los Estados miembros, el Derecho Comunitario no sólo impone, por consiguiente, obligaciones a los individuos sino que también les confiere derechos que forman parte de su herencia legal. Estos derechos no sólo resultan de su reconocimiento expreso en el Tratado, sino también de las obligaciones que el Tratado impone de una manera bien definida tanto a los individuos, como a los Estados miembros y a las instituciones de la Comunidad.

Este punto de vista viene confirmado por el preámbulo del Tratado que se refiere no sólo a los gobiernos, sino también a los pueblos. También se confirmó más concretamente por la creación de instituciones dotadas de derechos de soberanía cuyo ejercicio afecta a los Estados miembros y sus ciudadanos. *Además, cabe señalar que los nacionales de los Estados que conforman la Comunidad*

(65) G. F. MANCINI, «The Making of a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, vol. 26, 1989, pág. 596; P. PESCATORE, «Jusqu'ou le juge peut-il aller trop loin?», en K. THORUP y J. ROSENLOV (eds.), *Festskrift til Ole Due* (Copenhague: GEC Gads Forlag, 1994), págs. 326-327; H. RASMUSSEN, «Towards a Normative Theory of Interpretation of Community Law», *The University of Chicago Legal Forum*, 1992, pág. 135, en la pág. 137; C. N. KAKOURIS, «La Cour de Justice des Communautés européennes comme cour constitutionnelle: trois observations», en O. DUE, M. LUTTER, J. SCHWARTZE, *Festschrift für Ulrich Everling* (Baden-Baden: Nomos, 1995), pág. 635.

(66) A este respecto, véase H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policy-Making*, *op. cit.*

están llamados a cooperar en su funcionamiento a través de la mediación del Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social (la cursiva es mía).

El problema es que esta «cooperación» es extremadamente débil. Esto es, en verdad, una seria degradación de la democracia y su significado por el Tribunal Europeo. En ese momento, el Parlamento Europeo tuvo derecho a dar su opinión cuando se le preguntó, si bien a menudo no se le pidió. Incluso en las áreas en que suponía que se le debía preguntar, era bien conocido el celo de la Comisión y el Consejo en relación con sus asuntos, con lo que esta consulta se convirtió en algo meramente formal. Pero, ¿puede ese nivel de democracia representativa y responsabilidad, visto a través de los lentes de la teoría política normativa, verdaderamente justificar el inmenso poder de la gobernanza directa que las doctrinas combinadas del efecto directo y de la supremacía otorgaron a las entonces instituciones de la Comunidad? Sin duda, plantear la cuestión es dar la respuesta. En un sentido pretendidamente superficial, el Tribunal estaba dando su visto bueno a una caricatura de la democracia, no a la democracia misma.

La implicación del Tribunal de Justicia en los afanes democráticos de la Unión se observa sin problema, si bien, se trata, por lo general, de un incómodo debate. El fallecido Mancini Federico, en su «Europa: el caso de la Condición de Estado», hace referencia al malestar democrático de Europa (67). Muchos, entre ellos yo mismo, rehuimos de la solución de Mancini, un Estado europeo. Finalmente él mismo desechó la idea de que ésta era la única solución viable. Sin embargo, pocos reparos pueden ponerse a su denuncia mordaz y cáustica sobre las deficiencias democráticas de la gobernanza europea.

Pero, ¿podría el Tribunal distanciarse de este malestar tan incisivamente y mordazmente denunciado? Es precisamente en estas ocasiones en las que me alegro de no ser un juez del Tribunal. ¿Qué podría hacer si sintiera, como le ocurrió a Mancini, que la Comunidad Europea sufría el profundo déficit que describía que, según él, sólo podía ser curado por un Estado europeo? ¿Me gustaría poner en práctica un principio que hiciera prevalecer las leyes antidemocráticas de la Comunidad —adoptadas por innumerables comités de expertos nacionales, sin rostro y que no rinden cuentas— frente a los valores constitucionales de los Estados miembros? Si la democracia es lo que le importa más a uno, ¿podría considerar sin ambigüedades gran parte del edificio comunitario como un gran avance? La interacción de estos principios con el proceso de

(67) G. F. MANCINI, «Europe: The Case for Statehood», *European Law Journal*, núm. 4, 1998, pág. 29. Véase también, J. H. H. WEILER, «Europe: The Case against the Case for Statehood», *European Law Journal*, núm. 4, 1998, pág. 43.

decisión no democrática, cualquiera que sea la legitimidad hermenéutica de alcanzar la supremacía y el efecto directo, era y es muy problemático. Dilemas similares afrontarían los jueces nacionales.

La paradoja es, pues, que el desafío de la legitimidad de la jurisprudencia constitucional del Tribunal no descansa, como se ha solido asumir, en su hermenéutica, un buen resultado sobre la base de una interpretación cuestionable, sino todo lo contrario: una interpretación incuestionable, pero un resultado que sirve de base, apoya y legitima un proceso de toma de decisiones altamente problemático. En cuanto al fondo, a pesar de los derechos tan lucidos de la Comunidad a los que sirve, en realidad los intereses de los individuos fueron comprados de alguna manera a expensas de la legitimación democrática.

Desde el punto de vista procedimental encontramos una historia similar. El secreto del principio del imperio de la ley en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea es un proceso genial de referencias y resoluciones preliminares. El tirón de cumplimiento de la ley en las democracias liberales occidentales no se basa en la pistola y la coacción. Se basa en una cultura política que internaliza, especialmente las autoridades públicas, la obediencia a la ley en lugar de atender a razones de oportunidad. Un buen rasgo, aunque no perfecto, del estado de derecho es aquel en virtud del cual las autoridades públicas de un país obedecen las decisiones de sus propios tribunales, aunque sean incómodas.

Es precisamente este rasgo el que provoca que en algunas ocasiones las instancias internacionales sean, de alguna manera, invisibles. ¿Por qué no hablamos de la misma manera del Imperio de la Ley Internacional? De una manera muy frecuente, cuando un Estado se enfrenta a una norma internacional o una decisión de un tribunal internacional incómoda, encuentra maneras para evadirlas.

Por lo general, la cuestión prejudicial es un útil instrumento judicial de control del cumplimiento del Derecho de los Tratados por los Estados miembros (68). En primer lugar, sirve a los ciudadanos para defender sus derechos y hacer cumplir las obligaciones comunitarias de los Estados miembros (69). Se

(68) R. LECOURT, «Quel eut été le droit communautaire sans les arrêts de 1963 et 1964?», en *L'Europe et le droit – Mélanges en hommage à Jean Boulouis* (Paris: Dalloz, 1991), pág. 349; H. G. SCHEMERS *et al.* (eds.), *Art. 177 EEC: Experiences and Problems* (The Hague: Elsevier, 1987); M. BROBERG, N. FENGER, *Preliminary references to the European Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2010); T. DE LA MARE, «Article 177 in Social and Political Context», en P. CRAIG y G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law, op. cit.*, pág. 215.

(69) P. PESCATORE, «The doctrine of direct effect: an infant disease of Community law», *European Law Review*, vol. 8, junio, 1983, pág. 155.

ha denominado este sistema como el modelo del Fiscal General privado (70). En segundo lugar, la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión es transmitida a través del tribunal nacional (71). La costumbre de la obediencia asociada al Derecho nacional se da también, por consiguiente, en relación con el Derecho europeo (72). La diferencia que se da entre el imperio de la ley y el imperio de la ley internacional es, en este caso, más reducida o, incluso, nula (73).

Sin embargo, es precisamente en este contexto donde podemos ver la naturaleza problemática del lado oscuro de la luna. Lo que se dilucida en las cuestiones prejudiciales implica siempre que un individuo reclama un interés personal, un interés privado contra el bien público. Paradójicamente, los derechos europeos, de una manera interesante, se convierten en derechos anti-comunidad. Si la realidad social europea de la construcción europea fuera más fuerte, se podría mitigar este efecto. Y es que la realidad de la situación desde una perspectiva social es que se otorga a los ciudadanos en desacuerdo con la política comunitaria un papel preponderante frente a la Unión. Esto es lo que impulsa el cumplimiento del Derecho de la Unión. Pero, a la vez, también contribuye a la oposición nacional, social y política a la Unión (74).

El argumento sobre el imperio de la ley que estoy tratando de defender consiste en sostener que los modelos positivistas formalistas kelsenianos ya no representan normativamente el imperio de la ley de una forma significativa y aceptable, si no respeta dos condiciones: la incardinación de la elaboración de las leyes en el seno de un proceso democrático y el respeto de los derechos humanos. El Tribunal de Justicia Europeo aceptó la segunda de estas condi-

(70) J. H. H. WEILER, «Cain and Abel – Convergence and Divergence in International Trade Law», en J. H. H. WEILER, *The EU, the WTO, and the NAFTA. Towards a Common Law of International Trade?* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pág. 1.

(71) F. GREVISSE y J. C. BONICHOT, «Les incidences du droit communautaire sur l'organisation et l'exercice de la fonction juridictionnelle dans les Etats membres», en *L'Europe et le droit – Mélanges en hommage à Jean Boulouis* (Paris: Dalloz, 1991), pág. 297.

(72) Véase, H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.*, especialmente los capítulos 3 y 10; JONES, «The Legal Nature of the European Community: A jurisprudential Analysis Using H.L.A. Hart's Model of Law and Legal System», *Cornell International Law Journal*, vol. 17, núm. 1, 1984, pág. 1.

(73) G. BEBR, «Court of Justice: Judicial Protection and the Rule of Law», en D. CURTIN y T. HEUKEL (ed.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in honour of H.G. Schemers*, vol. II (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994), pág. 303, en la pág. 305; J. H. H. WEILER, «The Transformation of Europe», *Yale Law Journal*, junio, 1991, pág. 2403, en la págs. 2420 y sigs.

(74) P. ALLOTT, «Preliminary rulings – another infant disease», *European Law Review*, núm. 2, vol. 25, 2000, pág. 538.

ciones en el marco de una jurisprudencia activista que se inició en 1969 que proclamó que no serían aceptables las normas comunitarias no respetuosas con las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y consagradas en el Convenio europeo de Derechos Humanos. Entendió, incluso, que las democracias pueden conducir a una tiranía de la mayoría. Esta jurisprudencia fue valiente pues no había ningún indicio de estas ideas en los Tratados. No se ha dado nunca, sin embargo, una jurisprudencia similar en relación con los procesos de toma de decisión de la Unión. A este respecto el Tribunal es cómplice del *status quo* de la Unión.

VI. LA DEFENSA DE LOS VALORES

La segunda historia, breve y desagradable, se considera generalmente como una curiosidad histórica y además tuvo un importante efecto en la cultura política de la Unión y de la integración europea. Me refiero a la saga de la Comunidad Europea de la Defensa. Se firmó un Tratado en mayo de 1952 pero no pudo ser ratificado, por un escaso puñado de votos en el Parlamento francés en mayo de 1954, por lo que el proyecto sería abandonado (75).

Lo más llamativo de este hecho histórico es que los gobiernos fueron capaces de ponerse de acuerdo sobre un Tratado relativo a uno de los núcleos más sagrados de la soberanía. Tenía un significado muy destacado. Dejando de lado el hecho de que, a pesar de la historia, una guerra entre los socios de la Unión era una posibilidad irreal, el éxito del Tratado hubiera constituido un paso concreto de enorme calado simbólico, convirtiendo tal posibilidad en simplemente impensable. Pero aún más importante, de cara a una amenaza externa, y la ambigüedad de patrocinio estadounidense, este proyecto hubiera implicado, mediante la unión de las fuerzas armadas, un ahorro considerable así como la mejora de las capacidades de defensa de Europa, de una manera conjunta y solidaria.

A mi modo de ver, este trauma de la «infancia» ha tenido efectos muy significativos, no sólo materiales, sino principalmente políticos y culturales (76). Se

(75) «International Organizations: Summary of Activities: III. Political and Regional Organizations – European Defence Community», *International Organizations*, vol. 8, núm. 4, 1954, pág. 599, en la pág. 601.

(76) «los traumas adquiridos voluntariamente y las glorias alcanzadas proporcionan, en otras palabras, elementos que vinculan a generaciones posteriores que los redescubrirán, reinterpretarán y volverán a utilizar», C. KINVAL, *Globalization and Religious Nationalism in India: The Search for Ontological Security* (London: Routledge, 2006), pág. 58 citado en I. MANNERS, «Global Europa: Mythology of the European Union in World Politics», *op. cit.*, pág. 82.

convirtió en parte de la fe europea la idea de que la defensa, la seguridad y los asuntos militares se mantuvieran separados de la construcción europea, en un «no es políticamente viable, no es políticamente deseable», una alianza horrible de argumentos (77). Se han generado patologías sorprendentes y no menos despilfarros de esfuerzos de defensa de los Estados miembros junto con una dependencia total de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Si Estados Unidos se ha convertido en el «gendarme del mundo» es, en parte, porque Europa se lo ha permitido, ya que cuando la propia Europa ha tenido problemas, no ha llamado a su propia policía, sino al 911 [número de teléfono de emergencias de Estados Unidos] (78). Paradójicamente, la falta de cooperación ha debilitado a cada Estado considerado individualmente, ya que la magnitud de los gastos sencillamente eliminaría ciertos proyectos de las agendas nacionales.

Peor aún, Europa fracasó con un desarrollo lento y doloroso de hábitos de cooperación, consenso, etc. En este campo que se mantuvo fuera de la construcción europea. Al igual que su democratización, se tuvieron que injertar órganos extraños: la Cooperación Política Europea, el Tercer Pilar, la Defensa y Seguridad Común, etc.

Lo peor de todo fue el desarrollo de una racionalización completamente nueva que se injertó en el original proyecto mesiánico, el poder civil (79), en un intento dudoso de justificar el fracaso del proyecto inicial. También se ha dado un verdadero desparrame en la política nacional. La gente razonable puede debatir la posible existencia de una amenaza existencial para Europa. Pero lo que no deja lugar a discusión, a menos que uno sea pacifista (un lujo cómodo cuando el vecino no lo es), es que la única manera de evitar el pisoteo de los valores más sagrados consiste en el decisivo uso de la fuerza. Las consecuencias de este fracaso se encuentran en los cementerios de Bosnia, Darfur y otros lugares.

(77) Véase, por ejemplo, F. DUCHÊNE, «The European Community and the Uncertainties of Interdependence», en M. KOLISTAMM, W. HAGER (eds.), *Nation Writ Large: Foreign Policy Problems Before the European Communities* (London: Macmillan, 1973), pág. 19 y sigs.; J. J. SHEEHAN, *Where have all the soldiers gone?: the transformation of modern Europe*, op.cit., pág. 222 y sigs.; S. RYNNING, «Less May Be Better in EU Security and Defence Policy», *Oxford Journal on Global Governance*, vol. 2, núm. 1, 2005, pág. 45.

(78) Véase J. J. SHEEHAN, *Where have all the soldiers gone?: the transformation of modern Europe*, op. cit., págs. 204 y sigs.

(79) F. DUCHÊNE, «The European Community and the Uncertainties of Interdependence», op. cit.; A. SHONFIELD, *Europe: Journey to an Unknown Destination* (London: Allen Lane, Penguin Books, 1973), pág. 62; H. BULL, «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, núm. 2, 1982, pág. 149; K. NICOLAÏDIS y R. HOWSE, «“This is my Eutopia”: Narrative as Power», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 4, 2002, pág. 767, en la pág. 769.

VII. FIN DEL JUEGO

La política mesiánica y su corolario concomitante en una concepción central, aunque formal, del imperio de la ley se ha ofrecido no sólo en aras a la clarificación conceptual, sino también como una explicación del formidable éxito de la integración europea. Produjeron una cultura de la praxis, más allá de los órdenes del día de las agendas políticas. Dadas las nobles dimensiones de la integración europea debería verse y reconocerse sus virtuosas facetas.

No obstante, esto es sólo una parte de la historia. También explican parte de la historia del declive de la legitimidad europea y de la fuerza de la movilización. Una manifestación del mesianismo político es que siempre colapsa como mecanismo de movilización y legitimación. Normalmente colapsa cuando el proyecto mesiánico fracasa. Cuando no se da la revolución.

Más interesante aún es observar el colapso de la integración europea a causa de su propio éxito. En un primer nivel, el colapso es inevitable. Ello forma parte de la fenomenología misma del proyecto mesiánico. La realidad es siempre más complicada, difícil, banal y, en última instancia, menos satisfactoria que el sueño que la precedió. El resultado no es sólo la ausencia de movilización y legitimación, sino un verdadero rencor. La Tierra Prometida original, Canaán, era una propuesta muy diferente, desafiante y hostil al sueño que la precedió. La India, Kenia o los mismos Estados Unidos independientes son muy diferentes a los sueños que les precedieron. Desde una perspectiva individual, constituyen la historia de muchos matrimonios e historias de amor. Sólo cuando el paraíso se convierte en tal, la Tierra misma, normalmente se queda corta en la promesa. Es parte de la ontología del mesianismo. La manifestación emblemática de ello en el contexto de la integración europea la diferencia entre las 868 palabras inspiradoras del sueño de Schuman y las muy reales 154.183 palabras de la (difunta) Constitución Europea. No obstante, en el caso de Europa hay otros factores contingentes que han contribuido al colapso de la narrativa mesiánica como un factor de movilización y legitimación. En primer lugar, Europa es víctima de su propio éxito. El paso del tiempo, junto con la consolidación de la paz, la internalización del discurso de la alternativa interestatal que presentó Europa, ha tenido tanto éxito entre las nuevas generaciones de europeos que la apelación, pragmática e idealista a la vez, a la visión de Schuman parece simplemente incomprensible. Y es que la oposición entre Francia y Alemania ya no constituye una memoria viva, lo cual se debe también, en buena medida, a la construcción europea.

En otro nivel, muchos cambios se habrán dado también en las costumbres sociales. Europa, en gran medida, se ha convertido en una sociedad post-cris-

tiana y el profundo compromiso —sin descanso y en muchos aspectos encomiable— con el individuo y sus derechos, coloca a la persona en el centro de la atención política, lo que ha contribuido a la aparición de individuos egoístas. La movilización social en Europa es más fuerte cuando está en juego el interés directo de la persona, en cambio es más débil cuando de lo que se trata es de atender las necesidades de los demás, como atestigua la reciente crisis del euro, la crisis de la inmigración, entre otros ejemplos que así lo atestiguan. Así, parte de la explicación de la pérdida de la fuerza movilizadora de la visión de Schuman se encuentra en el hecho de que lo que ofrece bien parece irrelevante, bien no apela a la tan diferente sensibilidad idealista de la sociedad europea contemporánea.

El resultado es que si el mesianismo político no es rápidamente anclado en la legitimación procedente del pueblo, se alienará rápidamente, como el Golem, y se volverá contra sus creadores.

La democracia no formaba parte del ADN original de la Integración Europea. Todavía se siente como algo que viene de fuera. Con el colapso del mesianismo político original, la alienación que estamos presenciando, era sólo de esperar. Y el imperio de la ley formal sólo sirve al argumento de la alienación. No hay soluciones fáciles para estos problemas que no tienen su origen en acuerdos internacionales, sino que son reflejo de lo que se ha convertido en parte de una cultura legal y política profundamente arraigada.

RESUMEN

El autor analiza en este artículo, con argumentos ciertamente controvertidos, las deficiencias estructurales y de fondo de la Unión Europea que han desembocado en diferentes crisis como la actual crisis del euro.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea; integración europea; déficit democrático.

ABSTRACT

The author discusses in this essay certainly controversial arguments on the European Union structural and background weakness which have led to various crises like the current euro crisis.

KEY WORDS: European Union; european integration; democracy deficit.