



EUROPA: ¿EN QUÉ DIRECCIÓN?

Yves Mény *

Europa atraviesa un periodo de inquietudes, de tormentas e interrogantes. El contexto está ahí para justificar y explicar los estados de ánimo de los europeos: pobre coyuntura económica en muchos países de la zona euro; inquietudes ligadas a la emigración; a la ampliación, a los problemas del Estado del Bienestar; profundas divisiones en materia de Política Exterior y de Defensa. Sumándose a este dispar abanico de preocupaciones económicas, políticas y sociales, tenemos la cuestión del Tratado Constitucional, ya considerado como moribundo, por lo menos en lo que refiere a la versión firmada por los 27 Jefes de Estado y de Gobierno en octubre de 2004. Así pues, aún quedan demasiadas incógnitas sobre el futuro Tratado que sustituirá al que ha muerto antes de nacer: ¿será más o menos parecido al que preparó la Convención? ¿Serán los cambios eventuales razonables y aceptables, o conllevarán el riesgo de desnaturalizar los equilibrios conseguidos hasta el punto de transformar en feroces adversarios a los más entusiastas partidarios del proyecto en su forma actual? Una vez superados estos escollos, otras dificultades aún más grandes amenazarán la frágil y pequeña barca: ¿superará el listón de las ratificaciones parlamentarias y la hostilidad o indiferencia de las poblaciones en caso de referendo popular allí donde el recurrir a la democracia directa es una obligación?

Es en este momento de elección «entre dos alternativas», sobre esta incertidumbre, en el que desearía detenerme un instante para presentar algunas consideraciones sobre el «Estado de la Unión» y su futuro. Quisiera presentar cuatro observaciones:

1. El momento constitucional

Una obra americana publicada hace algunos decenios trataba sobre la elaboración de la Constitución Americana de 1787 (la famosa Convención de Filadelfia), y la calificaba de «momento constitucional», lo que dicho de otra forma sería un breve lapso de tiempo durante el que se crea la historia y se determina la evolución de un país o de una sociedad por los siglos venideros. ¿Ha llegado este instante a Europa? Nada es menos seguro, aunque el vocabulario y la retórica política invitasen a ello: la referencia a Filadelfia, el término mismo de Convención, el texto bastante grandilocuente del preámbulo, las declaraciones del presidente Giscard d'Estaing, etc. Sin embargo, nada hacía recordar la agitación, el debate, los conflictos que en general agitan los

* Presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia.

periodos «constituyentes». Raras son las constituciones que han nacido en medio de la indiferencia o la apatía. En el mejor de los casos, suscitan fuertes conflictos políticos o ideológicos. En el peor de ellos -que es la hipótesis más frecuente- las constituciones nacen prisioneras, en la confusión posterior a una revolución, a la caída de una dictadura, al fin de un conflicto, al término de una guerra civil, exterior o colonial, o al hundimiento de una clase social.

Nada así sucedió con la «Constitución» Europea que, por otro lado, no lo era plenamente: aunque el término «constitución» dejó de ser tabú, se hablaba únicamente de Tratado Constitucional. Por otro lado, como hemos visto, esta «constitución» debía ser bautizada y aprobada por los Estados miembros en tanto que sujetos autónomos de Derecho Internacional, y posteriormente no podía ser revisada de otra manera que no fuera a través del principio de unanimidad, salvo excepciones menores.

Ésta constitución no era el resultado de una presión dramática o de una obligación impenitosa. No era el fruto de una intensa actividad ideológica, política o emocional. Muy al contrario, podría haber sido la víctima de un trauma exterior acaecido en el medio de las apacibles deliberaciones convencionales: la Guerra de Irak. El mundo es trágico y los desafíos globales inaplazables, pero la mayoría de europeos no relacionan, al menos por el momento, estas sacudidas telúricas externas a los problemas internos de la UE como tales. Muchos europeos salieron a la calle -en algunos casos en masa- para protestar contra la Guerra de Irak, muchos han lamentado las divisiones europeas; pero muy pocos han extraído, o extraen, la conclusión de que la respuesta podría estar en una ley fundamental de los pueblos europeos. El «momento constitucional» de Europa es por ahora el de las elites mejor informadas o más directamente implicadas. Resultó ser una cuestión de racionalidad obligada entre personas razonables, y habría que alegrarse de esta victoria conjunta de la Ilustración y Habermas reunidos, sino fuera porque esta situación manifestase la trágica ausencia o indiferencia del pueblo, de los pueblos. El momento constitucional no llegará hasta que la movilización política -y por lo tanto popular- tenga un papel pleno. Sin embargo, tal movilización es difícil de conseguir por varias razones:

- La primera es el resultado de la ausencia de percepción de un vínculo fuerte entre las dificultades externas (económicas o militares) y la capacidad interna para resolverlas. No es que la opinión pública ignore las debilidades de los Estados-nación en este ámbito, pero ante la percepción de las insuficiencias no surge una alternativa clara y creíble. Las instituciones europeas, caracterizadas por su relativa despolitización, su consenso en las buenas maneras, su carácter colegial y su ausencia de liderazgo visible y perceptible, tienen un «appeal» muy débil; demasiado débil en un universo marcado por el maniqueísmo, el liderazgo carismático y la comunicación. Dicho de otra manera, pocos europeos en esos días percibían el proyecto de constitución -en el caso de que lo conociesen- como la respuesta más adecuada a los desafíos internos y externos del momento.



- La segunda resulta de la aparente ausencia de intereses clave, materiales o simbólicos. Únicamente los militantes más movilizados -pro o antieuropeos- percibían el rechazo o la aprobación del futuro Tratado como un progreso real (de integración) o como la desolación de las desolaciones (para los estados soberanos). Entre estos dos puntos extremos, la opinión pública se dividía entre la espera y la indiferencia, dispuesta si hubiera sido necesario, a movilizarse en el caso de que los elementos en juego hubieran sido más precisos. Y aquí es donde reside el problema: es tan fácil para los movimientos populistas y contestatarios desviar la atención del público hacia los problemas que más les inquietan -pero que tienen poco que ver con las implicaciones del debate-, como difícil para los gobiernos de explicar su importancia y complejidad.

Por todo ello es de vital importancia definir y proponer asuntos comprensibles e identificables, especialmente en el caso de ratificaciones populares. Sin lugar a dudas, lo ideal hubiera sido un referendo paneuropeo, permitiendo visualizar claramente las consecuencias de un fracaso al mismo tiempo para la Unión en su conjunto o para uno u otro estado en particular. Si el voto negativo es percibido como un voto sin riesgos, permitiendo como dicen los americanos «to send a message to those who govern», y si el sentimiento predominante es que siempre siguen existiendo vías de reparación (como en el caso de los referendos danés e irlandés), entonces crece el riesgo de fracasar sin entender muy bien por qué. Admitamos que el elector medio no es capaz de ninguna manera comprender la situación si nos contentamos con decirle que un fracaso sería terrible porque «seríamos 25 con Niza». Este lenguaje esotérico para iniciados no es susceptible de movilizar a las masas.

- Una tercera razón apunta a la debilidad o a la ausencia de correas de transmisión entre las elites europeas que han promovido el proyecto y el electorado. Los partidos europeos no existen. Si que hay una transnacionalidad económica, una porosidad de las fronteras, véase una «internacional» de los movimientos sociales, pero nada de este tipo en el ámbito político a pesar de algunos esfuerzos balbucientes. Si los socialistas franceses no son ni siquiera capaces de entenderse ellos mismos sobre el proyecto, con más razón no nos podemos extrañar de la debilidad de las fuerzas transeuropeas. Los partidos tradicionales no se encuentran en las mejores condiciones para afrontar este tema: están fundados sobre unas divisiones tradicionales (capital-trabajo; centro-periferia; estado-religión) cada vez más tambaleantes, dada la aparición de nuevas divisiones como las que emergen, por ejemplo, entre partidarios y adversarios de la Unión. Dado que las corrientes «nacionalistas» o «integracionistas» afectan a todos los partidos, éstos no están en condiciones de tomar posiciones claras y precisas, dejando este privilegio para los que se oponen o protestan.

¿Ha llegado ya el momento de la verdad, el momento constitucional, el momento constituyente/constitutivo? Probablemente no. Pero algo es casi seguro: se puede casi excluir por completo que llegue sin crisis, sin sobresaltos y sin dramas, ya que 27 estados con la importancia, tradición y con las diferentes ambiciones que tienen, tendrán antes o después que enfrentarse a este desafío. Es improbable -y de hecho poco deseable- que una «Constitución» para Europa sea adoptada deprisa y corriendo y a hurtadillas. A largo plazo, tal cosa sería sin lugar a dudas perjudicial.

Una última anotación: históricamente las constituciones están hechas para limitar el poder de los gobernantes y proteger a los gobernados. El Tratado respondía en parte a este objetivo, especialmente gracias a la introducción la Carta de Derechos Fundamentales y a su «constitucionalización». Pero, a imagen y semejanza de la Constitución de la Federación Americana en 1787, la Constitución Europea constituye, de hecho y en primer término, un instrumento de refuerzo del poder federal; un tabú político.

2. La naturaleza del cambio

He aquí una segunda serie de observaciones con relación al proceso de cambio del proyecto de Tratado Constitucional que está en curso y sigue inacabado. Dos campos se oponen: por una lado los radicales de la integración, quienes estiman que en el mejor de los casos se trata de un lavado de imagen en última instancia contra productivo e inútil. Por otro aquéllos que, pro o antieuropeos, ven en el documento de la Convención un instrumento que aprecian o vilipendian. La verdad está, sin duda, en algún lugar entre estos dos extremos y, personalmente, yo propondría caracterizarla como un proceso incremental, un proceso de aprendizaje, aunque también un proceso inacabado.

Ni *statu quo*, ni revolución: el proyecto constitucional ha representado la primera etapa (provisional) de una lenta estratificación iniciada con el tratado de la CECA, estimulada por el Tratado de Roma y el Acta Única, amplificada por los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, y reforzada por un Tratado de Niza que debía afrontar las reliquias del pasado y arreglar definitivamente los problemas creados por pasar de 10 a 25 y más estados. Por mucho que el Presidente Giscard d'Estaing anunciase que el proyecto adoptado por la Convención permitiría afrontar el futuro durante 50 años, ésta previsión denota «wishful thinking», tal y como demuestra la situación presente (mayo 2007). La reforma de los tratados europeos se parece más al ajuste casi permanente de la Constitución alemana que a la imperturbable estabilidad de la Constitución americana, con la excepción de algunas enmiendas.

La última tentativa de redefinir las estructuras, procedimientos y competencias de la Unión se enmarca en un largo proceso de «stop and go», de cambios largamente debatidos, de inflexiones semánticas, de adaptaciones aparte. Los ejemplos de este largo camino son muchos: del papel



y los poderes del Parlamento Europeo a las competencias de la Comisión y del Consejo, de la diversificación institucional a la adopción de derechos fundamentales, nada obedece a una lógica de ruptura y cambio radical. Este incrementalismo de necesidad -comprendidos tanto los más ardientes partidarios de la integración como sus más salvajes adversarios- puede explicarse por varios factores. El primero tiene que ver con la ausencia de «finalidad» declarada del OVNI¹ europeo. Cuando se avanza a escondidas, el recorrido sólo puede hacerse paso a paso. Es de alguna manera la consecuencia forzosa de la táctica del «spill over». El segundo tiende a la complejidad del proceso de decisión, que combina dificultad de los procedimientos (reglas de votación), un gran número de responsables en la toma de decisiones y de posibilidades de veto, desconfianza recíproca de los actores, antagonismo de los intereses y los valores, y lentitud en la toma de decisiones. Aunque el método de la Convención haya constituido un cambio fuerte y novedoso en comparación con el método de la Conferencia Intergubernamental (CIG), no hemos observado en esta ocasión el radicalismo que era de esperar o temer. El temor al fracaso de una estrategia como ésta ha sido sin duda un elemento determinante. Pero se pueden resaltar otros factores: los elementos de CIG no han desaparecido del todo de los trabajos de la Convención (notablemente a través del Praesidium); y la elección de procedimiento por consenso en lugar de recurrir al voto excluía las opciones más radicales, teniendo en cuenta la composición de la Convención. No obstante, hagamos justicia con la Convención: en el marco de todo el conjunto de elementos conseguidos anteriormente, el cambio llegó tan lejos como era políticamente posible. Vimos bien los límites del ejercicio en el rechazo a modificar en el futuro el procedimiento de revisión del tratado-constitución.

El cambio refleja también hasta qué punto un proyecto de Constitución Europea conlleva y conllevará un largo proceso de aprendizaje. Encontramos todos los ingredientes de un proceso de este tipo en el desarrollo y los resultados de la Convención. Son precisamente los actores los que deben familiarizarse con las cuestiones, a menudo bastante técnicas, y pasar por un proceso de socialización recíproca, se trate de representantes de parlamentos nacionales (inicialmente más bien fríos ante una Europa percibida como competencia), o de los representantes de los nuevos Estados miembros; «ciudadanos de segundo orden» sobre el papel, pero en realidad representantes de pleno derecho desde que sus votaciones dejaron de ser utilizadas como medio de decisión.

Más allá de las experiencias vividas por los actores del proceso, queda claro que las reformas propuestas son el resultado de experiencias diversas. En primer término, la misma experiencia de la Unión. La experiencia en procedimientos complejos, bloqueos decisionales y políticos, vetos más o menos oficiales, desorden y la jungla de textos constituyen el mismo número de invitaciones a la adaptación y al cambio, en el marco de una voluntad de reforma global. Pero si la reforma ha podido ir más lejos en el marco de la Convención que en el de las CIG tradicionales, es porque por primera vez la redacción de un tratado había sido confiada a un

¹ Objeto volador no identificado.

grupo de actores mucho más pluralistas que los de una conferencia diplomática, y al mismo tiempo menos limitados -salvo algunos de ellos- por sus respectivos mandatos. No hay duda de que en ninguna otra parte la definición burkiana de la representatividad se ha expresado de mejor forma que en la Convención. Ningún mandato imperativo de los gobiernos, excepto algún caso raro; ninguna obligación disciplinar impuesta militarmente por los partidos; pocas o ningunas alianzas estrictamente nacionales o nacionalistas en un recinto dominado por la búsqueda de una perspectiva europea.

Esta apertura y disponibilidad, en principio ligadas a la exigencia de encontrar un consenso, han favorecido el contraste de experiencias con el fin de obtener la mejor solución a los problemas. Así, hemos recurrido a una técnica clásica de reforma: partir de lo conocido para ir hacia lo desconocido; buscar las soluciones existentes que «funcionan» en otras partes. En resumen, la Convención ha aplicado, mucho más que las CIG precedentes, el viejo buen método del mimetismo institucional. Era, en efecto, más fácil, dada la diversidad de las experiencias de los actores y el largo periodo de socialización recíproca -bastante más intenso que una conferencia internacional clásica-, contrastar los puntos de vista y de inspirarse en las «mejores prácticas». Conscientemente o no, encontramos numerosos ejemplos de este método, se trate de la organización de competencias, de la jerarquía normativa o de la redefinición de las instituciones y su funcionamiento. Paradójicamente, al término de este ejercicio, esa «Unión» de la que tantas veces se ha dicho que constituía una institución «*sui generis*», perdería probablemente en especificidad aquello que ha ganado en claridad y eficacia (potencial).

Si bien su modelo inicial estaba marcado por la originalidad de las estructuras, de los procedimientos, véase del vocabulario, su constitucionalización lo lleva hacia una asimilación progresiva del modelo parlamentario y «federal». Ciertamente, las evoluciones persisten inacabadas y los modelos de referencia aún suscitan resistencias, tal y como atestiguan las indecisiones relativas a la designación del Presidente de la Comisión. Pero hemos asistido sin embargo a un incontestable «streamlining» de procedimiento e institucional, cuya imagen simbólica ha sido propiciada por el alineamiento semántico de la Unión con el reconocido vocabulario del parlamentarismo. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter tabú de todo lo que asimila al vocabulario federalista, los avances de naturaleza federal sólo han sido posibles en la medida de la desaparición de la palabra «F...», retomando la expresión de Philippe Schmitter. No extraña que en la actual fase de discusión, algunos (como los británicos) cuestionen esos cambios semánticos, que parecían abandonar la especificidad de las organizaciones internacionales para adoptar un vocabulario clásico de los Estados.



3. La constancia de la trayectoria europea

La constitucionalización de la integración es un proceso que ya desde el Tratado de Roma se realizó por etapas y combinando juntamente o por turnos lo político (Tratados) y lo jurídico (Tribunal de Justicia). Ello explica su carácter de obra permanente pero inacabada, y justifica las frustraciones y críticas que preparan la marea de reformas sucesivas

A pesar de su carácter más ambicioso y de la racionalización que introducía, el proyecto de Constitución confirmaba que el «código genético» de la Unión seguía siendo determinante. La Unión se ha desarrollado básicamente bajo «un velo de ignorancia», y esta estrategia la ha rodeado también de múltiples ambigüedades. El proyecto de tratado eliminaba un cierto número de estas ambigüedades, pero al mismo tiempo creaba otras. En una Unión a 27, donde coexisten las opiniones más heterogéneas sobre qué debería ser la Unión, la claridad de visiones y definiciones está generalmente reservada a los grupos más radicales o minoritarios, sean cuáles sean sus orientaciones o preferencias ideológicas. En el panorama confuso y timorato que caracterizó esta etapa, el discurso de J. Fischer en la Universidad de Humboldt fue más bien una excepción. En el contexto de la difícil idiosincrasia europea contribuyó a levantar ciertos bloques, pero no todos. No pasaré revista a todos los posibles ejemplos de este complejo fenómeno, pero se pueden resaltar tres características:

- La primera se refiere al término mismo de Constitución, ampliamente rechazado por todos a excepción de los federalistas más convencidos. Después del desastre de Niza, el relanzamiento de las iniciativas durante la cumbre de Laeken y de los posicionamientos avanzados de Fischer, se produjo un desbloqueo político-semántico. El término Constitución fue también aceptado por los dirigentes franceses y británicos, que con motivaciones divergentes se encontraban entre los más reticentes ante el nombre y ante el objeto. Una vez superado este obstáculo, todo el mundo se apuntó a los debates y discusiones sobre la «Constitución Europea», con un discurso que se anticipaba a la realidad inacabada. Hasta el punto que la no-ratificación del proyecto ha sido interpretada por la prensa como un rechazo de la «Constitución».

De esta manera, hemos vuelto a crear una ambigüedad en el camino de la progresiva aceptación de la naturaleza y del papel de la Unión. El proyecto era un proyecto «murciélago»: contaba en efecto con los rasgos de una Constitución («mirad mis alas»), pero seguía constituyendo un tratado adoptado como tal y desgraciadamente modificable en el futuro según los procedimientos del tratado («mirad mis pelos»). Giuliano Amato, que había militado a favor de un procedimiento de revisión futura que no fuera por unanimidad y, por consiguiente, de naturaleza constitucional, ha mostrado su decepción diciendo que esperaba una hija (una constitución), pero que ha nacido un hijo (un tratado), o más bien un ser hermafrodita de ambigua sexualidad. Dicho de otra manera, cuando la caja de Pandora referente al famoso «déficit democrático» parecía cerrarse de nuevo, el diablo surgió de nuevo con otra forma. Después de los referendos francés y holandés, se

entendió la causa: no se quería oír hablar más de Constitución, y un nuevo enfrentamiento apareció entre los partidarios de conservar la sustancia del Tratado y los menos ambiciosos en la reforma, favorables a un Tratado de Niza apenas mejorado.

- La segunda característica de la Unión, desde sus orígenes, es el haberse fundado bajo la búsqueda permanente de compromiso. En una situación en la que sólo hay «una sola cama para muchos sueños», y donde las divergencias de intereses nacionales son fuertes, las decisiones únicamente pueden tomarse a través de sistemas de «trade-off» (intercambio). Nadie debe aprovecharse demasiado visiblemente del sistema, aunque todos piensen más o menos lo mismo que dijo bien alto la Sra. Thatcher: «I want my money back». El proceso de toma de decisión y de negociación, a menudo de carácter diplomático, acentúa el fenómeno, si bien exista un cierto contrapeso por parte de los órganos menos tendentes -pero no del todo neutrales- a la defensa de intereses específicos y más a la defensa de un cierto interés general, más o menos difuminado: Comisión, Parlamento y Tribunal.

Esta búsqueda constante del compromiso necesario, desarrollada bajo la amenaza del bloqueo y fracaso, es fuente de resultados a veces positivos (cultura de consenso, rechazo de usar por la fuerza la opinión mayoritaria no negociada anteriormente, etc.), pero con consecuencias negativas -que no inesperadas-, tales como la ausencia de racionalidad que no sea política en lo referente a las decisiones administrativas y presupuestarias, o la excesiva complejidad de las normas. Pero la búsqueda del compromiso sistemático a través de los acuerdos entre gobiernos o pactos parlamentarios en el seno de una gran coalición central está llena de peligros potenciales. Los acuerdos en la cima entre elites responsables son buenos, a condición que no acaben por ser o aparecer como cárteles protegiendo a los príncipes ante el pueblo. En este sentido, las evoluciones observables en el seno de sistemas consociativos nacionales deberían incitar a la prudencia: demasiados acuerdos entre elites restringidas favorecen el extremismo radical o el populismo. Por ello, no sorprende que la oposición más virulenta contra Europa combine con cierto éxito estas dos variantes del repertorio de la acción política. La combinación de la ambigüedad mencionada anteriormente y de la cultura del compromiso complica el entendimiento del proyecto europeo, aunque éste no podría progresar sin esta relativa opacidad. Como escribe Jean Leca, dos modelos del devenir europeo se oponen, pero a menudo, por la fuerza de las cosas, coexisten y se solapan. Las palabras y discursos maestros de las dos visiones no son los mismos: en el primer caso estamos ante el «constitucionalismo clásico, la responsabilidad, la democracia y el equilibrio de poderes»; en el segundo estamos en «reglamento de administración pública», «responsiveness», «accountability», «evaluation». En el primer caso necesitamos una Constitución cuya discusión exasperará las oposiciones cardinales entre el modelo supranacional y la Federación y el modelo intergubernamental del Consortium. Leca concluye: «En el segundo, necesitamos reformar las prácticas pero probablemente no una Constitución».



- La tercera característica estable del sistema comunitario -que lo diferencia al mismo tiempo del funcionamiento de los sistemas políticos nacionales- es su específico *modus operandi* en materia de reformas y de introducción de cambios. En los sistemas nacionales, el ritmo y alcance de la puesta en marcha de las políticas están en gran parte determinados por la «respiración» del sistema democrático, lo que significa elecciones por una parte y movilizaciones sociales por otra. Ciertamente, las elecciones son más una opción de los gobernantes que políticas públicas propiamente dichas, pero ello no quita que los candidatos a la función pública propongan programas y orientaciones sobre las que serán juzgados más tarde. Además, los movimientos sociales reivindicativos o de protesta critican la vida parlamentaria y gubernamental, obligando algunas veces a reconversiones radicales o a ajustar las promesas electorales.

No sucede nada de esto a escala europea. Es cierto que las elecciones europeas están para proponer perspectivas a los electores (nacionales) de las consultas europeas. Pero en la práctica, el desacoplamiento entre debates, programas electorales y política europea es casi total, lo que viene motivado por la debilidad -o inexistencia, dirían algunos- de una opinión pública europea; por la relativa debilidad del Parlamento y su mediocre influencia sobre una parte del ejecutivo europeo; y por la ausencia de un nexo entre el órgano Consejo de Ministros y el electorado.

Se diga lo que se diga sobre el impacto relativo de las elecciones sobre los gobiernos democráticos, éstas siguen siendo vitales tanto a nivel simbólico (legitimidad) como substancial (orientación de las políticas). Al no poseer este recurso y motor, la Comunidad Europea primero, y la Unión Europea después, se han inventado una fórmula funcional: el «agenda-setting». Dado que las elecciones tienen un impacto casi nulo sobre las opciones decisivas, y que las movilizaciones ocurren raramente y cuando lo hacen están básicamente dirigidas hacia o contra los gobiernos nacionales (encargados de hacer presión en Bruselas), hay que buscar por otra parte el motor de acción. Éste resulta de una compleja alquimia en la que intervienen el poder de propuesta de la Comisión, las presiones más o menos articuladas del Parlamento Europeo y sus grupos políticos, los compromisos de las presidencias semestrales de los estados miembros, etc. Estos diferentes factores, que ponen en marcha las burocracias, los grupos o los hombres políticos nacionales, se agregan y articulan entorno de lo fijado en la agenda. El proceso decisional, de instancia en instancia, de semestre a semestre, se «endurece» poco a poco pasando de la declaración a la resolución para acabar, al término de un proceso lento y complejo, hacia una decisión que necesitará aún muchos esfuerzos para ser aplicada. En lo que refiere a la acción de la Unión, este método se encuentra por todas partes pero, si quisiéramos un ejemplo a gran escala, basta con analizar el proceso de ampliación iniciado al principio de los años 90 y culminado en 2004 a partir de compromisos, cumbres, fechas límite o plazos preestablecidos. Cada etapa está marcada por un progreso que, aunque fuese retórico y tras un fracaso difícil de ocultar, sigue disimulado mediante compromisos de futuro

que servirán de puntos de apoyo para las «advocacy-coalitions» de turno. Volviendo a la ampliación, ¡cuántas reticencias y evasivas finalmente disipadas por el engranaje mecánico de los compromisos anteriores! ¿No ocurre además lo mismo con la adhesión de Turquía, que suscita aún más reservas en muchos entornos pero que, a pesar de todo, avanza dos pasos por cada uno (aparente) atrás?

Sin embargo, de tanto en tanto este mecanismo de naturaleza esencialmente burocrática no es suficiente para superar los obstáculos políticos más serios. Se trata entonces de la crisis que, excepcionalmente, viene a desatar el nudo gordiano, reintroduciendo así la política pura en el sistema. Es sintomático que el *modus operandi* habitual que reemplaza los mecanismos de gobernanza europea, cuando es sustituido por la resolución política de las crisis, deje sitio a la negociación diplomática y al compromiso intergubernamental y no a la política europea propiamente dicha; al menos aún no, o muy poco.

4. Incertidumbres y misterios políticos

A pesar de los inesperados resultados obtenidos por la Convención durante la elaboración del Tratado Constitucional, las incertidumbres persisten. Inicialmente, el debate post-convención se centró principalmente sobre las cuestiones institucionales o los problemas legales no resueltos por los miembros de la Convención o los gobiernos: las reglas de voto, los poderes del Parlamento, la composición de la Comisión y el modo de elección de su Presidente. Todas ellas cuestiones fundamentales que una Constitución o cuasi-Constitución debería afrontar. Sin embargo, más que los mecanismos de ingeniería institucional, los problemas persistentes son básicamente de carácter político. Quisiera mencionar dos de ellos, sin que sean excluyentes de la existencia de otros:

- El primero de ellos trata sobre la identidad de Europa, en su composición y finalidad. Nadie tiene la capacidad hoy en día de definir una visión conjunta entre los que forman Europa, dado que la presente dicotomía entre los partidarios de una Europa «soberana» y los favorables a Europa como un espacio de coordinación de un número limitado de políticas, penetra todas las dimensiones de la construcción europea. Por otro lado, en el corazón de estos dos «pilares» fundamentales, las contradicciones son múltiples y se revelan, según fracturas variables, en cada momento propicio. Los partidarios de una «Europa-potencia» como contrapeso a los Estados Unidos deberían apoyar una Europa «soberana», aunque éste no es forzosamente el caso. En cuanto a los que ante todo ven en Europa un instrumento para afrontar problemas que van más allá del marco del Estado nacional, éstos se muestran a veces dispuestos a hacer concesiones para la integración, siempre que obtengan una orientación de las políticas públicas



conforme a sus deseos. Este fue, por ejemplo, el caso del General De Gaulle con la agricultura, y de la Primera Ministra Thatcher con el Mercado Único. Las políticas exteriores y de Defensa siguen suscitando hoy en día las mismas ambigüedades.

Las dudas referentes a la pregunta «¿Qué es Europa?» se hallan en todos los niveles: competencias, procesos de decisión y composición de la Unión. Este último punto es sin duda el más sensible, y al mismo tiempo el más soslayado. Desde sus orígenes, la Unión se presenta como «open-ended», dispuesta a acoger a todos los europeos en algo así como una versión anticipada de una «coalition of the willings» pensada para construir la paz en Europa. Esta buena declaración de intenciones -con vista a los países de detrás del telón de acero- no costaba nada; en ese momento, pocos eran los que imaginaban una integración de la Europa que estaba bajo el yugo soviético. Con la caída del socialismo real, la Europa del Mercado Común se encontró de bruces con el dilema de la ampliación. «Wider is Wiser», defendían algunos; «enlarging and deepening», salvaguardia del *aquis* comunitario; decían otros. Pero, paradójicamente, la perspectiva de doblar el número de miembros del club no ha comportado un debate profundo sobre la naturaleza de la Europa del futuro. ¿Sería una Europa escogida (¿y cuál?), o sería la simple consecuencia de un proceso no dominado y no deseado especialmente? La transición de 15 a 27 (mañana de 27 a 30 ó más) se ha hecho a través de la mezcla diversos conceptos de Europa. Una Europa geográfica (todo estado europeo es un miembro potencial, la cuestión es definir la frontera entre Europa, África y Asia); una Europa económica (una zona de libre cambio); una Europa política (la comunidad de aquellos que escogen un proyecto político y constitucional). La confusión de estos tres enfoques explica la ambigüedad del debate actual: si Europa es geográfica, no hay ningún motivo por el cual excluir Ucrania o Rusia; si Europa es económica, la geografía se vuelve secundaria y países como Marruecos o Israel pueden perfectamente pretender el sentarse alrededor de la mesa; si Europa es política, se pueden excluir algunos países europeos (Suiza, Noruega o cualquier otro Estado, aunque tenga rasgos de «europeización»), o por el contrario incluir países como Turquía, cuyo carácter europeo en el sentido estricto puede, por lo menos, comportar discusión.

Europa no llega a definirse como una entidad política, ya que no consigue definir al otro. No sabe trazar (aún) sus fronteras y viene a esbozar una estrategia con vistas a sus vecinos, o el «circulo de amigos». A estas dificultades intrínsecas se suman los problemas inherentes a la construcción de una identidad en continua mutación. ¿Cómo dar consistencia a la comunidad como un todo cuando la familia cambia tan rápidamente? *Mutatis mutandis*; la Unión es contrastada al problema de unos Estados Unidos conquistando sin pausa (y a diferencia de la UE, mediante la guerra) nuevos territorios hacia el oeste y transformándolos progresivamente Estados de la Unión. Pero la facilidad con la que la Federación Americana pudo absorber vastos territorios no debe confundirnos. A diferencia de los Estados Unidos, Europa no integra espacios casi

vírgenes o inhabitados y más tarde repoblados por la inmigración de Estados-nación profundamente diferentes por su historia, lengua o tradiciones. La identidad europea no se enfrenta a lo vacío, sino a lo demasiado lleno.

- El segundo problema tiene que ver, por una parte, con el tema de la opinión y el espacio público europeo y, por otra, con la articulación de dicha opinión pública -si realmente existe- con las instituciones europeas.

Durante mucho tiempo y aún hoy en día, se ha estigmatizado a la Unión Europea por su déficit democrático. A medida que se enriquecía el abanico de la «panoplia de herramientas democráticas», las críticas se atenuaban para reagruparse bajo un nuevo frente: la ausencia de un «Demos», de una opinión pública, de un espacio público europeo. De tal ausencia derivaría la imposibilidad de una Constitución Europea, ya que faltaría de alguna manera un pueblo soberano legitimando tal construcción legal e ideológica. Analizar y demostrar esta argumentación necesitaría más tiempo y espacio del que disponemos en estas páginas. Por ello me contentaré con algunas breves anotaciones sobre el tema, con vistas a resaltar mi opinión; esto es, que si el argumento ya es discutible analíticamente, además también lo es histórica y empíricamente.

Sobre el plano analítico, la crítica parte del presupuesto que las nociones de «pueblo» y «soberanía» son tan monolíticas que o bien existen de forma entera o bien no existen. ¡Cómo si la soberanía fuera ese bloque indivisible soñado por algunos, deseosos de transponer en otra parte y completamente la legitimidad absoluta del soberano! Como si el pueblo fuera esa realidad pura y total que excluye cualquier diversidad que se haya asimilado, por así decirlo, a un despojo.

En el plano empírico e histórico, sería muy complejo para los defensores del Demos único el identificar este Demos tan difícil de encontrar y constituido de antemano a la operación constituyente. Aún en los casos más favorables a esta tesis (el arquetipo sería Francia), el Demos es más una construcción *a posteriori*, un resultado de la Constitución, más que su fundamento. No solo en Italia podemos decir «Italia è fatta. Bisogna fare gli italiani!». Sin ni siquiera evocar los casos ejemplares de Suiza, India, España o de algunos otros sistemas políticos, está claro que la construcción de las comunidades políticas ha sido el resultado de un proceso histórico lento y complejo, más que una situación socio-política dada.

Rechazar tal argumento no significa que la dificultad no exista. En efecto, más que cualquier otro sistema político, Europa conjuga y acumula desventajas: multiplicidad de los pueblos, lenguas, tradiciones, historias, etc. Pasar de esta diversidad extrema a una cierta forma de unidad o al menos de convergencia, se presenta como una tarea sumamente ardua y larga.



Dado que cuando los alineamientos de una opinión pública europea aparecen, incluso cuando se manifiesta una voluntad común de vivir juntos, estas débiles expresiones de un *Demos* emergente no encuentran los canales apropiados de expresión por la falta de instrumentos adecuados: toda opinión pública «europea», si emerge en el momento de un problema concreto (las sanciones contra Austria, el euro, la guerra de Irak), no puede expresarse más que a través de la mediación de los partidos políticos, de la prensa o de los movimientos nacionales. Además, de forma paradójica, cuando existen canales propiamente transnacionales, como las elecciones al Parlamento Europeo, los mecanismos electorales y la organización de la campaña tienden a «nacionalizar» los elementos clave y los debates. Irrefutablemente, llevará tiempo superar este *handicap* y la europeización de las sociedades nacionales sigue siendo un objetivo lejano, muy lejano.

¿Qué más podemos decir, como conclusión, que no sea que la Unión «in the making» (en proceso) no es más que como cualquier otra comunidad política en una situación de incertidumbre, de proceso inacabado, de interrogantes sobre su futuro y sus formas de organización? En sí misma, tal situación no tiene nada de original, salvo para aquellos que aún creen -¡si es que quedan!- en el fin de la Historia. Pero esta angustia proveniente de la existencia de los individuos y las instituciones se hace sin lugar a dudas más grande cuando se trata de criaturas jóvenes y frágiles. Los avatares de la constitución (o de la no-Constitución) Europea ilustran estas dudas, donde el miedo a avanzar sólo es neutralizado por el temor aún más grande a caer de nuevo en el abismo.