

# DE LA “IDEA EUROPEA” A LA CONSTITUCIÓN DE EUROPA, UN COMENTARIO

MANUEL SANCHIS I MARCO\*

El trabajo comenta los libros de Habermas, Morin, Hollande, y Zarka, entre otros, sobre Europa y las dificultades que encuentra hoy su proceso de constitución. Pasa revista a la noción de Europa como un enjambre cultural de abejas herederas de Atenas y de Jerusalén, así como a la “idea europea”, expresión acuñada en los años 1950 para designar los logros materiales que se consiguieron al pasar de la competencia entre Estados a la cooperación transnacional. La crisis del euro deja al descubierto los defectos de construcción y la existencia de un riesgo cierto de ruptura de la Unión tras la sustitución, desde

\* Manuel Sanchis i Marco es Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universitat de València, funcionario de la Comisión Europea y profesor visitante en diversas universidades extranjeras. Diplomado en Altos Estudios Europeos, por el College of Europe de Brujas (1980), y Licenciado en Filosofía por la Universitat de València (2012). Es autor de *The economics of monetary union and the eurozone crisis*, Springer (2013), y de *Falacias, Dilemas y Paradojas. La Economía de España: 1980-2010* (2011), así como articulista en *El País*, *Cinco Días*, y *Levante*.

## Palabras clave:

- Idea europea
- Construcción europea
- Constitución de Europa
- Método comunitario
- Dominio burocrático-posdemocrático

## Keywords:

- European idea
- European construction
- Constitution of Europe
- Community method
- Bureaucratic-posdemocratic power

los años 1990, del *método comunitario* por el intergubernamental en la pragmática del poder en los Consejos Europeos.

*This work comments the books of Habermas, Morin, Hollande, and Zarka, among others, about Europe and the difficulties faced nowadays in its process of constitution. It overviews the notion of Europe as a swarm of bees heiresses of Athens and Jerusalem, as well as the “European idea”, an expression set up in the 1950s to designate the material achievements obtained from changing the competition between States into cooperation. The euro crisis unveils both the flaws of its design and the existence of real risks of break-down of the Union resulting from the substitution of the inter-governmental method by the “community method” when implementing the power in a pragmatic way at the European Councils.*

Revista de Libros  
de la Torre del Virrey  
Número 1  
2013/1  
ISSN 2255-2022

## 1. SOBRE LA “IDEA DE EUROPA”

Ha llegado a nuestra mesa de trabajo una serie de libros que nos hablan de asuntos relacionados con Europa, se trata de los siguientes: (i) “Una Europa Alemana”, de Ulrich Beck; (ii) “Diálogo sobre la política. La izquierda y la crisis”, de Edgar Morin y François Hollande; (iii) “La constitución de Europa” de Jürgen Habermas; y, (iv) “Refaire l’Europe” de Yves Charles Zarka. Aunque aparentemente dispersos, forman una urdimbre, unos hilos que se mantienen en tensión como en un telar, como en un marco, que es la casa común Europea, y que, allá por los años 1960-70, se convino en llamar la “idea europea”. Al igual de lo que ocurre con los hilos de una urdimbre, las ideas europeístas que recorren estos libros deberían alimentar la tensión que, sin cesar, atraviesa el marco común europeo para tejer la “idea europea”, y para construir y constituir Europa.

Cada hilo de la urdimbre ha de ser fuerte y resistente, como así lo son las ideas-fuerza que estos libros nos presentan. Resistente porque por arriba y por debajo de la urdimbre se monta un contrahilo, una trama trabajada con los cabos retorcidos del euro-escepticismo y del nacionalismo rampante que hoy florece en Europa. Las líneas argumentales de las obras que vamos comentar proporcionan un muro de contención frente a los embates del neo-nacionalismo europeo.

Pero, empecemos por esclarecer en qué consiste la así llamada “idea europea”. Lo mejor para ello es darle palabra a uno de sus más acervos defensores, Henri Brugmans, primer Rector del *Colegio de Europa* de Brujas. En su obra de 1970, *L’idée européenne*, Brugmans se refiere a las palabras de Jean-Baptiste Duroselle en *L’Idea d’Europa nella Storia* (col. “Europa Una”, Milano, Edizioni Milano Nouva, 1964). En esta obra, Duroselle sostiene que para comprender el pasado europeo es necesario, en gran medida, analizarlo desde una óptica global europea, supera-



dora de una fragmentación en historias llamadas “nacionales”, pues en realidad no son otra cosa que parcelas de una unidad de civilización milenaria como la nuestra.

La simpatía que siente Brugmans por la visión de Duroselle, no impide que su propuesta sea ligeramente diferente:

“[...] no es la evocación de Europa como unidad cultural lo que aquí nos interesa. No es ésta la que hemos querido describir con el vocablo “idea europea”, pues esta última designa bien [...] el movimiento actual hacia una mayor unidad material y moral, económica, social y política, entre las naciones de Europa [...] Para ilustrar esta distinción mediante un ejemplo que puede llamar la atención: la idea europea, tal y como entendemos este término, se opone directamente al nacionalismo [...] Considerar Europa entera como un “understandable field of study”, según la excelente expresión de Toynbee, es una cosa –analizar la aspiración hacia una unión del continente, es otra”<sup>1</sup>.

Para centrar aún más si cabe el objeto principal de estudio que subyace en los libros que anteceden, será necesario recordar algunas de las declaraciones históri-

1. H. BRUGMANS, *L'idée Européenne. 1920-1970*, De Tempel, Bruges, 1970, pp. 12-13.

cas que han servido de piedra sillar en la construcción del edificio europeo. Empecemos, pues, con la famosísima del ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schumann, en su Declaración del 9 mayo de 1950:

“L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée: l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne [...] La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique [...] La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterá que tout guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible [...] cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'un Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.”<sup>2</sup>

2. El subrayado es nuestro, en H. BRUGMANS, *Op. cit.*, pp. 382-83.

[Europa no se hará de una sola vez, ni en una construcción de conjunto: se hará a partir de realizaciones concretas, creando desde el principio una solidaridad de hecho. La unificación de las naciones europeas requiere que la oposición secular entre Francia y Alemania sea eliminada: las acciones a emprender deben tocar en primer lugar a Francia y Alemania. La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico. La solidaridad en la producción que se conseguirá de este modo manifestará que toda guerra entre Francia y Alemania devendrá no sólo impensable sino materialmente imposible. Esta propuesta pondrá los primeros cimientos concretos de una Federación europea indispensable para la preservación de la paz]

Después de más de medio siglo de construcción europea podemos constatar con claridad lo bien fundado de dicha declaración. Al leer las noticias sobre la fragmentación de la zona euro o sobre la tendencia a la renacionalización de algunas de las políticas de la Unión que, hasta ahora, estaban sólidamente ancladas en el ámbito comunitario, comprobamos con tristeza la ausencia de esta “solidaridad de hecho”. Su disolución deja al descu-

bierto una Europa descarnada, y nos permite ver lo que constituye su columna vertebral: la constitución de Europa como unidad cultural que respeta los valores humanos, las grandes ideas humanas, el ideal de la civilización que hemos compartido históricamente y que queremos preservar, es decir, el ideal de la “idea europea”.

Empecemos por una noción más abstracta como es la “idea europea”. Al hablar de ella, George Steiner recordaba en un opúsculo lo siguiente:

“Europa está compuesta de cafés [...] El café es un lugar para la cita y la conspiración, para el debate intelectual y para el cotilleo, para el flâneur y para el poeta o el metafísico con su cuaderno. Está abierto a todos; sin embargo, es también un club, un masonería de reconocimiento político o artístico-literario y de presencia programática [...] Mientras haya cafés, la ‘idea de Europa’ tendrá contenido”<sup>3</sup>.

3. G. STEINER, *La idea de Europa*, Siruela, Madrid, 2005, pp. 38-39, y 41.

Son cinco los axiomas a los que recurre Steiner para definir Europa. El primero, lo hemos visto ya, es el café; a él añadirá “[...] el paisaje a escala humana y transita-

ble, estas calles y plazas que llevan los nombres de los estadistas, científicos, artistas, escritores del pasado [...] nuestra doble ascendencia en Atenas y Jerusalén y, por último, esa aprensión de un capítulo final, de ese famoso crepúsculo hegeliano, que ensombreció la idea y la sustancia de Europa incluso en sus horas de mediodía”<sup>4</sup>.

4. *Ibidem*, p. 64.

## 2. LA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Los proyectos de unificación europea son muy antiguos. En el siglo XIV Pierre Dubois, propone crear una “Confederación Europea” gobernada por un Consejo Europeo de “hombres sabios, expertos y fieles”. Pero estamos en una época, la Edad Media, en la que no existe el concepto de nacionalismo, y tan sólo funcionan las categorías de “Imperio”, y de “Papado”. En los siglos XVII y XVIII la idea federalista tiende a confundirse cada vez más con los movimientos pacifistas y con el internacionalismo. Preocupados por las continuas guerras

europas, Sully propuso crear un ejército europeo para mantener la paz, William Penn propugnó la idea de un parlamento o Estado europeo; también Leibniz, y, sobre todo, el Abad de Saint-Pierre elaboró proyectos de unidad europea. Ya entrado el siglo XIX, Proudhon, entre otros, mantuvo ideas a favor de una federación europea.

No será, sin embargo, hasta después de la I Guerra Mundial cuando empiece el europeísmo a adquirir auténtico vigor político. Fue en ese momento cuando los hombres de Estado prestaron atención a la “idea europea”. El 9 de septiembre de 1929 el Ministro de Asuntos Exteriores Francés, Aristides Briand, propuso –bajo la inspiración del conde Richard N. Coudenhove-Kalergi, fundador en 1923 del Movimiento “Pan europeo”-, el establecimiento de un “lazo federal” entre los pueblos de Europa en su discurso a la Sociedad de Naciones:

“[...] Je pense qu’entre les peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d’Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral; ces peuples doivent avoir à tout instant la

possibilité d'entrer en contact, de discuter leur intérêts, de prendre des résolutions communes, d'établir entre eux un lien de solidarité, qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elles venaient à naître<sup>65</sup>.

[Creo que entre los pueblos que están agrupados geográficamente, como los pueblos de Europa, debería existir algún tipo de vínculo defederal; esos pueblos deberían tener en todo momento la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de tomar resoluciones conjuntas, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad que les permita hacer frente, si así lo desean, a las circunstancias graves, en caso de que las vean venir.]

Vemos pues, como la expresión “algún tipo de vínculo federal” –aunque fuese con una prudente imprecisión que evitase las suspicacias nacionalistas–, o la idea de un “vínculo de solidaridad”, confirman que la construcción europea, esto es, la plasmación histórica de la “idea europea”, ha estado cargada, desde sus orígenes, de un contenido puramente político. Así lo aprecia también Yves Charles Zarka en la introducción de su libro:

5. Los subrayados son nuestros, citado en H. BRUGMANS, *Op. cit.*, p. 65.

“L'idée européenne fut dès le départ politique. Elle visait à sauver l'Europe de l'effondrement qu'elle venait de connaître au cours de la Seconde Guerre Mondiale. Il s'agissait de mettre fin aux guerres interétatiques dans l'espace européen [...] Ce fut une idée totalement improbable et en même temps enthousiasmante : faire naître le projet d'une Union démocratique des cendres d'une volonté impériale meurtrière<sup>66</sup>.”

[La idea europea fue desde un principio política. Vino a salvar a Europa del hundimiento que acababa de conocer en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial. Se trató de poner fin a las guerras interestatales dentro del espacio europeo. Fue una idea totalmente improbable y al mismo tiempo apasionante: dar a luz el proyecto de una Unión democrática a partir de las cenizas de una voluntad imperial moribunda.]

Ya en los años 1950, el proyecto de tratado de *Comunidad Europea de Defensa*, publicado el 1 de febrero de 1952 y firmado en mayo, fue rechazado por la Asamblea Francesa, que se negó a ratificarlo el 30 de agosto de 1954. Ello fue debido, entre otras razones, a la carga de supranacionalidad que contenía. Por otro lado, esta inte-

6. Y. CH. ZARKA, *Refaire l'Europe. Avec Jürgen Habermas*, Presses Universitaires de France, Paris, 2012, p. 6.

gración militar debía de coincidir con una unión política pues, desde el momento en que Europa se proponía crear un ejército común, era necesario que dicho ejército estuviese bajo el control de un poder político europeo. En 1952 se publicaron los trabajos preparatorios de un *Proyecto de Estatuto de la Comunidad Política Europea*, cuyo borrador se terminó en 1953, pero nunca pasó la criba de la Asamblea Francesa. En él, además de un ejecutivo europeo responsable ante el Parlamento Europeo, compuesto por una Cámara Popular elegida por sufragio universal, y un Senado elegido por los Parlamentos Nacionales, se preveía un Consejo de Ministros y un Tribunal Europeo.

Fracasadas las tentativas de comunidad de defensa y política, los esfuerzos de unificación europea se orientaron hacia el terreno económico, espoleados por los éxitos que ya cosechaba la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, recién estrenada en 1951. El proyecto europeo tomaba como punto de arranque la integración econó-

mica, pero sin perder nunca de vista que su objetivo final seguía siendo la unidad política de los pueblos de Europa. Como señala Harold C. Raley, “[...] Históricamente el europeo ha vivido en compromiso personal con grandes ideas: el cristianismo, la conquista, la colonización, la Razón, el Arte, la ciencia. No puede vivir si sus energías no están al servicio de algún ideal trascendente”<sup>7</sup>. Quizás fuese esto lo que llevase a Ortega y Gasset a afirmar lo siguiente:

“[...] La idea de Europa y esencialmente la idea de una economía europea unitariamente organizada, es la única figura que hallamos en nuestro horizonte capaz de convertirse en dinámico ideal. Sólo ella podría curar a nuestros pueblos de esa incongruencia desmoralizadora entre la amplitud ultranacional de sus problemas y la exigüidad provinciana de sus Estados nacionales”<sup>8</sup>.

7. H. C. RALEY, *Ortega y Gasset, filósofo de la unidad europea*, Biblioteca de la Revista de Occidente, Madrid, 1977, p. 195.

8. J. ORTEGA Y GASSET, *De Europa meditatio quaedam*, O.C. Vol. X, Fundación José Ortega y Gasset, Taurus, Madrid, 2010, p. 117.

La esperanza de que las realizaciones concretas en el ámbito económico iban a obligar a una cooperación más estrecha entre las naciones europeas, y que ello haría

materialmente imposible la guerra, contrajo una deuda, pues introdujo un sesgo hacia lo crematístico, hacia lo que luego se llamó la *Europa de los mercaderes*, que fue el precio a pagar para seguir avanzando en la construcción de la “idea europea”. La unión aduanera, las políticas europeas comunes, como la agrícola, la serpiente monetaria europea, primero y luego el Sistema Monetario Europeo, el acta única, el programa del mercado único en los años ochenta, y el lanzamiento del euro a finales de los años 1990.

Pocos avances, en definitiva, en aspectos institucionales mientras que la libre circulación de capitales y la unificación monetaria alcanzaban su velocidad crucero. Este desequilibrante sesgo hacia lo monetario y lo financiero explica el desencanto que siente Edgar Morin sobre Europa en el diálogo que mantiene con François Hollande:

“¿Qué balance hace usted, François Hollande, de los periodos en los que la izquierda estuvo en el poder? A partir de 1981, es indudable que la izquierda acometió reformas importantes, pero

¿no convirtió la sociedad francesa al liberalismo, con lo cual favoreció el desarrollo del capitalismo financiero que hoy usted denuncia?”<sup>9</sup>.

En esta misma conversación, François Hollande, aunque destaca los logros de la izquierda a la hora de modernizar el país, concede que

“[...] es cierto que la izquierda se vio atrapada luego por una construcción europea diseñada más bien como un gran mercado que como un gran proyecto. También es verdad que esa Europa ha acabado representando el liberalismo para los ciudadanos.”<sup>10</sup>

### 3. LOGROS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA: LO QUE MARCA LA DIFERENCIA

9. F. HOLLAND y E. MORIN, *Diálogo sobre la política, la izquierda y la crisis*, trad. de Núria Petit Fontserè, Paidós, Barcelona, 2012, p. 34.

10. F. HOLLAND y E. MORIN, *Op. cit.*, p. 35.

Los libros a los que pasamos revista aquí tienen como común denominador su pasión por Europa. Incluso el libro-diálogo entre Edgar Morin y François Hollande que se encuentra circunscrito a la política, la izquierda y la crisis, se inscribe en un contexto europeo, y tiene

como telón de fondo la crisis del euro, la mayor conquista europea. En mi opinión, los logros alcanzados en la construcción de Europa se pueden analizar a distintos estratos de comprensión.

En primer lugar, comprendemos Europa como el lugar histórico-geográfico en donde se ha formado una cultura común compartida y trenzada por las distintas culturas nacionales. Europa como potente faro de luz democrática y de dignidad humana, y no una mera amalgama de culturas nacionales yuxtapuestas y sin argamasa. El marco cultural europeo es distinto al americano y contiene ramificaciones en los ámbitos económico y social. Dentro de ese crisol de culturas encontramos la idea de Europa como sinónimo de democracia, libertad, derechos humanos, y defensa de la “dignidad humana”, la cual no es, en opinión de Jürgen Habermas, “[...] una expresión clasificatoria *a posteriori* [sino que] constituye una “fuente” moral de la que todos los derechos fundamentales son substancia”<sup>11</sup>. Este es, a mi juicio, el nivel

11. J. HABERMAS, *La constitución de Europa*, trad. de J. Aguirre Román, E. Mendieta, M. Herrero, F. J. Hernández i Dobon, B. Herzog, J. M. Carabante Muntada, J. C. Cano Montejaño, Trotta, Madrid, 2012, p. 16.

más profundo de cultura común compartida que conforma la conciencia de Europa que nosotros los europeos poseemos.

En segundo lugar, podemos entender Europa en el sentido de la “idea de Europa”, esto es, como el conjunto de logros materiales nacidos de la cooperación económica entre los Estados-nación europeos y orientados hacia la paz. Ese bienestar material no es suficiente, sin embargo, para conquistar la paz. Antes bien, el proceso de civilización que se inicia después del fracaso de la Sociedad de Naciones, tiene por objetivo contener la soberanía estatal desde el derecho internacional, despojando así al Estado de su carácter autoritario:

“[...] puede ser descrito desde dos puntos de vista complementarios: directamente, la domesticación de la violencia interestatal se orienta a una pacificación de los Estados; e indirectamente, es decir, mediante la moderación de la competencia anárquica del poder y el fomento de la cooperación entre los Estados, esta pacificación posibilita al mismo tiempo la creación de nuevas capacidades supranacionales de actuación. Pues solo con estas

nuevas capacidades de regulación transnacional se puede domesticar también las potencias naturales *sociales* desatadas transnacionalmente, esto es, las coacciones sistémicas que sobrepasan impasiblemente las fronteras nacionales [...], las coacciones del sector financiero global”<sup>12</sup>.

12. J. HABERMAS, *Op. cit.*, pp. 45-46.

13. U. BECK, *Una Europa alemana*, trad. de A. Valero Martín, Paidós, Barcelona, 2012, p. 47.

14. *Íbidem*.

En relación con lo anterior, Europa se revela como una construcción institucionalmente defectuosa de las élites tecno-burocráticas jurídicamente deslegitimadas en donde, como señala Ulrich Beck, los problemas europeos reciben respuestas nacionales en “[...] una época en la que bien puede decirse algo con toda certeza: que ya no es posible regular racionalmente el sector financiero”<sup>13</sup>. Sin embargo, esta es precisamente la razón por la que “[...] Si las naciones cedieran el control de las operaciones bancarias a Europa no perderían al final capacidad dispositiva, sino que ganarían soberanía”<sup>14</sup>.

El tercer estrato de comprensión de Europa —que constituye uno de sus mayores logros, aunque esté también cargado de severas limitaciones—, reside en el en-

tramado institucional, que se asienta en la primacía del derecho comunitario sobre el nacional. Es necesaria, sin embargo, una nueva dinámica en este equilibrio institucional de poderes que sea capaz de alcanzar una legitimidad política de la Unión Europea como comunidad supranacional democráticamente juridificada, y que evite convertirla “[...] en un arreglo para el ejercicio del dominio burocrático-posdemocrático”<sup>15</sup>. Dicho nuevo equilibrio institucional de poderes sigue siendo necesario para la construcción europea pues, como acertadamente señala Ortega y Gasset en el ‘Prólogo para los franceses’ de *La Rebelión de las masas*, el problema de Europa reside en que debe ser comprendida como equilibrio:

“[...] Conviene caer de una vez en la cuenta de que desde hace muchos siglos —y con conciencia de ello desde hace cuatro— viven todos los pueblos de Europa sometidos a un poder político que por su misma pureza dinámica no tolera otra denominación que la extraída de la ciencia mecánica: el “equilibrio europeo” o *balance of power* [...] Ése es el auténtico gobierno de Europa que regula en su vuelo por la historia el enjambre de pue-

15. J. HABERMAS, *Op. cit.*, p. 77.

blos, solícitos y pugnaces como abejas [...] La unidad de Europa no es una fantasía, sino que es la realidad misma, y la fantasía es precisamente lo otro: la creencia de que Francia, Alemania, Italia o España son realidades sustantivas e independientes [...] porque Europa no es una “cosa”, sino un equilibrio [...] Porque el equilibrio o balanza de poderes es una realidad que consiste esencialmente en la existencia de una pluralidad. Si esa pluralidad se pierde, aquella unidad se desvanece. Europea es en efecto un enjambre, muchas abejas y un solo vuelo”<sup>16</sup>.

16. J. ORTEGA Y GASSET, ‘Prólogo para los franceses’, en *La rebelión de las masas*. O.C. Vol. IV, Fundación José Ortega y Gasset, Taurus, 2010, pp. 355-356.

Quedarse en un mero análisis institucional, en una descripción de la pragmática del poder de los Estados nacionales, en los problemas de deuda soberana, o en las condiciones de ajuste draconiano que los mercados financieros imponen sobre los países débiles de la zona del euro significa, a mi juicio, no haber entendido que la crisis que vivimos en Europa no es económica en sus distintas variantes, ya sea fiscal, de deuda, bancaria, del euro, etc., sino fundamental y radicalmente una crisis de la “idea europea”, una crisis de la política en el seno de la

Unión Europea. En opinión de Ulrich Beck, esta surge al haber perdido de vista el horizonte europeo de acuerdo con el cual:

“[...] Europa es una alianza de antiguas culturas mundiales y de grandes potencias en busca de una salida a su belicoso pasado. En la altanería de los europeos del norte frente a los supuestamente vagos e indisciplinados europeos del sur se revela precisamente un brutal olvido de la historia y un alto grado de ignorancia cultural [...] Sin los valores culturales de la libertad y de la democracia, sin sus orígenes culturales, Europa no es nada”<sup>17</sup>.

#### 4. LA CRISIS DE EUROPA: DEFECTOS EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Como antes hemos consignado, la actual crisis financiera y del euro deja al descubierto los defectos de construcción del proyecto monetario y, por eso mismo, europeo. Desde su inicio, el lanzamiento del euro fue concebido con una intencionalidad estrictamente política, dejando para más adelante la posibilidad de comple-

17. U. BECK, *Op. cit.*, p. 35-36.

tar este diseño con otras políticas e instituciones monetarias y fiscales que, en aquel momento, eran claramente deficientes o insuficientes.

Hoy, la crisis del euro ha obligado a actuar con rapidez para evitar la debacle, pero las medidas jurídicas así adoptadas han despreciado las reglas de la democracia. Se ha roto así, el fino hilo que unía la política con el derecho, pues la clara conciencia del riesgo de hundimiento del sistema ha vencido sobre los imperativos de la democracia y de la política. Ello impide un orden moral más justo al tiempo que lo deslegitima. En palabras de Ulrich Beck: “[...] las reacciones tecnocráticas a la crisis preparan el fin de la democracia, puesto que las medidas presuntamente necesarias se legitiman apelando a la inminente catástrofe, declaran ilícita cualquier oposición y, en este sentido, se gobierna de un modo absolutista”<sup>18</sup>. Cuando esto ocurre la, hasta hace poco, mirada torva del europeo hacia sus instituciones, aquellas en las que hoy por hoy se encarna Europa, se ha transformado en un

airado rechazo hacia el nuevo despotismo ilustrado. El juego de suma positiva de la construcción europea que ha funcionado hasta finales del siglo XX, se ha transformado con la crisis del euro, en otro de suma cero.

En dicho juego, los europeos del norte toleran, con gran hartazgo y a duras penas, las medidas de cohesión y de apoyo hacia el sur. Mientras, los desamparados pueblos del sur, rechazan con furia el *ayuno de saco y ceniza* impuesto por los países del norte. Tan es así que, en opinión de Yves Charles Zarka, “[...] la crisis financiera ha alentado el euro-escepticismo en toda la Unión; ha suscitado igualmente un nuevo tipo de agresividad mutua entre las naciones europeas”<sup>19</sup>. En este nuevo juego de relaciones entre los Estados-nación europeos, lo que subyace a las propuestas de la euroescéptica Canciller Ángela Merkel no nos sirve porque “[...] la expresión la *Europa alemana* está históricamente contaminada y vulnera un delicado tabú, porque hace explícita la nueva coyuntura de poder”<sup>20</sup>. Es inaceptable la futura imposición del dominio

19. Y. CH. ZARKA, *Op. cit.*, p. 18.

20. U. BECK, *Op. cit.*, p. 77.

alemán sobre Europa, porque ésta siempre se ha construido sobre la base del diálogo entre los pares, y en un marco institucional de soberanía compartida, nunca mediante la coacción y el *diktat* de la jerarquía del Estado que ha tenido más fuerza.

## 5. NUEVAS RELACIONES DE PODER: ¿QUÉ MODELO INSTITUCIONAL?

No saldremos de esta crisis de naturaleza política e institucional, aunque se nos presente con ribetes monetarios, si no es con más Europa y con una Europea de alta calidad ciudadana y democrática. Esto significa más libertad, más protección social, y un mayor impulso hacia la democracia participativa y deliberativa. Si el cosmopolitismo ha ejercido de contrapeso a la globalización, ahora le toca al europeísmo frenar en seco la violencia nacionalista que se manifiesta de forma larvada en muchos Estados europeos. Para un sociólogo como

Habermas, sin embargo, una constitución federal sería el modelo equivocado para una democracia transnacional como la europea, por la siguiente razón:

“[...] En cuanto contemplamos la Unión Europea como si hubiera sido creada, justificadamente, por dos sujetos constituyentes con igual derecho, a saber, desde un mismo origen por los ciudadanos (!) y por los pueblos de Estado (!) europeos, reconocemos la arquitectónica de esta comunidad a la vez supraestatal y democrática. Así pues, solo debemos extraer las consecuencias adecuadas de la evolución jurídica europea sin precedentes del pasado medio siglo”<sup>21</sup>.

Por otro lado, Habermas, inscribe la unificación europea en el contexto de una juridificación y civilización democráticas del poder estatal a largo plazo, puesto que en el pasado la pacificación de las naciones beligerantes constituyó una buena base sobre la que construir una capacidad de acción política más allá de los Estados nacionales<sup>22</sup>.

21. J. HABERMAS, *Op. cit.*, p. 11.

22. *Ibidem*.

En la primera parte de su libro Habermas aborda los conceptos de dignidad humana y de derechos humanos, y subraya que “[...] en las relaciones internacionales las obligaciones morales entre Estados (y entre ciudadanos) solo se originan en la interconexión sistémica creciente de una sociedad mundial cada vez más interdependiente”<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, Habermas se pregunta por la manera de despertar en las sociedades europeas del bienestar una sensibilidad hacia esa exigencia legítima de poblaciones marginadas<sup>24</sup>. A mi modo de ver, cabría hacer la misma pregunta en el ámbito de las exigencias que se derivan de las condiciones draconianas que se aplican a los países de la zona euro recientemente rescatados, y que ponen en solfa el respeto de derechos fundamentales, o que incluso pueden llegar a limitar la capacidad para financiar los gastos de la defensa nacional en dichos Estados. En otras palabras, ¿por qué admitimos el valor de la dignidad humana y de los derechos humanos *erga*

23. *Íbidem*.

24. *Íbidem*, p. 36.

*extra* y, sin embargo, no lo exigimos también *erga intra*, esto es, en el propio ámbito de los países que forman parte de la zona euro?

Europa tiene que hacer frente a seis desafíos institucionales que la crisis del euro ha dejado al descubierto. Primero, rescatar a la UE de la trampa del ejercicio intergubernamental y post-democrático del poder de los Gobiernos en la que se encuentra atrapada, para que vuelva al *método comunitario* y construya Europa como una democracia transnacional. Tal y como ha subrayado Habermas, la incapacidad que tienen los sistemas mundiales para funcionar correctamente ha supuesto el derrumbe de las idealizaciones neoliberales, y ha dejado al descubierto la manifiesta incompetencia de los Estados nacionales y de sus coaliciones para superar la crisis global y la del euro<sup>25</sup>.

En segundo lugar, es necesario acabar con los políticos sometidos al discurso oportunista de la pragmática del poder guiada por la demoscopia, pues despojan al ejer-

25. *Íbidem*, p. 12.

cicio del poder, y de la política, de todo contenido normativo y moral. Sólo así se comprende que los jefes de Estado y de Gobierno *entiendan y apliquen el federalismo previsto en el Tratado de Lisboa como un dominio intergubernamental del Consejo Europeo* con el único objetivo de repercutir los imperativos de los mercados sobre los presupuestos nacionales, sin pasar por una legitimación política de dichas restricciones macroeconómicas.

En tercer lugar, y en conexión con lo anterior, se deben legitimar las decisiones políticas que atañen a Europa mediante los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y el Tribunal Europeo de Justicia. Mientras el foco de la opinión pública se dirija a los Gobiernos nacionales, los ciudadanos europeos seguiremos percibiendo la construcción europea como un juego de suma cero. Por eso, los jefes de Estado y de Gobierno traicionan el proyecto de construcción europea, y lo vacían de contenido,

cuando privilegian las imposiciones burocrático-elitistas frente a la legitimidad política de la UE como comunidad supranacional democráticamente jurificada<sup>26</sup>.

El cuarto reto consiste en evitar la fragmentación económico-financiera de Europa como nos previene el informe de la Comisión *Global Europe 2050*, y nos enseña hoy la fragmentación financiera en la eurozona.

El quinto desafío consiste en acabar con la intransigencia alemana que hunde sus raíces en cuatro ámbitos: (i) en la reunificación que, una vez superada la ignominia de pueblo vencido en la guerra, permite a las élites germanas explotar las ventajas de un Estado nacional recién estrenado; (ii) en los gobernantes no alemanes que, desbordados por una situación económica compleja, se rinden con armas y bagajes, en lugar de impulsar el proyecto europeo; (iii) en un liderazgo político débil que renuncia a conformar la realidad económica y social, cuando debería de ejercer la política para configurar dicha realidad y para orientar la opinión pública; y, (iv) en la creciente

26. *Ibidem*, p. 77

confusión entre la opinión demoscópica de la gente y la voluntad democrática de los ciudadanos europeos elaborada de manera discursiva y deliberativa.

El sexto y último desafío reside en la decidida determinación de Alemania de mirar hacia el Este y transitar en solitario algunos senderos de bosque. En cuanto a lo primero, derrumbado ya el muro y saldadas las deudas morales de la Segunda Guerra Mundial, Alemania se encamina hacia Rusia por razones de dependencia y seguridad energética; y a China, para asegurarse mercados de exportación para su industria: desde 2007 hasta hoy, el porcentaje de sus exportaciones a la eurozona ha caído de casi el 44% a poco más del 35%. En cuanto a lo segundo, el primer indicio de la voluntad alemana de transitar por el solitario sendero nacional se encuentra en la histórica cumbre del 7-8 de mayo de 2010, en la que tanto Ángela Merkel como Peer Steinbrück, jefe del principal partido de la oposición, se opusieron a la pro-

puesta de Nicolas Sarkozy y Jean-Claude Juncker para que los países de la Unión adoptasen un modo de actuar común europeo frente a la crisis<sup>27</sup>.

La República de Berlín ha olvidado por completo las lecciones que la República Federal aprendió de la historia y se desliza por el trillado camino de la pragmática de los poderes nacionales entre Estados europeos<sup>28</sup>. Como ya hiciera Heidegger con la pregunta de Hölderlin acerca de la razón de ser de la poesía en tiempos de tribulación, también ahora Alemania avanza por senderos de bosque cuestionándose la razón de ser de Europa en tiempos de infortunio. Sin embargo, en ausencia de un procedimiento de toma de decisiones que ayude a los europeos a formar en común una voluntad político-económica propia —que hoy por hoy no existe en la UE—, el avance en solitario de Alemania por los senderos de bosque se detendrá ante el turbión del fanatismo nacionalista. La nueva orientación político-estratégica alemana debilita su compromiso con la construcción europea, socava la

27. *Ibidem*, p. 93.

28. *Ibidem*, p. 105.

credibilidad del respaldo político a las iniciativas actuales de culminación de la eurozona, y siembra Europa de pequeños arbustos sin sombra, de futuros resentimientos nacionales. La euroescéptica Canciller Merkel y su Gobierno deberían aprender de las enseñanzas de Kohl y, como él, conciliar la fidelidad a Alemania con la lealtad a Europa.

29. *Ibidem*, pp. 10-11.

## 6. ¿QUÉ CONSTITUCIÓN PARA EUROPA?

Habermas subraya algunos de los desafíos anteriores en su ensayo *La constitución de Europa*, al tiempo que nos indica el mejor modo de salvar dichos escollos. En su opinión, la defensa de la Unión Europea que resulta del Tratado de Lisboa no es tan distinta a la formación de una democracia transnacional. Al mismo tiempo, sin embargo, subraya que los fallos de construcción de la zona euro no se pueden superar sin una reforma del tratado<sup>29</sup>.

Habermas plantea la constitución política de Europa en torno a cinco elementos de reflexión. El primer elemento se refiere a que la unión política de Europa es una *unión en la que, además de armonizar las economías, se deben equilibrar también los niveles de vida* de cada pueblo europeo. Un elemento éste, que ya figuraba en el *Informe sobre la Unión Económica y Monetaria* elaborado por el *Comité para el estudio de la unión económica y monetaria* (Informe Delors, 1989)<sup>30</sup>.

En segundo lugar, Europa tiene que configurarse como una *entidad política no estatista* en la que, sin ejercer el derecho soberano a la violencia, la aplicación de la justicia y la protección de las libertades ciudadanas estén sometidas a la primacía del derecho comunitario sobre el nacional. En efecto, como también nos advierte muy oportunamente Yves Charles Zarka:

“[...] La existencia de la Europa política depende de la invención de un nuevo paradigma. Dicho de otro modo, se trata de concebir una unidad política que tenga una voluntad y una

30. COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea*, Informe Delors, Hanover, 27-28 de junio, 1989, 44 pp.

acción, sin que por ello suponga desproveer a los Estados de sus derechos de regalía en lo que se refiere a la protección de las libertades, la justicia, el orden público, el uso de la violencia, etc. No se trata, por lo tanto, de fundir los Estados particulares en un Estado único, ni incluso de unirlos en un Estado federal [...] Ciertamente, los Estados federales existentes no son despotismos: Estados Unidos, Canadá. Pero su especificidad reside en que se constituyeron al mismo tiempo que los Estados que ellos federaron. Lo que no es en absoluto el caso de Europa”<sup>31</sup>.

31. Y. CH. ZARKA, ‘Fondements philosophiques d’une Europe démocratique’, Y. CH. ZARKA, *Refaire l’Europe. Avec Jürgen Habermas*, Presses Universitaires de France, Paris, 2012, p. 41.

Lo específico del proyecto europeo, reside pues en sus mayores innovaciones políticas. La primera consiste en la supremacía de la Unión, constituida como asociación supranacional de Estados y pueblos, esto es, en la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional. En cuanto a la segunda innovación, se trata de la división de la soberanía, que se inicia en los Estados y se desplaza hacia los ciudadanos. Sin embargo, dado que la soberanía del pueblo se difumina desde el principio, y que dicho pueblo no puede actuar, la Unión disfruta de

un tipo de soberanía, como es la *soberanía compartida*. La Unión, como los Estados federales, es un poder multinivel, pero no es un Estado federal “imperfecto”<sup>32</sup>.

El tercer elemento que subraya Habermas es la idea de la *soberanía compartida*. Está pensada no como un compartir entre Estados, o entre los Estados y la Unión, sino más bien entre los pueblos de los Estados europeos y los ciudadanos de la Unión. Es decir, una nueva configuración de la soberanía en la cual:

“[...] los Estados, manteniendo su monopolio del poder, se subordinan aunque con una reserva interesante, al derecho supranacional [...] y comparten en cierto sentido su “soberanía” con el conjunto de los ciudadanos de la Unión. Esta reconfiguración de los componentes de una comunidad democrática en la forma de una federación desestatalizada no significa ninguna pérdida de deslegitimación, porque los ciudadanos de Europa tienen buenas razones para que el propio Estado nacional  *siga*  desempeñando [...] el *papel constitucional* de garante del derecho y de la libertad”<sup>33</sup>.

32. J. HABERMAS, *Op. cit.*, pp. 78 y 82. También en Y. CH. ZARKA, *Op. cit.*, pp. 60-61 y 64.  
33. J. HABERMAS, *Op. cit.*, p. 48.

Hasta ahora las élites burocrático-políticas se han parapetado tras la idea de que no existe un *demos* europeo para ejercer el poder europeo desde la tramoya de los Consejos Europeos. En cambio, lo que necesitamos es una fuerza que legitime las leyes europeas. Dicha fuerza se deriva de la inclusión de todos los ciudadanos en los procesos políticos de toma de decisión; y, además, de la formación de una opinión pública europea deliberada, pues la expresión de la voluntad de los ciudadanos europeos no es posible sin la constitución de una esfera pública europea y común de debate que no niegue las distintas opiniones públicas nacionales sino que coexista con ellas<sup>34</sup>. De lo contrario, una legitimación democrática que esté sostenida por procesos normativos de naturaleza intergubernamental quedará devaluada<sup>35</sup>. La cesión de soberanía a instancias supranacionales no incapacita a los ciudadanos democráticos, a condición de que dicha transferencia supranacional cumpla con los procedimientos democráticos. Ello presupone que las competencias

34. Y. CH. ZARKA, *Op. cit.*, p. 35.

35. J. HABERMAS, *Op. cit.*, p. 49.

decidas a instancias supranacionales no están sólo juridificadas en tratados internacionales, sino que tienen que serlo siguiendo procedimientos democráticos<sup>36</sup>.

Por otro lado, queda por discernir quién es el sujeto del texto constitucional, puesto que el concepto de *soberanía dividida* es bastante ambiguo. Se trata de una soberanía mixta en la que el sujeto constituyente se nos presenta escindido entre los ciudadanos de la Unión, por un lado; y, los pueblos de los Estados miembros, por otro lado. De tal manera que, en “[...] una comunidad federativa desestatalizada [...] son *las mismas* personas las que participan en el proceso constituyente al mismo tiempo en los papeles de (futuros) ciudadanos tanto de la Unión como de uno de sus Estados miembros”<sup>37</sup>. La así llamada *soberanía dividida* ofrece un buen criterio para una comunidad supranacional desestatalizada, pues permite identificar, al mismo tiempo, tanto las desviaciones con respecto a un modelo federal, como los déficit democráticos de los actuales tratados vigentes<sup>38</sup>.

36. *Íbidem*, p. 52.

37. *Íbidem*, pp. 64-65.

38. *Íbidem*, p. 70.

El cuarto elemento de la constitución de Europa, se deriva de los anteriores, pues la igualdad de derechos entre los pueblos de los Estados europeos y los ciudadanos de la Unión, tiene que tener su correlato institucional en una igualdad de legitimidad democrática entre el Parlamento Europeo, y el Consejo Europeo. Por su parte, la Comisión europea, aunque posea una estructura de Estatal muy débil, debe ser políticamente responsable ante ambos, puesto que nos encontramos ante una organización gubernamental limitada que no desarrolla un Estado, ni persigue crearlo. Esta “comunidad federal inhabitual” llamada Unión Europea obliga a que “[...] unas mismas personas aprendan a diferenciar entre el papel de miembro de un “pueblo europeo” y el de “ciudadano de la Unión”<sup>39</sup>. De modo que, a pesar de que los Estados fueron los iniciadores del proceso de integración, en el futuro deberán de conceder mayor peso a los ciudadanos europeos en la estructura organizativa y de poder de la Unión Europea<sup>40</sup>.

39. Íbidem, p. 60.

40. Íbidem, pp. 60-61.

El quinto elemento de la constitución europea gira en torno al ejercicio real de la ciudadanía europea, como medio que permitiría una *solidaridad de hecho* entre los ciudadanos de la unión que se quieren hacer responsables unos de otros. Sobre este asunto, la crisis financiera global y del euro, se presentan como una oportunidad para ampliar la solidaridad supranacional<sup>41</sup>. La crisis del euro ha dejado al descubierto el fuerte impulso que tanto Merkel como Sarkozy han dado al enfoque intergubernamental con el objetivo de reforzar el papel del Consejo Europeo, algo prohibido explícitamente por el tratado. Además, la crisis del euro ha traducido los imperativos de los mercados financieros internacionales en recortes sobre los presupuestos nacionales, pero sin su legitimación, transformando así la legitimidad transnacional en un burdo juego de dominación posnacional<sup>42</sup>. Tanto las cumbres de Sarkozy-Merkel como las actuales han arrumbado de forma concluyente el llamado *méthode communautaire* y han privilegiado el enfoque intergubernamental, es decir, el

41. Íbidem, p. 72.

42. J. HABERMAS, ‘Contribution pour une constitution démocratique de l’Europe’, Y. CH. ZARKA, *Refaire l’Europe. Avec Jürgen Habermas*, Presses Universitaires de France, Paris, 2012, pp. 69-70.

ejercicio del domino burocrático posdemocrático frente a una juridificación democrática de la Unión Europea que descansa en la supervisión entre los pares, y que los más débiles sólo asuman de buen grado si de ella se deriva una acción comúnmente acordada<sup>43</sup>.

Frente al populismo de derechas y a la soberanía de los pueblos, la alternativa se encuentra en consolidar la solidaridad, rota hoy, entre países pobres y ricos<sup>44</sup>. Además, de forma un tanto paradójica, la crisis del euro crea una nueva conciencia de ciudadanía europea<sup>45</sup>. Citemos a título de ejemplo la introducción de la *tasa Tobin*, el impuesto sobre las transacciones financieras en la zona euro, que va en dirección opuesta a la fragmentación financiera vigente hoy en la eurozona.

Para concluir, urge terminar de una vez por todas con la asimetría que, en mi opinión, se produce entre: (i) por un lado, el *entusiasmo que los pueblos de los Estados* sienten cuando sus respectivos gobiernos nacionales sacan algún provecho nacional a la salida del Consejo de

43. J. HABERMAS, *Op. cit.*, p. 112.

44. *Ibidem*, p. 70.

45. *Ibidem*, pp. 74-75.

46. *Ibidem*, p. 74.

Ministros, manipulando así, los instintos protervos que casi siempre anidan en las masas; y, (ii) por otro lado, la *apatía e indiferencia de los ciudadanos de la Unión*, a pesar de que continuamente se toman decisiones políticas en el Parlamento Europeo, que claramente les benefician<sup>46</sup>.