

PERFILES DE LA EUROPA INTEGRADA

Resultados de una investigación interdisciplinaria acerca del origen, la situación y las perspectivas de la integración europea*

Armin von Bogdandy
Universidad Libre de Berlín

Este ensayo no pretende sino esbozar los perfiles de la convivencia en Europa, tanto en la actualidad como en un futuro previsible, bajo el signo de la integración europea. El fenómeno de la integración se contempla como un proceso de transformación en tres dimensiones y, al mismo tiempo, se procede a describir las estructuras políticas, jurídicas y sociales de nuevo cuño que surgen en un sistema policéntrico y pluralista. A todo ello, las estructuras actualmente existentes no se entienden tanto como elementos de transición a un futuro distinto cuanto como la nueva forma, llena de futuro, de la convivencia misma.

¿Cómo es de prometedor el futuro? ¿Cuál es la fuerza del proceso de la integración europea? Después de una euforia inicial y de una larga fase de presunto estancamiento, hasta el verano de 1992, gracias al marco brindado por el mercado único y los preparativos para la Unión Europea, todo parecía estar asegurado: la Comunidad se presentaba como un irradiante sujeto de futuro, rodeada por un círculo de Estados que buscaban acceder a ella. El tren comunitario parecía deslizarse irresistiblemente por unas vías de alta velocidad. Para muchos, ese convoy encarnaba a la mismísima Europa, y lo entendían como la realización de todas las buenas cualidades ínsitas en el espíritu europeo, frente a lo que los países del entorno, en el mejor de los casos, sólo se podrían considerar incompletamente europeos. Para muchos círcu-

* Las reflexiones que a continuación se exponen se apoyan en las contribuciones de Mark M. Anderson, Orietta Angelucci, Fabrizio Battistelli/Pierangelo Isernia, Christoph Buchheim, Jean Clam, Sergio Dellavalle, Christian Welz/Christian Engel, Volker Haupt, Dirk Kroegel, Jacques Le Rider, Gertrud Schink, Edoardo Tortarolo y el propio autor a la obra editada por este mismo bajo el título *Die europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses* (Nomos, Baden-Baden, 1992). En la medida en que este trabajo sólo pretende ser una síntesis de los resultados de ese trabajo colectivo, el autor se permite ciertas libertades en lo que a su proceder metodológico se refiere.

los de la opinión pública continental, cualquier crítica sonaba a mezquina. Pero apenas medio año después todo parece estar en cuestión. No son pocos los que comienzan a contemplar la integración como una empresa imprevisible y arriesgada, mientras que otros la consideran como un niño que ha nacido muerto; una constelación enteramente nueva de fuerzas políticas y sociales se da cita en torno a una crítica defensiva. El repliegue nacional, desdeñado hasta ese momento como un fenómeno regresivo de las sociedades postcomunistas, vuelve a convertirse en una alternativa sobre la que se debate. Diversos escenarios de futuro apenas dejan entrever una oportunidad para avances en la integración.

Con tantas idas y venidas, no resulta sorprendente que la retórica en torno a la Comunidad y a la integración europeas se encuentre siempre repleta de dinamismo y sentimiento —se habla de punto de partida, de datos mágicos, de fechas históricas—, pero al mismo tiempo se vea ensombrecida por el peligro de declive, disgregación, fracaso definitivo. Todo esto expresa una profunda inseguridad. ¿Qué se ha conseguido y cómo va a presentarse el a la vez prometido y amenazado futuro? ¿A qué se han comprometido los Estados implicados y sus respectivas sociedades? ¿A favor y en contra de qué se deciden los ciudadanos y sus representantes parlamentarios? La ansiada imagen de la casa común sólo muy pasajeramente estuvo en alza, nunca se pudo imponer realmente. Lo que vale resulta ser más bien la idea de recinto amurallado: conquistar la fortaleza que es Europa es lo que se han propuesto los políticos mercantilistas norteamericanos, mientras otros conjuran la «unidad europea de destino» en el onduloso mar de la historia universal —un concepto cuya procedencia apenas es menos dudosa que la idea de Europa como fortaleza—. ¿O se trata de los Estados Unidos de Europa, de un nuevo Estado federal que, en cuanto nueva superpotencia, permita a las sociedades europeas occidentales reconquistar posiciones globales perdidas? Barruntando las implicaciones negativas de estas visiones, muchos de sus propiciadores prefieren manejar otra imagen: la integración, como ya apuntara Hallstein, el primer presidente de la Comisión, se parecería a una bicicleta que, si se parara, caería necesariamente al suelo. La idea de cualquier clase de situación final y definitiva sería casi una traición a la causa. Sin embargo, esta imagen resulta poco adecuada para irradiar confianza sobre los dubitativos ciudadanos. Cuando las cosas se vuelven permanentes, un viaje hacia lo incierto presenta escasos estímulos, sobre todo si la marcha se hace sobre una esforzada, inestable e incómoda bicicleta.

UN PROCESO TRIDIMENSIONAL DE TRANSFORMACION

El movimiento de integración en el que se encuentran inmersas las sociedades europeas occidentales desde hace ya cuarenta años constituye uno de los grandes procesos de transformación histórica. En pri-

mer lugar, el proceso de la integración europea proporciona una forma enteramente nueva de estabilización del sistema internacional, en cuyo seno crea un nuevo orden jurídico y político más allá de los Estados nacionales que opera sin un vértice jerárquico, sin centralizar el poder en un punto concreto. Con este avance histórico y después de siglos y siglos en los que la guerra representaba el estado natural de Europa, al menos la Europa occidental ha alcanzado una paz duradera. En segundo lugar, ese proceso de integración inaugura una nueva forma de Constitución en el propio plano de los Estados. Los leviatanes abren la caja acorazada de su soberanía y, así, donde antes habían fracturas y límites, ahora surgen continuidades y redes de intercomunicación. Se supera el nexo, hasta ahora considerado indisoluble, entre territorio (nacional) y poder político y, con ello, el principio organizativo del Estado nacional soberano, la forma universalmente establecida de articular la convivencia social. En tercer lugar, radicaliza los procesos internos de diferenciación, autonomización y racionalización, lo que conduce a una pérdida de poder de la política, a la emancipación de la sociedad civil y a una intensificación del crecimiento económico y tecnológico. La consecuencia de todo ello es una profunda remodelación del mundo de vida.

Este proceso de transformación —al igual que todos los anteriores procesos de esta clase— tiene lugar inicialmente en sólo un sitio, en Europa occidental, pero, a la vista de la difusión global de los elementos estructurales en mutación, cobra relevancia para todo el mundo. Apenas si hay una comunidad que haya visto la luz del mundo en el último siglo que no intentara forjar una nación sujeta a un liderazgo político y que no tratara de completar su soberanía hacia adentro y hacia afuera y de preservarla celosamente. Las estructuras que se encuentran actualmente sujetas a mutación en Europa figuran entre los productos más afortunados y difundidos de la modernidad europea, si bien si entráramos en mayores detalles habría que realizar alguna diferenciación entre los distintos sectores de la sociedad. El singular «integración europea» no debe ocultar el hecho de que el movimiento general de aproximación y entreveramiento se estructura en una multiplicidad de procesos dotados con dinámicas en parte propias. Contemplar los numerosos fenómenos sociales y culturales desde la perspectiva de la política no deja de ser una visión unilateral que ha venido caracterizando hasta la actualidad la percepción de estas transformaciones.

LA UNION SUPRANACIONAL

Más allá de los Estados nacionales se ha formado una estructura superior de poder de rasgos enteramente nuevos por relación a las estructuras tradicionales de poder que se encuentran en los Estados nacionales. Tanto la visión del nuevo super Estado como la de la indes-

tructibilidad del Estado nacional se manifiestan como quiméricas. La inabarcable y confusa multiplicidad de elementos del nuevo sistema puede reconducirse, tomando base en el concepto sistematizador de la unión supranacional, en torno a tres elementos, dos de ellos formales, que hacen referencia al concepto de supranacionalidad, y otro material, que es al que alude el concepto de unión. La conjunción de ambos términos, «unión» y «supranacional», delimita a la nueva estructura frente a otros sujetos de soberanía: el atributo de la supranacionalidad precisa la estructura interna e impide que se produzca tanto una tentación conceptual de corte federal como también una reducción a la mera cooperación interestatal, mientras que el concepto de unión proporciona la relevancia y la finalidad social material.

El primer y más característico elemento, de naturaleza formal, se refiere a la estructura del sistema jurídico. Primacía y eficacia directa son las notas predominantes de un nuevo y autónomo sistema jurídico que se asienta entre el derecho interno y el internacional. Las relaciones jurídicas de carácter interno las gobiernan ahora normas generadas en este nuevo plano de una forma semejante a como hasta la fecha sólo lo hacían normas jurídicas de origen puramente nacional. Con ello ha pasado a la historia el cerrado sistema jurídico que caracterizaba constitutivamente al Estado nacional soberano. Esta evolución inserta al individuo, por primera vez y en medida considerable, dentro de un ordenamiento jurídico transnacional que, además, le asigna un papel de actor. La consecuencia de esto que apuntamos es que el Estado nacional deja de ser su último horizonte institucional. La continua ampliación de las materias jurídicas afectadas por este fenómeno ha llevado a que el individuo, inicialmente sola y exclusivamente *ciudadano de su país*, se haya convertido primero, en los años setenta, en el *ciudadano de un mercado* y después, en la actualidad, en el *ciudadano comunitario* —un proceso que a partir de este momento se ha de adoptar y desarrollar expresamente a través de los preceptos relativos a la ciudadanía de la Unión—. De la misma manera, también por vez primera, las respectivas sociedades de los Estados miembros encuentran un marco estructural en consonancia con la dinámica superadora de las fronteras políticas. Aquí se tornan claros los perfiles de un fenómeno comunitario que se caracteriza por una movilidad y división del trabajo desplegada sobre amplios espacios y enmarcada dentro de un ordenamiento jurídico desarrollado.

El segundo elemento formal hace referencia a la estructura del proceso político-administrativo en el plano común. Aquí se ha desarrollado un sistema altamente policéntrico que, junto a los Estados miembros y, especialmente, a sus gobiernos, conoce un nuevo centro transnacional autónomo con nuevos y adicionales actores, por más que no son pocos los estudios politológicos que se resisten a percatarse de esta circunstancia. La autonomía del centro transnacional se apoya, sobre todo, en la exclusividad del derecho de iniciativa y en los derechos de control de la Comisión, así como en la posibilidad de adoptar

decisiones en el Consejo, el órgano legislativo central, por mayoría —una posibilidad de la que entretanto se ha hecho uso en buena medida—. Ahora bien, como hasta la fecha no ha tenido lugar una auténtica prueba de fuerza, aún no resulta posible fijar con claridad el ámbito de la autonomía. Lo que es seguro es que el desarrollo del nuevo centro político-administrativo se produce en una forma tal que los antiguos centros no quedan relegados a la periferia, sino que mantienen un puesto destacado en lo que atañe al diseño y a la implementación de las políticas. La Comunidad Europea continúa estando fragmentada políticamente. El desarrollo de este débil, pero no por ello incapaz de sobrevivir, sistema político en el plano comunitario constituye un rasgo característico adicional de la supranacionalidad.

Resulta difícil apreciar con más precisión el ámbito de la autonomía, ya que el nuevo sistema político sólo se convirtió en un factor político de relevancia en la segunda mitad de los años ochenta. Los correspondientes procesos interactivos son jóvenes y aún no se ha probado suficientemente la fuerza de imposición de las normas procedimentales previstas para casos de conflicto. Hasta finales de los años setenta, los Estados miembros impidieron en gran medida el desarrollo de un centro político-administrativo independiente. Este retraso y el inicial predominio global de los Estados miembros no constituyen, empero, ninguna pérdida, sino que fueron importantes para la evolución de la Comunidad. El control les hizo a los Estados miembros más fácil poner a prueba las capacidades de la Comunidad para resolver conflictos y constituye uno de los presupuestos bajo los que el sistema jurídico podía desarrollar sus marcados elementos federales y una relevancia general.

Estos dos elementos formales se ven complementados por otro de carácter material: el nuevo sistema ha conquistado para sí un amplio campo de actuación, de forma que adquiere una relevancia social general. La gran flexibilidad de la estructura de competencias de la Comunidad permite desplegar actividades en numerosos e importantes ámbitos de la convivencia. En el pasado se produjeron masivos impulsos centralizadores de modo tal que, a comienzos de los años noventa, sólo quedan unas pocas esferas que no estén afectadas por el cada vez más espeso ordenamiento jurídico comunitario —un proceso al que trata de poner remedio, de una forma un tanto vana, el concepto recién introducido de la subsidiariedad—. La amplitud de estas actividades, su relevancia política general, justifica la designación de «Unión», que deja en claro el hecho de que la mera unión económica es algo que pertenece al pasado.

PROCESOS DE INTEGRACION SOCIAL

La integración política y la jurídica no operan en un vacío, sino en conexión con fenómenos que se producen en otros ámbitos sociales.

Los perfiles del nuevo estado social de las cosas se asemejan a los que se dan en el ámbito de lo político: una estructura débil pero, en cualquier caso, apta para sobrevivir. Si se busca una respuesta más precisa a la pregunta acerca de si también se ha desarrollado una sociedad europea que pueda compararse al integrado y compartido sistema político-institucional, se hace necesario entonces diferenciar tres planos: las relaciones económicas, la igualación de estructuras y los procesos de identificación social. Las relaciones económicas, constituidas por el comercio y, de modo creciente, por inversiones que tienen una virtualidad cada vez más entreveradora, están presentes dentro de la Comunidad en una medida elevada y continuamente en aumento, viéndose fuertemente propiciadas por las repercusiones redireccionadoras de los flujos comerciales de la unión económica. Sin embargo, hay que guardarse de atribuir un significado excesivo a las relaciones económicas y, más en concreto, a las relaciones de intercambio. Sin duda, se puede emplear el concepto de sociedad para aplicarlo a todo grupo que produce según pautas de división del trabajo, de forma que tampoco depara ninguna dificultad la hipótesis de una sociedad universal. Ahora bien, si de la sociedad europea se espera algo parecido a lo que es una sociedad nacional, en tal caso es necesario que se produzcan unos elementos adicionales.

En un segundo plano, toda sociedad reclama un cierto grado de uniformidad estructural. De hecho, es posible percibir una igualdad estructural básica de las sociedades que están implicadas en el proceso de la integración europea: éstas han sido capaces de emanciparse en buena medida frente a sus respectivos sistemas políticos. Además, se requiere una continuidad de los subsistemas sociales por encima de las fronteras políticas, con lo que se hacen necesarias ciertas similitudes estructurales en la organización de los distintos ámbitos. Todas éstas son cuestiones hasta la fecha muy poco estudiadas. De acuerdo con la teoría de la convergencia de los años sesenta y setenta, que pretendía diagnosticar un acercamiento general entre los Estados industriales en lo concerniente a las formas de solución de problemas, de hecho se sostiene que después de la II Guerra Mundial se observan, independientemente de los mecanismos de control político, procesos generales de igualación. Estos procesos vienen señalados como premisa de la integración política y jurídica. En su generalidad, esta afirmación no soporta la prueba de los estudios empíricos. Aunque, indudablemente, casi no se puede dudar de que la integración jurídica donde más éxito tuvo fue allí donde ya existían estructuras similares y se había producido un cierto entreveramiento, sigue sin ser posible constatar un movimiento general unificador que conduzca a una mayor igualdad estructural y, sobre todo, una convergencia general espontánea y automática. La variedad de respuestas políticas y sociales a las situaciones problemáticas continúa siendo grande y, en parte, hasta es posible percibir divergencias crecientes. Un acercamiento de las estructuras sociales se produce más fácilmente allí donde determinadas instituciones suprana-

cionales desarrollan una actividad interventora. En estos ámbitos de la presión remodeladora generada comunitariamente se puede advertir una tendencia a la elaboración de soluciones iguales o semejantes para situaciones problemáticas también iguales o similares. Pero incluso aquí tampoco es omnipotente la constrictión hacia la uniformidad y, en muchos sentidos, las respuestas sociales a la presión innovadora y racionalizadora que parte del plano transnacional resultan divergentes.

Un tercer aspecto de la forja de una sociedad consiste en la dimensión subjetiva y afecta al desarrollo de un sentimiento del *nosotros*. O, dicho con otras palabras: ¿el hecho de que el grado de entreveramiento se vea intensificado y la existencia de unas instituciones compartidas conducen acaso a una sociedad a formarse como comunidad? Que esto constituye uno de los objetivos perseguidos por los padres fundadores del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea lo da a entender sin ninguna dificultad la propia denominación escogida. En la actualidad se da un grado innegablemente alto de interpenetración económica recíproca. Ahora bien, el criterio de racionalidad de la acción económica, que no es otro sino la consecución de beneficios, no conduce a unos vínculos emocionales más intensos ni tampoco los presupone. Hasta con Saddam Hussein es posible mantener buenos e intensos vínculos comerciales. Un análisis psicológico más detenido de esta circunstancia lleva a la pregunta por la identidad social de los individuos implicados, que se apoya en la percepción de su pertenencia a un determinado grupo. En el plano cognoscitivo se pone de manifiesto que, como categoría, Europa tiene existencia para los individuos, y éstos la perciben en términos enteramente positivos. Algunas encuestas de opinión dan como resultado una muy difundida actitud positiva frente al proceso europeo: en 1973, los datos en tal sentido se situaban en el 63%, mientras que en 1990 la media europea alcanzaba ya el 80%, con Dinamarca en el nivel más bajo (63%). Para los individuos, la Comunidad es un hecho enteramente aceptado. Desde el punto de vista subjetivo, la dimensión nacional también ha dejado de representar el último horizonte institucional. Y más de la mitad de las personas encuestadas se sienten entusiasmadas ante la idea de una Unión Europea.

De lo apuntado, sin embargo, sólo en estrictos límites se deriva una autopercepción como miembros de una categoría como ésa, que se valora positivamente, y con ello una identificación social europea. Lo importante es subrayar en este sentido que toda identidad social descansa sobre múltiples identificaciones sociales y que, así pues, no se excluye que, junto a un sentimiento de pertenencia a una nación en concreto, se genere también una identificación europea. En cualquier caso, la pertenencia a una nación organizada bajo moldes estatales sigue ocupando el papel primordial. A escala comunitaria, sólo a título suplementario se puede consignar una identificación social con la categoría «Europa» o con la categoría «Comunidad Europea» en algo menos de la mitad de los ciudadanos comunitarios, lo que, sin perjuicio de

la actitud francamente positiva hacia el proceso de integración, hasta la fecha todavía no se da en la —eso sí, por bien poco— mayoría de ciudadanos de países miembros. En su conjunto, Europa continúa siendo para el individuo una Europa de los Estados nacionales, por encima de la que sólo lentamente se va abovedando una identificación común.

El fundamento de esa identificación europea es utilitarista. La significación mayor corresponde a la circunstancia de poder vivir en paz los unos con los otros, haber resuelto en común las rivalidades del pasado y poder viajar sin trabas. Por el contrario, apenas si tienen relevancia alguna, en lo concerniente a la formación de una identidad europea, formas de vida y de pensar supuestamente similares o valores religiosos y filosóficos comunes. Escaso es el peso que corresponde al tan traído y llevado legado cultural común. El ciudadano se muestra realista en este punto: no existe una herencia cultural homogénea de Europa. La retórica al uso acerca de la tradición común omite las discontinuidades de la evolución cultural interna, los masivos influjos provenientes del exterior, así como también la tendencia reforzada en la actualidad hacia formas de vida multiculturales. A la vista de la diversidad de la cultura europea, no resulta convincente una vuelta a los valores del Occidente cristiano o dotar de sentido a Europa a partir del mito del origen común en el reino de Carlomagno. El proceso actual no es comparable con los de formación nacional que se produjeron en el siglo XIX, y todavía no se perciben las bases subjetivas de un superestado constituido en el seno de una nación europea a la que el individuo se sienta esencialmente vinculado.

Lo que hay que retener es que, igual que sucede en el plano político e institucional, también en otros sectores parciales de la sociedad han surgido estructuras subjetivas y objetivas que presentan rasgos de originalidad en lo cuantitativo y en lo cualitativo. El proceso europeo de mutación ha creado nuevas formas de relación y equiparación entre unas sociedades hasta la fecha orientadas en términos esencialmente nacionales. A un mismo tiempo se pone de manifiesto que los procesos político y jurídico de integración no son la mera reproducción de desarrollos que con anterioridad se hayan acometido suficientemente en otros ámbitos. Lo que se va apuntando es más bien un primado de la política y del derecho. Las dificultades experimentadas con la ratificación del Tratado de la Unión Europea iluminan claramente la necesidad de prestar mayor atención a la dimensión social de la unidad europea.

UNA ESTRUCTURA PLURALISTA Y POLICENTRICA

Con el telón de fondo del inventario que acabamos de presentar, es posible extraer algunas conclusiones acerca de los perfiles de la Europa integrada del futuro. La pérdida de estatalidad en el plano de los Estados miembros no se ve compensada por la formación de una

estatalidad de nivel superior. En la tradición de la teoría política, el proceso de creación de un Estado exigiría centralización del poder y creación de unidad —dos aspectos que no se dan ni se apuntan en el plano comunitario—. Las nuevas estructuras de soberanía no se pueden entender por más tiempo en el sentido tradicional de una ordenación jerárquica. En el sistema político-administrativo, los viejos centros y el nuevo constituyen elementos de un sistema de interacción dentro del que no es posible perfilar un vértice. Lo que se va acuñando es más bien un sistema político débil que, a diferencia del Estado, no pretende de ninguna manera representar al sistema social en su totalidad. Lo mismo se patentiza en la relación entre los sistemas jurídicos nacionales y el comunitario, que —contra toda tradición— se entienden como si se tratara de sendos ordenamientos operantes en yuxtaposición sobre un mismo territorio. El alcance de este policentrismo rebasa con mucho todos los procesos interestatales comparables. En conjunto, parece más bien improbable una evolución de la Comunidad Europea conforme a los tradicionales moldes de ordenación, ya de naturaleza estatal interna, ya federales al uso. Lo que se apunta es más bien una forma de integración, históricamente sin parangón, diferenciada tanto vertical como horizontalmente. En un proceso de simbiosis policéntrica, Europa se encuentra, pues, en igual medida inclinada hacia la probabilidad del descentramiento nacional como hacia la irrenunciabilidad de las racionalidades heterogéneas de culturas políticas diversas. Estos desarrollos se ven impulsados también en el plano del derecho positivo: numerosos preceptos del Acta Unica Europea de 1986 y del Tratado de Unión de 1992 prevén una integración diferenciada en una multiplicidad de ámbitos parciales y, con ello, una «Europa a varias velocidades».

Unidad e identidad, hasta la fecha elementos centrales del discurso político, quedan en la cuneta. Cada vez más cuestionables en lo que atañe al propio Estado nacional, en el proceso de la integración europea se les va toda su fuerza descriptiva. Con ellos no resulta posible captar las estructuras actuales. No son categorías con las que se pueda pensar el proceso político o el social en el plano europeo. Tanto la tan traída y llevada comunidad popular como el común sentir comunitario se manifiestan incompatibles con el nuevo orden, que no hace en realidad sino radicalizar la forma de vida occidental, basada en la variedad de formas de vida. Esta pérdida de la unidad significa que surge un espacio político que sale adelante sin necesidad de un centro poderoso y en el que la política ha de realizarse y entenderse como el ajuste de intereses diversos y no como realización de la voluntad general de un cuerpo orgánico. Este proceso de mutación priva de base real a la corriente principal de la filosofía política europea, fijada por completo en el Estado como centro unificador de la sociedad. Quienes con más facilidad mantienen dispuestas unas categorías para reflejarlo en su conceptualidad general son las filosofías del pluralismo y las de las racionalidades plurales.

Ahora bien, no es sólo el Estado, sino también la política, entendida como intervención discrecional en los procesos sociales o como discurso de soldadura, la que pierde la posición central que hasta ahora había ocupado. Esta evolución se apoya en una reducción condicionada sistemáticamente de las posibilidades de regulación bajo el signo de los acelerados procesos de diferenciación y autonomización. Por otra parte, es también una decisión política consciente. La realización del mercado único se muestra en primera línea como un programa de desregulación que quita a los Estados nacionales de modo definitivo los instrumentos de control de amplios sectores de la convivencia, sin que en el plano europeo se hayan creado los mecanismos sustitutorios correspondientes —un proceso que propician de manera decisiva los complementos planeados a los Tratados—. En el proceso de la integración europea, la política cumple uno de sus papeles más ambivalentes. Es una fuerza de primer orden, pero en su decurso se desapodera incluso a sí misma, en la medida en que impulsa masivamente la juridificación, la objetivación y la tecnificación.

La intervención del plano supranacional con su tendencia desreguladora conquista para la racionalidad económica y para el mercado nuevos campos que hasta ahora estaban ordenados conforme a otras premisas. Muchos sectores parciales de la sociedad que se encontraban insertos en unos corsés sumamente complicados y cortados a su medida se ven cada vez más expuestos a una importante presión adaptadora. La integración conduce a una presión racionalizadora ejercida sobre numerosas ordenaciones tradicionales, genera en esos sectores sociales considerable desorden y exigencias de innovación. En este punto, el proceso de integración repercute con la mayor claridad en los mundos de vida del individuo. Los procesos de racionalización vinculados a la creación del gran espacio económico y político estrechan los mundos de vida tradicionales que brindan al individuo unas relaciones estables de integración en determinados grupos. Sin embargo, esta presión no conduce a una uniformización forzosa de las sociedades implicadas. Las importantes ganancias en bienestar obtenidas a través de la integración permiten también que se construyan «reservados» para las formas tradicionales de vida, lo que tal vez pueda atenuar la crisis general del mundo de vida.

Estos rasgos estructurales permiten también extraer una conclusión acerca de los posibles perfiles geográficos de la Comunidad. En relación a la idoneidad de los eventuales candidatos para participar en ella, el criterio geográfico «Europa» o la pertenencia histórica al círculo cultural europeo no resultan definitorios. Esa posibilidad de participación depende más bien del hecho de que los Estados sean sistemas desarrollados de pluralismo y economía de mercado, su realidad económica se asiente en una concepción ilustrada en sentido amplio del individuo, de modo similar a como se presenta la realidad constitucional en los Estados miembros, y sepan superar segmentaciones internas que ponen en peligro la estabilidad, como las que se producen, por

ejemplo, en el seno de agrupamientos religiosos, étnicos o sociales. Sólo a partir de un Estado nacional acabado resulta prometedor el paso a la unión supranacional.

EL DESTINO DEL PROYECTO NORMATIVO DE LA MODERNIDAD

El proceso de la integración europea alberga contenidos que le hacen aparecer como la realización definitiva de una forma de civilización que desde los inicios de este siglo es objeto de crítica cultural tanto de parte de la derecha como de la izquierda. Esto ha dado pie a más de uno a recelar tras de la todavía difusa estructura de esa nueva forma de convivencia no sólo una nueva cualidad de la «nueva opacidad», sino también un mundo en el que todo se convierta en mercancía, la política desaparezca, se impongan la técnica, la economía y la burocracia, y un hedonismo consumista sea la forma de vida predominante. Por lo demás, no resulta nada fácil disipar unas preocupaciones como éstas, relacionadas con el proceso de integración. Sin embargo, tanto la amplitud de los sectores de la convivencia que operan conforme a criterios de mercado como la intensidad de la politización no son, en cuanto tales, criterios normativos con los que se pueda valorar este proceso y las nuevas estructuras. La erosión del poder político estatal propiamente hablando no es algo por lo que haya de temerse.

Más miedo da preguntar por las capacidades de esta forma de integración regional y encarar los desafíos económicos, ecológicos y sociales del tránsito desde el siglo xx al siglo xxi. No es éste el momento de adentrarnos en consideraciones al respecto. Sin embargo, con la excepción tanto de algunos economistas de orientación radicalmente neoliberal como de algunos fundamentalistas ecologistas igualmente radicales, reina hoy suficiente unanimidad en torno a la superioridad —al menos en el núcleo esencial de la integración— de la forma que se ha encontrado de resolver comunitariamente los problemas y gobernar en términos supranacionales, lo que de otra forma sería mera cooperación intergubernamental o incluso acciones exclusivamente nacionales.

Ahora bien, ni siquiera el éxito en el manejo de los riesgos que acechan a las modernas sociedades acierta a legitimar por sí solo a la Comunidad. La modernidad europea está atravesada por la lucha del individuo por su libertad y su reconocimiento. El fascismo y el socialismo de Estado enseñan que todo retroceso frente a un nivel histórico ya alcanzado en esa lucha carece de futuro. Se plantea así la pregunta por el destino que espera a los postulados normativos que, a título de Estado de derecho (entendido en sentido material), democracia como forma de gobierno y carácter social del Estado, se han ido concretando y plasmando en principios y normas jurídicas en los Estados miembros a través de un largo y penoso proceso. La Comunidad no es ajena a esos principios. El desarrollo de sus estructuras marcha al unísono con su

recepción. Sin embargo, la imagen resultante se presenta escindida. El momento liberal y de Estado de derecho queda preservado en ese proceso y cobra impulso una nueva dimensión. Este aserto no se apoya en una equiparación de índole liberal entre libertad y libre comercio. El nivel de libertad está garantizado, ya que el nuevo plano asume el *standard* europeo occidental de las libertades subjetivas. Además, la libertad individual gana un nuevo espacio que en plano nacional apenas parecería realizable. El individuo y, con él, la sociedad encuentran en la tendencia transnacional, y principalmente desreguladora, del nuevo ordenamiento jurídico nuevos horizontes de libertad que los Estados no podrían procurar por sí mismos. El proceso de integración limita la virtualidad del momento nacional en el seno de los Estados miembros, un factor que hasta la fecha ha venido poniendo límites a la realización del contenido universalista de la tradición europea.

Las cosas son más complicadas en relación con el momento democrático. En la actualidad, las estructuras formales sólo rudimentariamente son democráticas. La falta de transparencia, lo escaso de los controles parlamentarios y públicos, así como la muy elástica estructura competencial, conducen a una marcada posición de poder de los Ejecutivos reunidos. Para una opinión muy difundida, el déficit democrático ha de ser combatido mediante la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo y una mayor representatividad de ese órgano. Sin embargo, esta discusión adolece de que se orienta demasiado hacia los órganos y los procedimientos y atiende sólo en escasa medida a las condiciones empíricas de un desarrollo democrático. Que el aumento de las competencias del Parlamento pueda conducir a la formación de instituciones democráticas a nivel europeo es algo extremadamente dudoso. Si por institución democrática se entiende el horizonte de expectativas de los individuos en orden a participar en procesos decisorios políticos, en tal caso un aumento de las competencias resulta escasamente prometedor. Pues en el plano europeo se acumulan no sólo las deficiencias que afectan al parlamentarismo en el plano nacional, sino que, además, se suman otras que resultan de la falta de un centro de dirección, de alternativas claras y de una opinión pública europea. Por otra parte, en una estructura tan heterogénea como la que constituye la comunidad tanto en el orden cultural como en el social y en el político, la simple introducción de la regla mayoritaria traería por sí sola un considerable potencial de conflicto. Un aumento de competencias excesivo del Parlamento Europeo no haría, pues, sino aumentar los problemas. El desarrollo de la democracia europea exige tener en cuenta lo limitado de las posibilidades políticas de que se dispone justamente en el plano comunitario. La estrategia de más probable éxito, en lo que afecta a la formación de instituciones democráticas en el plano europeo, consiste en poner al Parlamento en situación de enfrentarse a los riesgos que para el proceso de unión puedan resultar de la inflación jurídica, del endeudamiento o de la violentación de los intereses minoritarios.

POTENCIALES DE RIESGO

El esbozo que antecede debería diseñar los contornos de la convivencia en Europa, tanto en la actualidad como en un futuro próximo, bajo los signos de la integración europea. Las estructuras actuales, por ello, no se entienden como una mera estación en el tránsito hacia un futuro distinto y mejor, sino que se comprenden propiamente como las nuevas estructuras con capacidad de futuro. Dentro de estos perfiles existe todavía un considerable potencial de desarrollo. También son imaginables y probables nuevos impulsos descentralizadores, así como la admisión de nuevos Estados miembros, sin que ello suponga por principio cambios en el modo operativo de la unión supranacional. Los pasos sustanciales en el camino previstos en el Tratado sobre la Unión Europea se inscriben plenamente dentro de estos contornos.

El éxito en el desarrollo de esta nueva forma de la convivencia, la aceptación básica intracomunitaria, su fuerza de atracción para quienes están fuera, su capacidad de adaptación a un ambiente en mutación, así como la falta de una estrategia alternativa convincente para el manejo de los riesgos de unas sociedades altamente desarrolladas, permiten suponer que, sin perjuicio de turbulencias periódicas, resulte prometedora y apta para el futuro. Como todo proceso histórico de transformación, sin embargo, la unificación europea es ajena a cualquier clase de fatalismo, y cualquier consolidación en un sistema continúa siendo inestable por razón, justamente, de su carácter de conquista evolutiva. Sólo una especulación vacía podría contemplar la integración como un proceso histórico necesario o que discurre por sí mismo, independientemente de sus actores.

Los potenciales de riesgo merodean dentro y fuera del proceso de integración. Tal vez sirviera como salvación del principio democrático el hecho de que las cosas resultan cada vez más difíciles cuando los gobiernos nacionales pretenden aprovechar las capacidades de solución de problemas brindadas por la Comunidad sin atender al grado de aceptación social de las soluciones. Especialmente difíciles se vuelven cuando los gobiernos nacionales optan por soluciones arriesgadas y se atreven a dar un salto en el vacío, de lo cual el primer y gran ejemplo lo daría la proyectada unión monetaria. Configurar una decisión como ésta en unos términos irrevocables parece una total locura. A la vista de las consecuencias, en gran medida desconocidas, de cada uno de los pasos del proceso de integración, es importante mantener abiertas alternativas que eviten las situaciones de irreversibilidad. Un desarrollo de sistemas de interacción complejos se presenta con las mayores perspectivas de éxito si las nuevas pautas de interacción se van asumiendo paso a paso y, sólo tras un cierto período de prueba, se formulan enunciados normativos que a partir de ese momento se confrontan a los procesos de interacción con una pretensión estabilizadora y directriz. Esta estrategia, no hay ninguna duda, no se puede seguir en todos

los casos, como tampoco se duda de que las ampliaciones pendientes han de introducir en la constitución comunitaria variables que apenas se van a poder dominar mediante una estrategia meramente evolutiva. La estrategia menos explosiva es la que representa una flexibilización adicional con adhesiones de grado diverso y en ámbitos políticos igualmente diversos. Aún más peligroso que la estrategia perseguida en Maastricht por los Estados miembros es un activismo constitucional que tendiera hacia la creación de los Estados Unidos de Europa, tal como, a la vista de las actuales dificultades, exigen destacadas voces. Esta exigencia desconoce no sólo lo novedoso del sistema comunitario, sino también las condiciones en que debe llevarse a cabo, si se quiere que tenga éxito, una continuación de los esfuerzos hasta ahora realizados.

Andrew Shonfield se refirió en 1971 a la integración europea como un *journey to an unknown destination*. Aún hoy en día, el proceso de integración es sentido por muchas personas de esta misma manera, máxime con la circunstancia agravante de que la velocidad del viaje se ha acelerado considerablemente. Un análisis de los resultados de cuarenta años de integración saca a la luz, sin embargo, estructuras políticas, jurídicas y sociales que permiten claramente percibir los perfiles de la nueva forma de convivencia que trae consigo el proceso de integración europea. Si este proceso acabará por imponerse frente a la siempre posible regresión a un mundo constituido en términos exclusivamente nacionales es algo que siempre parece bastante posible, pero en modo alguno resuelto.

(Traducido del alemán por Ascensión ELVIRA PERALES.)