

EL DÉFICIT EUROPEO DE JUSTICIA

DANIEL INNERARITY (*)

Universidad del País Vasco/Fundación Ikerbasque

I. LA CACOFONÍA INTERGUBERNAMENTAL.—II. ¿QUÉ COMUNIDAD PARA QUÉ JUSTICIA?—III. LA COMUNIDAD COMO UNA PRÁCTICA.—IV. RACIONALIDAD E INVEROSIMILITUD DE LA COOPERACIÓN.—V. LO COMÚN SIN COMUNIDAD.—VI. ¿LAS CRISIS COMO OPORTUNIDADES?—VII. PARA NO CONCLUIR: EL LENGUAJE DE LA LIBERTAD.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

«There is nothing in the world of politics wich does not spring from human activity, although there is much that is not a consequence of human design» (Oakeshott, Michael: *The Politics of Faith and the Politics of Scepticism*; Yale University Press, New Haven and London, 1996)

RESUMEN

El déficit europeo, más que democrático o de legitimación, debe ser entendido como un déficit de justicia. En este artículo se examinan las condiciones para su resolución, más allá de la lógica intergubernamental. La comunidad en la que tienen que articularse los deberes de justicia no tiene por qué ser entendida tomando como modelo las comunidades nacionales, sino como una práctica. Desde este punto de vista, se analizan las dificultades y posibilidades de transformar las lógicas disgregadoras de la Unión Europea en un juego de cooperación. Y concluyo con una propuesta de considerar que la actual crisis económica no representa necesariamente

(*) Trabajo realizado en el marco proyecto de investigación «La eficacia de los Derechos fundamentales de la Unión Europea» (DER 2011-25795).

una oportunidad para avanzar en la integración europea, que debe recuperar un lenguaje de la libertad.

Palabras clave: integración europea; justicia; comunidad; crisis.

ABSTRACT

The European deficit, rather than democratic or one of legitimacy, must be understood as a lack of justice. This article discusses the conditions for its resolution, beyond the intergovernmental approach. The community in which the demands of justice must be articulated does not have to be understood on the model of the national communities, but as a practice. From this point of view, I examine the difficulties and possibilities of transforming the divisive logic of the European Union in a game of cooperation. And I conclude with a proposal to consider that the current economic crisis does not necessarily represent an opportunity to advance in the European integration, that must recover a language of freedom.

Key words: European integration; justice; community; crisis.

¿Y si el verdadero déficit europeo no fuera tanto de democracia (entendida como procedimiento de participación y legitimación popular) como un déficit de justicia y cooperación? Me refiero a la idea de justicia política y no a un vago cosmopolitismo como idea regulativa. En este trabajo planteo esta cuestión tomando como punto de partida la idea de que las medidas que se están tomando para hacer frente a la crisis del euro remiten en última instancia a una concepción de la justicia transnacional cuya concreción en el espacio europeo no terminamos de llevar a cabo, ni en la teoría ni en la práctica porque llevamos un pesado lastre conceptual que nos lo dificulta. Hemos de volver a pensar el nosotros desde el que surgen estos deberes, los procedimientos de cooperación que permitirían formularlos respetando su complejidad y prescindiendo todo lo que sea posible de ese tono determinista con el que abordamos las dramáticas decisiones que hemos de adoptar como si fueran exactamente lo contrario de una libre decisión. Termino insistiendo precisamente en ese carácter de libre elección que debe tener cualquier proyecto de vida en común si es que quiere recabar la legitimidad que lo vaya a sostener y la democraticidad en que debe desarrollarse.

I. LA CACOFONÍA INTERGUBERNAMENTAL

Si, como dice un viejo y acreditado principio, el poder es la capacidad de definir la situación, es decir, de imponer –por la fuerza y la manipulación

o argumentativamente— el relato acerca de lo que sucede y está en juego, entonces podría describirse el actual momento europeo como el intento de imponer un discurso muy poco común, articulado en torno a los particularismos nacionales (centro contra periferia, sur contra norte, la austeridad de unos frente al despilfarro de otros...), discurso al que en ocasiones colaboran sus damnificados manteniendo el esquema e invirtiendo el reparto de papeles entre buenos y malos.

La crisis del euro ha tenido como consecuencia un desgarramiento del débil *nosotros* que se había configurado en torno a ciertos objetivos compartidos y que parecía recuperarse frente a temores igualmente compartidos. Pero esta sintonía es frágil y termina cediendo ante la potente voz de algunos estados. La cacofonía intergubernamental de la gobernanza europea nos impide percibir la reciprocidad de los deberes que nos vinculan, tan real como los beneficios que hemos obtenido en virtud de esa vida común. Las divergencias de intereses se han convertido en discursos contrapuestos y, lo que es más grave, han estabilizado asimetrías de poder. La actual renacionalización de la política europea muestra hasta qué punto hemos sido incapaces de interiorizar nuestra mutua interdependencia, a la que debemos muchos beneficios pero también algunas obligaciones. No habrá solución a la crisis institucional de la Unión mientras no gane un discurso diferente que logre convencer de que los estados miembros ya no son autárquicos, sino interdependientes y por tanto obligados a la cooperación.

El problema que tenemos que resolver está muy vinculado a un proceso por el que aparecen nuevos ganadores y perdedores de la globalización (Kreisi et alii 2012); en el caso de Europa, hemos pasado de una «comunidad de beneficios» a una «comunidad de riesgos» (Chiti / Menéndez / Teixeira 2012, 426). Muchas previsiones legislativas estaban pensadas para lo primero y no sirven para lo segundo. El caso más evidente es la cláusula «*no bailout*» que prohíbe ayudar a los países con problemas de deuda (el artículo 125 del Tratado de Maastricht, luego corregida por el Mecanismo Europeo de Estabilidad en 2013 para casos de urgencia), que consideraba de hecho la Unión Monetaria como una comunidad en la que todos pueden incrementar sus oportunidades económicas, compartir recursos financieros y una política monetaria común, pero prohibía compartir los riesgos asociados a todo ello.

La Unión Europea no tiene estructuras para resolver las crisis porque el proceso de una mayor integración estaba únicamente diseñado para repartir los beneficios. Se suponía que una mayor integración proporcionaría ganancias para todos. La mayor exigencia de justicia que aparecía en el horizonte de lo posible era que quien había ganado más redistribuyera alguna de sus

ganancias. Con esta lógica resultaban aceptables, por ejemplo, los fondos de cohesión.

Tampoco es solamente una cuestión de que las dificultades del corto plazo se hayan impuesto a los posibles beneficios en el largo plazo. Lo que está en juego es una cuestión tan incómoda como la de repartir pérdidas por acontecimientos de los que uno no se siente responsable (Mayes 2012, 287). Esto ya no es un déficit que pueda resolverse por la comitología o por la gobernanza participativa; requiere una idea fuerte de la justicia, un concepto de responsabilidad compleja y nos sitúa en un inédito horizonte de repolitización. Hasta la crisis habíamos adoptado nuestras decisiones sobre la base de una identificación incontrovertible (realizada muchas veces a partir del dictamen de los expertos) de los beneficios que todos íbamos a recibir; ahora estamos confrontados a alternativas que implican una competición política en torno a valores discutibles o que suponen algún género de redistribución. Se acabó el recreo de la política sin alternativas, las decisiones sin responsabilidad y la justicia sin inconvenientes.

II. ¿QUÉ COMUNIDAD PARA QUÉ JUSTICIA?

Para que estos deberes sean comprendidos y asumidos es necesario un sentido de copertenencia que ninguna identidad histórica o instancia administrativa parece en condiciones de suministrar. Al mismo tiempo, sin un equivalente funcional del vínculo que proporciona la solidaridad, es inevitable que cualquier decisión sea entendida por unos como imposición y por otros como transferencia inmerecida, como si no se ventilara en ello nada común. Mientras tanto, compartimos vulnerabilidad pero la solidaridad es insuficiente; es común nuestra exposición a los riesgos y particulares (además de muy limitados) los procedimientos de protección. En medio de este clima, ¿es posible articular un nosotros, algo realmente común, que nos vincule y de sentido a nuestros deberes?

Conocemos el discurso dominante acerca de la no existencia de un *demos* europeo y sus consecuencias. Las decisiones democráticas tienen lugar en el seno de comunidades políticas que se basan en la confianza y la solidaridad –se nos asegura– mientras que no existe una comunidad política transnacional. Donde hay identidad, cabe esperar coherencia, objetivos compartidos y disposición a la solidaridad; cuando no la hay, lo normal es la división y la imposibilidad de construir nada común.

Este escepticismo es modulado de diversas maneras. Se apoya básicamente en el principio de que cuando se persigue algo así como una redistri-

bución solidaria, el ámbito de legitimación no puede ir más allá de la comunidad pre-existente en la que se da un sentimiento cívico «comunitarista» (Scharpf 1998, 89) o en la nación como ámbito de la democracia (Miller 2000). Según este modelo, las instituciones europeas conformarían un régimen funcional dirigido a tratar los problemas que los estados miembros no pueden resolver cuando actúan independientemente, una especie de prótesis de gobernanza que no configura ninguna identidad común más allá de esa mutua utilidad. Se trataría, afirman algunos, de un régimen regulatorio, que por tanto no necesita propiamente una legitimación popular. Una política común, una solidaridad efectiva, solo podría realizarse con un soporte democrático paneuropeo, algo imposible desde las políticas regulatorias (Majone 1998 y 2011). Al mismo tiempo, la idea de los federalistas de crear solidaridades de hecho parece haber fallado a la hora de establecer ese tipo de solidaridad espontánea y emocional de la que al parecer han dispuesto siempre los estados (Meny 2012).

De aquí proceden las dificultades a la hora de justificar y llevar a cabo políticas que supongan transferencias de unos estados miembros a otros. Este planteamiento no deja de arrojar sus paradojas, entre otras la de exigir a la nueva construcción europea lo que no siempre está asegurado en los estados que la componen, o que los liberales, paradójicamente, piensen desde un trasfondo tan comunitarista. Ahora bien, me gustaría centrarme ahora en lo que considero el núcleo de la cuestión: si es posible mantener las exigencias de redistribución sin un *demos* unificado.

Mi hipótesis es doble: 1) ese tipo de solidaridades pueden construirse en un nivel que presenta unas características diferentes del espacio estatal y, además, 2) tienen un carácter constructivo o emergente que resulta no tanto de viejas identificaciones como de prácticas compartidas a lo largo del tiempo. El planteamiento escéptico sobreestima los valores que requeriría una acción colectiva (no son tan sustantivos e inalcanzables, no tiene en cuenta que la cooperación intensa puede crearlos), al mismo tiempo que infravalora la fuerza de las razones en la coordinación de acciones (Eriksen 2005, 15). La historia nos muestra hasta qué punto las identidades y las solidaridades son construidas; advertir esta contingencia nos permite entenderlas como algo que puede erosionarse e incluso desaparecer, pero que puede también nacer y aumentar en virtud de los procesos de colaboración. ¿Por qué no en la Unión Europea? ¿Por qué no puede haber un *community building* –construcción de confianza y solidaridad– donde antes hubo *nation buildings*, al menos la comunidad mínima que requeriría la solidaridad que las actuales circunstancias exigen? El Eurobarómetro es un instrumento de medida, no una instancia normativa.

La Unión Europea es un verdadero desafío frente a la idea de que el estado nación es el único lugar de comunidad e identidad políticas. Una identidad nacional uniforme no es un requisito ni para la democracia ni para la solidaridad. Ni el intergubernamentalismo liberal con sus presupuestos en la *rational choice* (Moravcsik 1988) ni el neofuncionalismo con su idea de un proceso *spill-over* (Haas 1961) han sido capaces de explicar cómo ha tenido lugar y, sobre todo, cómo puede seguir desarrollándose en las nuevas condiciones una integración no coactiva entre actores con tan variados intereses. Lo que debe ser explicado empírica y normativamente es cómo puede configurarse una verdadera comunidad europea capaz de afrontar los nuevos deberes de justicia que se han planteado con toda su crudeza en la crisis del euro. El experimento democrático europeo consiste precisamente en intentar realizar ese reparto justo de deberes y oportunidades, de costes y beneficios, sin la garantía de una solidaridad orgánica nacional al viejo estilo.

III. LA COMUNIDAD COMO UNA PRÁCTICA

Si no hay *demos*, ni comunidad de experiencia, ni identidad robusta, ni memoria compartida, ¿cómo pueden los europeos adquirir ese mínimo sentido de compartir algo común que posibilitaría la resolución de sus déficits de justicia?

La única manera de resolver este dilema es abandonar el prejuicio de pensar que las identidades políticas se constituyen en virtud de una decisión consciente de serlo y dar un giro pragmático, sustituir la metafísica por la pragmática. Somos lo que somos gracias a la comunidad de prácticas que establecemos, a la lógica en la que esta colaboración nos introduce y a las variaciones con las que libremente vamos acentuando ese juego de interdependencias. La identidad es un conjunto de prácticas estables y recíprocas de identificación entre personas e instituciones (Adler 2009 (1)). Por consiguiente, Europa no se legitimará sólo a través de reformas institucionales sino mediante prácticas compartidas. Desde este punto de vista, el hecho de que Europa no *sea* ya esa comunidad de justicia no significa que no *pueda* serlo. Todo el conjunto de normas, motivaciones y percepciones pueden emerger en virtud de unos procesos que no presuponen identificaciones comunes compartidas.

Como en el caso de la democracia, la constitucionalidad o la legitimidad, la construcción de la justicia en la Unión Europea será más una cuestión de

(1) Agradezco esta sugerencia a Ulrike Liebert.

paciencia y adaptación de las instituciones que de imperativos democráticos (Schmitter 1996), más un bricolaje reflexivo que una gran arquitectura (Bellamy / Castiglione (1998) o lo que Peters ha llamado «vanguardismo institucional» (2005, 117). No es tanto una cuestión de ingeniería institucional como de reflexividad por parte de los actores.

Por esta razón pragmática las teorías de la deliberación democrática han permitido avanzar más en la legitimación de sus prácticas que un derecho constitucional generalmente lastrado por una visión estática de la idea de soberanía (Eriksen / Fossum 2011). Debido precisamente a la complejidad provocada por el número de actores que intervienen en los procesos de toma de decisión, la modalidad de la comunicación tiene una función legitimadora. El poder en la Unión Europea no es ejercido por un actor central sino por una articulación de diferentes actores gubernamentales, parlamentarios y sociales. Precisamente por ello los destinatarios de la regulación necesitan entender su sentido y proporción. El instrumento efectivo del gobierno ya no es la orden sino la configuración de formas de interacción política orientadas al entendimiento. Los procesos comunicativos tienen la potencialidad de reducir la alteridad de los otros, construir la confianza recíproca y extender el comportamiento cooperativo.

En estos procesos abiertos lo decisivo no es lo que hay sino lo que puede surgir. La categoría de «emergencia» juega un papel central en las actuales teorías de la complejidad (y la democracia europea tiene que concebirse en este marco categorial de la complejidad). La Unión Europea es una estructura «emergente» de modo análogo a cómo los estados emergieron del viejo orden feudal. Mediante un proceso en el que se mezclan decisiones, omisiones, proyectos, crisis y efectos no deseados, en Europa el concepto de lo político se está desligando del principio de soberanía hasta el punto de que la Unión Europea puede ser considerada como una federación emergente.

Frente a quienes, desde una dimensión más bien estática, consideran que el problema no es tanto la ausencia de *kratos* como de *demos* a nivel europeo o global, tenemos la experiencia de que las relaciones internacionales pueden ir creando elementos de un *demos* transnacional, como resultado de la dinámica propia de las instituciones internacionales o las transacciones intensas, en términos de solidaridad, confianza y construcción de memorias compartidas. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la reciente historia europea. Las instituciones internacionales han pasado, aunque todavía de manera débil, de una mera agregación de intereses a comunidades con destinos cada vez más compartidos. Por ejemplo, se ha suavizado la exigencia de unanimidad hacia decisiones mayoritarias en instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial; hay muchos elementos deliberativos de soberanía

compartida en la Unión Europea, por supuesto, pero también en la Corte Criminal Internacional, la Organización Mundial del Comercio e incluso, en cierta medida, en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Encontramos un ejemplo sutil de esta emergencia en algunas de las disposiciones con las que nos hemos enfrentado a la actual crisis económica. La gobernanza económica europea requiere instituciones que suministren continuidad y poder de supervisión, de lo que no es capaz el compromiso intergubernamental. Lo interesante de ello es que al exigir más sanciones automáticas en el contexto del reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los gobiernos tienen que terminar aceptando, aunque sea a regañadientes, un mayor poder para la Comisión Europea. Son un ejemplo entre otros muchos posibles que permiten entender la maleabilidad del proyecto europeo, que por las mismas razones por las que puede ser capturado por los estados miembros también permite desarrollos en una evolución federalizante, más por necesidad lógica que por diseño expreso.

En el neofuncionalismo había excesiva necesidad; el intergubernamentalismo tiene una visión demasiado estática de los procesos sociales. La idea de emergencia es muy apropiada para procesos complejos como la integración europea, en los que la dinámica social es, al mismo tiempo imprevisible y gobernable; se puede actuar sobre los contextos y las condiciones de manera que aumente la verosimilitud del resultado deseado. Nada más y nada menos.

Las comunidades son mucho más modificables de lo que acostumbra a enseñarnos nuestra taxonomía institucional. Hay comunidades que se crean, cuya cohesión aumenta o se fusionan; también las hay que se fragmentan o simplemente se debilitan. Esta inadvertencia es uno de los puntos más débiles de la doctrina del Tribunal Constitucional alemán, que excluye la posibilidad de que pueda emerger cualquier gobierno democrático a nivel europeo, dado que Europa carece de la homogeneidad que sería indispensable para el funcionamiento de cualquier sistema democrático. No solo es que establezca un principio discutible (la democracia necesita un *demos* homogéneo) sino que hace una profecía para la que no es competente.

La Unión Europea no tiene otro procedimiento más directo e incontestable para construir laboriosamente su compleja legitimidad democrática que poner las condiciones para que se produzca la mencionada emergencia. ¿Por qué no considerar que esta complejidad es su verdadera aportación política en lugar de un penoso inconveniente? No opongamos su fragilidad a una supuesta incontestabilidad de sus estados miembros. La mayor parte de las democracias no han surgido de un pueblo homogéneo, ni han llegado a configurarlo plenamente. No tenemos ninguna razón para dejar de esperar que la acción política común, los destinos que compartimos, la experiencia y la

comunicación (también a través de las formas conflictivas de divergencia de intereses) sean capaces de originar una cierta forma de comunidad política, tal vez no demasiado grandilocuente, pero con la entidad necesaria para abordar las exigencias de justicia que se nos plantean.

IV. RACIONALIDAD E INVEROSIMILITUD DE LA COOPERACIÓN

La cooperación –más aún la cooperación entre entidades habituadas al ejercicio de la soberanía– es algo tan necesario como inverosímil. Examinemos a qué se deben las dificultades y cómo pueden aumentarse las posibilidades de una cooperación efectiva en el seno de los mecanismos de decisión comunitarios. Sólo así podremos afrontar con garantías de éxito la que probablemente sea la gran cuestión que tenemos por delante: fortalecer las relaciones de cooperación en una Europa que ha de aprender a resolver las divergencias de intereses que resultan de su diversidad.

De entrada, conviene no olvidar las razones que nos han llevado hasta aquí y por qué la UE es tan proclive a una forma de cooperación de tan baja intensidad, como se pone de manifiesto en su lentitud e ineficacia, la fragilidad ante los vetos o su sub-optimalidad. La unanimidad tiene sus límites pero también sus razones que el corazón federal no entiende. Aun con todo, es posible trascender la limitación de los intereses en un horizonte normativo sobre el que daré luego algunas pistas. Intereses, aprendizaje colectivo y universalización componen el cuadro de la racionalidad cooperativa que es necesario repensar y recomponer.

1. Deberíamos comenzar, a mi juicio, tratando de comprender cuáles son *las viejas razones de la unanimidad*. Como los instrumentos de poder en la Unión Europea son más bien débiles, asegurar el acuerdo es fundamental en sus procesos de decisión. La mayor parte de los procedimientos de decisión están pensados para evitar el choque de mayorías. Como en las organizaciones heterárquicas, no suele votarse y los procedimientos argumentativos tienen una gran relevancia. El elemento consociativo de la UE explica por qué resulta tan difícil introducir instrumentos mayoritarios de legitimación. La presión para actuar por consenso es muy fuerte, con todas las ventajas de integración y los inconvenientes de la lentitud que esto plantea. Precisamente los acontecimientos provocados por la crisis de la deuda soberana y del euro han producido ya suficiente «destino compartido» como para pensar en que hay que avanzar en la capacidad de decisión mayoritaria en algunos ámbitos que los estados tenían reservados como cuestiones de soberanía. Todo el sis-

tema se ha revelado como inadecuado para enfrentarse a las situaciones de crisis debido a la posibilidad que ofrecía de rechazar los compromisos para asegurar la unanimidad o las coaliciones mayoritarias (Maduro 2012).

2. La razón de lo anterior, desde el punto de vista antropológico y político, estriba en lo que podríamos llamar *la inevitabilidad de los intereses*. En su nivel más elemental, la naturaleza de la cooperación tiene más que ver con la ventaja mutua y la utilidad que con la reciprocidad o la imparcialidad (Rawls 1993, 17). Me gustaría subrayar, en polémica contra un exceso de normativismo, que la utilidad no es una razón despreciable; en muchas ocasiones, grandes avances de la humanidad tenían detrás un cálculo de utilidad y no tanto una generosidad expresa. En la historia de la UE, mientras que los problemas se han podido resolver de manera competitiva, así se ha hecho; la necesidad de cooperar se impone cuando no hay perspectiva de solución en términos de suma cero. Las teorías de juegos y del comportamiento institucional nos enseñaron hace tiempo que los actores no se rinden a la colaboración mientras tienen una oferta mejor (Olson 1965; Scharpf 1997). El problema es que, en escenarios de crisis profunda, este cálculo puede fallar; frecuentemente los umbrales se descubren cuando se han traspasado.

La distinción entre intereses y valores, entre asuntos que pueden resolverse en términos de justicia como ventaja mutua y la justicia que tiene costes de distribución e implica, por tanto, mutuo reconocimiento no es tan fuerte como la piensa Eriksen (2005, 22). En un contexto de densas interdependencias, a la larga, las ventajas de parte implican ejercicios de reconocimiento y comprometen valores sin referencia a los cuales la misma cooperación es insostenible.

El cálculo interesado no es algo indigno; lo que ocurre es que con frecuencia suele estar mal hecho. La inmediatez de los intereses y la tiranía del corto plazo tienden a producir encadenamientos fatales, agregaciones indeseables y efectos secundarios. Cuando las decisiones son adoptadas con una visión de corto plazo, sin tener en cuenta las externalidades negativas y las implicaciones en el largo plazo, cuando los ciclos de decisión son demasiados cortos, la racionalidad de los agentes es necesariamente miope (Innerarity 2009; 2012). No es esta una ceguera exclusiva de las instituciones comunitarias sino un problema general de las sociedades democráticas, que apenas tienen procedimientos para institucionalizar la protección del futuro.

El interés propio bien entendido es una construcción muy sofisticada, que muchas veces tiene poco que ver con la primera identificación impulsiva de lo propio. En última instancia, la racionalidad cooperativa madura cuando es capaz de realizar por sí misma un hallazgo a partir del cual podemos afirmar que ha emergido lo verdaderamente común desde lo que tal

vez comenzó siendo nada más que un proceso de negociación interesada. Se trata del tránsito desde la «ventaja mutua» a la «ventaja de la mutualidad» (Barber 1984, 118). Pero este tránsito requiere a su vez atenerse a unos principios adicionales.

3. El principal argumento de las teorías deliberativas de la democracia es *la indeterminación de los intereses*, lo que en el ámbito de la construcción europea se traduce en el hecho de que los actores (principalmente los estados miembros, aunque no solo ellos), no saben exactamente y con predeterminación lo que les conviene y dialogan no tanto para negociar sobre posiciones cerradas como para superar esa incertidumbre. La deliberación es lo que se hace cuando los actores no saben exactamente quiénes son o qué quieren.

El modelo de negociación intergubernamental contraviene este principio al suponer que los intereses de los estados o están dados o pueden formularse sin necesidad de un proceso de deliberación en el que los interlocutores aprendan o descubran algo nuevo. La autorización democrática estaría limitada a la fijación de este interés en el seno de cada estado; lo que venga después ya no es democracia sino negociación entre los estados. El error de partida de este enfoque consiste en pensar que la distinción entre lo propio y lo ajeno o, mejor, entre el interés nacional y el interés europeo, es algo evidente.

Uno de sus más destacados representantes afirma, por ejemplo, que los pasos dados en los 80 y en los 90 hacia una mayor integración deberían ser entendidos como el resultado de una convergencia de las preferencias de los estados (Moravcsik 1988). Es esta una visión demasiado estática y previsible de la formación de la voluntad política europea, como si se tratara de una casual constelación astral. Con avances y retrocesos, los procesos de discusión son negociaciones a partir de intereses particulares, por supuesto, pero también deliberaciones gracias a las cuales se identifican esos intereses, se concretan e incluso se transforman; no deberíamos declarar como algo insólito el aprendizaje colectivo; las rivalidades tejen cuando menos la tenue solidaridad de quienes han discutido mucho; atavismos como el miedo a la soledad terminan siendo a veces más poderosos que la posibilidad de ser acusado de debilidad en la defensa de lo propio. Estas son las fórmulas en las que va apareciendo lo común y el intergubernamentalismo haría bien en prestarles una mayor atención si es que quiere comprender la lógica de la cooperación.

Y la cooperación sólo es verdadera cuando los agentes tienen la posibilidad de influir en la definición de sus términos pero también cuando aceptan que se abre un proceso cuyas consecuencias no son plenamente anticipables porque se trata de un aprendizaje colectivo (algo que, en el fondo, el Tribunal Constitucional alemán no reconoce con su idea de control nacional

del proceso de integración). Una experiencia de cooperación sostenida en el tiempo implica no tanto una disolución de la propia identidad cuanto un compromiso de internalizar las preferencias de los otros, exponer las propias a la confrontación argumentativa con esos otros y aprender juntos.

La Unión Europea es un sistema policéntrico de gobernanza transnacional, un sistema no jerárquico de cooperación, una comunidad de aprendizaje y adaptación. Su lógica evolutiva implica un tránsito desde la idea de razón de estado hacia los supuestos trascendentales que están implícitos en la idea misma de cooperación (Schmalz-Bruns 2005, 79). Es la «reflexividad institucional» (Giddens 1991, 20) la que articula este proceso de aprendizaje colectivo. La Unión Europea puede hacer verdadero aquel principio de Klaus Eder de que no solo los individuos sino también las sociedades aprenden.

4. La lógica de la cooperación implica *universalización, coherencia y capacitación* frente a los procesos de mera agregación. El fuerte elemento de intergubernamentalidad que caracteriza a la Unión Europea no le impide ejercer de hecho un poder que no puede derivarse del poder legítimo de sus estados miembros. La voluntad política que ejerce este poder no es una mera agregación de preferencias nacionales. Las articulaciones meramente agregativas –además de provocar en muchas ocasiones efectos no deseados y de configurar un sistema de decisión claramente subóptimal– no representan una verdadera voluntad general.

Cuando los agentes se mueven principalmente por motivos domésticos, es muy difícil que la simple agregación de las distintas representaciones nacionales permita configurar una verdadera voluntad de todos los ciudadanos de la Unión y que lo haga de manera efectiva a la hora de defender eficazmente sus intereses, ahora verdaderamente entrelazados e interdependientes. No es posible tomar decisiones democráticas si quienes intervienen en ellas no amplían el horizonte de sus consideraciones e interiorizan de algún modo el interés de aquellos que, siendo *otros*, no lo son absolutamente. La primera condición para configurar este horizonte de universalidad es preguntarse por la *universalizabilidad* de las propias posiciones. Aquí estriba en mi opinión una de las principales debilidades de la argumentación del Tribunal Constitucional alemán. Algunas de sus sentencias parecen no haber anticipado la posible cascada que se seguiría de su generalización, su potencial de centrifugación. Si todos los estados hicieran lo mismo bloquearían el funcionamiento a nivel europeo (Zürn 2010, 51). Un principio de generalidad de tipo kantiano se traduce aquí, por el contrario, en el deber que todo estado miembro tiene de asumir una responsabilidad por el desarrollo de la Unión, lo que se concreta, formulado negativamente, en evitar enquistarse en posiciones que no sean generalizables. Esta exigencia tiene un pálido reflejo

legal en el principio de lealtad comunitaria (art 10 del TCE)(2). El principio republicano de la no dominación dispone aquí de un espacio conceptual para hacer valer sus posibilidades democratizadoras.

Lo mejor de la sentencia del Tribunal alemán sobre Maastricht era, en cambio, una conclusión que podría deducirse de su defensa del estado en tanto que «una comunidad capaz de actuar políticamente». Este argumento podía haber servido para legitimar la transferencia de soberanía (sin que la sentencia lo concluya o estuviera en su intención). ¿Y si lo importante fuera el ejercicio de esa capacidad y no quién la realice, quién está en condiciones de gobernar ciertas cosas y no quién debería poder hacerlo según la doctrina constitucional elaborada en un mundo de estados autosuficientes? Si esa capacidad ya no se puede llevar a cabo más que a nivel transnacional, entonces está justificada la transferencia de soberanía que comporta. Desgraciadamente esta idea de intercambiar soberanía por poder no formaba parte del espíritu de aquella sentencia. Y menos aún en la que dictó sobre el Tratado de Lisboa, en la que utiliza el término «soberanía» más de cincuenta veces –considerada como «un mandato constitucional intransferible»–, cuando la palabra no aparece ninguna vez en la Constitución Alemana.

V. LO COMÚN SIN COMUNIDAD

La idea de destino compartido nos permitiría construir *lo común sin comunidad*. Estaríamos hablando así de algo para lo que basta la conciencia de «haber sido arrojados juntos por la historia», como diría Hannah Arendt, y compartir un mismo destino, sin armonía preestablecida, con intereses divergentes pero que deben ser resueltos conjuntamente. Podríamos hacer frente así a la idea de que es inviable continuar la democractización de la Unión en ausencia de fuertes identificaciones comunitarias (Theiler 2012, 785). En lugar de hablar de «una comunidad de unidad» deberíamos hacerlo de «una comunidad de destino», como sugirió Raymon Breton (1995), que surge con la política y no la precede, cuando se experimentan las influencias recíprocas, los riesgos que se comparten, las desigualdades percibidas y las redistribuciones que se deben realizar.

Para que haya una legitimidad democrática tal vez no sea necesario que haya «un pueblo», pero sí que se requiere algún tipo de reconocimiento de una «comunidad», de que se comparte un destino –aunque solo sea como fatalidad– y unas ciertas obligaciones recíprocas. Hay que profundizar en

(2) Debo este hallazgo de un rastro kantiano en la legislación comunitaria a Carlos Closa.

«lo común», que no puede ser reducido a la interacción o acuerdo entre elementos autosuficientes (como sería el caso de las relaciones internacionales en sentido convencional), sino que remite a las obligaciones recíprocas y las responsabilidades que de hecho compartimos. Las sociedades europeas estamos condenadas unas a otras, una realidad que no acaba de ser explicada ni entendida adecuadamente.

La principal limitación de este enfoque, no obstante, proviene del hecho de que acentúa la *pasividad* como elemento definitorio y no proporciona indicaciones acerca de lo que debe hacerse. Desde 1945 no hemos sido los europeos tan conscientes de compartir un destino común. El problema es que todavía no sabemos cómo actuar juntos, algo que no hemos conseguido con la bandera y los himnos, las elecciones directas al parlamento, las subvenciones o la libre circulación. ¿Es posible pensar algo común sin comunidad, que además sea capaz de actuar, que no sea la pura pasividad de los que padecen la misma suerte sino que articule una forma de organizarse colectivamente para enfrentarse a dicho destino? La cuestión decisiva es cómo transformar la afectación compartida en acción compartida.

Se trataría de entender la conveniencia de una mayor integración política como la respuesta democrática a la interdependencia y no como una lógica impuesta por la lógica de la integración. La integración es una opción libre y no la inevitable consecuencia de un proceso que escapa de nuestro control (Maduro 2012). El futuro de Europa es una *matter of choice*, depende de decisiones libres, por mucho que las decisiones hayan de ser tomadas por «unos líderes nacionales débiles, descomprometidos, presionados en direcciones opuestas por movimientos populistas, constricciones europeas y mercados globales» (Mény 2012, 164). Pero el hecho de que las decisiones sean adoptadas en medio de muchos condicionamientos no significa que dejen de ser decisiones libres.

VI. ¿LAS CRISIS COMO OPORTUNIDADES?

Desde Jean Monnet en adelante no ha dejado de afirmarse que la integración europea ha progresado gracias a sus crisis. No debemos malgastar una buena crisis, repiten ahora los manuales de *management* y los libros de autoayuda. Esta manera de pensar tiene su mejor expresión en aquella idea de Ulrich Beck de que unifican más los riesgos que los proyectos (1986), lo que tiene un tono mecanicista, un lenguaje coactivo y poco político. Tiene la resonancia hegeliana de aquella «comprensión de la necesidad» («*Einsicht in die Notwendigkeit*») que realmente es una expresión de Engels en su cé-

lebre escrito conocido como el *Anti-Duhring* (Marx / Engels 1962, 106). ¿Puede decirse esto de las actuales crisis por las que pasa la Unión Europea y cabe esperar que se convierta en una gran oportunidad para profundizar en la integración?

De entrada, hay cosas que no han sobrevivido a sus crisis, por lo que hablar de su virtualidad benéfica es solo una parte de la historia, la que cuentan los supervivientes. Existen ejemplos en la historia de la humanidad de crisis que han acabado literalmente con aquello que supuestamente habría de renacer. Como advertía Paul Valéry, ahora sabemos que las civilizaciones son mortales (o sea, las instituciones, las organizaciones, los proyectos), lo que significa que hay cosas que no sobrevivieron a alguna crisis, aunque conocer solo a las que han sobrevivido nos lleve a olvidar que muchas posibilidades perecieron. Únicamente el tiempo dirá si la agitación que produce la crisis es suficiente para renovar una democracia compleja como la europea, es decir, para aceptar una cierta forma de gobierno de *los otros* y compartir deberes de justicia más allá del ámbito nacional.

En cualquier caso, está claro que el empuje de la necesidad o el miedo al abismo es, por lo menos, una fuente de aceleración de las decisiones, aunque esto no asegure su racionalidad. Desde lo más banal hasta lo más dramático, la experiencia de compartir destino con otros ha aumentado nuestras escalas de referencia, no solo en Europa, sino a nivel planetario, fortaleciendo la identificación emocional y ampliando el sentido de responsabilidad. En una configuración post-westphaliana los elementos no son unidades aisladas y autosuficientes, que agotan las identidades, con políticas exclusivas y una neta distinción entre los asuntos internos y los externos. El solapamiento es más la norma que la excepción y el tipo de políticas que deben llevarse a cabo solamente se explica si se tiene en cuenta la profunda interrelación que existe entre los elementos.

Hace años tuvo lugar un interesante debate sobre la politización de la Unión que se cerró con una discusión más procedimental que otra cosa, sobre la conveniencia de facilitar en antagonismo entre la izquierda y la derecha en el nivel europeo (Hix / Bartolini 2006; Magnette / Papadopoulos 2008). Sólo así sería posible la emoción, el antagonismo y la excepción que parecen propiedades de lo político, que los federalistas añoran para revitalizar lo comunitario y los intergubernamentalistas consideran irreproducibles en el plácido y tecnocrático nivel europeo. Sin entrar ahora en el fondo de la cuestión con toda la exhaustividad que sin duda se merecería, quisiera simplemente apuntar que hay otras formas de politizar, en lo que llamaría «la normalidad de la libertad».

Es curioso comprobar hasta qué punto somos deudores del excepcionalismo de Carl Schmitt cuando pensamos en cómo revitalizar el espacio público. En las crisis excepcionales los epígonos de Schmitt crecen como si hubieran sido devueltos al único escenario en el que saben desenvolverse. En esos momentos suele recuperar una cierta plausibilidad la idea de que la política es el poder de definir el estado de excepción. Personalmente prefiero entender que la política es la capacidad de volver cuanto antes a la normalidad y por eso soy más bien escéptico ante un supuesto retorno de la sensatez gracias a las sacudidas excepcionales de la historia. Pienso que «lo político» en Europa debe buscarse en otra parte, más cerca de la libertad que de la necesidad.

El futuro de Europa no está escrito. La crisis económica se ha revelado como un espacio de decisiones en el que coinciden la urgencia y la visión de largo plazo; si lo primero nos empuja a salvarse uno mismo como pueda, lo segundo alienta nuestra inteligencia cooperativa. Probablemente sea esta una de las paradojas más lacerantes de la actual crisis económica: que siendo evidente la conveniencia de revisar todo el sistema de valores que nos han conducido hasta aquí, la misma inestabilidad parece aconsejarnos que dejemos las cosas como estaban. Las crisis son momentos de cambio por las mismas razones que pueden serlo de conservación. Que nos decidamos por lo uno o lo otro es algo que no está exigido en ningún manual para salir de las crisis, sino que depende de las decisiones que adoptemos, libre aunque condicionadamente.

VII. PARA NO CONCLUIR: EL LENGUAJE DE LA LIBERTAD

Propongo finalizar con una propuesta modesta de democratización centrada en el tipo de discurso que hemos de mantener. Es posible que no podamos hacer mucho, pero comencemos al menos hablando bien o, mejor, no hablemos como si todo lo referido a la Unión Europea fuera necesario e inexorable. Conseguríamos al menos paliar el déficit de inteligibilidad en la medida en que dejaríamos de dar a entender que todo lo relativo a la integración europea no tiene nada que ver con la libre decisión y la responsabilidad.

En cualquier caso, deberíamos abandonar ese lenguaje funcionalista (Hoogue / Marks 2008), de lo irresistible y de las necesidades imperiosas sin apenas un tipo de discurso que apele a nuestra libre disposición sobre el futuro. Examinemos por un momento el vocabulario comunitario: despotismo benigno, integración furtiva (*by stealth*), politización automática, desbordamientos (*spill over*), hechos cumplidos, ampliación irresistible, adquisicio-

nes comunitarias, solidaridades de hecho, irreversibilidad... Las prácticas de la Unión Europea, que por un lado son consensuales y graduales, mediante ajustes procedimentales, por otro constituyen también un sistema que favorece las decisiones disimuladas o encubiertas, democráticamente no autorizadas, a veces bajo la forma de no-decisiones o de sumisión a objetividades técnicas (Majone 2005). Incluso el «fedérate o perece» de Alterio Spinelli puede ser cierto pero habla el lenguaje de la coacción. Todo nuestro léxico es pura necesidad; nada de esto habla a la libre decisión de la ciudadanía; es material inflamable en manos de los populistas que buscan motivos para denunciar una conspiración de las élites.

Como revelan sus discursos, cierto intergubernamentalismo y cierto transnacionalismo se han instalado en un cómodo determinismo histórico. Lo que les diferencia es únicamente qué dirección han creído adivinar en esa determinación: si en la insuperabilidad del marco de negociación entre los estados o en la inevitabilidad con la que ese marco se va a ver desbordado. Europa tiene que ser politizada. Y politizar un proceso –al menos en la concepción republicana que comparto– es hacer que haya menos condiciones inmutables y que sea más amplio el ámbito de lo que se debe decidir en común.

La historia reciente de Europa es la historia de comienzos libres y no tanto la de un proceso inexorable al que debiéramos someternos (Middelaar 2012). Ningún tratado, ninguna teoría de la gobernanza democrática puede anticipar o suplir la creatividad de la historia, ni predeterminar las soluciones adecuadas a los problemas políticos con los que vayamos a enfrentarnos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, Emanuel (2009), «Europe as a civilizational community of practice», en P. Katzenstein (ed.), *Civilizations in World Politics. Plural and Pluralist Perspectives*, New York/London: Routledge, 67-90.
- BARBER, Benjamin (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- BECK, Ulrich (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp: Frankfurt.
- BELLAMY/CASTIGLIONE (1998), «The normative challenge of a European polity: Cosmopolitan and communitarian models compared, critised and combined», en A. Follesdal/P. Koslowsky (eds.), *Democracy and the European Union*, Berlin: Springer Verlag, 254-284.
- BRETON, Raymon (1995), «Identification in Transnational Political Communities», en K. Knop (ed.) (1995), *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver: University of British Columbia Press.

- CHITI, Edoardo/MENÉNDEZ, Agustín J./TEIXEIRA, Pedro G. (2012), *The European rescue of the European Union? The existential crisis of the European political Project*, ARENA Report No 3/12 RECON Report N.º 19, 257-294.
- ENGELS, Friedrich (1962), *Herrn Eugen Dühring's Umwälzung der Wissenschaft*, en Marx, Karl/Engels, Friedrich (1962), *Werke*, t. 20, 32-135.
- ERIKSEN, Erik (2005), «Reflexive integration in Europe», en id. (ed.) *Making the European Polity. Reflexive integration in the European Union*, New York/London: Routledge, 9-29.
- ERIKSEN, Erik/FOSSUM, John Erik (2011), *Representation through deliberation. The European case*, ARENA Working Paper No. 5, May 2011.
- GIDDENS, Anthony (1991), *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press.
- HAAS, Ernst B. (1961), «International integration: the European and the universal process», en *International Organization* 15/3, 366-392.
- HIX, Simon/BARTOLINI, Stefano (2006), «Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?», *Notre Europe, Policy Paper* n.º 19.
- HOOGUE, Lisbeth/MARKS, Gary (2008), «A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus», *British Journal of Political Science*, 39, 1-23.
- KREISI, Hanspeter *et alli* (2012), *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge University Press.
- MADURO, Miguel Poiars (2012), *A new Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, European Parliament. Directorate-General for Internal Policies, Brussels.
- MAGNETTE, Paul/PAPADOPOULUS, Yannis (2008), «On the politicization of the European consociation: A middle way Between Hix and Bartolini», *European Governance Papers*, n.º C-08-01.
- MAJONE, Giandomenico (1998), «Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards», en *European Law Journal* 1, 5-28).
- (2005), *Dilemmas of European integration*, Oxford University Press.
- (2011), «Political and Normative Limits to Piecemeal Integration. Rethinking the European Project After de Crisis of Monetary Union», Keynote Lecture at RECON Concluding Conference, Oslo, 24-26 November.
- MAYES, David G. (2012), «Governance and the euro crisis», en CHITI, Edoardo/MENÉNDEZ, Agustín J./TEIXEIRA, Pedro G. (2012), «The European rescue of the European Union? The existential crisis of the European political Project», *ARENA Report* No 3/12 *RECON Report* N.º 19, 257-294.
- MÉNY, Yves (2012), «Conclusion: A Voyage to the Unknown», en *Journal of Common Market Studies*, 50/1, 154-164.
- MIDDELAAR, Luuk van (2012), *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Paris: Gallimard.
- MILLER, David (2000), *Citizenship and National Identity*, London: Blackwell.
- MORAVCSIK, Andrew (1988), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- OLSON, Mancur (1965) (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- PETERS, Bernhard (2005), «Public discourse, identity, democratic legitimacy», en Erik Eriksen (ed.), *Making the European Polity. Reflexive integration in the European Union*, New York/London: Routledge, 84-124.

- RAWLS, John (1993), *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- SCHARPF, Fritz (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder/Oxford: Westview Press.
- (1998), «Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie», en Michael Greven (ed.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen: Leske+Budrich, 81-103.
- SCHMALZ-BRUNS, Reiner (2005), «On the political theory of the Euro-polity», en Erik Eriksen (ed.), *Making the European Polity. Reflexive integration in the European Union*, New York/London: Routledge, 59-83.
- SCHMITTER, Philippe C. (1996), *How to Democratize the Emerging Euro-Politik: Citizenship, Representation, Decision-making*, Berlin: Mimeo.
- THEILER, Tobias (2012), «Does the European Union Need to Become a Community?», en *Journal of Common Market Studies* 50/5, 783–800.
- TSOUKALIS, Loukas (2011), «The JCMS Annual Review Lecture: The Shattering of Illusions – And What Next?», en *Journal of Common Market Studies* 49/1, 19–44.
- ZÜRN, Michael (2010), «Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der EU», en Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (ed.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 46-55.