

LA NATURALEZA POLITICA DE LA INTEGRACION EUROPEA *

Por JEAN BUCHMANN

Sumario: I. LA CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA COMO PROCESO DE INTEGRACIÓN POLÍTICA: § 1. *Un paradigma de la integración política:* A) Los parámetros de la integración política; B) La estrategia de la integración política; C) La tipología de la integración política. § 2. *La filosofía política de la construcción comunitaria:* A) Originalidad institucional de la organización comunitaria: la supranacionalidad; B) Papel integrador de las instituciones: el funcionalismo; C) Dinámica institucional: la politificación o federalización.—§ 3. *El sistema comunitario en la práctica:* A) La ruptura del equilibrio institucional; B) El nuevo equilibrio y su alcance.—II. EL ADVENIMIENTO POLÍTICO DE EUROPA: § 1. *El despertar de una conciencia política europea:* A) El «consenso permisivo» de la opinión pública; B) La ideología europea.—§ 2. *La redefinición del proyecto europeo:* A) La prioridad de la empresa europea; B) La finalidad política de la empresa europea; C) Hacer Europa, ¿para qué?—§ 3. *La identidad europea y la vocación de Europa en el mundo:* A) Europa, factor de paz; B) Europa, factor de desarrollo; C) Europa, proyecto de sociedad.

Si la unificación europea es una empresa ejemplar desde muchos puntos de vista, existe, sin embargo, un aspecto que merece ser puesto de relieve. Se trata del valor de «modelo» que generalmente se atribuye a la construcción comunitaria en comparación con otros intentos de agrupaciones regionales, sobre todo en África y en América Latina.

Si se entiende por «modelo» que el regionalismo europeo es, tanto por su sola existencia como por sus efectos, un potente instigador capaz de poner en movimiento, en otras regiones del mundo, unos procesos análogos, ello es incontrovertible. Que Europa deba a su Comunidad el haber llegado a ser de nuevo una gran potencia, es algo que los demás parecen advertir mejor incluso que ella misma (según ha podido apreciarse en medios como CNUCED). En gran parte, son sus expectativas y sus reacciones las que van a obligarle cada vez más a comportarse como tal. Y, recíprocamente, su ejemplo les dictará más cada vez las vías de su propia búsqueda de una independencia y de una influencia mayor.

* Traducción de Juan Morell Evangelista.

Podría así perfilarse la perspectiva realista de una *estrategia de mundialización progresiva* que condujera a la Humanidad «de lo nacional a lo universal a través de lo regional». Pues parece más claro cada día que, en el sistema policéntrico desequilibrado que ha terminado por emerger en el curso de los últimos veinticinco años, la desproporción de extensión y de poder que preside la actual división en estados nacionales representa un obstáculo capital. Los acuerdos necesarios para la edificación de un orden mundial de complementariedad y de justicia sólo podrían convenirse entre agrupamientos mejor estructurados y progresivamente integrados que permitiesen a las demás regiones del mundo aproximarse al potencial de eficacia y de influencia de las superpotencias continentales.

La unificación europea es ejemplar en este punto, porque es el prototipo de semejante proceso y la avanzadilla de esta situación de relativo equilibrio entre potencias de igual magnitud, reemplazando, como etapa intermedia del mundialismo, una situación hegemónica en la que dos o tres superpotencias se aseguran por acuerdo tácito o explícito un reparto del mundo en zonas de influencia. Europa, en virtud de su papel similar de «modelo» de otras agrupaciones de pueblos, al igual que por su propio peso específico, aparece como una etapa decisiva hacia un mundo más armonioso.

Tal óptica confiere al movimiento de integración europea todo su valor histórico: el de una capital empresa revolucionaria. Cualesquiera que puedan ser sus tardanzas y sus retrasos, la «Revolución europea» legará sin duda a la Humanidad una «invención» comparable a la de la democracia parlamentaria, la emancipación nacional o el desarrollo...

Para captar el revolucionario alcance histórico del fenómeno, conviene examinar más de cerca su naturaleza específica: este proceso de *integración política* que es la esencia oculta de la construcción comunitaria. Partiremos, para ello, de un «paradigma» que nos permita dilucidar, de una parte, la filosofía de esta construcción y, de otra parte, el camino seguido por ésta en la práctica. Una segunda reflexión, de tipo prospectivo, se referirá al advenimiento político de la Europa comunitaria.

I. La construcción comunitaria como proceso de integración política

La esencia de la construcción comunitaria consiste, como hemos dicho, en un proceso de integración política.

Esta afirmación puede parecer extraña si se considera que la integración europea es precisamente de naturaleza económica. Pero no hay que olvidar que la finalidad política de la empresa no ha dejado de reafirmarse desde el preámbulo del Tratado de París. Es preciso comprender sobre todo que la oposición entre lo político y lo económico sólo tiene un alcance relativo, desde la perspectiva puramente material

de los campos afectados, y que la integración económica de Europa ha sido siempre política, cualquiera que sea el aspecto que se considere. No puede ser de otra forma, por lo demás, tratándose de sociedades de «economía mixta» en las que el proceso económico comporta formas múltiples y omnipresentes de intervención del Estado, es decir, del sistema político.

§ 1. UN PARADIGMA DE LA INTEGRACION POLITICA

Además, el término «política», polivalente y ambiguo por naturaleza, lo es mucho más aun cuando se aplica al proceso de integración, es decir, a la génesis de un sistema político nuevo, superpuesto al sistema basado en Estados-nación. ¿Habrà, pues, que calificar de política una integración extendida a un *ámbito* determinado, que conlleve unas materias específicas distintas, pues, de las económicas, sociales y culturales, tales como la diplomacia o la defensa? ¿Habrà que entender más bien por ello la instauración de un verdadero *aparato* de gobierno, capaz de decidir soberanamente dentro de las diversas esferas de competencias, cualesquiera que sean, confiadas al nuevo sistema? ¿O será preciso reservar el término de integración política al desarrollo de actitudes políticas y, a la postre, de un sentimiento de fidelidad preferente de los ciudadanos hacia el sistema de superposición concebido como una comunidad psico-política?

A decir verdad, una Comunidad sólo merece de manera plena la calificación de «sistema político» si está simultáneamente rematada por un proyecto político, gobernada por unas instituciones políticas y generadoras de actitudes políticas. No es posible, pues, considerar a la Comunidad europea, en su actual estado, como representativa de un sistema político ya constituido. Pero está justificado considerar a la construcción comunitaria como un elemento, un momento y un instrumento del fenómeno de integración política, concebido éste como un proceso de «sistematización» que habrá de evolucionar de una situación «diplomática» inicial a una situación «política» en el sentido profundo e íntegro de este término. Si bien su contenido material ha sido hasta el presente esencialmente económico, la Europa comunitaria es así un sistema «en vías de integración política». A esta última noción habrá de responder el paradigma considerado.

A) *Los parámetros de la integración política*

Un sistema político es un sistema *finalizado* de acción *societal* cuya especificación, dentro de la sociedad global a la que sirve, resulta de una triple dimensión: la de un proyecto específico ligado a la supervivencia, a la adaptación y a la cohesión de esa sociedad; la de un particular modo de ejercicio del poder; la de un soporte psicológico singular. Y ello porque el fenómeno global de integración política pue-

de representarse en forma de un triple proceso de sistematización, cuyo gobierno sinérgico se despliega a la manera de los hilos entrelazados de un *scoubidou*.

1.º La integración política comporta ante todo un proceso de politización, es decir, de *finalización* política, en virtud del cual la Comunidad en cuestión manifiesta progresivamente su aptitud para evocar y resolver problemas de naturaleza política y, en fin, para dotarse de un proyecto político.

Entiéndase por esto el proyecto de una sociedad dueña de su propio destino, capaz de promover sus valores característicos y apta para desempeñar en el mundo el papel de un nuevo «actor histórico». El nivel de politización alcanzado por la Comunidad en vías de integración no está en función, por tanto, de la amplitud material de sus competencias, sino más que nada del alcance político de las materias y sectores que le son transferidos.

2.º El análisis de la integración política continúa en un proceso de *politificación*, es decir, de adquisición progresiva por la Comunidad de un talante político de *organización*, de un aparato especializado de mando y coacción que vele por la institucionalización de un Poder político superior que se imponga al conjunto. Este proceso de *institucionalización* no comporta sólo, en democracia, la organización de autoridades jurídicamente competentes, sino también, paralelamente, todo un movimiento complejo de reestructuración a nivel superior de los elementos de efectividad del poder político que son, en nuestros regímenes, los partidos, los grupos, los medios de comunicación social...

3.º La integración política es, en fin, un fenómeno psicodinámico que se analiza como proceso de *politicización*, es decir, de socialización, de movilización y, al cabo, de *legitimación* política. Se trata, en definitiva, de una verdadera transferencia de *actitudes* que los individuos y los grupos efectúan de los antiguos sistemas políticos independientes hacia el nuevo sistema en formación: transferencia de demandas, de apoyos específicos y, en última instancia, de esa fidelidad preferente global que funda la legitimidad del Poder político.

B) *La estrategia de la integración política*

Si estos tres procesos descritos son en gran medida complementarios y en estado de interacción, la estrategia de todo movimiento de integración política consiste en repartir operacionalmente, entre los tres planos considerados, la acción sistematizadora en los diversos momentos del proceso global. Este concepto dinámico de estrategia introduce una serie de elementos valiosos.

1.º Antes que nada, el de *situación*. Cuando hablo de un reparto «operacional» de acciones integradoras, debe entenderse así: en función de un medio, tanto intra como extrasocial, en constante evolución.

O, mejor dicho, en función de una situación específica que expresa el conjunto de factores que condicionan efectivamente los procesos integrativos en un momento dado, así como las interacciones entre esos factores.

Un buen análisis de la situación supone, por otra parte, distinguir en ella elementos de relieve diferente: tendencias de inercia, invariantes, factores aleatorios...

2.º La búsqueda de los *actores* de la integración y de sus estrategias suscita también las pertinentes cuestiones. Se puede citar la del *leadership* del proceso, que Amitai Etzioni propone analizar en términos de *core area* y de *contra-core area*, e incluso entre integrador «interno» e integrador «externo». Un foco de análisis particularmente fecundo podría ser aquí la noción de movimiento de integración, entendido en el sentido de «movimiento social», es decir, comportando una empresa voluntarista de control del cambio, mediante la acción movilizadora de masas de una minoría motriz, a través de una ideología que venga a racionalizar las contradicciones de la situación.

3.º Con respecto a tal movimiento integrador y a su estrategia, el proceso integrativo expresa entonces el camino efectivamente seguido por la integración y el desfase fatal entre esperanzas y resultados.

C) *La tipología de la integración política*

A la luz de lo que precede, se puede comprender que es posible y necesario distinguir diversos tipos de integración política; esta tipología es aplicable, a la vez, a las estrategias imaginadas y a los procesos realmente seguidos.

En el pasado, tres tipos dominantes de integración han permitido la creación de los principales sistemas políticos históricos:

1.º *La integración imperial*, o integración por dominación, corresponde al deseo latente de todo imperialismo de asegurar al mismo tiempo la perennidad y la legitimidad de su obra, transformando a los pueblos dominados en partes integrantes del Imperio. La constante repulsa del Centro a verse situado en pie de igualdad con esas partes explica el carácter generalmente efímero de la empresa, al menos en sus resultados políticos, tal como queda ilustrado aun hoy con la reciente liquidación de los imperios coloniales. No se puede negar, no obstante, que tales empresas se persiguen todavía hoy, por lo menos bajo la forma atenuada de la hegemonía de esas potencias «imperiales» que son los Supergrandes respecto a sus respectivos «bloques» o zonas de influencia.

2.º *La integración regalista*, o integración por fusión, responde a la necesidad de concentración territorial consiguiente a la parcelación feudal. Es la que acabará en el siglo XVIII con la constitución de los primeros Estados-Nación, es decir, sociedades más o menos homogéneas

en que un Estado principesco primero y representativo después, ejerciendo su soberanía sobre el territorio «nacional» engendra progresivamente una Nación, es decir, un pueblo animado por una voluntad de convivencia y por la conciencia de unos valores compartidos. Ya se trate de Francia, su prototipo, de Inglaterra o de España, la integración regalista representa un proceso secular en que *el Estado crea la Nación*, como fundamento de su legitimidad y justificación de su identidad. Es un proceso semejante al que se da nuevamente en nuestros días en el seno de numerosos Estados que han accedido a la independencia con motivo de la descolonización y dentro de las fronteras arbitrarias heredadas de los distintos imperios.

3.º *La integración nacionalitaria* prolonga históricamente en Europa el proceso regalista, pero viene curiosamente a invertirlo en su lógica. A partir del «modelo nacional», principalmente francés, unos pueblos generalmente dominados o divididos van a reconocerse y proclamarse «Naciones» en el siglo XIX, reclamando por ello el derecho a constituir su propio Estado sobre la base de un principio progresivamente reconocido por el derecho internacional: el de *national self determination* o «derecho de los pueblos a disponer de sí mismos». En lo sucesivo, *es la Nación la que crea al Estado*. Pero, al contrario que la «nación estatal», se trata aquí de una nación «étnica» fundada a menudo sobre la identidad lingüística. Aun hoy no cesan de revelarse nuevos nacionalismos de este tipo a nivel de «regiones periféricas», introduciendo un principio de contradicción en el corazón de los Estados-Nación aparentemente mejor integrados. Regalista o nacionalitaria, la integración que conduce al Estado-Nación es, como la mayor parte de las empresas imperiales, de tipo coactivo o al menos centralizador. Su desenlace lógico, en caso de éxito, es el Estado unitario; su modelo, la «República una e indivisible» del jacobinismo.

No obstante, al margen de esta inmensa corriente de centralización y de uniformización, y por oposición a ella, la historia política de la Antigüedad y de la Edad Media ha conocido casos excepcionales, al mismo tiempo que la evolución política de la Humanidad tiende sin duda a la generalización de un tipo de integración diferente, a base de igualdad de las partes contratantes y de convivencia de sus respectivas autonomías en el seno de un orden superior de participación: *la integración federativa*.

Esencialmente, ésta había tomado hasta el presente la forma de integración *confederal* caracterizada por un alto nivel de politización que compensa la debilidad de los procesos politicador y politicizador.

Las competencias de partida de las *Confederaciones* históricas conciernen sobre todo a la seguridad interna y externa de la comunidad y a la puesta en común de la política exterior; así, pues, lo que jugaba el papel motor era la naturaleza altamente política (*Highs politics* o *Gross Politik*) del proyecto y de las materias transferidas, frente a

unas técnicas institucionales y a una conciencia comunitaria bastante rudimentarias todavía, pero encaminadas a fortalecerse para «responder» a este proyecto. Así es como se han integrado Comunidades políticas como Suiza, Estados Unidos, Alemania... Esta vía de integración ha desembocado generalmente en la fórmula del Estado federal.

La estrategia inventada y seguida por los iniciadores de la Europa comunitaria es de otro tipo. Debe catalogarse, sin duda, bajo la etiqueta general de «federativa» en lo que tiene de integración por convivencia, como sucede con la confederación. La primera aproximación a este método, que representa el *Zollverein*, muestra, por otra parte, este parentesco e incluso que esta vía puede combinarse fácilmente con la de la confederación, para acabar creando un sistema político nuevo. Pero la *estrategia funcionalista*, por llamarla por su nombre, opera un reparto diferente de la acción sistematizadora: politización indirecta, compensada con una politificación más audaz y una esperanza de politicización más dinámica. Tal estrategia ambiciosa, en efecto, llegar a lo político dando un rodeo por lo «funcional» o, dicho de otra forma, mediante una transferencia gradual de competencias económicas y técnicas esencialmente. Pero cuenta, para lograrlo, con las virtudes organizadoras y movilizadoras de un procedimiento institucional inédito, la «supranacionalidad» que es el corazón de su filosofía política.

§ 2. LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA

Conviene recordar sucintamente aquí los diferentes rasgos que confieren originalidad al sistema comunitario en lo que éste tiene de tipo de organización, y que se agruparon desde el primer momento bajo el término «supranacionalidad», tan controvertido desde entonces. Evocarlo suscita inmediatamente dos cuestiones: de una parte, el papel y el significado de esta disposición institucional dentro de la estrategia de conjunto de la integración europea, estrategia generalmente calificada de «funcionalismo»; de otra, el tipo de dinámica institucional implicado por ese papel y que se expresa mediante el término ya utilizado de «politificación», una politificación que hemos concebido aquí como una «federalización» del sistema.

A) *Originalidad institucional de la organización comunitaria: la supranacionalidad.*

El solo hecho de que se utilice la palabra «supranacional» en un instrumento jurídico oficial distingue al artículo 9 del Tratado de París, en que dicho término sirve para caracterizar las funciones confiadas a los miembros de la Alta Autoridad del Carbón y del Acero. Esta expresa referencia, que está ausente de los Tratados de Roma, ha desaparecido también del texto codificado de estatuto de las tres Comunidades que vino después de la fusión de algunas de sus institu-

ciones, entre las cuales se hallaban precisamente los «ejecutivos» que se habían fundido en una Comisión única.

Sin embargo, una doctrina constante desde la época del Plan Schuman y que cuenta con el apoyo de «padrinos excepcionales» que son al mismo tiempo grandes juristas—como Paul Reuter o Pierre Wigny—propone que la supranacionalidad no se defina mediante ese factor, ni por ninguna otra de las características originales de la organización comunitaria tomada aisladamente, sino más bien por la coexistencia de todos estos rasgos de originalidad. Estos, en efecto, marcan en su conjunto toda la distancia que separa este nuevo tipo de organización llamada «supranacional» de la organización internacional clásica y hacen de la primera una especie de procedimiento intermedio entre la segunda y la organización federal o, si se prefiere, entre la situación «diplomática» y la situación «política». Los rasgos en cuestión pueden ser agrupados bajo tres rúbricas:

a) *Una verdadera transferencia de competencias* se ha operado en favor de la organización comunitaria. Esta transferencia presenta las características siguientes:

1.^a El ámbito de atribución, aunque limitado por el principio de «especialización», no deja de afectar a las materias tradicionalmente reservadas a los Estados. Además tiene un carácter evolutivo y puede verse ampliado bien por el juego de las propias disposiciones de los tratados, bien por el de los «implied powers» (procedimiento del artículo 235 CEE y jurisprudencia del Tribunal).

2.^a Las funciones puestas en marcha cubren la gama de funciones estatales: ejecutivas, normativas, jurisdiccionales. En particular, con la apertura del período definitivo del Mercado Común, tiende a desarrollarse una auténtica función legislativa a través de la definición de *políticas comunes*. En cuanto a la función constituyente, si bien no corresponde de manera propia a las Comunidades, la revisión de los tratados no deja de exigir una intervención de las instituciones comunitarias.

3.^a Los poderes de las autoridades comunitarias son «reales», puesto que comportan en particular el derecho de emanar *reglamentos* de carácter general, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables dentro de cada Estado miembro.

En este caso, como en otros en que las Comunidades disponen de un poder de decisión que no implica necesariamente la intervención de los Estados para surtir efectos, se establece una relación directa entre aquéllas y sus súbditos.

b) *La independencia orgánica* del sistema está ampliamente garantizada respecto de los gobiernos nacionales, tanto a nivel orgánico como del aparato institucional.

Los diversos órganos cumplen más o menos esta característica: el Parlamento europeo la cumple *constitutivamente*, porque emanó en un principio de las Asambleas nacionales y, desde junio de 1979, del voto

directo del pueblo europeo por sufragio universal; la Comisión y el Tribunal *estatutariamente*, porque, una vez designados, sus miembros no pueden recibir instrucciones de sus gobiernos; el Consejo *procedimentalmente*, en la medida en que la instauración progresiva del voto mayoritario tiende a permitir la aparición de una voluntad distinta de la de los Estados que representan sus miembros. El aparato institucional, en la complejidad de sus relaciones entre órganos, es sin embargo la verdadera medida de la independencia orgánica. Ahora bien, ésta varía según el equilibrio de influencia de los componentes. La independencia es máxima en los actos que son de la competencia exclusiva de la Comisión (autorizaciones, sanciones, solicitud de actuación del Tribunal) o del Tribunal. No obstante, las decisiones más importantes—entre ellas los reglamentos—son tomadas por el Consejo a propuesta de la Comisión y con posterioridad a un diálogo entre ambos órganos, solicitándose generalmente el parecer del Parlamento y el Comité Económico y Social. Sólo en casos excepcionales el Parlamento europeo posee poder decisorio: «revisión menor» de la CECA y poderes presupuestarios todavía limitados.

c) *La autonomía de la organización* comunitaria queda garantizada, además, en tres planos:

1.º La Comunidad posee un orden jurídico autónomo, constituido por el conjunto de los Tratados y Actas emanados de las instituciones, por cuya primacía sobre los derechos nacionales y por cuya aplicabilidad directa vela el Tribunal de Justicia. La actuación de éste puede ser instada por la Comisión, un Estado miembro o un simple particular—individuo o empresa—. Estos últimos pueden invocar los reglamentos comunitarios ante los tribunales nacionales que pueden—y en última instancia deben—pedir la actuación del Tribunal a título prejudicial.

2.º *La independencia financiera*, adquirida progresivamente a partir de 1971, ha sido complementada en 1975 gracias a los recursos propios, directamente afectados al presupuesto comunitario. Se acompaña de un más amplio poder presupuestario del Parlamento europeo.

3.º La identidad comunitaria, en fin, está garantizada de cara al exterior: las funciones de *relaciones exteriores* correspondientes a los poderes puestos en común, son ejercidas por las instituciones comunitarias en nombre de los Estados miembros. Estos, de modo especial, han atribuido a la CEE competencia exclusiva para la negociación de Tratados relativos a su comercio exterior, en el marco de una política comercial común.

B) *Papel integrador de las instituciones: el funcionalismo*

Por original que sea, en tanto que estilo jurídico de organización, la supranacionalidad sólo alcanza, con todo, su verdadero relieve jurídico como pieza de una estrategia particular de integración: la estrategia funcional. Este método, que las circunstancias dictaran a la élite pro-

motora agrupada en torno a Jean Monnet y que es responsable de la construcción comunitaria, ambiciona alcanzar lo político dando un rodeo por lo «funcional», es decir, por lo económico esencialmente.

Para lograrlo, dicho método cuenta con el automatismo y la irreversibilidad de una doble dinámica ascendente (*spill over*) que conduce a ampliar el ámbito de competencia y, al mismo tiempo, a reforzar el poder de las instituciones supranacionales. Se puede considerar, además, que ambos movimientos se potencian mutuamente en una especie de vaivén o de proceso en espiral. En apoyo de este proceso, el funcionalismo confía en una cierta movilización psicológica de los grupos interesados y en un creciente fomento de la solidaridad.

Los elementos de una estrategia de esas características son, pues, los siguientes:

a) *El efecto de preparación material* conduce, automática e irreversiblemente, de un mercado común inspirado políticamente (integración económica estática) a una unión económica (dinámica) y finalmente a una unión política. Esta dinámica ascendente se basa en tres postulados:

1.º La prioridad operacional de la *Welfare Politics*, considerada como la actividad motriz de nuestras sociedades industriales avanzadas, sobre la *High Politics*, por el hecho de que aquélla se presta a la búsqueda de soluciones racionales, fundadas en la primacía otorgada al bien social y en la convergencia de intereses y, por tanto, independientes de la fuerza relativa de los interlocutores nacionales en presencia.

2.º La lógica integradora de los mecanismos económicos que, mediante la elección atinada del sector de partida, conduce a la fusión de los intereses nacionales, es decir, a la formación sucesiva de un espacio y una economía comunes.

3.º El carácter político del proceso, que procede de que, en las sociedades industriales modernas, la economía y la política pertenecen al mismo continuum.

b) *El motor psico-sociológico* del proceso reside en las actitudes de los grupos directamente interesados en éste, y cuyo número va también en aumento.

En primer término, se originan unas solidaridades de hecho que se expresan a través de la multiplicación de los «flujos de comunicación» y de la reestructuración transnacional de los grupos económicos y socioprofesionales. Tiene lugar entonces una verdadera transferencia de actitudes—demandas y apoyos—de las instituciones nacionales hacia las instancias comunitarias, debido a la superioridad funcional de las soluciones avanzadas por las últimas sobre las medidas que podrían tomar los Estados por separado. El carácter elitista que conserva esta evolución procede de que sólo afecta a una «eurosfera» de ámbitos restringidos y especializados que a menudo constituyen una especie de «ghettos» en el seno de sus respectivas organizaciones, limitándose el

impacto sobre la masa de esta reorientación de la fidelidad a una actitud de carácter «permisivo» o «positivo-no-comprometido».

c) *El papel estratégico de la organización supranacional* se desprende claramente de este contexto. Consiste en atribuir el máximo valor, en el seno de la estructura institucional, a la independencia respecto de intereses y voluntades estatales, con los fines siguientes:

— romper la autonomía inherente a los contextos funcionales, es decir, impedir que la integración se atasque en lo sectorial o en lo estático y velar, en cambio, porque prosiga su lógica ascendente;

— activar la transferencia de lealtades, intereses y actividades de los grupos específicos con los que la organización traba contactos directos, y

— dar, llegado el caso, un «empujón» al proceso ayudando directamente a la institución de grupos de presión transnacionales.

C) *Dinámica institucional: la politificación o federalización*

El carácter «intermediario» del procedimiento supranacional adquiere aquí todo su significado estratégico. No se trata, ante todo, de una categoría jurídica nueva situada entre las de lo internacional y de lo federal, de lo diplomático y de lo político. Se trata más bien de un tránsito y de un comienzo: el de una evolución progresiva del aparato institucional hacia formas cada vez más políticas. Puede decirse, en consecuencia, que el sistema comunitario se ha concebido como el de una sociedad «en vías de politificación». El «desfase» de este proceso se encuentra precisamente en la puesta en marcha de una organización compleja, antes que en el grado de solidaridad de hecho de la sociedad considerada, pero cuyos diferentes rasgos originales, los elementos de supranacionalidad que entraña, están destinados a reforzarse paralelamente a la dinámica ascendente de la integración funcional y de la solidaridad psico-sociológica, de modo que estos elementos prevalecen progresivamente sobre las técnicas de concierto intergubernamental y de negociación quasi diplomática. Para el grupo motor que ha concebido y lanzado la construcción comunitaria, está claro que esta politificación debía tomar la forma de una federación, de tal manera que el punto de llegada de la dinámica institucional se identificase, si no con un Estado federal clásico, sí al menos con una federación política de una especie inédita. En esta perspectiva, los diferentes órganos comunitarios daban la impresión de prefigurar los de un sistema federativo consumado y bastaba, para llegar a este último, con dejar a cada uno seguir su lógica propia y ajustar el equilibrio institucional global en función de tal modelo.

1.º *La Comisión, dentro de este esquema, estaba destinada a terminar siendo el gobierno federal europeo.*—Para ello, era preciso contar con un gradual reforzamiento de la influencia y las competencias de este órgano en cuanto instancia planificadora, iniciadora y mediadora

del sistema, dando progresivamente más importancia a su papel de orientación unitaria que a su papel conciliador, el cual debía pasar de forma más clara a instituciones de tipo parlamentario representativas de las distintas fuerzas de la sociedad europea. Su posición de gobierno responsable se encontraba por otra parte en marcha, en virtud del derecho que otorgan los Tratados a la Asamblea parlamentaria europea en el sentido de derribar a la Comisión.

2.º *El Parlamento europeo*, por su parte, debía extraer de su elección directa por sufragio universal—decidida en su momento—, una representatividad y una legitimidad que le permitiese jugar efectivamente su papel de control democrático. Esta efectividad debía adquirirse a través de una ampliación del derecho de censura después, lógicamente, del derecho de designación de la Comisión, así como del de participación igualitaria en el poder legislativo del Consejo y del monopolio del poder presupuestario, corolario de los recursos propios y de la autonomía financiera.

3.º La consecuencia lógica de la evolución así programada era evidentemente *la transformación, también gradual, del Consejo de Ministros en Cámara de los Estados o Senado de la Comunidad*. La generalización del sistema mayoritario—aun tratándose de mayorías cualificadas y ponderadas— le permitiría ser el órgano efectivo y eficaz de la participación de los gobiernos nacionales en el poder federal, de conformidad con el esquema bicameral del modelo clásico.

§ 3. EL SISTEMA COMUNITARIO EN LA PRÁCTICA

En la práctica, el «método comunitario» de trabajo se ha ajustado, en algunos puntos, a la distribución de los papeles establecidos por los Tratados. Tal sucede con las funciones del Tribunal de Justicia que se han desarrollado en el sentido previsto por la filosofía institucional de los promotores, haciendo del Tribunal no sólo una institución quasi federal, sino también un verdadero integrador político. Empero, el sistema ha sufrido modificaciones de sentido inverso en otros puntos y, tras la gran crisis institucional de 1965, una grave ruptura del equilibrio institucional fundamental debida, esencialmente, a la renuncia por el Consejo del recurso al voto mayoritario (mayoría cualificada y ponderada); hecho éste que no ha llegado a repararse aún de forma terminante con la aplicación de las medidas tomadas o proyectadas desde la Cumbre de París de 1974, a pesar del tiempo transcurrido. Al mismo tiempo el subdesarrollo democrático del sistema comunitario—debido a la representatividad indirecta y a la impotencia institucional del Parlamento europeo—ha tenido que esperar a 1979 para encontrar en la elección directa un remedio cuya eficacia real es todavía difícil de medir.

A) *La ruptura del equilibrio institucional*

Si se quiere apreciar objetivamente el estado del sistema comunitario tras la crisis de 1965 (*) y antes de que las «Cumbres de reactivación», y principalmente la de 1974, vengan a sentar las bases de un nuevo equilibrio, conviene distinguir cuidadosamente dos dinámicas. La dinámica de la integración funcional y de las competencias comunitarias cuyo éxito es real: las realizaciones alcanzadas son inesperadas respecto a lo que podría esperarse hace veinte años y la extensión del ámbito comunitario no cesa de proseguir. Verdaderamente, esto es lo más importante. Pero ello no impide constatar que la dinámica institucional se presenta de forma menos satisfactoria. Una serie de disfunciones graves se había desarrollado y se corría el riesgo de que se prolongasen si no se aplicaba el remedio.

1.º La primera se refiere a lo que puede llamarse la «desnaturalización» del dispositivo institucional establecido por los Tratados. Esta desnaturalización se hizo en el sentido de un reforzamiento del intergubernamentalismo a todos los niveles y en todos los estadios del proceso de adopción de decisiones, acentuando el factor «negociación» de la decisión y su capacidad de compromiso. La consecuencia de ello fue la burocratización de la Comisión, lo que se dejaba sentir a la vez en la despolitización de su composición y en la edulcoración de sus funciones de iniciativa, de mediación y de gestión. Se puede hablar, finalmente, de una tendencia general a la tecnocratización, en la medida en que la transferencia de competencias estatales se hacía a menudo de los parlamentos nacionales a manos no de una autoridad europea democrática, sino de un Consejo interministerial prácticamente «irresponsable», apoyado en una doble tecnocracia: «comunitaria» de la Comisión e intergubernamental del Coreper.

Esta tendencia, visible en el marco propiamente comunitario, se acentuaba además con la creación de mecanismos no previstos en los Tratados, de lo que puede temerse por lo demás que se haga poco caso de la necesaria unidad institucional del sistema europeo en torno al «núcleo comunitario».

De otro lado, positivo en este caso, hay que subrayar también, junto a la desnaturalización de los cometidos institucionales, la aparición de fenómenos de «engranaje», entre los cuales se destaca una imbricación cada vez más estrecha e irreversible de los destinos y de la vida de los Estados, hasta en sus estructuras profundas, y de la vida de la Comunidad; así como la ambivalencia que resulta de las actitudes de los representantes nacionales, tanto a nivel de administraciones como al de los diplomáticos y de los responsables políticos.

(*) Para un análisis detallado de esta situación y de sus causas, puede consultarse el artículo del autor titulado «La Communauté Européenne: qui décide?», y publicado en el número 224 de la revista *Economie et Humanisme*, julio-agosto 1975.

2.º Otra tendencia disfuncional grave residía en el debilitamiento del papel político de las instituciones comunitarias, incluido el Consejo. Es un hecho que después de 1965 los órganos de la Comunidad no se encontraban ya en disposición de dar el mismo juego político que antes. Esto hay que atribuirlo en parte a que tanto el Consejo como la Comisión se sumergieron en cuestiones técnicas más o menos secundarias que acaparaban su tiempo; y ésto sucede en el momento en que el tránsito al período definitivo reclama el hallazgo de una serie de políticas comunes, el desarrollo de una actividad legislativa auténtica y la puesta en marcha de un permanente proceso constituyente, con el doble fin ya fijado de la Unión económica y monetaria y de la Unión política. La Comunidad sufría así la falta de un verdadero «leadership» político, que el descenso de la Comisión desde 1965 dejó vacante, mientras que el Consejo en su forma legal no parecía capaz de ejercerlo eficaz y democráticamente. Bajo la apariencia bicéfala del «Tándem», la Comunidad había terminado siendo políticamente acéfala y muda. Y se encontraba en la obligación de recurrir a la dramatización de las «Cumbres» para desbloquear el proceso integrador.

3.º En este contexto era donde se hacía sentir con crudeza la mayor disfunción del sistema: *la desaparición del Parlamento europeo*. Su oscurecimiento aparecía como el testimonio del fracaso de la Comunidad en la tarea de desarrollar, junto a su «esfera burocrática», una auténtica «esfera política» europea con la multiplicidad de elementos que ello supone y que en el plano europeo apenas están más que esbozados aún: un consenso del conjunto de la Comunidad manifestado y nutrido por medios de comunicación del pensamiento; organizaciones políticas que concilian los intereses en función de las pautas aceptadas; la incitación que experimentarían los grupos de presión hacia un comportamiento parecido; y, sobre todo, finalmente, la existencia de un personal político especializado que asuma funciones de representación, de educación y de formación de decisiones.

En lugar de ser, como había terminado siendo, un grupo de presión entre los demás que intervienen en el proceso comunitario, el Parlamento europeo debe realizar su vocación: la de ser el lugar por excelencia en que las diversas influencias se confronten para lograr el equilibrio y se liberen de sus contradicciones para generar una voluntad común.

Es un papel irremplazable que ni el Consejo ni la Comisión están en condiciones de desempeñar válidamente. Incluso en la hipótesis de que se dieran relaciones más equilibradas entre el Consejo y la Comisión, o aun para instaurarlas, el reforzamiento de la posición del Parlamento aparecía, pues, como una de las mayores exigencias de la Comunidad una vez que ésta hubo alcanzado su «velocidad de crucero».

B) *El nuevo equilibrio y su alcance*

A la luz del análisis que precede se aprecia mejor hasta qué punto eran adecuados los remedios preconizados por la Cumbre de París de diciembre de 1974.

1.º La vuelta del voto mayoritario en el seno del Consejo era la medida clave que se imponía para desbloquear el sistema. Y ello porque es claro que la principal responsable de la señalada ruptura del equilibrio institucional comunitario era la práctica generalizada de la unanimidad—que desplaza de su sitio a la mayoría cualificada y ponderada o más bien la práctica de la «decisión concertada», que excluye todo voto y se funda esencialmente en el compromiso entre los intereses nacionales. Tal práctica desposee de hecho a la Comisión de su papel de «amigable componedor» de los Estados miembros, al reducir el alcance de la exclusividad de su derecho de iniciativa, desde el momento en que es tan fácil para el Consejo acoger sus propuestas como apartarse de ellas. Esto convirtió al Consejo en «el órgano todopoderoso de la no decisión comunitaria», siendo el compromiso tanto más difícil de alcanzar cuanto mayor importancia presente el problema. De ahí el número de propuestas sin resultado y de expedientes en suspenso que existían en la Comunidad. Por eso era esencial la vuelta al voto mayoritario previsto por los Tratados. Si hay que lamentar que esta vuelta se lleve a cabo aún con una prudencia y una lentitud exageradas, no es menos cierto que está en marcha y que es susceptible de verse favorecida por las otras dos medidas de reequilibrio.

2.º *La transformación de las «Cumbres» en un Consejo Europeo*—actuando a la vez como reparador e impulsor de la dinámica funcionalista y como instancia suprema de cooperación política—ha dotado virtualmente a la Europa en vías de integración del *leadership* político necesario, sin negar para ello su papel político de iniciativa a la Comisión, la cual, por otra parte, está presente en sus reuniones.

La acción del Consejo Europeo, aunque podríamos lamentar aquí sus lentitudes y demoras, no ha dejado de ser beneficiosa. Le debemos el Sistema Monetario Europeo y mañana sin duda otros «acuerdos-leyes» que balicen la ruta hacia la Unión Económica y Monetaria y que han de ser administrados por las instituciones comunitarias.

Le debemos también el reforzamiento político de la identidad europea en el seno de las relaciones internacionales gracias al puente tendido, para lo venidero, entre las opciones de *High Politics* y una política exterior de la Comunidad cada vez más activa en numerosos terrenos: relaciones comerciales, cooperación para el desarrollo, presencia en el seno de las grandes tribunas internacionales, diálogo con otras entidades regionales...

3.º *La elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo*, efectuada en junio de 1979, ha venido a dotar al sistema comunitario de una legitimidad democrática al fin asegurada. A decir verdad,

la primera consulta electoral no quedó exenta de ambigüedad. Lo que verdaderamente estaba en juego allí resultó velado muchas veces por motivaciones y cálculos nacionales. Las internacionales de los partidos que se enfrentaron no constituyen, en ocasiones, otra cosa que amalgamas heterogéneas, las cuales, más que facilitar, entorpecen los agrupamientos fundamentales que quedan por hacer.

Pero el Parlamento Europeo elegido mediante el sufragio universal de los ciudadanos de Europa existe. Y el sentido de la historia camina, en lo sucesivo, junto a él.

El equilibrio nuevo que crean conjuntamente la elección directa del Parlamento Europeo y la constitución del Consejo Europeo posee una naturaleza profundamente diferente del antiguo. Este, ante todo, sacaba a escena los dos elementos de autoridad común de dirección y decisión que forman el «Tándem Consejo-Comisión», con arreglo a un sistema de «checks and balances» entre el principio supranacional encarnado por la segunda y los intereses nacionales representados por el primero. En este estadio la Asamblea parlamentaria constituía más bien una fuerza de apoyo de la supranacionalidad, susceptible de ser utilizada por la Comisión. Pero ésta sólo ha actuado así, por desgracia, de forma insuficiente y con retraso.

Ahora la partida va a jugarse sin duda entre el Parlamento Europeo elegido y el Consejo Europeo en la cumbre. La emergencia y potenciación de estas dos instituciones capitales instauran una dinámica de naturaleza y lógica diferentes que, analógicamente, podría calificarse de «orleanista» al reforzar simultáneamente dos órganos que expresan principios antitéticos de legitimidad. Al igual que los ministros de la Monarquía de Julio, acuartelados entre el Parlamento y la Corona, la Comisión se halla en el lugar apropiado para desarrollar, respecto a la nueva pareja Consejo Europeo-Parlamento, una estrategia sutil y adaptadora, atenta a la eficacia, al tiempo que fiel a la finalidad histórica de la empresa comunitaria.

La restauración y la reactualización de esta finalidad histórica, durante demasiado tiempo oscurecida por el subterfugio, la opacidad tecnocrática y las sucesivas crisis de la vía funcionalista, aparece nuevamente hoy como la esencia misma del combate europeo. Cabe desear —y esperar— que el Consejo, el Parlamento y la Comisión rivalicen pronto en la consecución de tal designio. Pero habrá de ser, naturalmente, el Parlamento Europeo el que termine convirtiéndose más pronto o más tarde en el elemento decisivo del proceso de repolitización. Porque es el único capaz de expresar —a pesar de sus presentes balbuceos— esta conciencia política popular que es la condición necesaria para el advenimiento político de Europa.

II. El advenimiento político de Europa

Una integración de Estados y de pueblos merece propiamente el nombre de política en la medida en que suponga la puesta en común de un proyecto global de sociedad, de devenir histórico y, por consiguiente, la respuesta común a los grandes retos de la época, la común resolución de los problemas y la persecución de comunes objetivos de naturaleza política. El nivel de «politización» alcanzado por la Comunidad en vías de integración, por tanto, no está en función sólo de la amplitud material de sus competencias, sino sobre todo del alcance, de la «agresividad» política de las materias y áreas que le sean transferidas. Con otras palabras, la «repolitización» del proyecto europeo pasa por la *definición de nuevos objetivos*, orientados más claramente, y con estilo más actual, hacia la finalidad política inicial de la empresa comunitaria. Pero tal orientación se encuentra, a su vez, como acabamos de ver, directamente ligada al despertar de una conciencia política europea y a la corrección de una de las debilidades fundamentales de la estrategia funcionalista: la insuficiencia de su soporte psicológico e ideológico.

§ 1. EL DESPERTAR DE UNA CONCIENCIA POLÍTICA EUROPEA

La creación de esta conciencia política popular es tanto más indispensable cuanto que la empresa comunitaria afecta, de forma cada vez más directa y fundamental, la vida cotidiana de las mujeres y hombres de nuestros países. Esto significa que a estas mujeres y a estos hombres es urgente darles una imagen de Europa más humana y más exultante que la de tarifas aduaneras o precios agrícolas. Esto significa también que los ciudadanos, que se sienten afectados de forma concreta e inmediata por el contenido de la política europea, ya no pueden desentenderse de su formulación sin renunciar de un solo golpe a las más esenciales conquistas de la democracia.

A) *El «consenso permisivo» de la opinión pública*

Ahora bien, ¿qué hay del papel de la opinión pública en el movimiento de integración europea, tanto en el pasado como en el momento presente? Algunos han creído descubrir, tras un difuso apoyo inicial de los europeos a la construcción comunitaria, una actitud de creciente indiferencia. Sin embargo, este aserto se ha visto absoluta y continuamente desmentido por los resultados de los más serios sondeos de opinión. Estos, por el contrario, manifiestan la aceptación constante y clara de una neta mayoría de ciudadanos—al menos en los seis miembros del comienzo y en Irlanda— a favor de la realización rápida y plena de una verdadera unión europea y de un gobierno europeo. Esta adhesión encuentra su porcentaje más elevado entre los jóvenes (aunque resulte difícil distinguir a veces si es por europeísmo consciente o sólo

por cosmopolitismo) y entre los intelectuales. Sólo que, si se analiza de cerca la naturaleza de tal adhesión, incluyendo la de estos dos grupos, cabe apreciar que se trata de una actitud indudablemente positiva, pero que ha de calificarse de «positivo-no-comprometida», es decir, que la toma de postura favorable, de orden puramente racional, no viene seguida de ninguna verdadera disposición volitiva y movilizadora capaz de empujar a la acción, y mucho menos a la acción política radical. Esto es tanto como decir que el consenso de la opinión pública de cara a la empresa europea, y de su prosecución hasta sus últimas consecuencias políticas, es de naturaleza permisiva, pero que—a falta de compromiso político masivo y de voluntad popular que apremie—la suerte de la empresa sigue dependiendo de la iniciativa y la acción exclusivas de los dirigentes políticos.

La preparación, el desarrollo y los resultados de la primera elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo no han venido, la verdad sea dicha, a aportar a esta situación cambio significativo alguno. A pesar de la ambigua amalgama de motivaciones nacionales y europeas, en despecho incluso de la tasa de abstención relativamente elevada, pero que expresa (salvo en Gran Bretaña) el desconcierto del elector ante la novedad y, sobre todo, ante el alcance de lo que se le ha pedido, el escrutinio ha venido a manifestar nuevamente, a la postre, el apoyo latente de la opinión pública hacia el designio europeo, pero también su débil compromiso en lo que se refiere a su actual problemática.

La responsabilidad política de esta situación de hecho, con todos los peligros de bloqueo que implica, hay que atribuirlos sin duda alguna al método funcionalista aplicado para integrar a Europa o, más bien, a la ideología latente que está en su base y que la actuación del nuevo Parlamento, evidentemente, no ha podido repudiar o reformar todavía.

B) *La ideología europea*

Que el rodeo de la integración económica haya podido ir encaminado a preparar en cierto modo la vía de la unificación política, es algo que nadie podrá poner en duda. El error estuvo en creer que la instauración de un sistema político nuevo podría resultar finalmente tras un proceso puramente racional referido a la lógica económica del bienestar; que un proyecto político y un poder político auténticos nacerían espontáneamente de los cálculos de la *Welfare Politics*. La experiencia de veinte años demuestra que siempre que se planteó entre los Seis, después entre los Nueve, una divergencia política importante—en particular en esas áreas de *High Politics* que son los Asuntos Exteriores y la Defensa—el resultado ha sido el estancamiento técnico de la construcción europea. De forma que el mismo éxito técnico de la empresa aparecía estrechamente condicionado por la existencia y el mantenimiento de un consenso político fundamental entre los gobiernos. Es bien sabido, por otra parte, que la historia comunitaria es mucho

menos la de una construcción continua arrastrada por la lógica del bienestar que la de una serie de «crisis» seguida de «relanzamientos», es decir, de actos de invención y de voluntad política. Es indudable que esos diversos relanzamientos han salvado siempre la empresa y la han hecho progresar en el marco de sus objetivos funcionales. El gran relanzamiento de la Cumbre de La Haya, en diciembre de 1969, prolongada en las Cumbres de París de 1972 y 1974, ha venido a reafirmar incluso la finalidad política de esta empresa europea. Ningún relanzamiento, incluido este último, ha sido ni parece ser capaz de hacer franquear a la Comunidad europea el umbral de lo político.

La razón de esta impotencia reside, sin duda, en la naturaleza del dispositivo ideológico y, por lo tanto, psicológico utilizado por el método funcionalista. Este deposita su confianza en una cierta movilización psicológica o, más bien, en un aprendizaje (*learning process*) de los individuos y grupos interesados que actúe a favor de las soluciones comunitarias; pero se trata de una adhesión puramente racional fundada en la consideración de la superioridad funcional de estas soluciones, en las medidas que podrían tomar los Estados nacionales por separado. Así, el famoso «efecto de arrastre» (*spill over*) del funcionalismo se basa en el apoyo que encuentra la lógica integradora del *Welfare* en el interés de los grupos socioeconómicos, y que lleva a éstos a presionar a los gobiernos nacionales en el sentido de que se fortalezcan los mecanismos comunitarios. Ahora bien, el apoyo de tales grupos es siempre científico, aleatorio y coyuntural solamente, ligado de una manera muy precisa a la consideración de intereses particulares frente a medidas comunitarias determinadas.

El apoyo susceptible de elevar el sistema comunitario al plano del ser político habría de poseer una naturaleza distinta: un apoyo popular comprometido de cara a la empresa europea considerada globalmente y en su lógica política, que es una lógica afectiva tanto como racional; una fidelidad creciente de la opinión ante Europa que legitime la sustitución de los Estados nacionales por aquella, en su calidad de actor histórico de primer plano.

Ahora bien, una vez más la vía funcionalista de integración tiende a desmovilizar a la opinión pública, a acantonarla en un apoyo pasivo. Y es que crea la ilusión de que «Europa se hace ella sola» y, a la vez, el sentimiento de que su construcción es puro asunto de especialistas y técnicos, de acuerdo con métodos que escapan a la comprensión de la opinión y a su influencia. Encontramos nuevamente aquí la debilidad congénita del funcionalismo, que es su debilidad ideológica.

El error fundamental está en haber confiado en que la Política, que es el gobierno de los hombres, puede reducirse a la *Welfare Politics* y a la administración de las cosas. Está en haber creído posible que un sistema político de nuevo cuño puede derivar de un puro cálculo racional de utilidad económica y en haber terminado degradando la

idea de «Europa» de la esfera de los valores a la de la intendencia. Está, en una palabra, en haberse inspirado en una base doctrinal que no es otra que la ideología tecnocrática de la sociedad de consumo...

La creación del Consejo Europeo ha venido a confirmar y concretar la «voluntad política» de los gobiernos miembros con vistas a la prosecución, profundización y ampliación de la construcción comunitaria y a la afirmación cada vez más fuerte de la «identidad europea».

La elección directa del Parlamento Europeo viene a su vez a dotar a Europa de un instrumento de concienciación política y de convergencia de las fuerzas de integración.

Con esta doble invocación en marcha, la empresa europea no podrá darse un respiro ni beneficiarse del apoyo popular activo—que, por sí solo, le hará llegar al verdadero plano de lo político—, sin darse justificaciones doctrinales y objetivos operacionales de carácter resueltamente político también. No es concebible, en efecto, que la opinión experimente el empuje movilizador necesario para el «salto cualitativo» que se impone, actuando sólo a partir de las motivaciones y perspectivas en que el funcionalismo estaba acantonado. Únicamente pueden activar esta fuerza popular respuestas europeas comunes y solidarias a problemas tales como el empleo y demás aspectos de la crisis económica, el deterioro del medio ambiente y de la calidad de la vida, la creciente influencia de las firmas multinacionales sobre las decisiones macroeconómicas y, por tanto, políticas, las disparidades del desarrollo regional... o incluso a los problemas mundiales del hambre, la paz y la libertad. Al mismo tiempo la redefinición del proyecto europeo y la actualización de sus objetivos aparece como la *cuestión previa* de todo progreso.

§ 2. LA REDEFINICIÓN DEL PROYECTO EUROPEO

Los objetivos iniciales de la construcción europea, tal como fueron concebidos en esta óptica gradualista y en función del contexto político de 1950, eran triples:

— ante todo, la reconciliación y el acercamiento entre los pueblos de Europa occidental con la mira puesta en terminar con divisiones seculares que habían llegado a ser cada vez más devastadoras;

— después, la recuperación material y el desarrollo del nivel de vida de estos pueblos a través de la integración económica de sus Estados, y

— en fin, la garantía solidaria del régimen democrático liberal común a los Estados de Europa occidental, amenazados por los totalitarismos contemporáneos.

Estos objetivos de concordia y de crecimiento internos siguen siendo, desde luego, plenamente válidos. Pero el éxito de la construcción

comunitaria y la perspectiva de su segunda ampliación determinan que hoy se considere a tales objetivos como alcanzados en gran medida y que no pueda esperarse, en consecuencia, que susciten por sí solos el entusiasmo y anhelo necesarios para la prosecución de una empresa dinámica. También, la triple demanda de adhesión de Grecia, España y Portugal, al día siguiente mismo de su liberación de las redes del totalitarismo ha venido a devolver toda su actualidad al tercer objetivo inicial, al ver los Estados candidatos en la Comunidad, sin ningún género de duda, la necesaria garantía de la democracia recobrada. Puede, no obstante, dudarse que esta innovación conservase su fuerza si la acción comunitaria no contribuyese a dotar a estos nuevos regímenes de un contenido más rico que el simple respeto a las reglas de la democracia formal...

A) *La prioridad de la empresa europea*

La búsqueda de nuevos objetivos viene, pues, exigida tanto por el hecho político de la segunda ampliación como por el éxito, muy imperfecto aún, pero real, de la integración económica. Lo es también por este hecho: a medida que aumentan los provechos de la empresa común, surgen nuevos problemas y se desarrolla una serie de contradicciones y de distorsiones que no se superarán espontáneamente, sin un esfuerzo de imaginación y una voluntad resuelta.

En fin y, quizá sobre todo, el mundo de 1980 es un mundo radicalmente diferente del de hace veinticinco años. Mientras la construcción europea seguía la vía diseñada por sus promotores, el medio ambiente físico, técnico y político global del planeta experimentaba una mutación fundamental marcada por la explosión demográfica, la descolonización, la emergencia del Tercer Mundo, la *détente* entre los bloques, el desafío americano, el japonés después, la presencia de la China, el movimiento contestario y, finalmente, la crisis de la energía y del sistema económico mundial... A este mundo y a sus retos deben hacer frente en lo sucesivo los objetivos de la construcción europea.

La incapacidad de que han dado prueba hasta ahora gobiernos europeos y «eurócratas» para adaptar el proyecto inicial a una situación mundial en plena mudanza no debe, a pesar de todo, confundirnos. Los promotores de la construcción europea habían concebido ésta como una anticipación creadora conforme con las exigencias de la Historia. La evolución no solamente ha confirmado, sino que ha rebasado sus expectativas y el proyecto que ellos habían forjado conserva todo su insustituible valor. No es, pues, cuestión de modificarlo de ninguna manera—y aún menos de abandonarlo—, sino de conservarlo en función de lo que se ha hecho en su nombre desde hace veinte años, y de articularlo sobre una nueva problemática política en función de lo que ha cambiado en el resto del mundo.

Conviene afirmar abiertamente antes que nada la prioridad que debe otorgarse a la unificación política, tanto como a la económica, de Europa, a su Federación en una palabra, como lugar de paso obligado hacia las reestructuraciones profundas que reclama un mundo cambiante. Entre todas las opciones posibles y defendibles que nos solicitan, la Comunidad europea constituye nuestra alternativa primordial por razones realistas e idealistas a la vez. Desde un punto de vista realista, hemos ido ya demasiado lejos en la vía de la integración para no estar obligados a coronarla plenamente. Desde ahora, el funcionamiento y el porvenir de la Comunidad afectan directamente a los intereses de los más diversos grupos y a las condiciones de vida mismas de nuestra población. Pero, al mismo tiempo, parece que todos los grandes objetivos humanistas cuya realización deben perseguir hoy las naciones europeas, fieles a sus valores comunes, por los medios diplomáticos restringidos propios, podrían ser reasumidos por la Europa comunitaria con incomparables oportunidades de éxito y efectividad. Europa es de hecho nuestro único proyecto civilizador y nuestro único instrumento de poder, cooperación y paz a la altura de la época.

Gracias a lo que se ha avanzado en la vía de la integración europea y dentro del marco comunitario, las pequeñas y medianas potencias europeas pueden disponer ya de una influencia internacional sin proporción con su fuerza y su extensión. Confiando a la empresa europea una prioridad absoluta se aseguran la participación futura en una política de gran potencia.

Proclamada así la prioridad de la empresa europea, resta por garantizar su finalidad política de una forma más clara y sobre todo más efectiva que en el pasado; y, por otra parte, imprimirle una doble reorientación interna y externa, para permitirle responder mejor a las motivaciones actuales de las diversas categorías de europeos afectados por ella.

B) *La finalidad política de la empresa europea*

Todo destino histórico tiene un soporte de poder. Por ello, el fin directo de la empresa europea es crear, sobre la base de una potencia económica creciente, un poder político capaz de jugar un papel propio en el mundo de hoy.

En lo sucesivo, es posible y necesario redefinir la finalidad política de la Europa comunitaria en el sentido de dar a los pueblos europeos el señorío de su destino y la capacidad de pesar sobre el de la Humanidad entera. Partiendo de ahí, la construcción comunitaria puede dejar de ser el puro negocio de intendencia e interés mercantil en que corre el riesgo de degenerar, para ser de nuevo el gran designio histórico, la idea política revolucionaria de sus pioneros: crear, bajo la forma de un conjunto federativo plurinacional abierto, cooperativo y pacífico, un nuevo actor histórico capital, una comunidad histórica

nueva adaptada a la situación de este último tercio del siglo xx. Si la ley suprema de una comunidad histórica es conservar la posibilidad de decidir por sí misma su propio destino, está claro que la vida de las comunidades nacionales de Europa occidental viene desde ahora determinada por fenómenos que no pueden controlarse ya dentro de los marcos territoriales sobre los que se extiende la soberanía nacional. El control de estos fenómenos exige la instauración de un nivel supranacional de conciencia y decisión.

Dentro del contexto estratégico y tecnológico actual, los Estados-nación europeos tienen menos capacidad que nunca para garantizar eficazmente la libertad y la promoción de sus pueblos. Ya se trate de seguridad o de modernización, la Europa comunitaria es la más pequeña dimensión compatible con la independencia y con la voluntad de dejar sentir su peso en los asuntos del mundo. El silencio de Europa, tan dolorosamente sentido en los asuntos de Vietnam, del Medio Oriente, de Checoslovaquia, de Camboya o de Irán, es la consecuencia de un hecho: los Estados europeos no contarán mientras la Europa política no exista. Se hace la política que se está en condiciones de hacer: la unificación política daría más oportunidades a Europa que todas las proclamaciones abstractas de autonomía, que todas las veleidades de *partnership* atlántico o de apertura al Este.

C) *Hacer Europa, ¿para qué?*

El sentido de la opción europea no puede reducirse, sin embargo, a este objetivo de autodeterminación y de potencia. Lograda ésta, la verdadera pregunta seguirá siendo para qué ha de servir el poderío europeo. Hacer Europa, ¿para qué? Interviene en este punto la doble reorientación del proyecto europeo que se anunció más atrás.

1.º *En el ámbito de los objetivos internos* de la Comunidad, hay que imprimir un nuevo significado a la empresa desplazando el acento del factor puramente económico sobre el factor humano. Ello supone una verdadera política europea de la sociedad, inventando un estilo propiamente europeo de modernidad, en que la calidad de la persona y la calidad de la vida sean la preocupación prioritaria, con todo lo que ello trae consigo en materia de planificación democrática, de desarrollo regional, de protección del medio ambiente natural y urbano, de igualdad de oportunidades para todos, de educación y de ocio creador, de participación generalizada...

Lo que justifica la unidad y la independencia de Europa es que ésta, al reencontrar su identidad, es capaz de actuar mejor y de aportar más al resto del mundo que aceptando su «americanización» o su «sovietización». Si los pueblos que han aportado a la Humanidad las luces de la fe y de la razón quieren seguir siendo fieles a su vocación histórica, les urge dejar atrás el estadio de las similitudes para promover juntos un «proyecto civilizador» propio y para inven-

tar una vía europea hacia la modernidad que acepte el reto contestatario, purificando la sociedad de consumo de sus tendencias a la masificación y a la alienación.

A este respecto, la originalidad del modelo europeo no puede cifrarse evidentemente en el ámbito de los medios y equipos—pues la tecnología es uniforme y universal—, pero sí en el ámbito del estilo y de las finalidades: una originalidad cultural y ética consistente en poner resueltamente al servicio de la persona los aparatos técnicos y sociales, en descubrir soluciones humanizadoras para los problemas más contemporáneos.

Un modelo semejante aparece también como la única oportunidad de desbloquear nuestros sistemas sociopolíticos nacionales y de reanimar, de salvar incluso, la democracia. Constatamos todos los días la inmensa dificultad—por no decir la impotencia—que encuentran nuestros Estados democráticos nacionales cuando se esfuerzan en dominar y llevar a término el programa material.

La virtud de la construcción europea radica en que a través suya puede acertar a ejercerse al fin la exigencia esencial de toda gestión moderna en la esfera política: la innovación. Radica en que es posible encontrar, aprobar y aplicar una solución a una serie de problemas económicos, sociales y culturales que nuestros sistemas nacionales, más o menos bloqueados, se muestran incapaces de resolver.

Cabe, en fin, esperar de Europa que opere la síntesis—tan difícil, pero sin la cual la participación es una engañifa—entre democracia política y democracia económico-social y que logre el milagro federativo de una «unidad que diversifica». Europa aparecería por derecho propio como poseedora de un significado universal, como un modelo de desarrollo y de convivencia humana atractivo para otros continentes y, en fin, como un modelo de futuro para la humanidad más que como simple solución a los problemas europeos.

2.º La segunda reorientación, capaz de dar un nuevo significado a la actuación comunitaria, consiste precisamente en desplazar el acento de los objetivos puramente internos de una construcción que sólo aproveche a sus miembros, *hacia la definición de una política exterior de la Europa integrada.*

¿Qué va a hacer Europa con su prosperidad y su influencia recobrados? Sólo podrá escapar a la tentación del poder por el poder orientando éste, desde el principio y muy conscientemente, hacia finalidades universales de paz y solidaridad. Es hora, pues—y, en lo sucesivo, posible—de que la gran potencia europea ocupe su propio lugar respecto al resto del mundo, de que defina de nuevo y de forma evolutiva sus relaciones con las superpotencias y también con los nuevos centros de poder que se desarrollan tras el fin del periodo de bipolaridad rígida. En una palabra, que en la prosecución de una finalidad universal de pacificación, de desarrollo y de liberación, busque la vía de la identidad europea.

§ 3. LA IDENTIDAD EUROPEA Y LA VOCACIÓN DE EUROPA EN EL MUNDO

El fin directo de la construcción europea es crear un poder capaz de jugar un papel propio en el mundo de hoy. Pero nuestra tradición personalista y universalista no puede quedar satisfecha, evidentemente, con esta significación inmediata e instrumental; no puede aceptar que la integración europea venga a reproducir, pura y simplemente, lo acaecido con la creación de los Estados-nación, ni que la Europa federal haga de la búsqueda de poder un fin en sí mismo y se contente con reemplazar a estos Estados poniendo en lugar suyo un actor más eficaz en el gran juego de las rivalidades internacionales.

Es decir, que la empresa de integración de la Europa occidental sólo tiene sentido incardinada desde el primer momento y muy conscientemente, en una finalidad más elevada: la finalidad mundial; sólo tiene sentido inserta en un contexto más amplio en que actúe sin disolverse.

La verdadera cuestión que se plantea es, pues, la siguiente: ¿para qué ha de servir el poderío europeo? ¿Cuál ha de ser el papel de Europa en el mundo? Ahora bien, este papel se desdobra en tres: crear un instrumento de paz universal, jugando un papel mediador entre las actuales superpotencias; constituir una herramienta de desarrollo solidario de la Humanidad y, en particular, de promoción del Tercer Mundo; crear un modelo inédito de convivencia humana, volviendo a ser un foco autónomo de civilización.

En estas tres direcciones se han dado ya importantes pasos. El increíble crecimiento de las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas en el curso de los veinticinco últimos años ha sobrepasado incluso la que los Tratados permitan vislumbrar. Junto a desarrollos inducidos por estas tratados—como los sistemas de asociación, las negociaciones en el marco del GATT y, también, finalizado el período transitorio, la política comercial común convertida en competencia comunitaria exclusiva—la actuación de la Comisión y la jurisprudencia del Tribunal han permitido una «*exteriorización*» progresiva de las políticas que han llegado a ser comunes—agrícola, de transportes, etc.—, haciendo de la Comunidad un actor cada vez más importante de la escena internacional.

La Comunidad ha podido concebir así políticas de conjunto de cara a ciertas regiones del mundo, como el Mediterráneo o los países ACP (África-Caribe-Pacífico). La institucionalización del Consejo Europeo ha permitido franquear un nuevo umbral al crear una nueva instancia de globalización al más alto nivel político, en la cual la Comisión está, por añadidura, presente en la persona de su presidente y que en la política exterior comunitaria y la cooperación política de los Nueve pueden ser articuladas de forma coherente. Experimentado ya en el curso de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, este método global conduce particularmente a grandes

«diálogos» con otras Potencias, Grupos de países o Regiones organizadas, como el diálogo euro-árabe.

Después que el Tercer Mundo, el cual ha captado en seguida el alcance actual y el futuro de una Europa integrada, se ha hecho representar masivamente en Bruselas sin escatimar reivindicaciones ni llamamientos, especialmente en el seno de la CNUCED, las demás Potencias occidentales industrializadas, la China y, a su estilo reticente, la URSS, se han visto inducidas a reconocer la identidad europea y su peso internacional.

Así, la Europa comunitaria juega ya en el mundo un papel que no hay que subestimar, mientras la imagen que los demás se hacen de su realidad y de su fuerza, los reproches y reconvenções que le dirigen, la obligan cada vez más a comportarse como un verdadero actor internacional. En condiciones normales, este papel debe ampliarse con la entrada en la Comunidad de tres nuevos Estados susceptibles—especialmente España—de abrir nuevos horizontes, en dirección a América Latina, sobre todo, al tiempo que se refuerza la fachada mediterránea.

Todo esto, que existe y no debe despreciarse, poco tiene que ver con lo que representaría una Europa unificada políticamente, conforme a la finalidad de sus progenitores y capaz de definir, en particular, una verdadera política exterior común, tal como lo plantea el capítulo II del Informe Tindemans. Hablando con una sola voz en todos los foros mundiales y en todos los organismos occidentales de cooperación—de la OTAN a la Agencia Internacional de la Energía—la Federación europea estaría entonces auténticamente en condiciones de ser ese triple factor de paz, de desarrollo y de civilización al que nos hemos referido.

A) *Europa, factor de paz*

El alcance de un proyecto integrador apropiado para Europa sobrepasa con mucho la satisfacción de las necesidades internas de esta comunidad. Esta cobra su pleno sentido en una perspectiva planetaria, ordenada al bien común de la Humanidad, y apunta el establecimiento de un orden mundial digno de este nombre, es decir, de una paz duradera fundada en la justicia y la cooperación. Una Federación europea sería capaz de perseguir esta finalidad universal de pacificación jugando un doble papel en los asuntos mundiales: un papel iniciador y un papel mediador.

Con su mera existencia, la construcción europea juega ya un papel ejemplar, proporcionando un modelo a otras agrupaciones de pueblos o al menos inspirando la puesta en marcha de análogos procesos en otras regiones del mundo. Ahora bien, hemos dicho que, en la perspectiva realista de una mundialización progresiva, una etapa importante podría y debería consistir en la formación de conjuntos políticos

regionales. Parece, en efecto, que, dentro de un contexto en el que las relaciones internacionales seguirán siendo reguladas, durante mucho tiempo aún, en términos de fuerza—al menos en parte—, una situación de relativo equilibrio entre potencias de igual tamaño sería preferible, como etapa intermedia, a una situación hegemónica en la que dos o tres superpotencias se aseguran por acuerdo tácito o explícito un reparto del mundo en «zonas de influencia».

Así, encabezando un proceso de regionalización del sistema mundial, la Europa integrada se muestra como decisiva etapa hacia un orden mundial más armonioso. Este podría concretarse e institucionalizarse en una reestructuración fundamental de las Naciones Unidas que apuntaría a una regionalización de esta organización, en lo que se refiere tanto a la articulación de actuaciones como a la toma de decisiones. La estructura del Consejo de Seguridad y sus sistema de votación deberían ser modificados en tal sentido, con objeto de convertirle en un órgano de pacificación más efectivo al fundarse en el concierto de unos conjuntos regionales mejor estructurados y progresivamente integrados, reemplazando al actual monopolio de las grandes potencias. En espera de esta transformación global, una Europa políticamente unificada podría—gracias a su poder, a su posición geográfica y a sus componentes socio-culturales—desempeñar una *papel mediador* entre las dos superpotencias industriales actuales. Al ser sin duda igual a los Estados Unidos y la URSS antes de fin de siglo y superior al Japón, la Federación europea podría cooperar con las demás grandes potencias sobre bases distintas a las que hoy podemos imaginar. Y, presionadas por esta concurrencia, estas potencias serían inducidas, sin duda, a nuevos y espectaculares proyectos de progreso mundial.

Pero la existencia de una Europa políticamente integrada ayudaría mucho a otras potencias importantes a aproximarse y a coordinar sus esfuerzos con vistas a proyectos comunes. En particular, es fácil imaginar que el Japón, que es ya la segunda potencia económica del mundo no comunista delante, de Alemania Federal, y que tiene miedo a la dominación americana, aceptaría de mejor grado colaborar si Europa como tal estuviera presente.

Por otra parte, esta Europa fuerte y organizada no dejaría a la URSS otra opción que la de una cooperación pacífica, entre interlocutores iguales, con Europa occidental. La *détente* y la apertura al Este dejarían de ser entonces pías intenciones o temas de discursos, y las Conferencias sobre la seguridad europea alcanzarían su verdadera dimensión. La conclusión de un Acuerdo regional de seguridad europea, conforme al sistema prevista en la Carta de las Naciones Unidas, podría esperarse con una probabilidad infinitamente mayor.

Los Estados Unidos, por su parte, sacarían un gran beneficio de esta situación: la aparición de una gran potencia realmente competitiva en Occidente les obligaría a reflexionar mejor acerca de sus

objetivos de futuro, a organizar mejor el uso de sus recursos y, al forzarles a compartir las responsabilidades mundiales sobre la base del *partnership*, les salvaría de la megalomanía y de las tentaciones de grandeza.

Así, una Europa política, económica y culturalmente fuerte podría constituir un instrumento irremplazable de paz, jugando este papel de contrapeso, intermediario y catalizador, en un proceso que conduzca a las grandes potencias a normalizar sus relaciones, a poner término a la carrera de armamentos y, finalmente, a abrirse a la colaboración. Contribuiría de forma decisiva a *crear un estado de relativo equilibrio que ya no sería un equilibrio de terror, sino de complementariedad, propicio al intercambio y a la cooperación.*

B) *Europa, factor de desarrollo*

Si bien admitimos que la política mediadora de una Europa unificada debe ser intentada y puede lograrse, aquélla no constituye, sin embargo, un fin en sí mismo. No es más que una estrategia importante en el marco de una política general que ha de ir encaminada, en definitiva, a la instauración de un orden mundial pacífico y justo. Ahora bien, una de las condiciones primordiales—hoy, incluso, la fundamental—de tal orden es la promoción del Tercer Mundo. Europa debería, pues, conceder a esta tarea una particular importancia. El problema esencial del Tercer Mundo se plantea hoy en los siguientes términos. Las relaciones entre las sociedades industriales avanzadas y los países llamados «en vías de desarrollo» son unas relaciones de desigualdad en que los esfuerzos de dominación económica—en parte queridos y en parte no—actúan casi sin restricciones. Si se quiere instaurar un orden mundial aceptable, se trata de *reemplazar progresivamente estas relaciones de dominación por unas relaciones de complementariedad.*

Esto supone, ante todo, que todas las potencias industriales admitan que la tarea principal es ayudar a los países del Tercer Mundo a franquear el difícil umbral de la industrialización y a establecer con ellos las bases de un reparto del trabajo a escala mundial y de un sistema de intercambios verdaderamente complementarios. La fijación del precio mundial de las materias primas y de los productos tropicales a niveles suficientemente estables y remuneradores es una condición para ello; pero lo es también la renuncia por parte de los países industrializados a ciertas actividades económicas que algunos países del Tercer Mundo están en mejores condiciones de cumplir por sí mismos.

Lo cual equivale a decir que el problema es, en el más alto grado, político. La ayuda que las potencias industriales pueden prestar a los países en desarrollo no es, ante todo, técnica o económica: consiste en instaurar unas relaciones tales que los países del Tercer Mundo estén cada vez en mejor disposición de edificar su propia economía.

de manera autónoma, y de ocupar así su lugar en pie de relativa igualdad dentro del sistema de relaciones mundiales de intercambio.

La Europa en vías de unificación debe asumir desde el principio el carácter político del problema y de la solución que postula. La naciente Europa no puede, en absoluto, aparecer a los ojos del Tercer Mundo como coalición de intereses conservadores, como miembro de nuevo ingreso de un club de ricos y poderosos que buscan mantener el statu quo. Debe, resueltamente y cuanto antes, dedicarse prioritariamente a la tarea de promoción del Tercer Mundo. Y, a medida que crezca en su unidad, podrá lograrlo efectivamente gracias a una doble acción directa e indirecta.

Las superpotencias actuales se hallan comprometidas todavía en su política de desconfianza recíproca cuyo corolario es la carrera de armamentos con el inmenso despilfarro que supone. Ahora bien, un plan mundial de rápido desarrollo del Tercer Mundo sólo se podría poner en marcha si todas las grandes potencias industriales se entendiesen al respecto y organizarasen dicho plan conjuntamente, en el marco de una Autoridad mundial para el desarrollo. Para ello no hace falta crear en modo alguno un organismo nuevo, sino revalorizar las competencias y los medios de actuación puestos a disposición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Este debe convertirse, dentro del área del desarrollo solidario de la Humanidad, en una instancia de decisión—como lo es, en el área de la paz, el Consejo de Seguridad—y debe articular su actuación sobre las Comunidades económicas regionales de la ONU.

Pero una política así exige, como primera providencia, que las superpotencias lleguen a normalizar sus relaciones, a ponerse de acuerdo en torno a un plan serio de desarme controlado, a abrirse, en una palabra, a la colaboración. Por esta razón Europa debe resolverse a jugar un papel mediador entre las superpotencias, con el fin de desactivar el mecanismo de la guerra fría y posibilitar una entente global para la solución concertada de los grandes problemas mundiales de la actualidad, y particularmente, del problema del subdesarrollo.

Es, sin embargo, responsabilidad de Europa adoptar, por sí sola y de forma directa, iniciativas en tal sentido. A este respecto, la asociación entre el Mercado Común y un grupo de Estados africanos y malgache representa, sin duda, un comienzo y un precedente válido, a pesar de sus deficiencias. El *bilateralismo de continente a continente*, que con esa fórmula desplaza el bilateralismo clásico entre Estados, inicia, en efecto, una transformación del sistema de relaciones desiguales entre países industrializados y subdesarrollados, hacia un sistema de complementariedad. Este es el camino por el que conviene proseguir, pero reforzando la fórmula y estudiando su extensión a otras regiones del Tercer Mundo, en particular a América Latina.

Una Europa unificada y fuerte estaría en una posición bastante buena para tomar iniciativas de este orden. Ante todo porque, líquida-

do el colonialismo, la experiencia humana de la colonización y de la cooperación, el profundo conocimiento de los problemas del subdesarrollo, los particulares lazos que perviven en el plano cultural, cobran el carácter de inestimables bazas. Y también porque la emergencia de un «tercer grande» capaz de prestar ayuda eficaz produce por sí sola un efecto liberador en los pueblos que temen tanto alinearse junto a Washington o Moscú o quedar abandonados a sí mismos.

Europa debe ofrecer una imagen mucho menos amenazadora que la de las superpotencias, por el hecho de que sus Estados nacionales han perdido, tras las dos guerras mundiales, su situación preponderante y porque se ven obligados hoy a luchar para reconquistar, unidos, una independencia que se les va. Una Federación europea fuerte y competitiva ofrece así al Tercer Mundo *una alternativa más pacífica y aceptable*. Semejante aportación posibilitaría, sin duda, reducir de manera notable los conflictos internos y externos de regiones del Tercer Mundo tales como el continente sudamericano.

Añadamos aún a ello que Europa tiene más motivos que las demás grandes potencias industriales para permitirse renunciar, en favor de los países en desarrollo, a ciertas actividades económicas y para tratar de especializarse en actividades que sean más complementarias que concurrentes con las del Tercer Mundo. Una política así corre muy pareja con lo que exige el progreso tecnológico: la condición que ha de permitir a Europa conquistar su independencia económica frente a las potencias industriales de punta es la misma que ha de permitirle ayudar a los países subdesarrollados a conquistar su propia autonomía. Pero existe una última razón de la ventajosa posición de Europa respecto al Tercer Mundo, y esta razón nos lleva a apreciar el papel ejemplar de la construcción europea y su calidad de modelo de convivencia humana. No hay duda de que los países de Asia, Africa o América Latina no resolverán sus contradicciones con la sola importación de un determinado modelo. Les toca a ellos dar con los resortes económicos y políticos de su propio desarrollo. Lo cual no es obstáculo para que cualquier intento de una Europa unificada en el sentido de inventar un *modelo original de desarrollo* de uso propio y, en concreto, de evitar a la vez los despilfarros del capitalismo y las esclerosis del colectivismo, despertase a priori las simpatías de países consagrados a la planificación, pero menos resignados de lo que generalmente se cree a sacrificar los derechos del hombre durante varias generaciones. El atractivo de ese modelo original de desarrollo sería mayor en la medida en que la cooperación de Europa con el Tercer Mundo escapase de las trabas del anticomunismo negativo, la guerra fría y la política de bloques...

El proyecto civilizador europeo alcanzaría de esta forma toda su auténtica dimensión, que no supone repliegue alguno sobre sí mismo, sino *apertura* al mundo, contribución a la emergencia de una Civilización Universal.

C) Europa, proyecto de sociedad

La unificación política de Europa es la única respuesta válida al reto de la modernización. Pero también es, a niveles más profundos, el único marco de respuesta válido a ese otro reto, a esa fundamental contradicción que nuestra sociedad industrial avanzada encubre y que la «contestación» ha revelado de forma brutal: la creciente discordancia entre la mejora de las condiciones de vida, las oportunidades teóricas de plenitud personal y, por otro lado, la masificación, la alienación creciente, el peligro de aplastamiento de la persona por la «sociedad burocrática de consumo dirigido». Consiste tal respuesta en la invención de un *modelo* original de desarrollo, de modernización y, en fin, de convivencia humana. Lo cual supone, evidentemente, que Europa vuelve a ser un foco autónomo de civilización, concentrando en esta empresa el máximo de sus recursos intelectuales y morales. Lo que a nuestros ojos justifica la unidad y la independencia de Europa es que ésta es capaz, sin dejar de ser ella misma, de actuar con mejor fortuna y de aportar más al resto del mundo que aceptando como fatal su «americanización» —o, por supuesto, su «sovietización»—; que consintiendo, a causa de su mantenido fraccionamiento, en su disolución dentro de un conjunto atlántico dominado por los Estados Unidos.

Unos orígenes culturales comunes, unas evoluciones históricas análogas y siglos de interacciones múltiples han creado entre los pueblos de nuestro continente unas similitudes de concepción tales que puede hablarse con verdad de una «civilización europea» y de un «espíritu europeo». No hace mucho tiempo aún la existencia concurrente de Estados soberanos permitía la defensa y el engrandecimiento de estos valores de que participan las naciones europeas, así como de sus valores singulares. Esta división significaría hoy el ocaso irremediable de unos y otros.

Ha llegado, pues, el momento de dejar atrás la época de las similitudes para *promover conjuntamente un «proyecto civilizador» propio de la Europa unificada* e incardinado en el porvenir. Si los pueblos que hon aportado a la Humanidad las luces de la razón y de la fe quieren seguir siendo ellos mismos, es decir, dignos de la vocación histórica de su civilización, si aspiran a ser algo distinto de una cadena de colonias americanas, es preciso que inventen juntos un estilo propiamente europeo de modernidad: una *European way to modernity* que conduzca a una *European way of life* conforme al mensaje europeo.

Para nosotros, la Europa integrada carece de sentido si no sirve de base y ocasión para una toma de conciencia colectiva, encarnada en una voluntad común de crear un modelo original. Y la originalidad del modelo europeo no puede desenvolverse en el ámbito de los medios y equipos materiales —pues la tecnología es uniforme y universal—, sino en el ámbito del estilo y de las finalidades: *¡una originalidad sociológica y étnica!* Se trata también de que Europa actúe con

inteligencia en «lo estructural» en la misma medida en que pierda terreno en medios materiales. En la gran aventura de la «cibernetización» la originalidad europea puede estar menos en la fabricación que en la utilización de los ordenadores, puestos al servicio de una *estrategia de la personalización de las sociedades*.

Pues el mensaje que llena de sentido a la historia de Europa sigue siendo éste: la primacía de la persona humana. La vocación de Europa es, hoy como siempre, dar testimonio de la persona en un mundo de masas y de bloques. Es animar en su nombre una polémica permanente acerca de superestructuras sociales que no son otra cosa que epifenómenos al servicio del hombre. Es hallar sobre esta base soluciones específicas y humanizadoras a los problemas más actuales: programación social, educación generalizada y permanente, utilización del ocio, ordenación del territorio... En esta óptica se impone la urgente creación de una *Comunidad europea de la Universidad*, poniendo en común los recursos existentes en investigaciones, créditos y material por medio de consorcios; como se impone también la transformación de los métodos de asociación, de convergencia, entre la Universidad, las unidades industriales y el poder político nacional y supranacional.

El hallazgo comunitario de un modelo semejante es también, sin duda, el único medio de desbloquear nuestros sistemas sociopolíticos cada vez más aquejados de esclerosis dentro del marco estatal nacional; y *de reanimar, incluso de salvar, la democracia* en nuestro continente. Si en la línea del destino de los pueblos europeos quedan por descubrir formas eficaces de democracia, esa nueva experiencia de democratización podría encontrar su campo privilegiado de realización dentro del marco proporcionado por una verdadera integración política, económica y cultural. Con mayor precisión, puede esperarse que la Europa federal se torne capaz de *operar la síntesis entre la democracia política y la democracia económica y social*, síntesis extraordinariamente difícil, pero sin la cual la democracia está condenada a quedarse en lo formal, mientras la participación de todos en la adopción de decisiones—que es su ley—seguirá siendo un engaño.

Esta exigencia de participación, unida a la preocupación por la eficacia y la eficiencia, viene dictada, por otra parte, por la naturaleza misma de la unidad europea. Esta unidad sólo puede ser en sí misma conforme con la vocación y el genio de Europa: una *«unidad que diversifica»*, en expresión de Teilhard de Chardin. Es decir, que a la empresa de *federación* de nuestros pueblos a escala continental debe corresponder la *de federalización* del espacio sociopolítico así creado. Para lograr eficacia al tiempo que dimensiones humanas, el poder habrá de ser redistribuido en todos los escalones y sectores en que puede ser válidamente ejercido, con arreglo al principio de subsidiaridad.

La regla de oro que ha de aplicarse en la unificación de Europa

—aquello que mejor la distinguirá de la uniformización americana, soviética o china—es saber conservar e incluso a veces reavivar el factor de diferencia y contraste que constituye la originalidad de nuestra civilización. Es fundar su misma unidad, sobre la pluralidad y la autonomía de sus naciones, de sus regiones, de sus municipios y de todos esos cuerpos intermedios, naturales o voluntarios, portadores de iniciativa y responsabilidad.

De este modo, la Federación europea podría crear y mantener la imagen de una *Comunidad nueva, multinacional y multicultural* que funcione a pesar de esta multiplicidad de caracteres diferentes, e incluso gracias a ella, y que sea capaz de resolver de forma original sus problemas vitales. Expresaría el proyecto progresista de una *democracia federativa de participación orgánica*, es decir, un régimen en que lo político encuentre su misión trascendente de ordenador del bien común—en oposición a la tesis de la pura administración de las cosas y de la despolitización tecnocrática—; pero un régimen en que poder, iniciativa y responsabilidad estén fundamentalmente redistribuidos y difundidos en la totalidad del cuerpo social. La Federación europea estaría así dotada de *significado universal*, como modelo de futuro para la Humanidad más que como simple solución a los problemas europeos.

Una Europa que vuelva a ser dueña de sus destinos y encuentre en su unidad un papel histórico de amplitud universal. Una Europa que vuelva a ser foco autónomo de civilización y halle un modelo de sociedad más justa y más humana, en que el crecimiento sea dominado en beneficio de la calidad de la existencia. Una Europa que desbloquee nuestra democracia y la innove sobre la base de la redistribución territorial del poder y de la participación social. Una Europa que se convierta en instrumento del desarrollo solidario del planeta y de la promoción del Tercer Mundo. Una Europa que se reconozca factor de paz universal y contribuya a hacer avanzar a la Humanidad por el camino de un orden mundial de complementariedad... ¡Merece la pena para ello un combate político moderno!

Lo único que logrará la adhesión activa de la opinión pública a Europa es el agudo sentimiento de que ésta puede y debe convertirse en *factor activo, decisivo incluso, en los esfuerzos de la Humanidad de este último cuarto del siglo XX para aceptar los retos de la Historia.*

