



LA CRISIS DE IDENTIDAD DE EUROPA

Stanley HOFFMANN

Escribí un ensayo sobre Europa occidental, hace casi treinta años, en el que la consideraba próspera y desunida. Entonces hice una afirmación: «Europa no tiene hoy una identidad clara, su único perfil ha sido configurado por un proceso de industrialización y de integración económica. Europa, hoy, carece de sentido, de orientación y de propósitos» (1)

Este juicio sigue siendo válido en 1994, incluso a pesar de todos los acontecimientos que han tenido lugar tan sólo en los últimos diez años: la *relance* de mediados de los ochenta, el final de la guerra fría y de la Europa dividida en dos campos armados, y la recesión económica más larga desde la Gran Depresión. En

1964, mi párrafo introductorio concluía en tono de desafío: «Este ensayo lamenta su ausencia» (es decir, la ausencia de sentido de la orientación y de propósitos) «y pide su renacimiento». Actualmente soy más sobrio: tan sólo propongo un análisis.

No deja de ser irónico que la crisis de la Comunidad Europea (CE, en la actualidad la Unión Europea [UE]) parezca haberse iniciado inmediatamente después de la

(1) Stanley Hoffmann, «Europe's Identity Crisis», *Dædalus*, vol. 93, 4, otoño 1964, p. 1244.

***El progreso hacia
instituciones europeas
centrales más efectivas
sigue siendo lento.***

firma del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, que prometía ser un gran avance. La unión monetaria, con un único banco central y una única moneda, coronaría en menos de diez años la empresa de la integración económica iniciada en 1957 y desarrollada por el programa 1992 de mediados los años ochenta (el llamado Tratado Único). La jurisdicción de la Comunidad iba a extenderse a otros ámbitos más allá del terreno económico: asuntos sociales, cuestiones políticas, inmigración, ámbitos todos ellos muy próximos al núcleo mismo de la soberanía interna, así como en materia diplomática y de defensa. Un año y medio más tarde impera un profundo pesimismo. La nación francesa aprobó el tratado por un margen miserable. Los daneses votaron a favor del no, en un principio, y a favor del sí posteriormente, sólo después de recibir de sus socios objeciones que prácticamente acabarían por eximir a Dinamarca de las estipulaciones de Maastricht. El Sistema Monetario Europeo (SME) establecido a partir de la iniciativa franco-germana a finales de los años setenta, y apoyado tan sólo recientemente por los británicos, sufrió fuertes sacudidas a causa de la fuerte crisis de septiembre de 1992, que echó a los británicos, y estuvo a punto de hundirse tras el segundo ataque en julio de 1993, que obligó a los miembros a aumentar enormemente los márgenes de fluctuación de sus monedas. La fecha para una futura unión monetaria es aún incierta, al igual que sus partícipes. En cuanto a la diplomacia y la defensa, el fracaso de la Comunidad en el conflicto yugoslavo ha sido

profundamente desmoralizante. ¿Qué es lo que ha fallado?

Cabría rechazar dos explicaciones de inmediato. El conjunto altanero y persistente, integrado por los federalistas europeos, culpa en gran parte a los gobiernos que fracasaron en Maastricht a la hora de reformar las instituciones de la Comunidad dándoles una dirección más democrática y federal. Es cierto que el tratado, aún incrementando marginalmente los poderes del electo Parlamento Europeo, consolidaba la preeminencia del Consejo, integrado por representantes gubernamentales, sobre todo porque muchos de los ámbitos de la jurisdicción de la UE sólo pueden ser tratados en condiciones de unanimidad. No obstante, la respuesta federalista plantea una pregunta fundamental: ¿por qué se han mostrado los gobiernos tan tímidos? ¿Por qué después de más de veinte años de la desaparición del gran anti-federalista, el general De Gaulle, y tres años después de la destitución de otro feroz enemigo de la «supranacionalidad», Margaret Thatcher, el progreso hacia instituciones centrales más efectivas y poderosas sigue siendo lento y vacilante? Y todo ello a pesar de los esfuerzos del Tribunal de Justicia Europeo, que en ocasiones ha parecido querer imitar al Tribunal Supremo norteamericano durante las primeras décadas de la existencia de los Estados Unidos. El Tribunal Superior cosechó éxitos porque su labor era interpretar una Constitución Federal; el intento del Tribunal de Justicia Europeo de introducir aires federalistas en los débiles pulmones de una comunidad basada, no en una constitución, sino en una serie de tratados, no podía ser suficiente por sí solo.

La segunda explicación que no nos lleva muy lejos apunta que la actual crisis es, como dirían los franceses, *conjoncturelle*. Según este punto de vista, la recesión siempre será negativa para la Comunidad: basta con recordar los años de las conmociones

del petróleo, durante los que los gobiernos se esforzaron por hallar soluciones nacionales a los problemas de sus países y se puso de moda el «europeísmo». Es cierto que a pesar de la creación de un mercado único de bienes, capital, servicios y (en mayor o menor medida) de personas, las mismas causas han tendido a producir los mismos efectos. Los «criterios de convergencia» establecidos en Maastricht para preparar la unión monetaria constituyen promesas para el futuro; hasta ahora, las políticas estatales han sido lo suficientemente divergentes como para producir un amplio espectro de déficits, tasas de inflación y tipos de interés. También es cierto que las cuestiones se han visto empeoradas, en un momento crucial, por los costes imprevistos de la unificación de Alemania —la combinación de un desastre industrial y ecológico, cuyas proporciones exceden todos los temores, y las imprudentes decisiones políticas en torno al tipo de cambio del marco occidental y oriental, y en torno a la financiación del proceso de rehabilitación del Este mediante préstamos y no mediante impuestos—. La decisión independiente del Bundesbank de combatir las implicaciones inflacionarias de estas políticas fijando altos tipos de interés, ha hecho estragos en las economías de los países cuyas monedas están atadas al marco alemán, agravando por lo tanto la recesión. También es cierto que la tragedia yugoslava, que la Comunidad no pudo evitar ni resolver, ha resultado ser demasiado compleja y una carga demasiado pesada también para los Estados Unidos y las Naciones Unidas.

Las recesiones llegan finalmente a su fin. La absorción de Alemania del Este por parte de la República Federal de Alemania (RFA) va progresando (y el gobierno alemán ha sido consciente de la necesidad de establecer mayor rigidez fiscal) y no es probable que la ferocidad del conflicto étnico en Yugoslavia se reproduzca en otros lugares (el presagio del desastre extendido al resto de los Balcanes no se ha hecho reali-

dad, hasta ahora; y la belicosidad serbia podría haberse visto mellada, si no desalentada, por los costes de las guerras en Croacia y Bosnia y las sanciones internacionales). La historia de la Comunidad ha sufrido otros reveses y otras crisis, sin que por ello haya dejado de reanudar su marcha; ninguna crisis ha provocado su ruptura.

Hay algo de verdad en esta perspectiva. La Comunidad superó la parálisis provocada por el conflicto entre De Gaulle y los «europeos», remontó los problemas económicos de los años setenta y la larga batalla librada en torno a los términos británicos de ingreso, y quizá vuelva a triunfar sobre las nuevas fuentes de división y desesperación. Nadie quiere desmantelar los logros; en la medida en que la construcción está cimentada sobre intereses comunes, llamémoslos paz y prosperidad (entre los socios), son escasas las voces que expresan la opinión de que cada miembro, o cualquiera de ellos, se encontraría en mejores condiciones en caso de derrumbarse todo el edificio. Efectivamente, el SME se deshizo, pero quizá el SME pueda reconstruirse y reanudar así la marcha hacia la unión monetaria, si los miembros clave se esfuerzan por coordinar sus políticas económicas y adoptar las mismas prioridades, es decir, la lucha contra el desempleo y la recesión en lugar de, como en el caso del Bundesbank, el establecimiento de altos tipos de interés para evitar la inflación, y, como en el caso de Francia desde mediados los años ochenta, la rigidez financiera y el fortalecimiento de la moneda.

***Ninguna crisis
ha provocado
la ruptura
de la
Comunidad Europea.***

Sin embargo, los factores *conjoncturelles* no explican todos los fenómenos. El fracaso a la hora de coordinar las políticas económicas es anterior a la recesión, y explica por qué un sistema monetario que intentaba conservar márgenes estrechos de fluctuación entre las monedas, y cuya moneda dominante estaba dirigida por un banco central *nacional* empeñado en seguir sus propias razones de interés puramente local, estaba destinado a introducirse en situaciones turbulentas desde el momento en que se inicia la divergencia entre las situaciones nacionales y las prioridades políticas de cada una. Incluso en épocas menos conflictivas, el intento por parte de varios miembros (como Italia) por unirse a los «criterios de convergencia» habría impuesto enormes tensiones sobre sus hábitos y prácticas. Y aunque Yugoslavia pueda ser un caso excepcional, la actuación europea en la crisis del Golfo no fue mucho más edificante. En ambos casos, al igual que durante los días siguientes a que se deshiciera el SME, los portavoces de los gobiernos se felicitaron por la capacidad de la Comunidad a la hora de evitar escisiones fatales. Pero si la capacidad de poner buena cara ante los retrocesos y los fracasos se convierte en un criterio de éxito, la ambición europea habrá caído bastante bajo.

2.

Debemos analizar con mayor rigor una serie de cuestiones que trascienden las circunstancias de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, con-

***Su naturaleza
inacabada pone
en desventaja
a la Unión Europea
frente a EEUU y Japón.***

templando los factores que obstaculizarían la marcha de la Comunidad aunque mejorara *la conjuncture*. Estos podrían dividirse en dos grupos: algunos conciernen a las relaciones de Europa occidental con el resto del mundo, y otros a su situación interna. Hace treinta años, ambas categorías estaban condicionadas primordialmente por la relación que Europa occidental mantenía con la sociedad norteamericana y el papel mundial de Estados Unidos. Hoy en día esta relación ha perdido en parte su carácter central, aunque siga siendo importante.

En relación al primer grupo, debemos distinguir entre dos tipos de problemas: los asuntos relacionados con la política externa económica y financiera, ámbito que está predominantemente (comercio) o en gran parte (dinero) enmarcado en la jurisdicción de la Unión, y los asuntos relacionados con la diplomacia y la seguridad y que siguen teniendo esencialmente un carácter nacional, a pesar de la vacilante «cooperación política europea» iniciada en los años setenta y la promesa de Maastricht (aunque incluso después de que el tratado tuviera vigencia, la unanimidad constituye la regla en este aspecto).

Los dramas monetarios de 1992-93 nos han enseñado dos lecciones, y ambas están dañando a la Unión. La primera es que mientras no haya un sólo banco central y una sólo moneda, un gran número de inversores privados, ya sean individuales o corporaciones (a los que los franceses llaman «especuladores» y los americanos «el mercado»), participarán en el juego de ataque a las monedas que consideren sobrevaloradas, inversores que gozan además de recursos financieros muy superiores a los que puedan proporcionar los bancos centrales nacionales para defender las monedas amenazadas. Estas tendencias especulativas apuntan simultáneamente hacia la necesidad de establecer una sólo moneda, así como a la enorme dificultad que supone obtenerla. Minan el sistema tran-

itorio, el SME, preliminar y prerequisite para la unión monetaria, y agravan las distorsiones entre las situaciones financieras de los Estados miembros. Los únicos mecanismos al alcance de los gobiernos para frustrar a los «especuladores» son la ampliación de los márgenes de las fluctuaciones (que derrota el propósito mismo del SME) o la revaloración de monedas devaluadas y la devaluación de las revalorizadas. Pero los costes políticos, y los temidos costes económicos, de semejante manipulación disuaden a los gobiernos democráticamente electos. Además, las élites de las naciones de la Unión han reaccionado de forma divergente (y predecible) siguiendo trayectorias nacionales conocidas, al enfrentarse con las ofensivas del capital privado contra las monedas públicas. En el Reino Unido (al igual que en los Estados Unidos) la moneda tiende a considerarse una mercancía como otra cualquiera, cuyo valor debe estar determinado por el mercado: las barreras de papel no van a prevalecer por encima de los deseos de los actores privados (sobre todo cuando parecen estar siendo alentados por sus gobiernos) (2). En Alemania, y aún más en Francia, la moneda es el símbolo, el instrumento y atributo del Estado soberano, y no un bien corriente. Pero hasta que exista una Europa Unida, la forma en que Alemania protege dicho instrumento está moldeada por la definición del Bundesbank del interés nacional alemán (así, defendió al franco y no a la libra y la lira en septiembre de 1992, limitando posteriormente su defensa del franco en julio de 1993), y el anhelo de Francia por conseguir que sus socios acuerden las regulaciones y controles pertinentes para restringir las operaciones de los especuladores externos no es compartido por nadie. Por lo tanto, no sólo la *conjuncture* de 1992-1993 sitúa a la UE en situaciones de desventaja en este ámbito, en comparación con los Estados

***Además de la
integración económica,
es necesario
un concepto
común de defensa.***

Unidos o Japón. Es su propia naturaleza inacabada, su situación a medio camino entre un grupo de Estados formalmente independientes y una genuina unión o federación; las tormentas a las que está por lo tanto expuesta, la mantienen en esta desdichada posición.

Las divergencias entre los miembros son igual de evidentes con respecto a la política comercial. Las dificultades que emergieron durante la interminable Ronda Uruguay del GATT quizá se hayan intensificado, pero no han estado motivadas por la recesión. Lo sucedido nos es familiar. Con respecto a la agricultura, como en el caso de «los servicios culturales» (películas y programas de televisión), la Comunidad consiguió, no sin dificultades, aglutinar una serie de políticas que reflejaban, en el primer caso, la adhesión de Francia a la Política Agrícola Común originaria (que tanto se esforzó en promover la capacidad exportadora de Francia) y, en el segundo caso, la resistencia de Francia frente a la «invasión» de los programas americanos. Pero desde el momento en que Estados Unidos puso en marcha fuertes presiones sobre ambos frentes, el consenso superficial de la UE se resquebrajó y se reafirmaron las combinaciones divergentes de políticas exteriores tradicionales y disposiciones en materia de política nacional: los franceses mostrándose más proteccionistas, estatistas y anti-americanos; los británicos defendiendo premisas completamente opuestas; los alemanes nadando entre dos aguas, aunque algo más próximos a los británicos (y a los america-

(2) Véase Mark N. Nelson, «Transatlantic Travails», *Foreign Policy*, 92, otoño 1993, pp. 75-91, sobre el escepticismo oficial de los Estados Unidos hacia la Unión Monetaria Europea.

***Las divisiones
internas han
frustrado la reforma
de las instituciones
de la UE.***

nos) pero intentando no romper con los franceses. La escisión se evidenció incluso en la Comisión de la UE, en la que el presidente francés Jacques Delors y el comisario a cargo del comercio exterior, Sir Leon Brittan, no seguían en absoluto la misma onda. Finalmente, los franceses cedieron hábilmente, y en la justa medida, como para obtener el apoyo de sus socios en torno a la mayoría de sus exigencias; no obstante, los compromisos que Estados Unidos aceptó en diciembre de 1993 no resuelven las cuestiones de una vez por todas. La confrontación quedó aplazada, restaurándose el consenso en el seno de la UE tan sólo en la superficie.

Las diferentes reacciones a los tira y afloja del mundo externo, en este caso los Estados Unidos, ya habían sido motivo de divisiones durante los años sesenta. El análisis del terreno de la diplomacia y la defensa nos revela inevitablemente este aspecto. Incluso a pesar de que la Comunidad, constituida por el Tratado de Roma en 1957, no gozaba de poderes formales en esos ámbitos, la calidad de miembro de la CE se convirtió en un componente fundamental para la definición del interés nacional de cada participante. En este aspecto, como en el caso de la OTAN, cada uno, y sobre todo los actores principales, Francia, Alemania, Inglaterra e Italia, había elaborado su posición específica durante la guerra fría, alrededor de la que generaron no sólo unos fundamentos básicos (en parte públicos, y en parte mantenidos en voz baja) sino también algo parecido a una tela de araña de intere-

ses y relaciones (de ahí la notable continuidad de estas posiciones a pesar de los cambios de gobierno). Sin embargo, la situación en que se encontraban los Estados de Europa occidental durante la guerra fría constituía la base de estos cálculos y políticas: una Europa dividida con una formidable amenaza soviética y la necesidad de obtener la protección americana. Ante esta situación, los franceses idearon una política que pretendía combinar el máximo posible de independencia y el desarrollo de una entidad europea capaz de «contener» a Alemania occidental, como la OTAN, pero que también fuera capaz de ejercer resistencia a la supremacía americana. Francia compensaría el dinamismo económico de la RFA con su fuerza nuclear independiente y su capacidad única para liderar la Comunidad, dadas las inhibiciones que obstaculizaban a Bonn en este aspecto: el pasado alemán y la división de Alemania. Para los alemanes, la Comunidad representaba la posibilidad de recuperar su respetabilidad, una vía de influencia, una fuente de apoyo para las legítimas aspiraciones nacionales alemanas. Los británicos, los recién llegados, también la respaldan como campo de influencia (ahora que se había puesto fin a la descolonización y había desaparecido la Commonwealth) y como instrumento para la contención de Alemania y de las estocadas antiamericanas y ambiciones de poder por parte de Francia. Para Italia suponía una alternativa muy conveniente al fracasado nacionalismo del fascismo y, junto a la OTAN, una forma de mantener fuera del poder a un partido comunista cuya aceptación gradual de la integración europea era juzgada incompatible con su apoyo a las políticas soviéticas.

La conmoción de 1989 y el final de la guerra fría han puesto en tela de juicio la vigencia de estos cálculos. Para ser más precisos, la situación en la que se gestaron ha dejado de existir. Las telarañas permanecen pero no las paredes de las que colgaban. Lo

central del asunto es el cambio del poder relativo y la situación de Francia y Alemania. A pesar de las actuales dificultades, la RFA es la principal beneficiaria de los recientes acontecimientos: ha recuperado la unidad y la plena soberanía; su principal enemigo potencial, la Unión Soviética, se ha desintegrado; ha disminuido su necesidad de protección americana y, en un momento en el que la influencia económica tiene, por lo menos, la misma importancia que la militar, constituye el poder económico y financiero predominante de Europa. El peso del pasado se aligera a medida que este se va dejando atrás. Mientras sus élites políticas permanezcan comprometidas con la unidad de Europa como garantía contra las tentaciones aventureras y como tranquilizante hacia el resto de Europa, la RFA tiene ahora la oportunidad de convertirse en el líder de la Unión, y ya no necesita ser, en la mayoría de las circunstancias, su principal fuente de reservas de ayuda para los miembros más débiles y las regiones más pobres. Europa no es tanto una jaula voluntariamente elegida como un instrumento para ejercer influencia y para garantizar un entorno favorable.

Las conmociones que han beneficiado a Alemania han dañado la posición de Francia. Hoy en día, los franceses necesitan a Alemania y a Bruselas mucho más que antes para satisfacer sus intereses nacionales; el líder potencial ha pasado a ser un miembro cuasi dependiente. Con toda seguridad las inhibiciones constitucionales y morales reducen la implicación de Alemania en operaciones militares fuera del dominio de la OTAN, pero en estos ámbitos la ventaja nuclear de Francia es prácticamente inútil, y sus fuerzas no-nucleares han sido sacrificadas en pro del espejismo nuclear. Como resultado de todo ello, y esta constituye la segunda transformación de la postura francesa, el consenso más bien blando pero amplio en torno a la política europea anteriormente descrito se ha roto, y cada vez es

***Las sociedades
de los distintos
países europeos
tienen hoy una
mayor uniformidad.***

mayor el espacio que separa a los que se aferran a la Unión como la mejor manera de limitar y supervisar la nueva influencia alemana, pero desde una posición de debilidad, y ya no de fuerza; y los que, temiendo que Alemania domine la Unión y se convierta en una jaula para Francia, desearían recuperar parte de la independencia que consideran malgastada. Ambas partes siguen convencidas de que Estados Unidos, ahora la única superpotencia, sigue constituyendo, de hecho más que nunca, una amenaza (aunque también se ha convertido en un protector menos indispensable), pero una de las partes aún espera infundir en la Unión un espíritu apropiado de resistencia, un cálculo del que la otra parte se burla como si de castillos en el aire se tratase.

Por supuesto, Inglaterra también se preocupa por la contención del nuevo gigante alemán, cuyo advenimiento se coge con evidente consternación. Pero la actual Unión ya no aparece ante los ojos de los británicos como capaz de desempeñar semejante papel, de igual manera que para los Séguins y los Chevènements de Francia. Ambos desearían una Europa más flexible que pudiera extenderse más hacia el Este. Pero, mientras los escépticos franceses ansían una mayor independencia nacional, como mecanismo de resistencia a los abusos reales e imaginarios norteamericanos, los británicos simplemente pretenden obtener, con renovador vigor, su antiguo proyecto de un agrupamiento europeo poco rígido, que fuera poco más que una zona de libre comercio, incapaz por lo tanto de convertirse en contra-

***El progreso
tecnológico no
ha resuelto los
problemas sociales.***

peso de los Estados Unidos. El final de la guerra fría y los síntomas de la tentación norteamericana de replegarse sobre sí misma, han acentuado la intención británica de comportarse como el más fiel y privilegiado de los aliados de los Estados Unidos, para evitar así que se desentienda en exceso de un continente cargado aún de peligros, tanto en el Este como en su corazón mismo, dada la nueva fuerza alemana.

En cuanto a Italia, la unidad de Europa había perdido su función anticomunista hacía ya mucho tiempo, y su posición se ha visto menos afectada por los acontecimientos de 1989 que por la avalancha interna que amenaza a sus élites políticas y económicas. Este torrente de cambios en las situaciones, la obligación de realizar nuevos cálculos, y la necesidad de establecer ajustes difíciles e incompletos, explica la continuada dificultad de los Estados de la Unión para ponerse de acuerdo en torno a una política diplomática y de seguridad común. Lo que no pudo lograrse cuando estaban todos juntos, dentro del mismo caldero «occidental» de la guerra fría, porque sus disposiciones hacia sus propios pasados, hacia los Estados Unidos y hacia la Unión Soviética divergían, es hoy aún más difícil una vez destapado y abandonado el caldero.

La decepcionante actuación de la Unión ante las dos principales crisis posteriores a 1989, aún habiendo intentado hablar un mismo lenguaje en la guerra del Golfo y en Yugoslavia, es resultado de las divisiones y cálculos divergentes anteriormente expues-

tos, y de otro fenómeno observado por varias personas, (3) sobre todo la inadecuación de la Unión en empresas geopolíticas. Para muchos de sus entusiastas, la Comunidad, incluyendo a los discípulos de Jean Monnet, constituiría un poder civil ejemplar; un buen ejemplo de la construcción de una supranación sobre cimientos económicos. Como resultado de ello, la seguridad fue encomendada a la OTAN (es decir, a los Estados Unidos) y la diplomacia a los países miembros. Los últimos, ya fuera porque sus fuerzas estaban sujetas a la OTAN o, como en el caso de Francia, porque su baza fuera la disuasión nuclear, o por una variedad de planteamientos pacifistas, perdieron la costumbre de la acción militar externa, exceptuando operaciones limitadas para salvaguardar los pedazos de un anterior imperio, como en Las Malvinas o en El Chad. Las expediciones militantes a gran escala, no provocadas por una amenaza directa a la seguridad física, han tendido a descartarse como acciones pertenecientes a un pasado remoto.

Ello explica por qué durante la crisis del Golfo en 1990-1991, la contribución de la mayoría de los miembros de la Comunidad era o simbólica o, en el caso de Alemania, reticente u predominantemente financiera. Los dos Estados que participaron más activamente, Inglaterra y Francia, vieron en esta crisis la forma de reafirmar sus exigencias rivales para adquirir un estatus de «poder global intermedio» así como una cuña para reintroducirse en el viejo juego diplomático de las negociaciones árabe-israelíes. Ninguno de estos cálculos dió los frutos deseados. En el caso de Yugoslavia pueden destacarse dos factores sorprendentes: el primero, la falta de voluntad por parte de cualquiera de los miembros de la Unión a la

(3) Véase Michael Brenner, «EC: Confidence Lost», *Foreign Policy*, 91, verano 1993, pp. 24-43; y Pierre Hassner, «Beyond Nationalism and Internationalism», *Survival*, vol. 35, 2, verano 1993, pp. 49-65.

hora de intervenir militarmente, excepto como participantes en las operaciones por la paz o de carácter humanitario (4), una falta de voluntad cuya primera expresión era la inicial renuncia a dar la suficiente importancia a Yugoslavia. En segundo lugar, la amplia gama de políticas. En un principio había un abismo entre la preferencia de Francia y Gran Bretaña por la conservación de un Estado yugoslavo y las presiones alemanas en favor de un inicial reconocimiento de Eslovenia y Croacia. Alemania arrastró a sus reacios socios: se unieron a Bonn para evitar un reconocimiento alemán unilateral, que en definitiva se dió. Cuando Bosnia pasó a ocupar un papel central en el drama, un amplio espacio separaba aún la prudente actitud británica (algunos la catalogarían de desdeñosa) no intervencionista, y la difícil combinación alemana de sentimientos anti-serbios e impotencia constitucional, mientras Francia representaba el papel de Hamlet en el medio. La propia contribución destacada de la Unión (Lord Owen) expuso en sucesivos planes para la paz una extraña mezcla de ilusiones y de resignación ante la inevitable y característica renuncia a la hora de prever los medios militares necesarios para lograr fines políticos.

Lo que nos demuestra la parte «externa» de esta historia es bastante sencillo. Una vez lograda en gran parte la integración económica, quedan dos tareas más, que adquieren cada vez mayor importancia: la unión monetaria, para consolidar la empresa económica tanto dentro de Europa occidental como en el mundo, y una defensa y una política diplomática común que permita al nuevo gigante económico dejar de ser el enano geopolítico. Pero las turbulencias mundiales externas y las diferentes reaccio-

(4) De hecho, tal participación se convirtió en un argumento fundamental para no intervenir como *garantes* de la paz contra cualquier partido, ni como paladines de la autodefensa colectiva contra el agresor.

*No creo
que actualmente
exista el consenso
europeo.*

nes de los Estados clave de la UE han imposibilitado la superación de los obstáculos. Han sido las propias divisiones, y no los trastornos mundiales, las responsables de haber frustrado un tercer avance más allá de la integración económica: la reforma de las instituciones de la UE. No obstante, antes de centrarnos en el análisis del fracaso, debemos considerar la parte interna de la historia.

3.

El malestar de Europa occidental y la crisis de la Unión parten, en gran medida, de la forma que han adoptado los desarrollos internos de los años ochenta y noventa. Uno de ellos es, una vez más, un factor de división; otros son comunes a la mayoría de estas naciones.

Si examinamos las actitudes y las declaraciones de los miembros de las élites políticas y culturales, nos sorprenderá la forma en que se ha transformado la relación del pasado de su país con el futuro a lo largo de los últimos treinta años. A principios de los años sesenta, la RFA aún tenía ante sí un futuro incierto: el Muro acababa de ser construido, fortaleciendo la división de la nación, y el control por parte de las dos potencias sobre las dos mitades de Europa era más firme que nunca. Los alemanes occidentales seguían examinando dolorosamente su «pasado indomable». La necesidad de repudiarlo, y evitar cualquier cosa que supiera a él, constituía el norte del nuevo ré-

gimen; el «aburguesamiento» de la nueva sociedad y la concentración en el funcionamiento económico eran métodos de expiación así como intentos de superar el romanticismo peligroso y delirante del pasado. Actualmente, el pasado se está «normalizando»: de eso precisamente trataba la *historikerstreit* de finales de los años ochenta. Aquellos que, como Habermas, se oponían con vigor al intento de situar el nazismo en perspectiva y contemplarlo como un episodio inmerso en la continuidad de la historia apostaban por una lucha noble pero de retaguardia. La consternación provocada por la primera recesión importante desde el final de la Segunda Guerra Mundial y los obstáculos materiales y psicológicos para la integración de los *länder* del este no deberían ocultar este hecho: el futuro de Alemania en Europa, y en el mundo, es más brillante que nunca, y el propio reto de la integración concede a Alemania un *projet* que trasciende al funcionamiento económico.

A principios de los años sesenta, sobre todo a partir de la guerra de Argelia, Francia se alejaba del pasado bajo el liderazgo exhortador de De Gaulle, y se encaminaba hacia un futuro que este describía en términos grandilocuentes. La consideración de los gaullistas, los comunistas y otros anteriores *résistants*, de que el comportamiento de la nación había sido ejemplar, en términos generales, durante la Segunda Guerra Mundial, tenía escasos detractores, y tan pronto como los franceses salieron de Argelia y los *pieds noirs* se asentaron en suelo metropolitano, cayó un velo de silencio e

***Muchos europeos
creen que es su
misión defender
las características
de Europa occidental.***

ignorancia voluntaria sobre el pasado colonial y las sangrientas guerras de la descolonización. Pero, a partir de 1968 (a pesar de los clichés deformados propagados por los medios americanos), los franceses han realizado una implacable labor de exploración en las heridas producidas por la Ocupación, poniendo de manifiesto primero el colaboracionismo y posteriormente el antisemitismo existente; la guerra de Argelia ha dejado de ser un tabú más recientemente. Pero la presencia del pasado no sólo ha adquirido la forma de una confrontación teñida de deshonra. También se ha experimentado una oleada de nostalgia de los días de la *grandeur* francesa. Los acalorados debates en torno a la Revolución Francesa han puesto de manifiesto las dos caras de esta fascinación por el pasado: para algunos la revolución, y sobre todo su paroxismo jacobino, aparecía como la precursora de las modernas formas de totalitarismo; para otros los revolucionarios eran, si bien no sagrados, por lo menos merecedores de admiración por haber sido capaces de crear y probar la adecuación de ideología y las instituciones de *La République*, que perfeccionaría la Tercera República. El republicanismo, con su énfasis rousseauiano en la voluntad general y en el papel orientador del Estado, se presenta como una fórmula diferente y más positiva que el liberalismo «anglosajón». Es, además, un criterio para juzgar y deplorar la actuación de la Unión. El pasado atrae y fascina; el futuro, sin embargo, se presenta turbio (5).

Al otro lado del Canal el cambio no ha sido tan drástico, aunque ello sólo se deba a que la Gran Bretaña de la posguerra ha tendido a saborear con amargura la memoria de su gloria pasada y «su mejor momento», en lugar de enfrentarse al futuro con confianza y sentido de la orientación. El episodio

(5) Ningún líder francés ha conseguido articular una concepción convincente durante los últimos diez años.

Thatcher fue la excepción. Ella, al igual que De Gaulle, intentó proporcionar una visión sin fisuras de la *grandeur* vinculando el futuro y el pasado. Pero, al contrario que De Gaulle, sus políticas internas fueron excesivamente divisionarias y sus resultados demasiado diversos como para obtener los éxitos deseados. Si en la Francia actual la invocación del pasado republicano se convierte en un incentivo para criticar una Unión tecnocrática y burocrática, la nostalgia por el pasado británico y francés es sencillamente defensiva, encaminada a salvaguardar lo que pueda conservarse del pasado. Si excluimos a la extrema derecha en Alemania, que expone con fanatismo una versión exagerada de esa nostalgia, las élites alemanas no han sido «re-nacionalizadas», en parte por la necesidad de evitar repetir el pasado, pero también porque, hoy en día, la Unión satisface de sobra los intereses alemanes y avala sus políticas.

Abandonando las actitudes de las élites y centrándonos en la evolución de las sociedades, no nos resultará difícil hallar en ellas un mayor grado de uniformidad, aunque ésta contribuya a la actual infelicidad generalizada. En 1964 escribí sobre «la americanización con diferencias», haciendo hincapié precisamente en la diferencia. Han pasado muchas cosas desde entonces. Muchas de las esperanzas que nutrían los primeros años sesenta han resultado ser ilusiones. El progreso tecnológico no se acomodó a una época cada vez más opulenta, ni resolvió los principales problemas sociales. De hecho, la extensión de este progreso a casi todo el resto del mundo es precisamente una de las fuentes de las actuales dificultades industriales, y del relativo declive de Europa occidental. La creación de procedimientos elaborados para la conciliación de intereses (lo que a veces se ha llamado corporativismo) no consiguió ni convertir la política en un mero proceso de ajuste de los grupos, ni sobrevivió a la reducción del pastel a repartir por parte del Estado. La plani-

*La realidad
europea se va
acercando a la
de EEUU.*

ficación, quizá el procedimiento más célebre, se ha hecho imposible (en una Europa occidental integrada y abierta) y obsoleta a nivel nacional, e impracticable (debido a la falta de poder, recursos y voluntad) en la Unión. El gran sueño de la «educación de masas sin sus desventajas, en la que la balsa de la calidad flotara en un océano de cantidad» (6), se ha convertido en una pesadilla: exceptuando a una élite minoritaria, ha disminuido la calidad y la cantidad ha producido masas de jóvenes desempleados. La falta de ilusiones ha fortalecido un rasgo que ya me sorprendió en 1964: la ausencia de cualquier nueva serie de valores subyacentes a la conversión hacia «las necesidades funcionales de un nuevo tipo de orden social» (7). Con los actuales ataques dirigidos hacia estas necesidades, es aún menos evidente la «solidez de creencias» que aportó el liberalismo en los Estados Unidos, a pesar del breve periodo de euforia liberal durante los días de la caída del comunismo y el auge del mercado único. Los curiosos «acontecimientos» de 1968 implicaron diversos aspectos: uno de ellos fue la protesta contra el vacío de creencias, o con respecto al comunismo, contra la osificación y esterilización del credo. Sin embargo, fracasó el intento de extender los nuevos valores: fue una revuelta y no una revolución. En 1964 escribí que el consenso europeo era negativo; no creo que actualmente exista.

(6) Hoffmann, «Europe's Identity Crisis», p. 1267.

(7) Ibid., p. 1260.

***El carácter
distintivo de Europa
ha desaparecido
de la cultura popular.***

Muchos europeos occidentales, sobre todo los que trabajan para la Unión y que a menudo, como excepciones a lo anteriormente expuesto, creen profundamente en su misión, han entendido su vocación como la defensa de las características de Europa occidental, la conservación de esos rasgos de sus sociedades que, a pesar de la «americanización» (industrialización en un marco capitalista) todavía les diferenciaban de la sociedad y la política americanas. Los titulares de la Unión (sobre todo los franceses) han hecho hincapié con frecuencia en el componente rural esencial y específico de la «civilización» de Europa occidental: la relación con la tierra en los países con campesinado es diferente a la de una nación de emigrantes con agro-negocios de granjeros capitalistas. Pero el componente rural se está convirtiendo en un mito, en un recuerdo. Los campesinos a la antigua usanza están desapareciendo, para ser reemplazados por la burguesía urbana y los granjeros al estilo americano. Los europeos occidentales también han destacado con orgullo que sus ciudades estaban mejor gestionadas, y que gozaban de una mejor planificación urbanística y mayor cohesión social que las ciudades norteamericanas. Aunque algunas de estas cosas siguen siendo ciertas, la planificación urbana no evitó, y de hecho en ocasiones promovió, la fealdad y aridez de los crecientes suburbios artificiales. La cohesión social se ha visto minada por la combinación de la inmigración (y la fuerte resistencia hacia ella), las drogas, el crimen y el desempleo. Actualmente los europeos occidentales ha-

blan de guetos urbanos, aún cuando los estallidos que en ellos se producen son resultado de una coexistencia hostil entre diferentes grupos étnicos, más que de la miseria y el sentido de la justificación de uno, predominante en la localidad. El anterior tejido, bien hilado, del entramado social de las naciones de Europa occidental se ha ensanchado y ha dado de sí; cada cual se enfrenta ahora a la «exclusión» de un gran número de inadaptados nacionales y extranjeros (a menudo ilegales).

A los europeos occidentales también les gusta distinguir sus Estados de bienestar, basados en una mezcla de convicciones socialistas y democristianas, de la sociedad *laissez-faire* americana, sobre todo en materia de asistencia sanitaria, prácticas laborales y beneficios de desempleo. Aquí también se ha dado un acercamiento. A partir de 1983 en Francia, y de 1979 en Inglaterra, la reducción del Estado en la gestión económica ha sido pronunciada, y si bien ni siquiera la mismísima Thatcher se atrevió a dismantelar la legislación asistencial, se está dando en todas partes un aumento de los costes de los servicios sociales, el coste económico de las leyes dirigidas a la protección del trabajo frente a los bajos salarios, la explotación y los despidos arbitrarios, y la fructífera competencia en los mercados domésticos y mundiales de bienes producidos por países con una mano de obra barata, están presionando a los gobiernos para que reestablezcan la eufemísticamente llamada «flexibilidad» del mercado de trabajo, y para equilibrar los servicios proporcionados por el Estado. Esto es políticamente más fácil gracias a otro cambio que produce un mayor acercamiento de la realidad europea hacia Estados Unidos que hacia el supuesto «modelo europeo» distintivo: por una serie de razones, entre las cuales hay que destacar la recesión, los sindicatos o bien han perdido a sus miembros de forma masiva o han perdido su carácter combativo.

El *projet* en materia de educación en la Europa occidental se había basado en la democratización, sin por ello sacrificar la calidad de la formación de futuras élites, sin poner en peligro los logros del *lycée*, el *gymnasium* y los colegios privados de segunda enseñanza británicos, y sin reducir la educación primaria a los niveles a los que Estados Unidos había sometido a sus colegios públicos. En términos generales, no parece que se haya logrado esta iniciativa, y mientras que han bajado los niveles de la educación primaria, y gran parte de la secundaria y la superior, el campo de batalla político fundamental se ha visto transformado por el acceso masivo, de tal manera que su calidad es inferior a la de las universidades del sistema americano. En lo que respecta al carácter distintivo de la cultura de Europa occidental, aparentemente este ha desaparecido en todas las esferas de la cultura popular. Los numerosos cambios explican por qué a menudo se demuestra un grado tal de determinación a la hora de defender lo que queda de específico en Europa. Los agricultores franceses y españoles, y los productores y directores de cine y televisión franceses, españoles e italianos, vierten su enfado sobre los Estados Unidos ya que su gobierno y sus intereses empresariales pretenden acelerar las tendencias, que en cualquier caso se están extendiendo. La Unión es demasiado débil y está demasiado dividida como para proteger lo poco que queda. No obstante, esto conduce a algunos europeos a plantearse cuál es el mayor propósito de la integración de Europa occidental si sus sociedades no tienen nada específico que proteger y fomentar.

La evolución de las políticas domésticas acentúa la sensación de pérdida o falta de *projet*. Aún siguen vigentes algunos rasgos distintivos del occidente de Europa, evidentes hace treinta años, y que la diferenciaban de Estados Unidos, pero contribuyen también a la parálisis. A lo largo de los

últimos treinta años el declive de los parlamentos ha sido continuado, y la burocracia, incluso aún habiéndose aplacado su intervencionismo económico, sigue siendo el poder con capacidad organizativa de las naciones (en Italia y Francia el crecimiento de los gobiernos regionales simplemente ha añadido nuevas capas burocráticas). Los grupos amenazados, como los mineros británicos y franceses o los agricultores franceses, han seguido expresando su ira y demostrando su vitalidad y desdén hacia el acomodamiento, desconocidos ambos en Estados Unidos.

La unificación de Europa está siendo obstaculizada por tres nuevas características políticas. La primera vez, acuñando una frase conocida, la muerte de las ideologías. En 1964 el comunismo, la socialdemocracia y la democracia cristiana estaban vivas, si bien no gozaban de buena salud. Todos conocemos el destino del comunismo, y los demócratas cristianos y socialistas han sufrido enormemente el desgaste y la corrosión que produce el poder. La integración económica y el intento de hacer funcionar el SME han limitado gravemente la libertad de acción en la toma de decisiones políticas, en las arenas económica y financiera. El paso de una política centrada en la aplicación de programas distintivos a una política volcada en la gestión de las dificultades, ha incidido sobre los partidos que iniciaron su marcha bajo la forma de movimientos programáticos y que han acabado perdiendo sus programas, y los políticos, a veces, hasta sus almas.

***Hoy la gestión
económica es en
Europa el factor
de integración.***

El margen de elección entre los socios que compiten parece, paradójicamente, más estrecho que en los Estados Unidos, de cuyos dos partidos se han mofado muchos europeos por la escasa diferencia entre ambos. En aquellos países en los que el Estado, aún siendo débil, era considerado como guía apropiada de la sociedad, se consideró una pérdida la idea, mucho más controvertida a este lado del Atlántico, del abandono de un liderazgo creativo en pro de una gestión prudente. La teoría originaria de la integración de Europa occidental ha sido testigo del declive de las ideologías y el predominio de la gestión económica como favorecedora de la unidad supranacional; mientras que las pasiones ideológicas dividen, los intereses establecen compromisos, y por lo tanto la gestión económica se basaría en una dinámica de intereses. Sin embargo, los gestores no son innovadores y, de no haberse dado el impulso ideológico que animó al grupo Monnet o a Jacques Delors, poco se habría logrado. Sobre todo, a los líderes que son primordialmente gestores les cuesta un enorme esfuerzo movilizar a sus públicos.

En segundo lugar, el fracaso de las políticas administrativas a la hora de enfrentarse al desempleo y la multitud de cuestiones sociales que acompañan a la recesión, o al relativo declive de la industria europea que la agrava, y los numerosos escándalos que ha generado la connivencia entre la gestión del poder del Estado y el mundo empresarial, han llevado a muchos ciudadanos a desdeñar la política y a los políticos (especialmente en Italia, aunque también se aprecia

***La política
en Europa sigue
siendo nacional
cuando la economía
ya no lo es.***

en Francia, España, Inglaterra y Alemania). Como resultado de todo ello asistimos a una fragmentación política, un aumento de los votos concedidos a partidos minoritarios y, sobre todo, una buena dosis de cansancio y escepticismo hacia los proyectos de los políticos, como en el caso de Maastricht. La opinión pública, que con frecuencia parecía exigir y esperar menos de sus políticos que de las «revoluciones» prometidas por estos (recordemos el eslogan de los socialistas franceses en 1981: *changer la vie*), no obstante esperaban algo más y mejor de lo que sus políticos les han concedido, una vez descubierta su incapacidad a la hora de mantener sus promesas.

En tercer lugar, las nuevas divisiones complican la tarea de los políticos ansiosos de proceder a la unificación Europea. En Inglaterra, el espacio que separa al sector industrial y financiero moderno, promovido por el *thatcherismo*, de las partes deprimidas del país, el espacio que separa a los opulentos de los desfavorecidos, supone un peligro para los *Tories* adictos a las teorías de goteo, y son incomprensibles a los ojos de los socialistas, privados de sus antiguos artículos de fe. En Alemania, harán falta años para borrar los numerosos vacíos y malentendidos entre la antigua RFA y la anterior RDA (8). En Italia no sólo nos encontramos con los últimos partidarios del viejo sistema en decadencia, en oposición a un desorden de reformistas, sino con una división entre el Norte y el Sur. Por supuesto, en Europa central y del Este existen escisiones comparables entre los que quieren embarcar a sus naciones en el curso «normal» del desarrollo del mercado libre capitalista, con sus instituciones liberales, y los que son golpeados por las tormentas del cambio, y están desconcertados ante las nuevas inseguridades que acechan al empleo y los ser-

(8) Véase Fritz Stern, «Freedom and its Discontents», *Foreign Affairs*, vol. 72, 4, septiembre-octubre 1993, pp. 108-125.

vicios sociales, y los nostálgicos de la protección que el Estado, aunque fuera autoritario, proporcionó durante cuarenta años. Todas estas divisiones obligan a los líderes a prestar atención, en primer lugar, al tejido social de la nación.

4.

¿Qué efecto tienen estos acontecimientos desbaratadores dentro de la Unión y en sus relaciones externas? Hoy se nos muestra una cara inacabada y poco atractiva; debemos, una vez más, distinguir el lado interno del externo de esta empresa marcada por los titubeos.

No me estoy refiriendo a minimizar los logros. Con todo y con eso, las relaciones franco-germanas se han revolucionado, han pasado del odio y la guerra a la reconciliación y la amistad. Gran Bretaña es un socio reacio y ambivalente, pero está «dentro». La pertenencia a la Unión ha sido esencial para el progreso democrático de España y Grecia. Los «padres fundadores», que pensaron que la Unión era indispensable para lograr la paz y la prosperidad de sus miembros, han sido justificados. Bruselas, a pesar de todos los fallos de las disposiciones institucionales, es uno de los últimos refugios para el idealismo en el continente. Y, aún así, el vaso sigue estando medio vacío, o, por cambiar de metáfora, el vino se ha agriado. La contribución de la Unión a la paz se ha dado por supuesta casi medio siglo después de la Segunda Guerra Mundial, y lo que más sorprende a sus ciudadanos es que esta paz no sea contagiosa. El muro de Berlín cayó (desde luego no gracias a la Comunidad), pero la división de Europa sigue siendo crucial: los conflictos étnicos entre los europeos han sido sofocados en el Oeste, pero han estallado en el este una vez levantada la tapa del comunismo. El futuro de la anterior Unión Soviética es lo bastante inquietante como para poner en duda la paz interna y la

externa. En cuanto a la prosperidad, los europeos han aprendido que por mucho que integren sus economías, en última instancia dependen de los acontecimientos que sucedan más allá de sus fronteras y de su control; dependen de la solidez de la economía norteamericana, de lo dura que sea la competitividad con el monstruo japonés, de la rapidez con la que el «realojo» de los negocios europeos en Oriente y en el sudeste asiático desbarate o destruya a las industrias tradicionales de Europa occidental, de los antojos de los «especuladores» a menudo anónimos. El mantenimiento de la prosperidad se asemeja al mito de Sísifo. Aquí reside el drama: los impulsos originarios de expulsar las nuevas guerras fratricidas, de ofrecer nuevos horizontes durante los dolorosos días de la descolonización, proporcionar una vía de escape para alejarse de la excesiva dependencia del «gran hermano» al otro lado del Atlántico, y convertir la recuperación en prosperidad mediante la cooperación, han desaparecido y no han sido adecuadamente reemplazados. Hay una enorme diferencia entre una Europa occidental basada en su calidad de zona de paz e integración económica (que en efecto se ha logrado) y una Europa occidental entendida como empresa común que trabaja sobre un programa audaz tanto en el interior como en el exterior.

Contemplando la situación desde dentro, se ha fracasado visiblemente en dos ámbitos: el de las instituciones y el de las políticas. Institucionalmente, el proyecto, de alguna manera bizantino, de la Unión implica

***Bruselas es uno
de los últimos
refugios del idealismo
en el continente.***

***Europa debería
ser una empresa
común trabajando
sobre un programa audaz.***

establecer un compromiso entre aspectos inadecuados e imposibles. La idea de una actividad estrictamente intergubernamental es inadecuada. Con toda seguridad, el programa de unificación económica de 1992 no podría haberse emprendido sin el consentimiento de los gobiernos, pero el programa no podría haberse llevado a cabo sin el trabajo supranacional desempeñado por la Comisión y la orientación hacia un voto mayoritario y cualificado en el Consejo (9). La imposibilidad reside en el salto hacia un sistema federal: ninguno de los grandes (con la excepción de Italia) de Europa occidental está preparado para ello, y dos de las naciones, Francia y el Reino Unido, siguen manifestando su hostilidad hacia esta iniciativa. El debate algo vacío sobre los papeles «subsidiarios» es un síntoma claro de la renuencia a la hora de transferir el poder decisivamente desde los Estados a las instituciones centrales de la Unión. El carácter ventajoso del compromiso reside en que permite que estos ejerzan una autoridad efectiva en determinados ámbitos importantes: la agricultura, el comercio exterior, la apertura de mercados y la promoción de la competitividad. Las desventajas residen en el famoso «déficit democrático». La Comisión es la más dinámica de las instituciones del federalismo, si bien es la más burocrática y tecnocrática. La más democrática (al ser elegida por los ciudadanos) es un Parlamento con escasos poderes y un modelo de elec-

(9) Cf. Robert Keohane y Stanley Hoffmann, eds., *The New European Community*, Colon Westview Press, Boulder, 1991.

ción, que de hecho es nacional más que europeo, de modo que los representantes más ambiciosos prefieren sentarse en las asambleas nacionales y quejarse de lo poco que tienen que decir con respecto a lo que sucede en la Unión (10).

El gobierno alemán ha dejado claro que, a cambio de dejar que sus socios compartan con el Bundesbank (gobernante de facto del SME) el control de la futura unión monetaria, desearía que se incrementaran los poderes del Parlamento Europeo. Pero la Quinta República (que, podríamos decir, se ha tragado o ha convertido a su anterior enemigo François Mitterrand) no quiere recrear en Estrasburgo la Tercera y Cuarta República. El gobierno británico, acostumbrado a dominar un parlamento teóricamente soberano gracias a la lógica del sistema bipartidista (o a una ley electoral que aplasta a terceros partidos), manifiesta la misma carencia de entusiasmo a la hora de transferir poderes a un parlamento multinacional, fragmentado. El resultado de todo ello es un proyecto de eficacia limitada y con una legitimidad aún más restringida. No existe todavía un proceso político europeo, si por ello entendemos una serie de partidos y elecciones transnacionales, de delegados europeos más que nacionales, en una asamblea común.

En cuanto a las políticas esgrimidas por estas torpes instituciones, no sólo sufren el hecho de que la apuesta Monnet por la integración europea consistiera en centrar las energías en un cálculo utilitarista de las recompensas materiales y en «una lógica que sitúa el beneficio material en la cúspide de los valores sociales» (11), sino también por la prioridad concedida, durante los últimos años, a un enfoque económico concreto.

(10) Cf. Stanley Hoffmann, «Goodbye to a United Europe?», *New York Review of Books*, vol. SLI, 10, 27 de mayo, 1993, pp. 27-31

(11) Brenner, «EC: Confidence Lost», 26.

Los únicos programas comunes se hallan en las áreas de redistribución (es decir, áreas en las que los difíciles compromisos establecidos entre los miembros ricos y pobres deben negociarse periódicamente) y en el ámbito de la agricultura, donde la inevitable retirada de los excesos del despilfarro de la Política Agrícola Común garantiza enfrentamientos y no goza de popularidad. Las actividades se centran en la *des-regulación* en todos los otros aspectos, en un marco muy flexible (el reconocimiento mutuo de los modelos nacionales): un proceso que en última instancia autoriza los negocios pero no contribuye esencialmente a la construcción de un Estado europeo (12). Como consecuencia paradójica, las regulaciones de la Comisión en materia de des-regulación a menudo reciben las denuncias por parte de los miembros que las consideran triviales, exigentes e intrusivas, pero su autoridad en cuestiones importantes de la política económica, fiscal y social, la ciencia, la tecnología y la educación sigue siendo mínima. Aquellos que, como Monnet y Ernst Hass, creyeron en la lógica ampliada de la integración funcional, en la dinámica que obligaría a los Estados a conceder más poderes aún a las instituciones centrales para remediar semejantes deficiencias y desequilibrios, subestimaron la resistencia por parte de las burocracias, los ejecutivos y los parlamentos nacionales ante dichas transferencias. Si Thatcher favorecía, en suficiente medida, la des-regulación para aceptar (con imprudencia) que procediera por la norma de la mayoría, era porque comprendía que la tarea mantendría a Bruselas ocupada, evitándose así su fortalecimiento.

Por lo tanto, el rostro que la Unión muestra a sus miembros está inacabado. El rostro que ofrece al exterior es a menudo desagradable. Hay dos cuestiones importantes

(12) Podría incluso decirse que extrae poderes regulatorios de los Estados miembros, sin que se de una transferencia real a Bruselas.

***Los Estados
son renuentes
a dar el salto
hacia un
sistema federal.***

en este aspecto: la inmigración y el problema de la Europa del Este. En lo que respecta a la primera, Europa tiene efectivamente un carácter distintivo si comparamos la Unión con los Estados Unidos, distinción feroz y sistemáticamente reforzada, pero que no por ello es digna de admiración. Es como si, habiéndose acostumbrado gradualmente a ver en los ciudadanos de otras naciones de la UE a personas que, aún siendo diferentes de los nacionales, no son extraños, los habitantes de cada país de la UE hubieran decidido tratar a los de fuera con una suspicacia y severidad adicional, tendencia muy acentuada por la recesión pero que no ha sido su creadora. La combinación de los acuerdos Schengen sobre la apertura de fronteras y la nueva legislación nacional, sobre todo en Alemania y Francia, es un feo intento por parte de cada miembro de cargar sobre las espaldas ajenas la protección de los que piden asilo, y una política común del más bajo denominador común. El bloqueo de la inmigración, exceptuando casos extremadamente raros (cuando de acuerdo a las leyes internacionales no se puede rechazar el asilo), la persecución de inmigrantes ilegales con venenoso rigor, y, en el caso francés, dificultando la integración de los inmigrantes legales, demuestra cómo los gobiernos han intentado reducir los argumentos y el crecimiento de los movimientos xenófobos adoptando algunas de sus recomendaciones y así legitimando su existencia, por supuesto, siempre y cuando no sean asesinos. Es la política de la mezquindad (especialmente extraña en Italia, donde la Liga

Lombarda contempla a los italianos que no son del norte como extranjeros indignos). La apertura de fronteras a los bienes y servicios va acompañada de un cierre de las puertas a las personas.

El predominio de la política del miedo es evidente, no sólo en las actitudes hacia los «invasores» de los países pobres de Oriente Medio o el norte de Africa, o en las fantasías de las hordas islámicas o negras asediando una Europa próspera, (que reacciona argumentando que la mejor manera de evitar tales ataques violentos es ayudando a los países del Tercer Mundo a mantener a sus gentes en casa mediante una política de ayuda al desarrollo, y que además va acompañada de una escasísima ayuda). También se evidencia en la timidez con la que la Unión y la mayoría de sus miembros se han enfrentado a la oportunidad proporcionada por el colapso del comunismo al este del telón de acero. Por supuesto, existen buenas razones para que Praga, Varsovia y Budapest no pudieran unirse a la UE inmediatamente. Pero la Unión se ha comportado como si estuviera más ansiosa por proteger la fortaleza de Europa occidental de las turbulencias étnicas y económicas del Este, que por proporcionar una red de seguridad a esos países, mediante una asociación consistente, que condujera a la garantía de su pertenencia, de estipularse esta. Parece que la paz y la prosperidad relativa logradas en Occidente fueran demasiado preciosas como para exponerlas a los trastornos del Este: la protección es más importante que la propagación, la cuarentena más que la ayuda

***La des-regulación
favorece a los
negocios pero
no a la construcción
de un Estado europeo.***

(13). El argumento en torno a que la Unión debía elegir entre la «profundación» y la «expansión» es especioso: hasta el momento no se han dado ninguna de las dos, y una expansión audaz habría obligado a los miembros a enfrentarse con más premura a la reforma del proyecto institucional (ya de por sí difícil entre doce) que Maastricht pospuso hasta 1996, de igual forma que las anteriores expansiones de los años setenta y finales de los ochenta (de los Seis a los Doce) condujeron al desplazamiento en favor de la votación mayoritaria del Tratado Unico.

Especialmente en un momento de insatisfacción interna y de disenso, no hay cabida para la esperanza de que se dé un empuje popular hacia un mayor grado de unidad, un impulso desde abajo para crear una Unión más profunda y amplia. Al igual que en otros casos históricos, las iniciativas tendrán que venir desde arriba. Si ha de existir en algún momento una «nación de naciones» europea, y un Estado federal europeo, por encima de los Estados que ya han perdido gran parte de sus poderes —ya sea mediante una transferencia formal a Bruselas o mediante su devolución al «mercado» o mediante la simple impotencia—, son las élites y los gobiernos las que tomarán los pasos decisivos: exactamente igual que durante los años cincuenta y a mediados de los años ochenta. Pero actualmente faltan élites y líderes con una visión osada. La convergencia de Monnet, Schuman, Adenauer y De Gasperi fue excepcional. Durante los años sesenta la obstrucción del progreso no se debía a la ausencia de una visión; era la renuencia por parte de otros líderes de aceptar la visión de

(13) Se aprecia una timidez comparable a la hora de enfrentarse a las turbulencias internas y entre los Estados de la anterior Unión Soviética, excepto por la ayuda económica que le ha concedido Alemania a Rusia. En el artículo interesante y alarmante de Robert Legvold, «Western Europe and the Post-Soviet Challenge» (sin publicar).

De Gaulle. La visión de 1992, en torno a la que se generó una convergencia menos grandiosa pero inspiradora, aunó a Delors, Thatcher, Kohl y Mitterrand. Actualmente, el presidente francés sobrevive, Kohl tiene las manos ocupadas con los efectos inesperados o perversos de su propia visión de Alemania en 1989, Gran Bretaña actúa de freno y Delors puede hacer bien poco en solitario. Precisamente a causa de las tendencias y factores negativos sobre los que ha versado este artículo, se necesita la convergencia de los líderes excepcionalmente audaces para trascender el actual malestar, la timidez, las divisiones y las retiradas. Pero estas mismas tendencias y factores dificultan la posibilidad de observar de dónde vendrían esos líderes y quiénes serían.

Mientras tanto, paradójicamente, Europa occidental adolece tanto del legado

de la posguerra, del hábito de dependencia del liderazgo de Estados Unidos en los asuntos geopolíticos, y del declive del predominio americano, que ciertamente fue un factor de división (entre los gaullistas y los atlantistas), pero también un acicate para la construcción de una entidad europea capaz de responder a los Estados Unidos. Sigue estando desgarrada por las separaciones que no puede superar: entre la política, que sigue siendo nacional, y la economía que ya no lo es; entre la economía que empieza a ser común, y la diplomacia y la defensa, donde la Unión aún se muestra vacilante; entre un Oeste asentado y un Este inestable. En 1964 me preguntaba por la vitalidad espiritual de Europa occidental. Todavía me lo sigo preguntando.

Traducción de Olga Abásolo