

**PAPA, E. R., *Storia dell'Unificazione Europea. Dall'idea di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea*, Bompiani, 2006.**

¿La arcaica tragedia griega sirve para descifrar la dinámica intrínseca en el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario? Retomando el hilo de discursos anteriormente esgrimidos<sup>1</sup>, cabe interpretar la lectura de un sugestivo libro sobre la evolución política de la Unión Europea en el espectro simbolista de la Biblia y la tragedia griega. Ost en su reciente libro acerca del origen del imaginario jurídico<sup>2</sup>, identifica los tres momentos de la creación de la ley, de la institución de un tribunal y de la rebelión de la conciencia jurídica respectivamente en el entramado anterior a la entrega de las tablas de los diez mandamientos de Moisés, en la *Orestíada* de Esquilo y en la *Antígona* de Sófocles. Ya se ha aludido *aliunde* al sentimiento de compadecimiento por el enemigo emergida en los *Persas* de Esquilo. Sófocles traza el surco de la moderna justicia en las palabras de Ulises en el *Áyax*. Ante la fácil opción de la ley del tallón, sedimentada norma del periodo del pre-derecho, el héroe griego rompe las cadenas de las sangrienta venganzas con el discurso a los jefes de los Atridas: “la violencia no te empujes a odiarlo (al enemigo) hasta el punto de pisar la justicia”. La justicia del *Áyax* y de la Atenas del dramaturgo se libera netamente de la idea de venganza. Se trata de una advertencia valida también, máxime en el Derecho Internacional actual. La Justicia es ley - podríamos decir hoy en día- es Estado de Derecho<sup>3</sup>. ¿Como se establece un orden supranacional fundado en la *Rule of Law*? Responde Karen Alter geográficamente en la Unión Europea, políticamente en el Derecho Comunitario. Responde figurativamente Ost mediante la creación de una ley y de un juez. Del juez comunitario se ha abundantemente tratado y tendremos modo de abordarlo en la parte dedicada a la Crónica de la aplicación del Derecho Comunitario en España y en los Países de la Unión Europea. Ocupémonos del paradigma político europeo.

“En principio era la ley. El Sinai y la ley negociada” (primer capítulo del libro de Ost), donde el jurista francés relata la historia del proceso de aprendizaje representado por las tablas bíblicas<sup>4</sup>. Se trata de una ley negociada. “*La storia della legge negoziata comincia con una liberazione*”<sup>5</sup>. De una forma análoga, inicia el libro de E. R. Papa, *Storia dell'Unificazione Europea. Dall'idea di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea*, Bompiani, 2006. Fuera de metáfora, la ley negociada se traduce en términos políticos en los Tratados constitutivos de las primeras tres Comunidades europeas. La primera cualidad del trabajo del historiador Emilio Papa se halla en su capacidad de penetrar en los angostos meandros de los complejos y prolongados entresijos políticos del proceso de integración europea con notable lucidez analítica.

---

<sup>1</sup> A. Lazari, *De Ulises, Hércules y (la fuerza de la debilidad) el nuevo orden cosmopolita*, en esta Revista 10, 2005.

<sup>2</sup> F. Ost, *Mosé, Eschilo, Sofocle*, Il Mulino, 2007.

<sup>3</sup> F. Ost, *Mosé, Eschilo, Sofocle*, cit, pag. 149: “*L'odio non prevarrà, preso da comprensione.*”

<sup>4</sup> Recurre a menudo con usual habilidad y lucidez a las parábolas bíblicas, aplicadas a la realidad jurídica comunitaria J. Weiler, *The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor?*, Cambridge, Cambridge UP, 1999

<sup>5</sup> F. Ost, *Mosé, Eschilo, Sofocle*, cit., pag. 49.

También la estructura del libro seccionada oportunamente mediante cuatro capítulos y numerosas y largas epígrafes ofrece al lector la posibilidad de orientar ágilmente en la laberíntica labor de análisis politológica. Siguiendo un itinerario diacrónico, Papa junta las piezas del mosaico de la Europa política mediante el rescate de escritos, distintos a los monopolizados por hagiógrafos tradicionales. Aparte de la profunda reinterpretación de los documentos de los varios Kant, Coundehove Kalergi y Briand, emergen figuras ligadas directamente a la construcción de la idea de Europa, a menudo injustamente olvidadas en la *damnatio memoriae*, como el italiano Cattaneo o el suizo Denis de Rougemont. Desde la dicotomía conceptual y geográfica Europa-Asia, pasando por la *pax romana* y el humanismo renacentista y la emancipación laica, Papa teje una telaraña ideal de Europa que también en el plano conceptual aun antes que oficial perfila dos grandes opciones sustanciales: el federalismo-unión y el intergubernamentalismo-cooperación. La primera corriente de pensamiento atraviesa diacrónica y sincrónicamente las naciones europeas. Capitales son las páginas dedicadas a la mente visionaria de Carlo Cattaneo (pag. 30), que asocia ineludiblemente la resurrección de los pueblos europeos, por tanto también del italiano (Cattaneo se inscribe en la fase épica del *Risorgimento* decimonónico), a la capacidad de destruir los Imperios militarmente impuestos y crear una federación de pueblos libres. “*Avremo la pace vera quando avremo gli Stati Uniti d’Europa*”, sostenía ya en el turbulento 1849. Se trata de especulaciones políticas poco adherentes a los desarrollos de la *Realpolitik* del siglo XIX, en el que Saint-Simon enarbolando el baluarte del socialismo europeísta *ante litteram* aseveraba que la Europa creada por conferencias y tratados internacionales no tendría sentido alguno: era necesaria una fuerza coactiva capaz de hacer comunes los intereses de los pueblos europeos. Más concretas aparecen las teorías políticas del siglo XX, en el que en un escenario devastador sobresalen las figuras de intelectuales opositores de los regímenes totalitarios, como en Italia Carlo Rosselli, así como las páginas dedicadas al análisis del hombre europeo delineado por la pluma de Splenger (págs. 41-42). No se perfila sólo la necesidad de fundamentar un proyecto político de una Europa unida, sino también de explorar la debilidad de las pasadas ideologías eurocéntricas. El declive del Occidente y del Estado-nación como solución político-social se liga indisolublemente al nacimiento de otro paradigma conceptual capaz de unir pueblos históricamente en áspera rivalidad. La segunda sección del libro se inaugura con una escrupulosa investigación sobre la “propuesta Churchill” (pag. 48-52) relativa a una fusión franco-inglesa que, constatado su fracaso histórico, se concluye con la observación: “*resta in ogni caso – a parte l’illusoria sua impostazione più che federalista – un documento emozionante*” (pag. 52). Hilvanando con maestría el hilo histórico de las corrientes cooperativas de Churchill y federalista de Monnet, Papa se detiene en el estudio de la figura de Altiero Spinelli, del que recurre este año el centenario de su nacimiento, y, en un primer momento, del Manifiesto de Ventotene. El federalismo anti-fascista ya adquiere una nítida coloración ideológica con tintes de pragmáticas propuestas estratégicas, constantemente connotadas por la negación del Estado-nación. Es la dolorosa constatación de la debilidad de Europa. Dice Bobbio con usual lucidez (pag. 80): “*non ci sarà un’Unione politica, c’è però, innegabile, una Europa del dolore*”. Desde el reconocimiento del dolor del desierto político e ideológico, las naciones de Europa tratan de liberarse del demon del nacionalismo. La nueva ley de Europa, los tratados constitutivos de las primeras Comunidades europeas, son el

resultado de dificultosas y ásperas negociaciones no solo meramente políticas. Antes de crear un Estado de derecho (*dike*), los pueblos europeos y sus gobernantes han lentamente aprendido a dialogar, a respetarse mutuamente (*aidos*). En el Protagora Platón relata la historia de la creación del mundo, donde Zeus confía a los hombres no una ley (*nomos*), sino *dike* y *aidos*. *Dike* es traducible con el vocablo justicia, mientras el segundo termino implica respeto por el otro y por la ley. Comenta Ost: “*Zeus non offre la legge, ma il rapporto con la legge*”<sup>6</sup>. Ese diálogo preliminar a la nomogénesis moderna asume una dimensión de amplio y persistente calado en la oposición entre la concepción federalista y en las propuestas intergubernamentales. Las antitéticas ideas y la confrontación y diálogo entre los orientamientos federalista, unionista y funcionalista se escenifican en el congreso de la Haya de 1948.

La segunda parte del libro contiene una lucida investigación de los entresijos anteriores a la Declaración de Robert Schuman de 1950, en la que se entrelazan las actividades políticas de Adenauer y del propio Schuman con las visiones funcionalistas-federalistas de Jean Monnet. La Declaración Schuman resulta, pues, el apéndice político de dos memoranda redactados meses antes por Jean Monnet. Otra constatación histórica relevante en esta óptica negociadora se halla en la posterior conferencia Schuman, donde se manifiestan los intentos a todas luces federalistas de la delegación alemana, liderada por Hallstein (pag. 115). El primer paso económico obedece a una visión más amplia de naturaleza política.

Densamente rica de aportaciones auténticas resultan las páginas dedicadas a la construcción fáctica de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La profunda inmersión en estos eventos facilita una otro tanto profunda comprensión de la CECA. Buceando en lo políticamente relevante y jurídicamente inexistente, Papa escribe una bellas paginas de historiografía, allí donde trata prolijamente la redacción del art. 38 del abortado tratado de la Comunidad Europea de Defensa (pag. 124-128). Estamos en el corazón del libro del jurista italiano. En el aun edificando Derecho Comunitario Europeo vale la afirmación formulada por Ost a propósito de la ley negociada bíblica: “*ogni affermazione unilaterale della legge si espone a un insuccesso*” (pag. 63). Así ocurrió a las aspiraciones, impulsadas por De Gasperi, de construir una Europa políticamente unida, firmemente cementada en el verbo federalista. La dinámica política entre la salvaguardia del bastión de la soberanía nacional (y sus epígonos como Charles de Gaulle) y la azarosa vía federalista se evidencia *ab urbe condita*. La firma del Tratado de Roma en 1957 también fue precedida por acérrimas tensiones políticas, superadas gracias a la renovada situación parlamentaria en Francia y a la astuta mediación, entre otros, del ministro italiano De Martino. La nueva criatura de cuño supranacional encuentra enseguida las resistencias, por una vertiente, de los defensores a ultranza de los parlamentos nacionales (lo que ralentizara y obstaculizara el progresivo éxito de las Comunidades: notorio es el episodio de la crisis de la “silla vacía”), por otro lado, de los federalistas como Altiero Spinelli. En la línea de la recuperación de imprescindibles documentos políticos, Papa menciona con abundancia de detalles la conferencia del ministro belga Spaak (pag. 155). En las XII *Rencontres Internazionali*

---

<sup>6</sup> F. Ost, *Mosé, Eschilo, Sofocle*, cit., pag. 31.

de Gèneve el 9 de septiembre de 1957 en defensa del diseño funcionalista las comunidades europeas. Las reacciones soberanistas de De Gaulle y la lenta deriva del barco federalista caracterizan la andadura europea hasta mediados de los años Setenta. A la incorporación de miembros euroescépticos hace de contraste el renovado impulso, promovido por la cumbre de París de 1974 y la posterior propuesta del Club del Cocardillo. Esa continua tensión centrípeta (hacia la nacionalización de Europa) o centrífuga (hacia una idea federalista de la misma) toma nueva linfa a mediados de la década de los Ochenta. Una vez más, muy sugestivas resultan todas las consideraciones esgrimidas por Papa en relación a los dos eventos antes mencionados. Se detiene largamente el Autor en la descripción del Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 (pag. 186-192) para evidenciar el olfato y las virtudes políticas de estadistas como Spinelli y Mitterand frente al talante euroesclerótico de la premier Thatcher. El manifiesto del retorno al intergubernamentalismo ha de ser hallado en el discurso pronunciado por la Lady de Hierro en el Colegio de Brujas el 20 de septiembre 1988 (arenga tan emblemática y aplaudida que dio vida a un grupo de Brujas!). Explica Mrs. Thatcher: “mi principio vertebrador es el siguiente: una cooperación libre y activa entre Estados soberanos e independientes es el mejor modo para construir y llevar al éxito la Comunidad europea”. En el mismo escenario será significativamente Jacques Delors quien reivindique las razones profundas de la nueva arquitectura comunitaria, el llamado “nuevo enfoque comunitario”, transcrito en la nueva ley negociada del Acta Única Europea.

Glosa así Papa: “*La Thatcher lanciava un messaggio ch’era quello antico della prassi dei trattati di alleanza fra Stati valida a sancire le tregue. Il culto delle diversità nazionali, esaltato con accenti bucolici, era quanto doveva servirle affinché gli egoismi nazionali al momento opportuno si rinchiudessero in sé stessi*”(196). De vuelta al paradigma tradicional de las relaciones internacionales.

En la tercera parte del libro, titulada “Da Maastricht alla Convenzione per una Costituzione Europea” el autor relata los mayores avances políticos y jurídicos de la “ley negociada” de Maastricht y las posteriores revisiones hasta los eventos acontecidos en nuestros días. Una vez más, sabiamente encaminados por la mano de Papa, admiramos el fresco político de la guerra de los Balcanes, la intervención en Iraq, la lógica intergubernamental “dura a morir”, el fracaso del Tratado Constitucional y el nuevo populismo antieuropeísta de los últimos años. Concluye Papa su recorrido por los recovecos de la historia europea con un himno a la riqueza de Europa y con un llamamiento a los jóvenes europeos por medio de un viejo cuento de Andersen “*Om Aartusinder*” de 1853 (pag. 286).

La óptima investigación llevada a cabo por Papa solo manifiesta una grieta celada por debajo del excelente barniz científico: un “efecto disolvencia” al contrario, una suerte de presbiopía científica, es decir denota una inusual habilidad para individuar los pliegues de la macro y micro-historia desde mediados de los años Sesenta, perdiendo inexplicablemente fuelle investigador a las puertas de la encrucijada política del evento-Maastricht. Sin embargo, esta menor penetración metódica en los acontecimientos más recientes nada quita a la indiscutible brillantez del trabajo de Papa, que se perfila como

un texto imprescindible para la comprensión de la dinámica política europea. El libro de Papa, en efecto, tiene la gran capacidad de bosquejar, página tras página, el mareante y fascinante periplo que caracteriza Europa: la ley negociada frente a la ley del tallón.

Antonio LAZARI  
Doctor Investigador  
Universidad Pablo de Olavide