

HISTORIA

LA UNIDAD EUROPEA

APROXIMACIONES A LA HISTORIA
DE LA EUROPA COMUNITARIA

SALVADOR FORNER
HEIDY-CRISTINA SENANTE (EDS.)



PUBLICACIONS
UNIVERSITAT D'ALACANT

SALVADOR FORNER
HEIDY-CRISTINA SENANTE
(EDS.)

LA UNIDAD EUROPEA

APROXIMACIONES A LA HISTORIA DE LA EUROPA COMUNITAT

PUBLICACIONS DE LA UNIVERSITAT D'ALACANT

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado por evaluadores ajenos a la Universidad de Alicante, con el fin de garantizar la calidad científica del mismo.



Publicacions de la Universitat d'Alacant
03690 Sant Vicent del Raspeig
publicacions@ua.es
<http://publicacions.ua.es>
Telèfon: 965 903 480

© els autors, 2016
© d'aquesta edició: Universitat d'Alacant

ISBN: 978-84-9717-436-7
Dipòsit legal: A 366-2016

Traduccions: Miguel Ángel Campos Pardillos,
José Manuel Carballido Cordero, Miguel Tolosa Igualada
Disseny de coberta: candela ink
Composició: Marten Kwinkelenberg
Impressió i enquadernació:
Guada Impresores

Esta obra se enmarca en el proyecto EUCLIO,
HAR2015-64429-C2-1-P (Ministerio de Economía y Competividad)



Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización nacional e internacional de sus publicaciones.

Reservados todos los derechos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ÍNDICE

<i>Salvador Forner y Heidy-Cristina Senante</i> INTRODUCCIÓN	9
<i>Salvador Forner y Heidy-Cristina Senante</i> VISIONES Y REALIDADES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	19
<i>Antonin Cohen</i> EL «PADRE DE EUROPA». LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE UN RELATO DE LOS ORÍGENES	35
<i>Mark Gilbert</i> EL RELATO DEL PROCESO. DEL CUESTIONAMIENTO DE LA HISTORIA PROGRESIVA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	53
<i>Alan S. Milward</i> POLÍTICA Y OBJETIVOS EN CINCUENTA AÑOS DE INTEGRACIÓN EUROPEA	79
<i>Alan S. Milward</i> EL REINO UNIDO Y LA UNIÓN EUROPEA	87
<i>Guido Thiemeyer</i> LA EUROPEIZACIÓN DEL SISTEMA MONETARIO (1968-92)	97
<i>John Gillingham</i> NI SUPERESTADO NI NUEVA ECONOMÍA DE MERCADO	113

<i>Andrew Moravcsik</i> EL MITO DEL «DÉFICIT DEMOCRÁTICO» DE EUROPA.....	129
<i>Giandomenico Majone</i> DEL ESTADO REGULADOR AL DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....	153
<i>Fernando Guirao</i> LA CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL SUPUESTO LIDERAZGO ALEMÁN.....	165
<i>Antonio Moreno Juste</i> EL FIN DEL RELATO EUROPEO. LA CRISIS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y SU IMPACTO SOBRE LAS NARRATIVAS EUROPEAS	177
SOBRE LOS AUTORES.....	199

EL MITO DEL «DÉFICIT DEMOCRÁTICO» DE EUROPA*

Andrew Moravcsik

Hoy en día se oye decir por todas partes que la Unión Europea padece un «déficit democrático». Es ilegítima y no rinde cuentas. Es un superestado distante y tecnocrático dirigido por poderosos funcionarios que conspiran con los gobiernos nacionales para saltarse los procesos políticos nacionales, con consecuencias lamentables para la democracia nacional. Algunos críticos inciden en el grado en que las instituciones de la UE no tienen establecidos controles democráticos objetivos, con criterios de transparencia, frenos y contrapesos, supervisión nacional y responsabilidad ante los electores. Otros subrayan hasta qué punto las instituciones de la Unión generan una sensación subjetiva de legitimidad democrática, medida en términos de confianza del público, popularidad y aceptación general por parte de la sociedad. Los dos elementos están unidos: la falta de oportunidades para participar en la política de la Unión, según se dice, genera desilusión, desconfianza y rechazo hacia la UE, lo cual refuerza la ignorancia y la poca disposición a participar en la política de la UE. La UE está atrapada en un círculo vicioso que puede resultar fatal, a menos que se emprendan reformas de gran calado para aumentar la participación popular.

Esta percepción viene dominando la política de la UE desde la última década. La creencia en que se ha de solucionar el «déficit democrático» de la UE fue uno de los argumentos principales esgrimidos por Joschka Fischer y otros «padres fundadores» para lanzar el reciente proyecto constitucional de la UE, que tan mal desenlace tuvo.¹ Por eso fue designado con el término simbólico de «Convención» y se acompañó de un gran esfuerzo de relaciones

* «The Myth of Europe's Democratic Deficit», *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, noviembre-diciembre, 2008, pp. 331-340. Traducido y reproducido con permiso del autor.

públicas; todo ello explícitamente pretendía asegurar la participación de los europeos desilusionados.² El rechazo de la Constitución (que al tiempo era un tratado) en los referendos que tuvieron lugar en Francia, Holanda e Irlanda no hizo más que reforzar estas percepciones. Los comentaristas y políticos se apresuraron a proclamar que «el pueblo ha hablado». El demócrata deliberativo Jürgen Habermas, que otrora había exhortado a los ciudadanos a que buscaran una identidad común en torno a valores sociales compartidos, ahora llama a que se celebren referendos en toda Europa.³ Otros piden que se elija directamente a los funcionarios europeos.⁴ En la actualidad, la falta de legitimidad democrática de la UE es un hecho incuestionable para políticos, periodistas, estudiosos y ciudadanos europeos.⁵

1. J. Fischer: «Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration», Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin 2000; P. Norman: *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Brussels 2005; A. Duff: *The Struggle for Europe's Constitution*, London 2006. Esta opinión se ve claramente apoyada por las entrevistas que realicé en aquella época.
2. Consejo Europeo: Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea. Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia, Reunión del Consejo Europeo en Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001; J. Fischer, *op. cit.*; A. Moravcsik: «Europe Without Illusions», en: *Prospect*, julio 2005.
3. J. Habermas: «Wacht auf, schlafende Mehrheiten für eine Vertiefung der Europäischen Union – Ein Interview mit Jürgen Habermas», 2008, disponible en: <http://www.perlentaucher.de/artikel/3795.html>. Previamente Habermas había sugerido transferir los asuntos de mayor interés, incluyendo una política social europea, al ámbito europeo, a fin de generar las condiciones ideales para el debate. J. Habermas: «Why Europe Needs A Constitution», en: *New Left Review*, Vol. 11, 2001, págs. 5-26. Sin embargo, esto es empezar la casa por el tejado. Habermas cree que los valores comunes permiten un debate útil, pero deja de lado el hecho de que también es necesaria una política común viable. Tiene poco sentido transferir una política al ámbito europeo en un campo en el que no hay más que desacuerdos enconados. Como señala Habermas, es posible que los europeos sean «socialdemócratas» si los comparamos con los estadounidenses, pero ni están de acuerdo en una política social común en la práctica, ni la quieren siquiera a nivel teórico. (Véase, por ejemplo, Eurobarómetro 68, pág. 108; A. Moravcsik: «In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union», en: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, 2002, págs. 603-24). Incluso los críticos socialdemócratas están de acuerdo con esto. F. Scharpf: *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford 1999. Si se desea más información sobre lo que sería necesario, véanse las «propuestas modestas» que formula P. Schmitter: *How to Democratize the European Union... And Why Bother*, London 2000; A. Moravcsik: «In Defence of the Democratic Deficit», *op. cit.*, págs. 616-617.
4. A. Follesdal, S. Hix: «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», en: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, 2006, págs. 533-62; S. Hix: *What's Wrong With the European Union and How to Fix it*, London 2008.
5. Cf., e. g., L. Siedentop: *Democracy in Europe*, New York 2001; A. Follesdal, S. Hix, *op. cit.*; J. Lodge: «The European Parliament and the Authority-Democracy Crisis», en: *Annals of the American Political and Social Sciences*, Vol. 531, 1994, págs. 69-83.

Sin embargo, el «déficit democrático» europeo es un mito. Este tipo de críticas se basan en una comprensión excesivamente vaga de lo que significa un «déficit democrático», ignoran datos empíricos objetivos sobre si el déficit existe y exigen a la UE el requisito imposible de una democracia al estilo de Westminster o a la antigua: una democracia perfecta en la que una ciudadanía informada participa activamente en todos los asuntos. Este estudio adoptará un enfoque diferente, detallando cuidadosamente qué se entiende por responsabilidad y legitimidad públicas, utilizando seis enfoques alternativos tomados de los propios críticos de la UE. Sobre la base de evidencias empíricas y la investigación más reciente, mediremos el estado de la democracia de la UE según estas dimensiones, y evaluaremos los resultados según criterios razonables y realistas extraídos de la práctica empírica de las democracias europeas actuales.

El resultado de este análisis no admite dudas: *casi en todas las dimensiones mensurables, la UE es, como mínimo, igual de democrática, y por lo general incluso más, que sus estados miembros*. Es más: es probable que los esfuerzos para «compensar» el déficit democrático mediante reformas institucionales que fomenten la participación resulten contraproducentes, puesto que, como muestra el reciente episodio constitucional, tienden a incrementar la insatisfacción y la desconfianza generales, así como políticas menos representativas.

El análisis que sigue a continuación analiza seis definiciones alternativas del «déficit democrático», que engloban toda la panoplia de críticas que hoy en día se alzan contra la UE. Los datos empíricos demuestran que, en cada uno de los casos, la UE cumple con los criterios más extendidos de gobernanza democrática en el mundo real. Sea cual sea su definición, el «déficit democrático» es un mito.

CONTROL POLÍTICO Y DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Las tres primeras definiciones del «déficit democrático» que abordamos aquí se centran en criterios objetivos de responsabilidad política y limitaciones a la acción del gobierno. Cada una de ellas se basa en la afirmación de que la UE se ha convertido en un superestado tecnocrático y expansivo, dirigido por funcionarios poderosos que conspiran con sus homólogos de cada país para imponerse contra la voluntad del pueblo y sustraerse a los procesos políticos nacionales y a la voluntad popular.

¿ES LA UE UN «SUPERESTADO» INVASOR?

Mito número 1: La UE es un poderoso superestado que usurpa los poderes de los Estados nación a la hora de abordar los problemas principales de sus ciudadanos.

Para algunos, el «déficit democrático» se basa en el crecimiento constante del ámbito de gobernanza de la UE, que usurpa los derechos y prerrogativas de los ciudadanos de cada país; en otras palabras, un «superestado» europeo emergente. En 1988, Jacques Delors lanzó la famosa predicción de que, en el plazo de 10 años, el ochenta por ciento de las políticas económicas, y quizás sociales y fiscales, tendrían su origen en la UE.⁶ Actualmente, la afirmación de Delors a menudo se cita como un «factoide» en el debate público, y a menudo oímos que el 80 por ciento de todas las políticas europeas sobre todos los temas ya proviene de Bruselas.⁷ He aquí uno de los motivos que llevan a muchos euroescépticos, especialmente los ubicados en la derecha libertaria, a preocuparse por algo que ven como el ascenso de un superestado europeo, que pretende imponer una gobernanza tecnocrática armonizada sobre la diversidad de ordenamientos de cada país.⁸ Incluso las críticas más moderadas del «déficit democrático» a menudo parten de la opinión de que cada vez es mayor el número de asuntos políticos centrales de cada país que se está transfiriendo a Bruselas.

Esto siempre ha sido falso, y no deja de serlo. Según estudios académicos recientes, el porcentaje general de leyes nacionales que tiene su origen en Bruselas no supera un total aproximado del 10-20%, y no se observa que esté incrementándose a gran ritmo.⁹ Basta un momento de reflexión para darse

6. Jacques Delors, «Debates del Parlamento Europeo», 6 de julio de 1988, núm. 2-367/140.

7. Sobre algunos abusos recientes de este factoide incorrecto, véase R. Herzog, L. Gerken: «Europa entmachtet uns und unsere Vertreter», en: *Die Welt*, 13 enero 2007; Lord Pearson of Rannoch, *Lords Hansard*, 27 octubre 2006, Columna 1415-1416; Michael Bruter de la LSE citado en: S. Lyall, S. Castle: «Ireland Derails a Bid to Recast Europe's Rules», en: *New York Times*, 14 junio 2008. Sobre la respuesta, véase A. Moravcsik, A. Töller: «Brüssel regiert nicht Deutschland», en: *Financial Times Deutschland*, 10 febrero 2007.

8. L. Siedentop, *op. cit.*; J. Gillingham: *European Integration, 1950-2003. Superstate or New Market Economy*, Cambridge 2003; J. Rabken: *Law Without Nations: Why Constitutional Government Requires Nation States*, Princeton 2005; R. Herzog, L. Gerken, *op. cit.*

9. Pueden encontrarse análisis de estudios cuantitativos en A. Moravcsik, A. Töller, *op. cit.* También en Denis MacShane en *Hansard*, 8 October 2008, Columna 297. Dichos estudios sobre Gran Bretaña, Francia, Austria, Alemania, Dinamarca y los Países Bajos están basados en datos de nueva producción legislativa, que generan las cifras que cito. Son estudios que plantean cuestiones metodológicas complejas, pero que probablemente tienden a exagerar el impacto de la UE sobre la vida de cada país, pues no tienen en cuenta: (a) el repertorio legislativo ya existente; (b) las modificaciones de poca importancia; (c) gran cantidad de normativas domésticas no legislativas (esto es, de tipo burocrático); (d) la importancia

cuenta de que el «mito del 80% de Delors» es absurdo de entrada. A pesar de que es un actor poderoso en el comercio, en cuestiones monetarias y en determinadas áreas normativas, la Unión Europea apenas tiene una influencia directa en áreas relacionadas con el gasto gubernamental o la administración directa: la prestación de servicios sociales, la atención sanitaria, las pensiones, la política cultural activa, la educación, la ley y el orden, políticas familiares, y la creación de la mayoría de las infraestructuras... y esto constituye la mayor parte de lo que hacen los Estados modernos. Ninguno de estos es candidato probable para una «comunitarización» en un futuro cercano.¹⁰ Otras áreas de la actividad de la UE, como inmigración, defensa, impuestos indirectos, política exterior o protección del consumidor siguen siendo modestas si las comparamos con las competencias análogas de cada país.¹¹ Incluso en cuestiones económicas centrales de la UE, los estudios muestran que es muy infrecuente que Bruselas controle la actividad nacional.¹²

Esta división del trabajo es sorprendente: no solo hace menos la UE, sino que lo que hace es de poca importancia relativa para los votantes. A pesar de todas las discusiones sobre globalización, las cuestiones como la liberalización del comercio, la regulación empresarial, las normativas fitosanitarias, la estabilización de Macedonia y otros asuntos de la UE siguen teniendo poca importancia relativa para el europeo medio, y ciertamente menos si las

de la reasignación fiscal y la interpretación normativa sobre las políticas domésticas a nivel práctico. En cualquier caso, no cabe duda sobre la magnitud en general de los resultados totales: en casi todas las áreas, la legislación doméstica autónoma es la que domina a la hora de elaborar políticas.

10. Tampoco existe excesiva evidencia, incluso procedente de socialdemócratas comprometidos, de que la UE esté debilitando la protección social en Europa. Véase, por ejemplo, F. Scharpf, *op. cit.*; A. «Moravcsik: In Defence of the Democratic Deficit», *op. cit.*; A. Moravcsik, A. Sangiovanni: On Democracy and Public Interest in the European Union, en: W. Streeck, R. Mayntz (ed.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, Frankfurt 2002.

11. La impresión que producen en general los estudios académicos sobre políticas de la UE es bastante confusa en este respecto. Los académicos tienden a sentirse atraídos por las políticas e instituciones «nuevas» e innovadoras (seleccionando sobre la variable dependiente de las posibilidades futuras, en lugar de las realidades actuales). Esto ha dado lugar a ingente literatura sobre actividad de la UE en campos, por ejemplo, como la política social y el Método Abierto de Coordinación (MAC). Sin embargo, la cooperación real sigue siendo insignificante; del mismo modo, el MAC ha dado lugar a una enorme cantidad de estudios jurídicos, sociales y políticos, a pesar del hecho de que ni siquiera sus defensores más acérrimos afirman que haya tenido ningún impacto significativo sobre la producción de políticas sustanciales. Por ejemplo, J. Zeitlin, P. Pochet: *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels 2005.

12. Ver nota 6.

comparamos con los problemas nacionales. (Incluso en Gran Bretaña, donde el debate sobre Europa es más enconado que en ningún otro sitio, apenas el 4% de sus ciudadanos considera importante nada relacionado con la UE.¹³) Lo que preocupa a los votantes son cosas como los impuestos, la política laboral, el bienestar, la atención sanitaria, las pensiones, la educación, el transporte y la inmigración. Estos son los que los politólogos y expertos en estudios de opinión llaman «asuntos de interés», los que configuran las decisiones sobre voto y las simpatías políticas básicas.¹⁴

Realidad: No hay ningún superestado. La política europea está limitada aproximadamente a un 10-20% de la toma de decisiones a nivel nacional, y por lo general en cuestiones de poca importancia para los votantes, mientras que las políticas nacionales siguen siendo las que controlan la mayoría de las demás cuestiones, y específicamente las de mayor relevancia.

¿ES LA UE UNA TECNOCRACIA INCONTROLADA?

Mito número 2: La UE es una tecnocracia arbitraria e incontrolada, gestionada por funcionarios sobre los que los controles procedimentales son inadecuados para asegurar transparencia, frenos y contrapesos y supervisión nacional.

Incluso aceptando que la UE actúa únicamente dentro de un ámbito de cuestiones relativamente pequeño, ello no disminuye la preocupación de algunos de los críticos del «déficit democrático». Temen que estos pocos asuntos sean objeto de decisiones incontroladas y arbitrarias por parte de tecnócratas nacionales y supranacionales, un sistema que, en palabras del profesor de Oxford Larry Siedentop, constituye un «despotismo burocrático» desde Bruselas.¹⁵

Esta «tecnocracia» despótica europea tiene tanto de mito como el «superestado» europeo. En primer lugar, la UE carece de las capacidades de un Estado moderno. No puede imponer impuestos, ni gastar, ni tiene poderes coercitivos. Su base fiscal es minúscula, con un total inferior al 2% del gasto público europeo, y sobre ella los funcionarios tienen escasa discreción, puesto que las grandes prioridades en el gasto se establecen mediante consenso entre los Estados o, en ocasiones, por parte del Parlamento. La UE no

13. A. Moravcsik: «Don't Know? Vote No!», en: *Prospect*, July 2008.

14. Véase el análisis del mito número 6, más adelante, que ofrece un análisis más detallado de los asuntos de interés y la diferencia entre estos y los asuntos importantes. La única excepción de relevancia (excepción que confirma la regla, como veremos en el análisis del mito número 3) es el componente monetario de la gestión macroeconómica.

15. L. Siedentop, *op. cit.*

tiene ejército, policía ni capacidad de inteligencia. Su aparato burocrático incluye entre 20.000 y 30.000 funcionarios, de los cuales puede que solo la cuarta parte tengan responsabilidad en la toma de decisiones; es una administración similar a la de una ciudad europea de tamaño medio.¹⁶ Por tanto, los funcionarios de la UE ni aplican la mayoría de los reglamentos europeos ni tienen capacidad para hacerlo, incluso en áreas en las que la UE disfruta de competencias jurídicas incuestionables; antes bien, se ven obligados a confiar en las administraciones nacionales, mucho más numerosas y expertas.¹⁷ La única capacidad de un Estado moderno que posee la UE es la facultad de promulgar normas —es un «estado regulador»— aunque no pueda ponerlas en práctica.¹⁸

No obstante, incluso a la hora de promulgar normas, la UE está sujeta al corsé procedimental que le imponen una transparencia extrema, frenos y contrapesos excepcionales y estrecha supervisión nacional. A diferencia de los múltiples sistemas parlamentarios unificados de Europa, la UE es un sistema basado en la separación de poderes, más similar a los Estados Unidos o Suiza. La autoridad y discreción políticas están divididas verticalmente entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal, y horizontalmente entre las autoridades locales, nacionales y transnacionales. Resultado: cualquier cambio constitucional básico en la UE exige el consentimiento unánime de 27 estados miembros, seguido de la ratificación a nivel nacional por cualquier conducto escogido por cada miembro; se trata de un requisito mucho más alto que el de cualquier democracia moderna, con la posible excepción de Suiza. Prueba de la severidad de estas limitaciones son las vicisitudes actuales de la relativamente inocua Constitución europea.

Del mismo modo, en Bruselas la legislación normal «de todos los días» debe también superar barreras más altas que las existentes en cualquier sistema nacional. Sucesivamente, debe obtener: (a) apoyo consensuado de los líderes nacionales en el Consejo Europeo, para entrar en el orden del día, (b) una propuesta formal procedente de una mayoría de la Comisión tecnocrática, (c) una mayoría formal de dos tercios (en la práctica, no obstante, un

16. Los funcionarios de los Estados miembros en los inmensos edificios del Consejo son más numerosos que sus homólogos permanentes de la Comisión y el Parlamento. Cf. D. Spence: *The European Commission*, London 2006; M. Kleine: «All Roads Lead Away From Rome? A Theory of Informal Institutional Adaptation», manuscrito no publicado, Princeton 2008.

17. Competencia, y actualmente política monetaria, son excepciones a esto. Cf. F. Franchino: *The Powers of the Union. Delegation in the EU*, Cambridge 2007.

18. G. Majone: «The rise of the regulatory state in Europe», en: *West European Politics*, Vol. 17, 1994, págs. 77-101.

consenso) del voto ponderado de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, (d) una serie de mayorías absolutas del Parlamento Europeo, de elección directa, y (e) transposición al derecho de cada país por parte de los burócratas o parlamentos nacionales. A continuación, su aplicación exige la actuación por parte de 27 conjuntos de funcionarios de Naciones estado, con la supervisión de los tribunales nacionales, con el asesoramiento general del Tribunal Europeo de Justicia, y cada actuación por parte de la Comisión es supervisada por funcionarios de los Estados miembros, que actúan según el sistema de lo que ha dado en llamarse «comitología».¹⁹ Tal conjunto de barreras sería inimaginablemente alto en un contexto nacional, en los que los gobiernos parlamentarios unitarios elegidos pueden legislar de forma efectiva mediante un simple voto mayoritario y un mandato burocrático.

Una de las consecuencias de esto es que la UE es más transparente que la mayoría de los sistemas nacionales. Con tantos actores implicados, resulta completamente imposible que Bruselas legisle de forma secreta, rápida, o en interés de un único grupo limitado. Además, la UE ha impuesto reglas formales de última generación que garantizan que el público recibe información y hace aportaciones; hay estudios que muestran que estas garantías son más potentes que las que existen en los Estados Unidos o en Suiza.²⁰ Todo está visible en el *Financial Times*, o en cualquier otra de las publicaciones o de las páginas web –entre ellas, la de la propia UE– que hacen seguimiento de la legislación. Los días en los que el Consejo deliberaba en secreto hace tiempo que pasaron, si es que existieron alguna vez.

Este tipo de sistema solo funciona cuando reina un consenso sobre políticas extraordinariamente amplio, y sigue guardando mucho respeto a las preocupaciones específicas de cada Estado; las más de las veces, se funciona

19. Sobre el proceso de toma de decisiones, véase S. Hix: *The Political System of the European Union*, New York 2005.

20. T. Zweifel: *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States in comparative perspective*, Lanham MD, 2002; T. Zweifel: *International Organizations and Democracy*, Boulder 2005. El análisis comparado entre países de los sistemas normativos muestra que la transparencia, la participación pública y las normas de acceso de la UE salen bien parados cuando se les compara con los de Suiza y los EE. UU. (por este motivo, cualquier estudioso, periodista o miembro de grupos de interés habrá observado que investigar sobre la legislación de la UE en marcha es bastante más fácil que realizar estudios similares sobre la mayoría de los gobiernos nacionales). Otra consecuencia de esto, junto a la ausencia de financiación discrecional de la UE de verdadero alcance, es que la UE es menos corrupta que la mayoría de los sistemas nacionales. Incluso conductas inapropiadas menores, como el caso de la Comisaria Edith Cresson con un líder local, se castigan con sanciones jamás vistas en la mayoría de los ordenamientos nacionales europeos, o incluso en ninguno de ellos.

más mediante consenso en la práctica que mediante votaciones.²¹ Lejos de ser un instrumento de tiranía o tecnocracia, como aducen los críticos conservadores, está cerca del modelo ideal de «gobierno limitado» de Locke o Madison.

Realidad: Lejos de ser una tecnocracia arbitraria, la UE funciona bajo restricciones mayores que los gobiernos nacionales de sus Estados miembros en lo que respecta a capacidad fiscal, coercitiva y administrativa, con más requisitos de transparencia, frenos y contrapesos y mayor variedad de controles a nivel nacional.

¿LA UE NO RINDE CUENTAS ELECTORALMENTE?

Mito número 3: Las decisiones de la UE las toman funcionarios no elegidos, que no están sujetos a un verdadero control democrático.

Incluso aceptando que el ámbito de la UE es limitado, y que sus funcionarios están sujetos a estrechos controles de procedimiento, sigue habiendo quien piensa que los que toman las decisiones en la UE no han de rendir cuentas electoralmente por sus decisiones. Nunca se puede, como dice la frase populista en los Estados Unidos, «echar a los incompetentes». Los que toman las decisiones son a menudo burócratas, ministros, diplomáticos y funcionarios independientes de Bruselas, que se reúnen, a veces en secreto, en capitales lejanas. Ciertamente, si es así, hay un «déficit democrático» en comparación con sistemas nacionales más «políticos».

Una vez más, la acusación carece de todo fundamento. Empecemos por los cambios constitucionales en el Tratado de la UE: cualquier cambio importante de esta naturaleza no solo ha de ser aprobado por todos los gobiernos, sino que ha de ser ratificado en cada país por cualquier sistema que escojan los Estados miembros. El resultado del referendo reciente en Irlanda es un ejemplo más de lo severo que puede ser este requisito: un margen negativo de menos del 10% de una población que no supera el 1% de los europeos ha hecho encallar la reforma a nivel continental de modo indefinido.

En el proceso legislativo de cada día, el control democrático es igual de estricto. Casi todos los que toman decisiones críticas –líderes nacionales, ministros nacionales, parlamentarios europeos, parlamentarios nacionales– han

21. J. Lewis: «The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure», en: *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, 2000, págs. 261-289; D. Heisenberg: «The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council», en: *European Journal of Political Research*, Vol. 44, 2005, págs. 65-90; A. Héritier: *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*, Cambridge 1999; M. Kleine, *op. cit.*

sido elegidos directamente por los ciudadanos. El organismo formal más importante en el proceso legislativo es el Consejo de Ministros, un foro en el que los ministros nacionales (elegidos) y sus funcionarios subordinados toman decisiones que estarán sujetas a cualquier limitación democrática que estimen oportuna los gobiernos de cada país. Suecia y Dinamarca, por ejemplo, exigen previamente la aprobación parlamentaria antes de que sus ministros puedan votar en Bruselas.²² El segundo organismo más importante en el proceso formal, el Parlamento Europeo, está compuesto por miembros elegidos directamente: cualquier ciudadano europeo puede echar con su voto a su representante. A continuación, la legislación europea se traduce en legislación nacional por parte de los mismos parlamentarios, funcionarios y gobiernos que se ocupan de la legislación de cada país.

Los únicos actores en el proceso legislativo que no son elegidos directamente, ni han de responder directamente ante alguien que lo haya sido, son los comisarios europeos y sus funcionarios. A primera vista, la Comisión es una fuente única e importante de propuestas formales, cuyo poder subrayan constantemente los euroescépticos.²³ Sin embargo, el poder de la Comisión no ha dejado de reducirse en las últimas décadas. Su control previo de la agenda ha pasado a manos del Consejo Europeo, en el que los líderes nacionales (elegidos directamente) se reúnen para trazar el rumbo de la UE, y su control posterior sobre las enmiendas y cesiones mutuas ha sido asumido por parte de los parlamentarios europeos (elegidos directamente).²⁴ El Consejo Europeo está retirándole sus poderes informales burocráticos y de política exterior. Salvo en algunos campos normativos, como defensa de la competencia, carece de excesiva autoridad.

El papel primordial que ejercen políticos elegidos directamente explica la razón de que la UE responda constantemente a la presión social. En asuntos como apoyo a la agricultura, alimentos transgénicos, negociaciones comerciales, desregulación de servicios, reforma del mercado laboral, política energética y protección medioambiental, la política europea está más

22. Los datos que he obtenido en mis propias entrevistas sugieren que la mayoría de los asuntos de la UE son de escaso interés para los ciudadanos y para los legisladores daneses y suecos, lo cual apoya el argumento que figura más adelante, en el análisis del mito número 6, sobre el poco interés por la política europea.

23. Ciertamente, a los comisarios los nombran los gobiernos de los estados miembros, y cada vez más reflejan las tendencias políticas de los partidos que los nombraron, pero no dejan de gozar de cierta autonomía una vez ya han sido nombrados. Cf. H. Kassim, A. Menon: «European Integration since the 1990s: Member States and the European Commission», en: *ARENA Working Paper*, 06/2004.

24. J. Werts: *The European Council*, London 2008; M. Pollack: *The Engines of European Integration*, Oxford 2003; M. Kleine, *op. cit.*

influida por grupos poderosos de intereses o electorados en general a nivel nacional, y no por élites nacionales políticas o tecnócratas de Bruselas.²⁵ Incluso en áreas excepcionales —la admisión de nuevos miembros, por ejemplo— en las que los líderes europeos tratan de seguir políticas ilustradas frente al escepticismo del público, actualmente sus actuaciones son visibles ante todo el mundo, y claramente se ven limitadas por la forma en que creen que reaccionará el público.

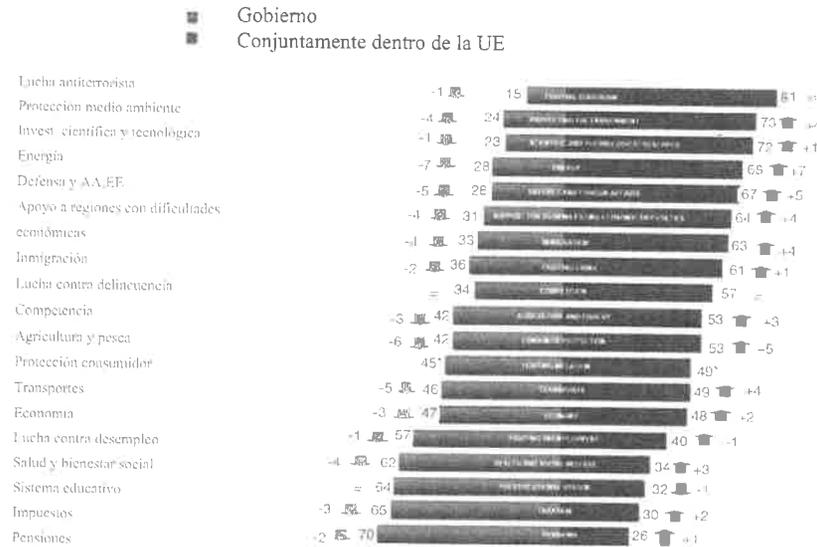
No ha de sorprendernos, por tanto, que hoy los europeos estén recibiendo la combinación de políticas europeas y nacionales que realmente desean. Hoy en día, según las encuestas, las «mayorías silenciosas» de europeos preferirían políticas más fuertes de la UE en áreas como defensa, lucha antiterrorista, medio ambiente, regiones, inmigración, delincuencia, agricultura, protección del consumidor y políticas de lucha contra la inflación. Por su parte, hay mayorías similares que quieren que sean los Estados miembros, y no la UE, quienes lleven la iniciativa en cuanto a pensiones, atención sanitaria, impuestos, educación, bienestar social y desempleo. Los europeos prefieren una actuación equilibrada en economía y transporte (véase Figura 1). Esto nos acerca a la combinación institucional que se observa actualmente en la agenda.

Sin duda alguna, hay determinadas instancias decisorias a nivel europeo que disfrutan de un grado único de aislamiento frente a un control democrático directo; entre ellas se encuentran el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las autoridades de defensa de la competencia, los negociadores comerciales y los investigadores sobre fraude. No obstante, estas excepciones no tienen nada específicamente de «europeo», puesto que son *precisamente las mismas funciones gubernamentales que los gobiernos nacionales aíslan para protegerlas de la presión popular*. Los poderes públicos aíslan en todas partes estas actividades, como la banca central, las decisiones constitucionales, los procesos civiles y penales y las negociaciones comerciales a fin de conseguir fines generales ampliamente aceptados: garantizar la toma de decisiones por parte de expertos, expectativas a largo plazo, respeto adecuado a los derechos individuales y de las minorías, y toma de decisiones objetiva y libre de presiones de intereses particulares. La pregunta correcta, desde el punto de vista normativo y de análisis de políticas, que nos debemos plantear sobre dichos actos de delegación,

25. Hace tiempo que las posiciones nacionales sobre cuestiones europeas reflejan el tipo de preocupaciones políticas sobre economía y normativa que se esperaría encontrar entre los líderes nacionales. A. Moravcsik: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Rome to Maastricht*, Ithaca 1998; A. Moravcsik: «The European Constitutional Settlement», en: *The World Economy*, Vol. 31, 2008, págs. 157-82.

Figura 1.

Para cada una de las áreas siguientes, ¿considera usted que las decisiones debería tomarlas el Gobierno (nacionalidad), o que deberían tomarse conjuntamente con la Unión Europea? – % EU27



Diferencia: primavera 2007 – otoño 2007

Fuente: Eurobarómetro 68 (mayo 2008), página 109.

es si el aislamiento resultante de la elaboración de políticas es superior al que se observa en la mayoría de ordenamientos nacionales, y si es así, si existe para dicho aislamiento una justificación constitucional global de la naturaleza que hemos comentado antes, esto es, proteger los derechos de las minorías, compensar los intereses específicos o mejorar la calidad epistémica de las decisiones.²⁶ (La única institución europea que carece a primera vista de justificación constitucional de este tipo es el Banco Central Europeo, que es más independiente que cualquiera de sus homólogos nacionales sin que exista ninguna justificación técnica ni normativa aparente). En general,

26. R. Keohane, S. Macedo, A. Moravcsik: «Democracy-Enhancing Multilateralism», en: *International Organization*, Vol. 63, 1 2009, págs.1-31.

las instituciones europeas claramente se encuentran dentro de las normas habituales en la práctica constitucional de los países occidentales.²⁷

Realidad: Casi todos los individuos que toman decisiones en la UE están sujetos a control democrático, y debido a su elevado número, el grado general de control directo es mayor que en la toma de decisiones a nivel nacional.

Los apartados 1-3 demuestran que la UE no sufre de un «déficit democrático» objetivo. Lejos de ser un superestado tecnocrático lleno de funcionarios arbitrarios inmunes a límites procedimentales y restricciones democráticas, la UE se ve restringida estrechamente por lo estricto de su mandato sustantivo, su poder institucional limitado, y sus severos requisitos de control democrático; de hecho, más que los Estados que la conforman.

LEGITIMIDAD POLÍTICA Y DÉFICIT DEMOCRÁTICO

La demostración de que las instituciones de la UE ofrecen un control ciudadano adecuado y un gobierno limitado no deja satisfechos a todos sus detractores. Los hay que entienden que el concepto «déficit democrático» significa algo diferente. Incluso si las instituciones de la UE son abiertas, democráticas, y con procedimientos justos, siguen protestando. Existe una *percepción* amplia de Europa como algo ilegítimo desde el punto de vista democrático. Se la contempla como algo demasiado distante, aislado y carente de participación como para ser verdaderamente democrático. Tampoco parece que los europeos confíen en la UE, ni que se sientan atraídos por ella, y por tanto carece de un sentido «subjetivo» de legitimidad democrática. Para algunos esto incrementa la apatía y la degradación del espíritu democrático necesario para promover una buena gobernanza. Lo que se necesita, según este argumento, es una reforma institucional fundamental para «acercar» al público a las políticas de la UE, para fomentar la participación, e incrementar la participación en el discurso europeo.

Sin embargo, esta visión del «déficit democrático» como «crisis de legitimidad» carece de base empírica, como igual estaba ausente de los argumentos que sostenían la existencia de déficit democrático, y las «soluciones» institucionales para este supuesto problema son erróneas, cuando no contraproducentes. Hay tres formas del argumento según el cual hay una «crisis de legitimidad» que es preciso comentar en detalle.

27. Sobre el argumento de que el BCE merece un control más estrecho, véase Moravcsik: «In Defence of the “Democratic Deficit”...», *op. cit.*, pág. 621.

¿LOS FRACASOS DE LOS REFERENDOS SON SEÑAL DE INSATISFACCIÓN GENERAL?

Mito número 4: Los resultados negativos de los referendos en lugares como Francia, Holanda e Irlanda fueron expresión de un disgusto o desconfianza fundamentales de los ciudadanos europeos hacia la UE y sus políticas.

Tras el referéndum en Irlanda, Johannes Voggenhuber, vicepresidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, avisaba: «Para la UE, el “no” significa una crisis que amenaza su propia existencia».²⁸ Es tentador interpretar el voto negativo en los referendos en diversos países como un voto de «desconfianza» en la UE; de hecho, para la mayoría de los analistas lo es. Aquellos que han seguido los sesudos debates sobre cuestiones en torno al referéndum en periódicos como *Le Monde*, *NRC Handelsblad* o el *Irish Times* a menudo asumen que los ciudadanos emiten su voto por las razones que se analizaron en ellos. Los ciudadanos han deliberado y han hablado.

No obstante, lo cierto es que apenas hay relación entre el comportamiento del voto en los referendos (o en todas las demás elecciones) y las actitudes del público sobre Europa. Casi nadie en estos países vota –y en particular, vota «no»– sobre la base de problemas o agravios específicos europeos.

Pensemos, por ejemplo, en el referéndum reciente en Irlanda, en el que el 42% de los que votaron «no» reconocieron ante los encuestadores que se opusieron al tratado porque no conocían su contenido. (Había un eslogan popular que decía: «Si no lo sabes, vota “no”»). Un grupo bastante notable admitió que votó «no» porque pensaban que la Constitución contenía cláusulas específicas que no estaban en ella; por ejemplo, que la UE podría reinstaurar la pena de muerte, legalizar el aborto, reclutar a irlandeses para un ejército europeo, imponer impuestos mediante voto mayoritario, obligar a aceptar hordas de inmigrantes, encarcelar a niños de tres años con fines educativos, y reducir los derechos de los trabajadores... todas ellas áreas completamente ajenas a las competencias jurídicas de Bruselas. La única cuestión genuina de calado que parece haber afectado a un número significativo de los que votaron «no» fue la pérdida de un Comisario irlandés, e incluso esta se sacó de contexto.²⁹ Otras cuestiones generales de la UE parecen haber tenido un papel igualmente menor, con la posible excepción de la liberalización del comercio agrícola.³⁰

28. T. Barber: «Europe's rocky road: An Irish rebuke leaves leaders bereft of answers», en: *Financial Times*, 15 junio 2008.

29. Millward Brown IMS: «Post Lisbon Treaty Referendum», Research Findings, septiembre 2008.

30. Este es un resultado irónico, puesto que gran parte de la desinformación fue obra de Libertas, una organización opositora financiada por Declan Ganley, millonario opuesto a

Los referendos francés y holandés de 2005 muestran una dinámica similar, pero también subrayan otra tendencia preocupante: los votantes a menudo aprovechan las elecciones europeas para lanzar votos de protesta sobre cuestiones nacionales, como opiniones sobre el partido en el poder, la globalización o la inmigración que afecta a países de fuera de la UE, y otros asuntos que no afectan a la UE.³¹ Del mismo modo, hace tiempo que se ha observado que las elecciones al Parlamento Europeo suelen atraer una participación relativamente baja y apenas influyen en ellas los asuntos europeos. Antes bien, los votantes las utilizan como forma de emitir votos de protesta contra los partidos nacionales.³² En las elecciones nacionales en Europa occidental, hace más de una generación que los asuntos de la UE apenas han tenido ningún papel relevante.

Incluso si nos tomáramos en serio los resultados del referendo, no deberíamos olvidar que un voto contra la Constitución es un voto a favor de mantener el estado de cosas. Ello refleja un hecho importante: en ningún Estado miembro (ni siquiera en Gran Bretaña) hay una parte significativa del electorado, ni ninguno de los partidos políticos principales, favorable a la retirada de Europa ni de ninguna de sus grandes políticas.³³ Por ejemplo, actualmente en Irlanda casi el 70% de los votantes tiene una imagen «positiva» de la UE (y no neutra ni negativa).³⁴ Como veíamos anteriormente (véase mito

los impuestos, y luchador militante contra la PAC, que se presentó ante los agricultores irlandeses como su aliado durante el tiempo suficiente para obtener su voto. A. Moravcsik: «Don't Know?»,..., *op. cit.*

31. La única cuestión relacionada con la UE de verdadero calado fue la oposición a la futura ampliación hacia Turquía, un asunto no relacionado con la Constitución, quizá a 15-20 años vista, y en cualquier caso este factor actuó como motivo principal en menos del 10% de los votos negativos. Incluso la estrecha relación entre la globalización y las actitudes contrarias a la UE, que para algunos podría ser el inicio de un nuevo desencuentro, es más pronunciada en Francia que en otros lugares.

32. Los politólogos hablan de las elecciones al Parlamento Europeo como elecciones nacionales «de segundo orden». K. Reif, H. Schmitt: «Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results», en: *European Journal of Political Research*, Vol. 8, 1980, págs. 3-44. Sin embargo, tampoco ha de magnificarse la baja participación en las elecciones al Parlamento Europeo: situándose en torno al 50%, es un porcentaje bajo en el contexto europeo, pero es una media más o menos normal para lo acostumbrado en las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

33. Este sesgo sobre el *statu quo* ayuda a explicar por qué la constitución es, y sigue siendo, un documento conservador, que contiene escasas reformas de calado, y ciertamente no se acerca en absoluto a lo que los franceses llaman un *grand projet*, como fuera el mercado único o la moneda única. La constitución/tratado ajusta el peso de las votaciones y consolida la estructura de políticas exteriores, al tiempo que mantiene (e incluso refuerza) su naturaleza intergubernamental. Traslada un número modesto de políticas a la mayoría cualificada, de las cuales la única verdaderamente significativa es asuntos de interior.

34. Eurobarómetro 68, Informe final, págs. 99-101.

numero 3), la mayoría de los europeos son favorables a los cambios progresivos en la UE que se proponen en la Constitución. Por tanto, lo que muestran los referendos no es una antipatía básica del público hacia la Unión Europea.

Realidad: Las votaciones sobre asuntos europeos en referendos, elecciones al Parlamento Europeo y elecciones nacionales no son resultado de ninguna antipatía informada contra Europa.

¿ES LA BAJA PARTICIPACIÓN CAUSA DE DESCONFIANZA E INSATISFACCIÓN DE LA CIUDADANÍA?

Mito número 5: A los ciudadanos les desagradan las instituciones europeas, y desconfían de ellas, porque no fomentan la participación pública a gran escala. Una mayor participación ciudadana incrementaría la popularidad de la UE y la confianza en ella de los ciudadanos.

A pesar de que algunos europeos ya están entendiendo que los referendos no son el mejor foro para debatir problemas y agravios específicos, sigue habiendo muchos que piensan que los malos resultados en los referendos, junto con la apatía de los votantes en las elecciones al Parlamento Europeo, están relacionadas con una insatisfacción general hacia la UE. Muchos comentarios generales y estudios académicos asumen que esta desilusión nace de la percepción generalizada de que las instituciones de la UE son distantes, elitistas y no participativas.³⁵

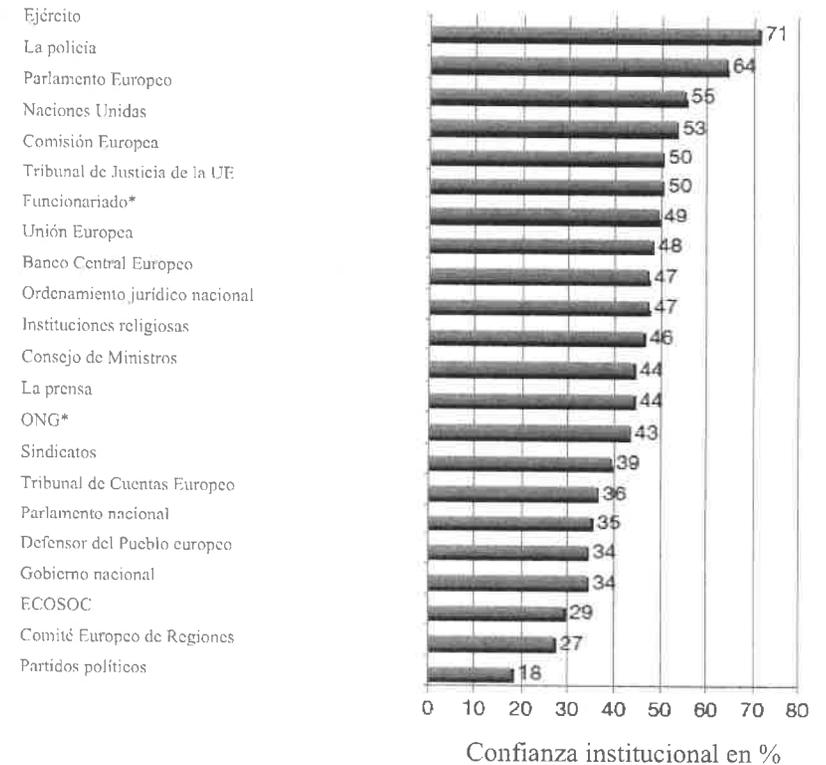
Esta opinión cuenta con escasa evidencia empírica. En lugar de especular, veamos lo que podemos aprender preguntando a los ciudadanos lo que piensan realmente. Las encuestas directas muestran que apenas un 14% de los europeos tienen una imagen negativa de la UE, frente a cerca de la mitad (49%), un 3% menos que en el trimestre anterior, que tienen una imagen positiva, y un 34% (un 3% más), son neutrales.³⁶ Además, los europeos confían en las instituciones de la UE *igual o más* que en sus instituciones políticas nacionales (véase Figura 2) (La confianza fluctúa de un año a otro, pero por lo general se ha mantenido alta: en otoño de 2007 el 48% confiaba en la UE, y en la primavera de 2007 se llegó a un récord del 57%).³⁷ Las cifras son mejores que las correspondientes a las instituciones nacionales: los ciudadanos confían mucho más en el Parlamento Europeo que en los gobiernos

35. Por ejemplo, A. Follesdal, S. Hix, *op. cit.*

36. Eurobarómetro 68, Informe final, pág. 100.

37. Estos resultados parecen estables. La Tabla 1 es similar a datos paralelos de 2001 analizados en otras publicaciones. Véase A. Moravcsik: «What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?», en: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 47, 2006, págs. 219-41, que incluye un análisis detallado de esta línea argumentativa.

Figura 2.
Confianza institucional entre los ciudadanos UE-27 (2007)



Fuentes: Eurobarómetro EB 68, Informe final, Capítulo I-3-3, II-3-2, 33. * Las preguntas sobre funcionariado y ONG no se repitieron en el estudio de 2007, y por tanto se insertan a partir de los datos de 2001 de EU-15 procedentes del Eurobarómetro 56.2 (octubre/noviembre 2001). Los demás resultados, por lo general, son más o menos similares. Las respuestas surgieron ante la pregunta: «¿De cada una de las siguientes instituciones, por favor, indique si tiende a confiar en ellas o a no confiar en ellas?»

nacionales, en la UE (y en la ONU) claramente más que en los gobiernos nacionales, y en el Tribunal de Justicia de la UE ligeramente más que en sus ordenamientos jurídicos nacionales respectivos.

Además, incluso si existiera un problema de confianza en la gobernanza de la UE, ciertamente no estaría relacionado con el hecho de que las

instituciones de la UE permiten una participación menos *directa* y más control democrático indirecto. Ello se debe a que, a pesar de lo que muchos creen, *la participación en instituciones democráticas no fomenta la confianza ciudadana*. Los estudios de los sistemas políticos democráticos de la UE no muestran ninguna correlación positiva entre participación política y confianza (véase, de nuevo, la Figura 2). De hecho, si existe una correlación, parece que sea *inversa*: en las democracias occidentales, los ciudadanos tienden a confiar en instituciones no participativas, y muestran por ellas sus preferencias (por ejemplo, el ejército, los tribunales, el banco central, las burocracias), y *no en las* que son «políticas» (por ejemplo, los gobiernos centrales, los partidos y los políticos, las ONG y la prensa). Así, son precisamente aquellos actores políticos que participan más estrechamente en las políticas de la UE los que disfrutan de mayor confianza ciudadana, lo cual puede ser el motivo por el que la UE merece más confianza que los gobiernos nacionales.

Ciertamente, no hay motivo para pensar que fomentar una mayor participación en la elaboración de políticas de la UE generará más confianza ni popularidad; antes bien, es probable que sea al revés, aunque no por antipatía hacia Europa. La reforma institucional encaminada a «democratizar» Europa es probable que resulte contraproducente y cree ocasiones para la demagogia euroescéptica, y no para mayor confianza ciudadana.

Realidad: las instituciones políticas europeas generan la misma confianza ciudadana que las nacionales, o más, en parte probablemente por su carácter no participativo. Probablemente la reforma institucional reduciría la popularidad y la confianza ciudadanas en la UE.

¿LAS INSTITUCIONES DE LA UE REPRIMEN UNA PARTICIPACIÓN POLÍTICA LEGÍTIMA?

Mito número 6: Los votantes no participan de forma activa e inteligente en la política europea porque las instituciones actuales de la UE les desilusionan, o les desempoderan. Deberían crearse oportunidades institucionales para incrementar la participación.

Si los europeos gozan de amplias oportunidades para debatir cuestiones europeas e influir en la elaboración de sus políticas (mediante elecciones nacionales, elecciones al Parlamento Europeo, referendos y debate público), ¿por qué se niegan decididamente a hacerlo? Hemos visto que los referendos, las elecciones al Parlamento Europeo y las elecciones nacionales no hacen que los ciudadanos voten ni debatan con seriedad sobre cuestiones europeas. Algunos críticos del «déficit democrático» argumentan que el

problema estriba en que las instituciones de la UE tienden a reprimir una participación activa e inteligente de los ciudadanos. Al no ofrecer suficientes oportunidades para la participación en la política de la UE, las instituciones desilusionan y desempoderan a los ciudadanos europeos, disuadiéndoles de participar activamente en su política. El público llega a la conclusión de que la participación no tendría repercusión alguna sobre las políticas, con lo que crece su resentimiento hacia la UE; el proceso se convierte en un círculo vicioso. En opinión de muchos, la solución a este problema pasaría por reformar las instituciones de la UE para permitir mayor participación ciudadana mediante elecciones paneuropeas, referendos sobre un texto constitucional simplificado, o elecciones directas a la Comisión.³⁸

Esta interpretación final del déficit democrático tiene la misma escasa base empírica que las cinco anteriores. Las oportunidades institucionales no son una limitación que reprima la participación ciudadana. Como hemos visto en el caso de los mitos 3 y 5, son abundantes las posibilidades de influir en la política de la UE, y sin embargo los europeos se niegan a informarse sobre políticas, organizarse, movilizarse y cambiar su conducta electoral *independientemente de cuál sea el foro institucional*. Este desinterés no es resultado de una percepción ciudadana de ineficacia e inutilidad de cualquier esfuerzo para influir en las políticas a través de las instituciones europeas. Las encuestas nos revelan que los ciudadanos son plenamente conscientes (puede que incluso hasta la exageración) de la importancia creciente del Parlamento Europeo, y no obstante su participación en elecciones directas al Parlamento es cada vez más baja; además, las tratan como «elecciones de segundo orden» en las que se emiten votos de protesta sobre cuestiones nacionales... todo lo cual resulta desconcertante para los estudiosos.³⁹ Si duda alguna, los ciudadanos deben de creer que votar en elecciones nacionales a políticos nacionales —como pueden ser Margaret Thatcher, Helmut Kohl o Nicholas Sarkozy— tiene consecuencias diferentes para la UE, por ello no impide que los británicos, alemanes o franceses casi nunca piensen en cuestiones europeas en dichas elecciones. Y es completamente absurdo pensar que los resultados de los referendos, como el celebrado recientemente en Irlanda, carecen de impacto o no tienen consecuencias claras. El diseño institucional no es el problema.

La falta de participación y la apatía son más bien resultados de las actitudes de los ciudadanos hacia los asuntos europeos. Visto desde la ciudadanía

38. S. Hix, *op. cit.*

39. J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson: *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, Legitimacy*, Oxford 2008.

el problema principal de la política europea es que resulta aburrida; pocos europeos saben cuál es el contenido sustancial de los asuntos que se dirimen, y tampoco les importa.⁴⁰ Recordemos (mito número 1) que casi todos los «asuntos de interés» en la política europea siguen siendo de índole nacional.⁴¹ De más a menos importancia, y de forma aproximada, las únicas cuestiones que pueden movilizar la organización de la ciudadanía y el comportamiento de los votantes son la prestación de servicios sociales, las pensiones, la atención sanitaria, la gestión macroeconómica, los impuestos, la educación, el gasto en infraestructuras, el derecho de familia, el orden público, la inmigración, el gasto en defensa y el medio ambiente.⁴² Hay abundantes razones para pensar que los ciudadanos europeos se niegan a participar de forma significativa, sea cual sea el foro institucional, porque las cuestiones que más les conciernen no las gestiona la UE. Son ciudadanos racionales, y prefieren dedicar su tiempo y sus energías a otras cosas.⁴³

La conclusión es que *los esfuerzos para movilizar a los votantes en torno a cuestiones europeas serán contraproducentes*. Pensemos en la última década de política «constitucional» en la UE. La Constitución no contenía ninguna reforma de importancia; era más bien un ejercicio de relaciones públicas, un esfuerzo para apelar directamente a los votantes, para movilizarlos, politizarlos, y así informarles a través de un documento idealista de perfil alto.⁴⁴ No obstante, sin estos asuntos de interés, los votantes (a diferencia de los teóricos en políticas europeas y los parlamentarios, que fueron los artífices de esta estrategia) no tenían ningún incentivo racional para participar en el proceso, ni para informarse sobre el documento cuando llegó el momento de

40. A. Moravcsik: «Why Europe Should Dare to Be Dull», en: *European Voice*, Vol. 12, 2006.

41. Cuando hablo de «asuntos de interés», no me refiero a asuntos que son «importantes» según algún criterio objetivo. Es obvio que muchos asuntos europeos tienen un impacto significativo. En estos casos, los ciudadanos expresan sus opiniones por conductos tradicionales: a través de grupos de interés, partidos nacionales y métodos similares. Cuando hablo de «asuntos de interés» estoy utilizando el término con el sentido que le dan los expertos en encuestas y comportamiento electoral: cuestiones que los ciudadanos consideran lo bastante importantes para motivar el tipo de cambios en organizaciones, fidelidades, educación y comportamiento que se precisa para dar relevancia política a nivel de masas a las decisiones de la UE. Hix y Follesdal pasan completamente por alto este matiz en su artículo del *JCMS*, acusando a aquellos que, como yo, consideran los asuntos de la UE como «no de interés», de que necesariamente consideramos que las políticas de la UE no tienen consecuencias socialmente redistributivas. Es una visión tan absurda de la política que ni siquiera merece refutarse. Cf. A. Follesdal, S. Hix, *op. cit.*

42. Incluso al final de esta lista, con cuestiones como defensa, hemos llegado al punto más bajo del interés, con relativamente menos ciudadanos que realmente voten pensando en este tema.

43. Véase un análisis más detallado en A. Moravcsik: «Why Europe...», *op. cit.*

44. Cf. referencias en nota 2.

ratificarlo. Se sintieron confundidos por el contenido y la finalidad del documento, y mucho más por la sorprendente incoherencia entre lo modesto de sus contenidos y lo grandioso de su retórica. Como hemos visto, cuando no hay «asuntos de interés», los votantes racionales o bien actúan sobre la base de la ignorancia o bien recurren a cuestiones nacionales que sí que les interesan.

Cualquier esfuerzo futuro para obligar a la participación, dentro de un contexto de apatía ciudadana generalizada, no haría sino dejar las cuestiones europeas en manos de los extremistas. Una vez más, la debacle constitucional es un ejemplo muy instructivo: los ideólogos, ya fueran euroentusiastas o euroescépticos, eran los únicos ciudadanos a los que verdaderamente importaba el resultado. Los debates resultantes, dominados por dos bandos los que creían en una «unión todavía más estrecha» centralizada frente a los euroescépticos, ignoraban el pragmatismo del punto medio que prefieren la mayoría de los europeos. Una pequeña minoría euroescéptica, que desde hace una generación había estado excluida de la política (con la única salvedad, en parte, de Gran Bretaña), vio la oportunidad negada a esa generación y la aprovechó. Como vimos en el análisis del mito número 4, para estos grupos fue fácil manipular a los ciudadanos apelando a la ideología. Este tipo de demagogia ignorante e ideológica y degeneración del debate democrático es algo que difícilmente los politólogos o los ciudadanos comunes considerarían deseable en sus propias políticas nacionales, en las que los referendos raras veces se celebran, y a menudo son inconstitucionales. En el contexto de asuntos de poco interés, cualquier esfuerzo futuro de fomentar una participación mayor está intrínsecamente condenado a generar, en el mejor de los casos, una apatía continuada, y en el peor, otra explosión de populismo plebiscitario.

Realidad: Los votantes no deliberan de forma significativa sobre cuestiones de la UE no porque se les impide hacerlo, sino porque no les importan los asuntos (sin interés) de la UE lo suficiente como para dedicarles un mínimo de tiempo y energías. Al dar lugar a debates desinformados, el fomento de la participación es probable que sea contraproducente.

CONCLUSIÓN: VUELTA A LA REALIDAD

No existe un «déficit democrático» en Europa. Tanto si lo definimos como una ausencia de control ciudadano o como crisis de legitimidad, no resultan convincentes las pruebas empíricas que demostrarían la existencia de un «déficit democrático». Ciertamente, Europa no está peor en general que los Estados miembros que la forman; es más, las reformas encaminadas a incrementar la participación directa casi con toda seguridad socavarían la

legitimidad ciudadana, la popularidad y la confianza, sin generar mayor control ciudadano.

Las conclusiones en lo relativo a políticas son igual de claras. Los críticos radicales del déficit democrático, como Habermas y Hix, cuando tratan de remediar los defectos de la democracia populista importando aún más democracia populista (bien a través de elecciones paneuropeas, bien introduciendo cuestiones de interés, como política social en la UE, en contra de la opinión pública europea), están yendo en contra no solo de la ciencia política, sino también del sentido común. En lugar de jugar con la idea de reformas democráticas radicales, Europa debería abrazar el sistema de control democrático indirecto que se emplea actualmente, mediante el cual los gobiernos nacionales, que representan a los partidos nacionales, gestionan la política de la UE a través del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, y el Parlamento Europeo elegido directamente.

Para aquellos partidarios de preservar democracias nacionales saludables, hay algo reconfortante desde el punto de vista normativo en el hecho de que la organización democrática actual esté basada primordialmente en gobiernos nacionales elegidos.⁴⁵ Las cuestiones que importan más a los votantes siguen siendo abrumadoramente de índole nacional, tanto de palabra como en la práctica. Los ciudadanos siguen definiendo sus simpatías políticas sobre la base de cuestiones de interés (y por tanto, generalmente nacionales), pero tienen motivos fundados para confiar en que los políticos y los partidos representarán sus intereses en Bruselas. Este sistema lleva medio siglo funcionando bien, y sigue funcionando. A pesar del experimento constitucional erróneo, la UE acaba de cerrar un periodo de 15 años de extraordinario éxito: formación del Mercado Único, creación de una moneda única, expansión de la zona Schengen, ampliación a 27 países, y profundización en la lucha contra la delincuencia y cooperación en política exterior y defensa, por citar solo algunos de los logros recientes.⁴⁶

Para algunos, esta visión optimista podría parecer heterodoxa y extrema, o incluso intencionadamente provocativa, pero no lo es: se fundamenta en la ciencia política más elemental, y en el sentido común básico. En su aplicación a la vida política nacional, no hay nada controvertido en las alegaciones empíricas de las que parte. A nivel nacional, no solemos considerar las derrotas en los referendos sobre cuestiones de menos interés como amenazas a la

legitimidad básica del sistema político. No consideramos que sea ilegítimo ni antidemocrático, el hecho de que exista un control democrático indirecto por parte de instituciones constitucionales que están en todos los ámbitos como los tribunales constitucionales, bancos centrales, autoridades normativas y organismos de política exterior. No esperamos que las cuestiones de menor interés, por sí mismas, puedan motivar un voto informado o una movilización democrática significativa. No creemos que el aumento de participación política será la panacea que cure los males de los sistemas políticos.

Y sin embargo, el extraño universo retórico de la política de la UE es el único lugar en que todo este saber convencional, que conocen por igual los estudiantes de ciencias políticas y los columnistas periodísticos, parece como si no existiera. Ya es hora de que dejemos de exigir un distinto código de valores democráticos a la Unión Europea, pidiéndole unos niveles que no puede cumplir ningún Estado nación, sobre la base de meros sobreentendidos. Deberíamos contemplar la política Europea como la política normal de cada día, y juzgarla sobre la base de pruebas objetivas. Cuando llegemos a ese punto, el supuesto «déficit democrático» quedará en evidencia como lo que es: un mito.

45. A. Moravcsik: *The European...*, *op. cit.*

46. Algunos han especulado sobre una supuesta inestabilidad de la Unión Europea, pero esta afirmación parece más teórica que basada en hechos. Cf. por ejemplo, A. Etzioni: «The EU as a Test Case of Halfway Supranationality», en: *EUSA Review*, Vol. 17, 2004.

HISTORIA

LA UNIDAD EUROPEA APROXIMACIONES A LA HISTORIA DE LA EUROPA COMUNITARIA

El fracaso del tratado constitucional tras el referéndum francés de 2005 y el posterior impacto de la crisis económica desde el año 2008 han marcado una inflexión en la evolución de la Europa comunitaria y en la percepción del “proceso” integrador.

Con diferentes enfoques, se compendian en este libro, atendiendo fundamentalmente a dicha inflexión, diversas aproximaciones a la historia y a la situación actual de la integración europea desde perspectivas historiográficas y de otras ciencias sociales.

Salvador Forner y **Heidy-Cristina Senante** son profesores de Historia Contemporánea de la Universidad de Alicante y desarrollan su actividad académica en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Historia e Instituciones Comunitarias.

 PUBLICACIONS
UNIVERSITAT D'ALICANT


Education, Audiovisual & Culture
Executive Agency



ISBN 978-84-9717-436-7



9 788497 174367

<http://publicacions.ua.es>