



**CENTRO ASTURIANO DE MADRID**

**Separata de la *Revista Asturias***

Nº 117. Madrid, 6 de mayo de 2014.

ISSN 2254-7614 (versión impresa) ISSN 2255-1786 (versión electrónica)

Edita e imprime: CENTRO ASTURIANO DE MADRID ©

DL. M-5971-1986 (Separata)



*De izquierda a derecha: D. Pedro Chaves Giraldo, ponente; D. Andrés Menéndez Pérez, Presidente Adjunto del Centro Asturiano y D. Ricardo Gayol, Coordinador del Foro de Integración Social.*

## **DESARROLLO DEL ACTO**

---

El pasado martes día 6 de mayo, se celebró en este Centro Asturiano la sesión trimestral de nuestro Foro de Integración Social en la que actuó como Ponente invitado el profesor Pedro Chaves Giraldo de la Cátedra de Ciencia Política de la Universidad Carlos III de Madrid sobre el tema: “El déficit democrático en la UE”

Pedro Chaves acaba de participar en un estudio sobre esta materia en Bruselas y su tratamiento resultó especialmente oportuno en las puertas del nuevo proceso electoral al Parlamento europeo que culmina con las votaciones del día 25 de mayo en los 28 países de la Unión.

Por otro lado, dentro de su ingente actividad académica el Profesor Chaves ha presentado el pasado mes de enero Un Informe sobre Calidad Democrática y Sistema Electoral en la ONCE que se considera totalmente pionero en un campo desconocido para los expertos en esta temática.

En una brillante exposición académica, Pedro Chaves analizó el sistema de toma de decisiones en las instituciones de la Unión Europea y resaltó el avance excesivamente lento de la participación democrática de los ciudadanos en su seno.

Observó el tratamiento desigual de los asuntos por la inclinación a los temas financieros y monetarios y la escasa dedicación a las cuestiones

jurídicas y sociales que inciden más en la calidad de vida de los ciudadanos.

La primacía de los poderes económicos sobre la voluntad democrática de los pueblos se ha visualizado de modo contundente con motivo de la actual crisis económica. Y se echa de menos un grado suficiente de rectificación de las políticas de austeridad y una revisión de la deuda mediante la auditoría objetiva de la misma.

Finalmente, valoró dos opciones para salir de este proceso negativo: una reconstrucción desde cero de la Unión con nuevas bases constituyentes, o una reforma sustancial de la fórmula actual sin romper el modelo originario.

En todo caso, expresó la trascendencia de las nuevas Elecciones al Parlamento Europeo si se quiere promover un giro importante en las políticas de la Unión, aprovechando los nuevos retos para el Parlamento y la posibilidad de planteamiento de una Constitución adoptada con un apoyo amplio.

## **EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA** **por D. PEDRO CHAVES GIRALDO**

---

### **De crisis de representación, crisis de la democracia y Unión Europea<sup>1</sup>**

En estos tiempos de incertidumbre conviene recordar algo muy importante: que la realidad no se agota en lo existente, si la realidad se agotara en lo existente nuestra resistencia y capacidad para rebelarnos y oponernos sería un poco innecesaria. Pero lo existente va mucho más allá de esa visión pragmática, chata, minimalista de lo que la existencia es. La realidad no son solamente los poderes facticos dominando nuestro pensamiento, o un sentido común mayoritario que a veces parece el resultado de un proceso de adormilamiento generalizado. También somos también nosotros y nosotras intentando construir un mundo alternativo y diferente.

Decía Ítalo Calvino que hay dos maneras de estar en el infierno. La primera nos habla de asumir que se está en el infierno, resignarse a esa situación, acomodarse, adaptarse. La segunda toma conciencia del espacio en el que estamos, pero opta por abrir espacios nuevos y diferentes para invitar a otros y a otras a explotar el infierno desde dentro. Ni que decir tiene que esta segunda perspectiva parece mucho más interesante.

---

<sup>1</sup> He reelaborado este texto sobre la base de la intervención oral realizada en el Seminario organizado por la FEC, así es que el texto conserva una cierta oralidad que me parece propio conservar. No obstante, he intentado mejorar el texto para hacerlo más legible y acompañarlo de algunas notas que aclaren cosas o que den cuenta de las referencias mencionadas durante la intervención. Para el último epígrafe de este texto he utilizado el artículo que publiqué para Espacio Público en noviembre de 2013.

En relación con los temas europeos conviene comenzar por situar con claridad su significado y su ubicación en el debate político y politológico. En este punto comparto la perspectiva de Ulrich Beck<sup>2</sup> de considerar que si en el mundo globalizado la lógica dentro-fuera tiene cada vez menos relevancia, en relación con los temas europeos ésta distinción es completamente errónea. Los temas europeos no son temas externos, no son temas de política internacional, en absoluto. Las elecciones generales italianas del año 2013<sup>3</sup> dieron cuenta de un fenómeno que se va a repetir, a mi juicio, en las próximas elecciones generales también en España: sobre el trasfondo de una importantísima crisis institucional y política, la europeización del debate nacional. Con la aparición en la agenda electoral de issues claramente europeos: el euro y la conveniencia de su mantenimiento; el pacto presupuestario; el apoyo o rechazo a la UE como elementos de identidad partidaria etc.

Frente a la evidencia de que las elecciones europeas eran, hasta ahora, un trasunto menor de los debates nacionales, en adelante, como por otra parte viene siendo común en la Europea central y oriental, Europa comienza a convertirse en un cleavage significativo en la política nacional. Y no por ello deja de tener relevancia la conciencia electoral de que pueden ser aprovechadas, las elecciones europeas, para suministrar premios y castigos con escasas repercusiones prácticas para los electores.

Las próximas elecciones europeas no deberían ser para nosotros y nosotras un tránsito para las elecciones generales y las próximas elecciones autonómicas, sino una oportunidad para discutir de cosas

sustantivas, importantísimas, que conciernen a nuestra cotidianidad y que pueden y deben ser debatidas en el seno de dicho contexto.

Dicho esto, y considerando el tema de la crisis de la representación y la crisis de la democracia, que es la que nos convoca, hay un primer diagnóstico que compartir y que me gustaría formular en términos de pregunta: ¿hay algo de nuevo en la crisis de la representación y la crisis de la democracia? ¿O se trata de la agudización de viejas dinámicas presentes en los sistemas representativos desde, prácticamente, sus inicios? Me gustaría defender la hipótesis de que estamos ante una nueva situación. En el contexto de la globalización, la crisis de la democracia es una crisis paradigmática<sup>4</sup>, esto es una crisis que pone de manifiesto la emergencia de un nuevo modelo social, un nuevo modelo económico, un nuevo modelo político y un nuevo contrato social de matriz claramente neoliberal.

Esto no sólo es una vuelta de tuerca más en las condiciones de explotación tradicional, que ya conocemos, del capitalismo triunfante. Asistimos a la consolidación de una situación novedosa y singular en términos políticos: la crisis de la democracia y de la representación en el contexto de sociedades globales y de sistemas políticos e institucionales y de actores colectivos contruidos para dar respuesta a procesos significativos dentro del estado-nación.

Me gustaría llamar la atención sobre dos cuestiones que tienen, en mi opinión, la máxima importancia: la primera es la preeminencia de los valores del mercado en todas las actividades públicas incluida la política, es decir, el indicador de la condición saludable de las

---

<sup>2</sup> Beck, Ulrich (2011), *Crónicas desde el mundo de la política interior global*. Paidós, Madrid

<sup>3</sup> Dehousse, Renaud (2013), *L'Europe aux urnes. Les enseignements des élections italiennes de 2013*. Notre Europe, Policy paper 92.

---

<sup>4</sup> Aunque el concepto de paradigma y crisis paradigmática viene del debate metodológico propuesto por T. Kuhn sobre la evolución de la ciencia, Boaventura de Sousa Santos lo ha propuesto con mucho éxito, a mi juicio, para dar cuenta del cambio cualitativo que la globalización incorpora. Ver en particular: *El milenio huérfano*, Editorial Trotta, Madrid-Bogotá (2005). Aconsejo en especial el capítulo 6 de este libro: "Los procesos de globalización" páginas: 235-350.

actividades públicas, incluida la política, es la economía. Y esta capacidad del mercado para hacer gravitar alrededor de su eje todas las actividades públicas relevantes, esta colonización por el mercado del espacio público es una novedad histórica.

La democracia contemporánea ha vivido históricamente una tensión entre dos gramáticas, que eran contradictorias y que fueron cosidas por la actividad del movimiento obrero, de los partidos de izquierda y de la propia dinámica expansiva de la ideología liberal: la gramática liberal y la gramática democrática. La primera ponía el acento en la protección del individuo frente a los poderes del Estado, pero también frente a las desigualdades generadas en la sociedad civil. La segunda enfatizaba los derechos políticos y la condición inclusiva de los sistemas políticos. Pero la aportación más relevante de la gramática democrática, fue la de poner de manifiesto las potencialidades transformadoras de la democracia. El sufragio universal fue el gran cambio cualitativo de los sistemas políticos desde finales del siglo XIX y el factor institucional que convirtió los sistemas representativos en una oportunidad para la mejora social y el cambio sistémico. Desde entonces la democracia representativa quedó trabada por la necesidad de encontrar respuestas a tres exigencias concurrentes y que no podía obviar: la mejora de las condiciones de vida para las mayorías; asegurar grados aceptables de cohesión social y la garantía de derechos individuales.<sup>5</sup>

El gran contrato social del siglo XX se construye, precisamente, sobre estos presupuestos. Y la crisis económica pone de manifiesto la irreproducibilidad de ese pacto. Esto significa que si durante el período de afirmación y consolidación del proyecto neoliberal, pudo pensarse y mantenerse, precariamente, el contrato social, la crisis ha mostrado la imposibilidad de su mantenimiento, ni siquiera con un deterioro mayor de sus condiciones de reproducción. Las políticas de

---

<sup>5</sup> Greppi, Andrea (2006), *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Ed. Trotta. Madrid. Pág.:15

gestión de la crisis han revertido en apenas un par de años, décadas de derechos en el ámbito laboral o social. Lo que la crisis fractura es la tendencia histórica que hizo creíble, precisamente, ese gran acuerdo de convivencia y, con ello, el predominio estructural de los procesos de inclusión sobre los procesos de exclusión.<sup>6</sup> El efecto acumulado de estos decenios de desregulación, privatización y crisis del régimen general de valores propio de nuestra modernidad ha sido el principal responsable de esa no reproducibilidad del pacto social de postguerra. Las causas son de índole tanto económica, vinculadas a una crisis propia del sistema capitalista, como política o institucional/de legitimidad, relacionada con el proceso de globalización.

En primer lugar, desde una perspectiva económica, las bases de autorreproducción del capitalismo en su versión neoliberal y financiera han hecho insostenible cualquier estado social, en condiciones de asegurar sustento material para el pacto social y para esa perspectiva histórica de inclusión creciente en la que creíamos vivir. Por primera vez en la historia de occidente, sin la intervención de una guerra o de una catástrofe natural, los hijos vivirán, con toda probabilidad, peor que sus padres. Esto es, sus condiciones materiales de existencia, evaluadas en términos de renta y de bienes, serán menores en términos generales. Aun cuando en la explicación de la crisis cuenten mucho la codicia y la avaricia sin límites de los que más tienen, lo sustancial remite a los cambios económicos en el capitalismo tardío.

En cuanto a la perspectiva política e institucional, como señala

---

<sup>6</sup> En relación a las razones que explican el fin de los estados del bienestar y sus consecuencias, véase De Sousa Santos, Boaventura (2005), “Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia” en *El milenio huérfano, ensayos para una nueva cultura política*. Editorial Trotta/Ilsa, Madrid. Págs. 201-202. Véase también en este sentido Judt, Tony (2010), *Algo va mal*. Editorial Taurus, Madrid. Especialmente el capítulo 2.

Wendy Brown,<sup>7</sup> el neoliberalismo ha lanzado, en los dos últimos decenios, un asalto frontal contra los fundamentos de la democracia liberal. Si la globalización había problematizado las instituciones liberales, al vaciarlas de su sustancia reguladora y representativa, la situación actual implica una vuelta de tuerca que prioriza sobre los principios de constitucionalidad, igualdad ante la ley, libertades políticas y civiles, autonomía política y universalismo los criterios de mercado, las relaciones coste/beneficio, los principios de eficacia y la rentabilidad. El estado deja de ser la encarnación de la soberanía popular para convertirse en una arena propicia para la gestión de negocios y el reparto de prebendas a partir de la legitimidad, cada vez más problematizada, de esa misma institución.

Pues bien la gobernanza neoliberal, pensando en esta idea de que estamos ante un paradigma que abre un nuevo escenario político y social, es que reduce esta tensión históricamente soportada por la democracia y por el Estado entre los valores democráticos y las necesidades del capital. Y reduce esta tensión sobre la base de sobrevalorar las necesidades del capital y minorizar los valores democráticos y sus exigencias.

Me gustaría destacar dos cosas, llegados a este punto: una es un nuevo criterio de legitimidad para los Estados, es decir, los Estados ya no se legitiman como hasta hace unos años en función de resultados sociales o de estándares de bienestar, en sentido amplio. La nueva legitimidad de los Estados tiene que ver con el crecimiento y la salud macroeconómica de la economía. Es relevante que este indicador ha disociado la economía y las consecuencias de la misma, de manera que cuestiones como el déficit público, la inflación, el equilibrio presupuestario etc... se consideran en sí mismas como autosuficientes, al margen de los costes de su mantenimiento o

consecución. Y esto se ha convertido en sentido común mayoritario entre la población. La retórica de las políticas de austeridad se justifica en estos presupuestos: algo tienen que hacer, ¿no?, y a través del *algo tienen que hacer* y *esto es lo que hay que hacer para crear inversiones* etc., etc. se justifica esta nueva legitimidad de los Estados, basada en indicadores macroeconómicos favorables.

La segunda cuestión en la que me parece que hemos andado bastante tiempo despistados y despistadas, se refiere a la creencia de que el neoliberalismo quería acabar con el Estado. Y es claro que no, el neoliberalismo va a utilizar y ha utilizado el Estado como un actor imprescindible en este proceso de cambio de paradigma. Es decir, el neoliberalismo no pretende y no va a pretender minorizar el Estado sin más. Antes bien, el Estado es un excelente instrumento para formatear las conciencias, para ayudar a generar una nueva moral y un nuevo sentido común que haga factible, viable, asumible, este nuevo paradigma neoliberal.

El Estado ofrece la oportunidad de una legitimación democrática que el mercado no puede construir. Alrededor del mercado se sigue articulando el imaginario de una sociedad que comparte un proyecto, un modo de vida, una cultura etc...y este valor sigue siendo imprescindible para, por ejemplo, hacer digeribles las políticas de austeridad y de recortes del estado social.

Y esta idea de que el Estado no va a desaparecer en la lógica neoliberal tiene que producir consecuencias en nuestra capacidad para hacer propuestas de cambio. Invito a leer, sobre este asunto, el libro *La gobernanza del siglo XXI*.<sup>8</sup> El libro defiende la tesis de que hay que intentar compaginar dos lógicas de poder que están presentes en nuestro escenario estratégico internacional y ambas son imprescindibles para los presentes y próximos desafíos de la

---

<sup>7</sup> Brown, Wendy (2009), "Nous sommes tous démocrates" en *Démocratie, dans quel état?* (VV.AA). Paris, La Fabrique, editions. Pags. 59-76.

---

<sup>8</sup> Berggruen, N. y Gardels, N. (2012), *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente*. Taurus, Madrid.

humanidad. Una es la lógica de las democracias liberales, la lógica de la representación política etc., y la otra es el modelo meritocrático chino, el de una aristocracia funcional no elegida, que se selecciona sobre la base de su competencia y su capacidad. Observemos el giro copernicano en la reflexión sobre la democracia: si el liberalismo enunciaba la gramática liberal de los derechos civiles y la vertiente democrática la que se refería a los derechos políticos y los derechos sociales, la novedosa propuesta nos invita a reconsiderar una nueva tensión sobre la base de la gramática de la representación y la gramática meritocrática. Para los autores del libro: “La transferencia de poder, la participación y la división de la toma de decisiones son los elementos clave de la gobernanza inteligente capaces de reconciliar la democracia informada con la meritocracia responsable”.<sup>9</sup> El libro defiende la despolitización de la democracia y un modelo de gobernanza que sustraiga las decisiones más significativas de la “cultura política populista y los intereses particulares a corto plazo”<sup>10</sup>.

Esta aproximación sólo es pensable si lo que se mantiene es la naturalidad de la situación existente y la idea de la política entendida como simple gestión de lo existente. Una versión solo ligeramente más sofisticada del *There is not alternative* de Margaret Thatcher.

Ahora bien, si el punto de partida es aceptar lo existente y gestionarlo, entonces la representación política debe ponerse al servicio de las decisiones ineludibles. Esto es, hay que evitar que la democracia sea un obstáculo, un inconveniente o un problema para hacer lo necesario. Y para hacer aquello que no merece ni comentarios ni mucho menos objeciones ¿qué necesitamos?, un sistema de selección de las élites que nos asegure que tenemos los y las más competentes, los mejores formados, etc. Solo una

representación y una democracia no conflictual son pensables en el contexto de la globalización neoliberal.

Desde este punto de vista, la crisis de la representación podría ser pensada como una de las caras de un poliedro complejo, formaría parte de un conjunto de elementos que normalmente enunciamos como: crisis de la política.

La confluencia de estos dos momentos: el fin del contrato social de postguerra y su irreproducibilidad y el asalto del neoliberalismo a la democracia, marca una frontera que nos anuncia la emergencia de un nuevo contractualismo de matriz claramente neoliberal y confrontado con el contrato social que dio origen al estado del bienestar.

Este nuevo “contractualismo” se sitúa en absoluta confrontación con el contrato social que dio origen al estado del bienestar, ya que se caracteriza por la manifiesta posición central del mercado como articulador social. Supone de este modo la subordinación consecuente de la política a las exigencias de un mercado globalizado; la minorización de los sujetos políticos tradicionales como representantes y como interlocutores; y un nuevo papel de las instituciones, por un lado como impulsoras de este nuevo modelo de “contrato social”, por otro lado, como gestoras al servicio de la disminución de los costes de oportunidad de las empresas.

Caracterizan a este nuevo contractualismo neoliberal que su lógica de autorreproducción, es decir, la forma y el modo en que el pacto se mantiene en el tiempo, están amparados en: la idea de que vivimos una situación excepcional; en cambios legislativos que deconstitucionalizan el estado de derecho y en la precariedad de los derechos que formarían parte de esta nueva situación. La excepcionalidad nos remite a los momentos posteriores a los atentados contra las torres gemelas y las legislaciones de excepción que los gobiernos aprobaron amparándose en la situación de shock en la que se encontraban las sociedades. La precariedad del nuevo contrato nos dice que los derechos reconocidos en las nuevas condiciones son

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, páginas 46 y 47.

<sup>10</sup> *Ibidem*, página 47.

alterables, modificables o prescindibles en función de las circunstancias.

Respecto a la de-constitucionalización del estado, destacaría a Luigi Ferrajoli que se refiere a la emergencia de poderes desregulados y salvajes consecuencia del proceso de deconstitucionalización de nuestros estados de derecho. En todos los casos se pone en cuestión o se niegan otras tantas separaciones entre esferas o niveles de poder: entre Estado y pueblo, entre esfera pública y privada, entre fuerzas políticas e instituciones públicas, entre poderes mediáticos y libertad de la cultura y de la información.<sup>11</sup>

La corrupción sería un fenómeno muy interesante a estudiar porque formaría parte, no solamente de una consecuencia indeseable del funcionamiento de la economía, sino un nuevo modo de entender el papel del Estado.

Para terminar en relación con la crisis de la representación política una cosa más, una imprescindible observación en términos de clase: lo que está ocurriendo desde hace casi tres décadas ya es una transferencia de poder brutal de las clases dominadas hacia las clases dominantes. El incremento de poder de las clases dominantes en términos políticos en los últimos años es espectacular. La desigualdad económica no es solamente, o no tiene solo como consecuencia, un deterioro de las condiciones de vida en nuestras sociedades, es también un indicador de la incapacidad de generar proyectos compartidos y un fracaso de la política.

Si en los sistemas democráticos siempre ha existido una crisis de representación, había sectores infrarrepresentados y había sectores sobrerrepresentados, esta sobrerrepresentación de las clases dominantes se ha multiplicado de manera estratosférica en los

últimos años, con consecuencias en términos de fracturas sociales y de convivencia.

Por primera vez los fenómenos de segregación urbana, desigualdad social insultantes y fractura civil, que nos parecían ajenos e impropios, nos asaltan en nuestras urbes y en las periferias de las mismas.

Hay dos consecuencias significativas para la acción política relacionadas con esta crisis de la representación. Una primera es que han cambiado los presupuestos sociales de la representación. Es decir, la globalización y sus consecuencias en todos los órdenes han alterado profundamente la capacidad de representación de determinados sujetos sociales, y ha producido una fragmentación muy importante del espacio público. Parte de las capacidades de representación que tenían los partidos de izquierda y las organizaciones sindicales estaba fundamentado en culturas cívicas densas y en espacios públicos relativamente homogéneos que eran el resultado de los estados del bienestar. Ambas cosas son hoy fenómenos en descomposición.

En segundo lugar, se ha quebrado o ha cambiado la relación del representante y el representado, de manera que hoy la pregunta más significativa en relación con este tema es a quién representan los que dicen que nos representan. Quiero señalar esto para poner de manifiesto las bases objetivas, sistémicas, de la desconfianza hacia la política.

Bien, una conclusión importante, llegados a este punto, es que la crisis de la representación y sus impactos, si bien son asimétricos, son generales. Esto es, ninguna tradición ni experiencia escapa a esta maldición ni a sus efectos devastadores. Quien se crea a salvo yerra el diagnóstico. Hay quien se obstina en seguir viéndose como los seres incontaminados por razones genéticas desconocidas en un mundo devastado por los zombis.

---

<sup>11</sup> Ferrajoli, Luigi (2011), Poderes salvajes. La crisis del estado constitucional. Editorial Trotta, Madrid

## ¿Y la Unión Europea, qué?

Bien, y la Unión Europea ¿qué?, es decir, ¿algo de todo esto que hemos mencionado y que trasciende nuestras fronteras está relacionado con la Unión Europea? Mi hipótesis es que la actual Unión Europea amplifica y multiplica los efectos devastadores para la democracia en nuestras sociedades.

Algunos problemas trascienden la dimensión de los aspectos puramente institucionales. Por ejemplo, como construir una democracia transnacional. Ante la evidencia de que no es ni podrá ser una simple extensión o copia de las democracias ancladas en los estados nación. Una democracia transnacional no puede ser solamente la traslación, en un espacio supranacional, de las lógicas institucionales, sociales, simbólicas, etc., con las que hemos construido las democracias en los Estados nación. Ahora bien una democracia de estas características deberá conservar algunos atributos básicos que la expliquen como democracia.

Es evidente que este problema puede y debe ser planteado en su condición de desafío y, aún más, si lo insertamos en la problemática antes vista de la crisis de la democracia y de la representación política.

En lo que hace a las cosas que afectan desde la Unión Europea a la lógica democrática y a la lógica de la representación habría que decir, en primer lugar, que la Unión Europea actual está dotada de una estructura institucional pensada conscientemente desde sus orígenes para excluir a la ciudadanía de las decisiones más importantes. La despolitización de la UE fue considerada desde el comienzo una necesidad del proyecto de integración.

Y la actual estructura institucional multiplica esas consecuencias de ocultamiento, ausencia de deliberación, insuficiencia de un espacio público, actores no europeos etc. Con el argumento de la complejidad y de la despolitización se creó un supuesto de legitimación basado en los resultados del proceso de integración. Mientras la Unión Europea

ofreciera la expectativa de un juego de suma uno, podían darse por buenas las decisiones tomadas sobre la base de un entramado institucional opaco, solo indirectamente representativo y, fundamentalmente, irresponsable en términos políticos. A esa aceptación pasiva de la ciudadanía se le llamó consenso permisivo ¿Qué es lo que ha ocurrido? La crisis económica ha puesto de manifiesto la fragilidad de ese consenso permisivo y la aparición de una importante crisis de legitimidad del proceso mismo de integración. El tradicional déficit democrático de la UE se ha hecho tan visible como permanente.

Por otra parte, la estructura política e institucional de la UE, además, amplifica el déficit democrático también dentro de los Estados miembro, es decir, no solamente el funcionamiento institucional no es democrático, sino que además minimiza y deteriora los fundamentos democráticos de las instituciones representativas al interior de los estados.

El factor sistémico más importante para entender esto tiene que ver con la preeminencia de los objetivos económicos en el proceso de integración desde la firma misma del *Tratado de Roma* en 1957.

## Coda final sobre la UE

No podrá decirse que la palabra crisis es ajena a la Unión Europea. Prácticamente desde su constitución los avatares de la construcción europea han ido vinculados a situaciones de estancamiento y/o de incertidumbre en el proceso de integración. Hasta ahora era norma considerar que esas situaciones se saldaban con algún progreso en el proceso de transferencia de soberanía nacional y de reforzamiento de las instituciones comunitarias. En una suerte de teleología del proceso de integración que ha mostrado toda su insustancialidad en estos momentos. El futuro de la UE no es, necesariamente, un modelo de estado federal al que caminamos inexorablemente de la fría, pero firme, mano del mercado único.



Por primera vez la idea de crisis sobrevuela Bruselas proyectando una sombra amenazante sobre el futuro de Europa. No es que nadie haya propuesto o proyectado un futuro sin la UE pero hay dudas más que razonables sobre lo que quedará del famoso modelo europeo tras la gestión de esta crisis económica.

La crisis y la gestión de la misma han puesto de relieve hasta que punto el mantra neoliberal estaba interiorizado en la cabeza y en los corazones de las principales familias políticas en los estados nacionales. Resumiendo, tanto las tradiciones socialdemócrata como demócratacristiana, ambas abanderadas de este proceso de integración, se han señalado, también, como defensoras –con mayores o menores dosis de pasión- de la ortodoxia macroeconómica vinculada al pensamiento económico dominante y de las recetas de devaluación interna, estabilidad presupuestaria, privatizaciones y auxilio sin límites al sistema financiero que han caracterizado la salida a la crisis, por doquier.

En lo que nos concierne, el resultado es una pérdida llamativa de derechos sociales y de retroceso de las políticas públicas en toda Europa. La intensidad mayor en la destrucción se la llevan los países del Sur de Europa, precisamente esos a los que los años de prosperidad sobrevenida solo les habían llegado para construir un estado del medio-estar. Pero la dinámica general va en la misma dirección: dismantelar los estados del bienestar. Recientemente en Holanda, en un giro político-conceptual digno de ser reseñado, se ha llamado a transformar el “estado social en un estado participativo (sic).

Aún en 2010, el Grupo de reflexión sobre el futuro de Europa, presidido por Felipe González, destacaba, el hecho de vivir “un punto crítico de nuestra historia”, y llamaba a utilizar la crisis como una oportunidad y a resolver dos desafíos relacionados: “garantizar la continuidad de nuestro modelo social y económico, y desarrollar los medios de apoyar y defender dicho modelo”. Difícilmente, podría

seguir defendiéndose eso mismo hoy. Pero este giro en los objetivos de la UE manifiesta un problema con varias perspectivas problemáticas: en primer lugar, está por ver si esta modificación de los objetivos originales de la UE, toda vez que la gestión de la crisis se ha llevado o se va a llevar por delante lo que queda de los estados del bienestar, mantiene el vínculo de las dos grandes familias políticas en relación con el proyecto europeo. En segundo lugar, obliga a una de las tradiciones, al menos, a reformular sus objetivos a corto y medio plazo. En tercer lugar, quiebra una seña de identidad sobre la que se había, hasta ahora, construido una identidad que singularizaba Europa frente a la globalización anglosajona y con ello, una de las razones de legitimación del proceso tecnocrático y despolitizado de integración.

En ausencia de legitimidad de origen –vinculada a procesos democráticos de decisión- la UE se había legitimado sobre la base de los efectos prácticos de sus políticas. En la medida en que parecía que el resultado de las mismas era tanto una mejora del bienestar general como un incremento del valor añadido específicamente europeo: un estado social que ofrecía perspectivas de integración, seguridad y bienestar creciente a la mayoría. Sin esa perspectiva de integración y bienestar la UE ha comenzado a ser percibida como parte de los problemas y no como parte de las soluciones. En consecuencia su gestión ha adquirido naturaleza política y su popularidad ha caído a niveles desconocidos desde que se tiene noticia en los eurobarómetros (1974).

Pero la última cosa, en relación con esto, y no menor, es que también las tradiciones alternativas se ven interrogadas sobre sus propuestas. En este espacio nunca hubo unanimidad ni acuerdo respecto a qué pensar de la UE y ocupado el espacio del repliegue nacional e identitario por las fuerzas de extrema derecha, queda por ver qué harán las organizaciones situadas tradicionalmente, a la izquierda de la socialdemocracia.

Es importante, a mi juicio, esta articulación de crisis económica, crisis inducida del modelo social europeo y pérdida de legitimidad del proyecto de integración mismo.

Algunos de los problemas que hoy se consideran más destacables no son nuevos, de hecho, pero su notoriedad se ha acrecentado en este nuevo escenario.

Podríamos destacar, en primer lugar, el fin de la relación virtuosa entre Europa y la Unión Europea como si ambas cosas fueran la misma cosa, en una confusión entre civilización (si la hubiere) y proyecto político. Las dudas que hoy conmueven las instituciones europeas han mostrado que hay más Europas dentro y fuera de la misma UE. Destacar su naturaleza terrenal, acerca el proceso de integración a lo que realmente es: un diseño político y económico fruto de diversas y diferentes correlaciones de fuerza. Construido sin un propósito previo pero sí mediante un método que hacía de la despolitización y de las servidumbres tecnocráticas el motivo mismo de su existencia.

La lógica del proceso de integración ha funcionado mientras fue posible mantener la ficción de que la UE se encargaba de cosas técnicas y la política seguía residiendo —con sus grandezas y miserias— en el espacio estatal-nacional. La crisis ha puesto especialmente de manifiesto la naturaleza mágica de esa creencia: la UE es un proyecto político de los pies a la cabeza. Un proyecto con una elevadísima capacidad decisional pero con un severísimo y crónico déficit democrático.

Y un proyecto que desde sus orígenes cuenta con una asimetría estructural que condiciona su presente y su futuro: la querencia (la centralidad) por la construcción del mercado único, ha habilitado a las instituciones europeas para llevar a cabo una tarea minuciosa de voladura controlada de los estados del bienestar. Efectivamente, los estados, fieles intérpretes en este caso, de las necesidades del mercado, han sido habilitados para desmontar pieza a pieza todas

aquellas limitaciones que impedirían la construcción del mercado único, convertido en el gran objetivo de este proceso de integración. La mayoría de estos obstáculos se referían a las políticas sociales y de control público de la economía. Podría haber ocurrido que se hubieran transferido a la UE las capacidades para reconstruir, en el espacio europeo, las condiciones de regulación pública del mercado desmontadas en los estados-nación, pero no fue el caso. Así la Comisión y el Tribunal de Justicia se convirtieron en los motores del desmantelamiento de las políticas públicas de control del mercado, sacrificadas en el altar del mercado único. Pero los ajustes necesarios para paliar —o intentarlo— los efectos de ese desmontaje sistemático de los estados sociales quedó en manos exclusivamente de los gobiernos. No se transfirieron capacidades de regulación en política social, ni se legisló para asegurar umbrales homologables de protección social o indicadores exigibles de gasto social, por ejemplo.

Maastrich (1992) fue la consolidación de ese proceso histórico y la evidencia, también, de que por primera vez, las opiniones públicas europeas, hasta entonces entusiastas del proceso de integración, se mostraban, por primera vez, confundidas. El apoyo a la UE cayó por primera vez más de diez puntos y, hasta ahora, no se han vuelto a recuperar los niveles de aceptación previos a Maastricht, de hecho se han deteriorado significativamente.

Pues bien, esa asimetría fundacional determina el funcionamiento mismo de las instituciones y sus capacidades, más allá o más acá de la voluntad de algún actor relevante en particular. Además, las instituciones y los estados han sido protagonistas de ese diseño y convencidos defensores de sus consecuencias. Por alguna razón, se instaló el convencimiento generalizado de que la construcción del mercado único traería aparejado la instauración de un orden político democrático con todas las de la ley.

Pero ese proceso impulsor agotó sus energías y su crédito. Las fuerzas que hicieron posible mantener el encantamiento: el

intergubernamentalismo (o la legitimidad de los estados); la propuesta federal (o un futuro político para este proyecto) y el mercado único (o una propuesta de prosperidad incremental), han agotado ya todas sus capacidades de embelesamiento. La gestión de la crisis ha revelado con contundencia tanto la disposición ideológica de la mayoría de los gobiernos a servir dócilmente a la globalización financiera y sus servidumbres, como la exquisita funcionalidad del proceso de integración en su actual configuración para esos fines.

En este punto, la actual arquitectura institucional de la UE ha revelado sus severas limitaciones democráticas y sus servicios prestados a la despolitización de decisiones sustancialmente políticas.

El frankenstein institucional que forman la Comisión europea, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, han favorecido un marco decisional donde la participación ciudadana y la capacidad de control misma de lo que estas instituciones deciden, están excluidas. Y debemos decir, que no necesariamente por voluntad de los actores, sino porque ambas –participación y control– se hacen imposibles en este modelo.

El modelo es ilegible políticamente para la mayoría de la sociedad europea y no existen condiciones para que instancias ajenas a las mismas instituciones puedan ejercer su capacidad de control y exigencia de responsabilidad. Esto permite que las instituciones de la UE –especialmente la Comisión– puedan decir que ellos no saben nada de las políticas de austeridad y que los gobiernos culpen sistemáticamente a la Comisión y sus exigencias de las mismas. En este contexto un aumento, sin más, de los poderes del Parlamento Europeo podría paliar parcialmente el problema, pero no resuelve la condición no democrática de este diseño institucional.

Debemos reconocer que aquí aparece un problema vinculado al tipo de respuesta que se da a la pregunta de ¿qué queremos hacer con la UE?, si la respuesta es: marcharse a toda prisa, el entramado institucional y sus complejidades serán solo preocupación de

académicos y curiosos. Si la respuesta es, esto no nos vale pero el proceso de integración, de alguna manera, es una perspectiva que apoyamos, entonces tenemos que encontrar respuestas a la cuestión de cómo construir una democracia supranacional. Es decir, este entramado institucional, ahora existente, reproduce y amplifica el déficit democrático de manera permanente y, por tanto, no nos sirve, pero tenemos que construir un diseño democrático supranacional del que, hasta ahora, no tenemos modelo. Este diseño debería dar respuestas a cuestiones como participación ciudadana en el espacio europeo; construcción de un espacio público europeo; ¿es necesaria alguna identidad europea para hacer posibles lógicas de participación y empoderamiento?; ¿qué papel deben jugar los parlamentos nacionales en este diseño?, ¿cuánta transferencia de soberanía es soportable sin que se pierda la condición democrática de las decisiones?

Un aspecto más –y no menor– tiene que ver con la dimensión exterior de la UE. Hay razones relacionadas con la pérdida de peso y de dinamismo económico de esta zona en relación con otras zonas más pujantes del planeta. Pero además de esa dimensión económica, está la proyección exterior de la UE, su condición, presumida, de defensora de un nuevo paradigma en las relaciones internacionales. Hay que decir que la historia de la UE se compadece mal con esa voluntad de proponerse como una baluarte de los derechos humanos en un mundo hostil y hobbesiano, pero es que ni siquiera puede decirse que ni lo uno ni lo otro sean predicables de la UE, como tal. Lo cierto es que la política exterior de la Unión Europea ha sido siempre un asunto más propio de los discursos que de las prácticas. Éstas han quedado en manos de los estados que han buscado complicidades en la UE que no siempre han encontrado, piénsese en la intervención francesa en Malí o la no producida intervención militar directa en Siria.

En fin, los desafíos, las preguntas que a día de hoy son pertinentes en relación con la UE tienen un calado sistémico. No son asuntos de

matiz o de detalle, no es mejorar una u otra política. La crisis económica y la gestión de la misma han desnudado el proyecto de sus ropajes tecnocráticos y despolitizados y han mostrado al emperador desnudo. La cuestión ha dejado de ser empujar para hacer posible “más Europa”. En realidad, habría que decir que esa formulación fue, en general, una manera de justificar el proceso de integración realmente existente sin querer hacerse más preguntas sobre el mismo.

Lo pertinente e imprescindible hoy es responder a la pregunta de: ¿necesitamos esta Unión Europea? Y ninguna de las dos respuestas posibles nos conduce, necesariamente, a una sola alternativa. Tanto el sí como el no pueden sugerir propuestas que en un caso, serán pensadas como reformas mayores o menores y en el otro, como la necesidad de pensar en profundidad para refundar el proyecto europeo.