
Europa y el principio democrático*

Yves Mény

El debate en Europa y sobre Europa cambió en gran parte de naturaleza a partir de los años setenta: durante el decenio anterior a la creación del Mercado Común y los quince años que siguieron a la firma del Tratado de Roma, la atención de los militantes pro o antieuropeos, así como de los medios de comunicación y los observadores, se centró en las modalidades y, ocasionalmente, en las finalidades de una integración controvertida. ¿Qué tenía que hacer Europa? ¿Qué países debían o podían sumarse a esta aventura común? Eran escasos la reflexión y el debate que –ni siquiera entre los padres fundadores– se consagraban a la naturaleza de esta criatura recién nacida, y especialmente a su compatibilidad con los sistemas políticos nacionales. Las preocupaciones se situaban más allá y se centraban en la cuestión, de carácter sumamente sim-

* Lección inaugural pronunciada en el acto de apertura del curso académico 2003-2004 del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (17 de octubre de 2003).

bólico y particularmente delicado, de la soberanía. Todo ocurría como si el problema fuese exclusivamente el que entrañaba la transferencia de poder de un nivel (el estatal) a otro (el supranacional).

La naturaleza y las modalidades de ejercicio de este poder no parecían estar en el orden del día. La semántica institucional de los años cincuenta expresaba de manera significativa la decisión de situarse, en parte al menos, fuera del marco referencial democrático clásico. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) se encarnaba en una Alta Autoridad y la Comunidad Económica Europea (CEE), más tarde, en una Comisión, y estas nuevas instituciones funcionaban a través de reglamentos o directivas, y no de decisiones legislativas.

Sin embargo, sería un insulto a los fundadores de la futura Unión Europea suponer que eran indiferentes al principio democrático.

No sólo la cuestión de la democracia ocupaba el centro del combate político interno e internacional, sino que paralelamente a los intentos de organización económica del continente se producían iniciativas tan importantes como la creación del Consejo de Europa. Es más, los gérmenes de una organización democrática, por frágiles y modestos que fueran, habían sido depositados ya en la misma cuna de la Europa en construcción: un embrión de asamblea representativa, aunque sólo se beneficiase todavía de una legitimación indirecta y por tanto débil, y la institución de un tribunal de competencias limitadas pero supranacionales, el Tribunal europeo de justicia. Ir más lejos hubiese sido sin duda imposible, incluso contraproducente en aquella época. Sólo algunos europeístas visionarios podían soñar con un sistema federal, unos Estados Unidos de Europa cuyos poderes, estructuras y *modus operandi* se desarrollarían según los modelos de la democracia norteamericana. Pero los hombres en el poder, incluidos los más europeos de entre ellos, como De Gasperi, Schuman o Adenauer, por citar sólo la tri-

nidad europea fundamental, podían avanzar únicamente a un paso modesto y, por decirlo así, disimulando. La integración europea, la democracia en este nuevo conjunto federal, no podía realizarse sino en virtud de una astucia funcionalista como la que practicaba Jean Monnet.

Pero retengamos de estos primeros tanteos que la Comunidad Económica Europea contenía los fundamentos de los dos pilares esenciales (y complementarios) de la democracia, como son la legitimidad popular y el Estado de derecho, es decir un embrión de Parlamento y un Tribunal supranacional. Es interesante destacar aquí que si todos los sistemas políticos democráticos se apoyan en estos dos elementos, la participación relativa de cada elemento y su desarrollo histórico varían considerablemente. Los ejemplos de desequilibrios y distorsiones son múltiples, pero algunos de ellos confirman esta observación: Francia, por ejemplo, sustituyó rápida y abruptamente la legitimación monárquica por la popular, aunque con eclipses (1800-1870), sacudidas (1848), retrasos (voto de las mujeres), mientras que el pilar del Estado de derecho se desarrollaba más tardíamente, gracias al Consejo de Estado, a la sombra de la supremacía parlamentaria, con un reconocimiento muy tardío del control de constitucionalidad (finales de los años setenta).

La misma observación se puede hacer a propósito de Alemania, donde el *Reichstaat* precedió en mucho al nacimiento de la democracia del pueblo, y de los Estados Unidos, donde se observa el fenómeno inverso, es decir la eclosión de una democracia de pulsiones populistas mientras que el Estado de derecho se desarrolla más lentamente, y sobre todo de forma discontinua, como formando «manchas de leopardo», hasta finales de los años cincuenta, cuando toca a su fin la excepción del sur en materia de *civil rights*.

La crítica que consiste en subrayar las debilidades democráticas de la Unión Europea, sin dejar de ser legítima, da también testimonio de una amnesia histórica. Rarísimas son las democracias

que nacieron completamente armadas. Las democracias son el resultado imperfecto y perfectible de trayectorias concretas, aun cuando hayan seguido un *pattern*, ese modelo occidental cuyo ritmo, *tempo* e inflexiones vienen determinados por el entorno político, económico y social propio de cada comunidad. El proceso europeo no escapa a esta ley. Se lleva a cabo de forma lenta, gradual, sin hoja de ruta predeterminada, gracias a una mezcla a menudo confusa de grandes decisiones e incidencias nimias, de voluntarismo político y de efectos no previstos, de decisiones explícitas y de consecuencias implícitas o necesarias.

Como recordábamos antes, en los años setenta se produjo un viraje decisivo, que no ha dejado de amplificarse en el transcurso de los tres últimos decenios, aunque no sólo en relación con Europa. En el mundo entero se ha desencadenado, un poco por todas partes, una profunda oleada de reivindicaciones democráticas, que apuntan siempre a los dos elementos esenciales de la legitimidad y la participación popular, de un lado, y de los derechos fundamentales, de otro.

El «déficit democrático» se ha convertido, a partir de un artículo del politólogo británico David Marquand que estigmatizaba la débil legitimidad de una Asamblea Europea que aún era elegida por sufragio indirecto a comienzos de los años setenta, en el *leitmotiv* de moda. El éxito de este «Yo acuso» condimentado a la europea hunde sus raíces en una serie de dimensiones múltiples.

Pero el eco suscitado por esta crítica –parcial, aunque desde luego fundada– no hubiese sido tan grande si la fórmula no hubiese podido ser transformada en eslogan y banderín de enganche de una coalición cuando menos ecléctica y heteróclita. Doctos universitarios que se adhieren al análisis, pero también Cortes supremas como el Tribunal Constitucional de Alemania, que buscan en vano un *demos* europeo; tabloides británicos de la «*gutter press*», pero también periódicos de reconocida seriedad; europeos convencidos que

quieren más Europa, y una Europa mejor; euroescépticos a los que aquella acusación les regocija y que –como ciertos gaullistas, por ejemplo– dentro de sus países no dudan en conformarse con una democracia adjetivada al tiempo que plantean vehementes críticas al déficit europeo; y, *last but not least*, numerosos parlamentarios que, deseosos a justo título de reforzar los poderes del Parlamento europeo, no dudan en subirse a lomos de este formidable caballo de batalla.

Sea lo que fuere, cualesquiera hayan sido las razones y las motivaciones que han alimentado análisis, debates y polémicas, lo importante es que la cuestión del principio democrático ha quedado incluida en el orden del día político. Hace ya treinta años que no desaparece de él y la persistencia de un tema que obsesiona tanto a las élites como a la opinión pública es al mismo tiempo un problema y un signo de buena salud. El desarrollo y los resultados de la Convención son el último y provisional ejemplo de lo que decimos. Podemos apostar que el debate y la confrontación en torno a este tema tienen aún mucha vida por delante.

Aquí me limitaré a apuntar los aspectos en que el desarrollo del principio democrático ha tenido una influencia especialmente fecunda. Recordaré tres de ellos, relativos a la desnacionalización de dicho principio, al efecto de *spill over* en los componentes de la Unión, es decir en los Estados miembros, y por último a su impacto sobre la consolidación democrática de los países candidatos y a su capacidad de estimular las relaciones con terceros países.

1) El primer elemento, relativo a la desnacionalización del principio democrático, es sin duda el de menor impacto inmediato y visible, pero también el que entraña de hecho el cambio más revolucionario. Para entender el terremoto que afecta al concepto mismo del principio democrático, no será inútil hacer un breve desvío histórico y remontarse al Siglo de las Luces. El siglo XVIII eu-

ropeo vio florecer toda suerte de utopías y desplegarse una gran agitación intelectual, una profunda reflexión sobre el origen y la organización del poder político. Y a pesar de las diferencias de opinión existentes tanto desde el punto de vista analítico como desde el normativo, se impuso, de forma casi natural, un acuerdo: la democracia era sin duda el mejor de los regímenes posibles, aunque desgraciadamente sus exigencias y sus condiciones de funcionamiento la limitaban a un tipo de sociedad muy concreto. Está hecha para un «pueblo de dioses» o, en la mejor de las hipótesis, reservada a sociedades minúsculas, como parecían demostrar las raras experiencias del pasado: la democracia es ateniense en sus orígenes, en su práctica conocida, pero también en sus mismos límites. La democracia en un país grande es en pureza algo inimaginado e inimaginable, pues sus modalidades se identifican con una experiencia histórica concreta.

La revolución intelectual se producirá con las revoluciones americana y francesa, aun cuando en ambos casos se hable más de república que de democracia. Y esa revolución será posible gracias a la contaminación de otra revolución, inglesa ésta en sus orígenes y sobre todo en su desarrollo: la del principio de representación.

Al principio democrático se le otorga un nuevo significado: ya no es todo el *demos* el que se reúne en el Agora, sino los representantes que, elegidos por el pueblo, deciden en su nombre y son responsables ante él. La misma palabra, «democracia», se convertía en sinónimo de otra realidad y esta mutación intelectual permitía pensar lo impensable: la democracia en un Estado grande.

Mutatis mutandis, lo que Europa nos obliga a llevar a cabo es una revolución de la misma naturaleza. Como en el siglo XVIII, persiste una corriente de pensamiento «negacionista» y positivista: el único modelo democrático reconocido es el que se dio en el pasado. Dicho de otra manera, para los defensores de esta teoría, la democracia no es posible ni concebible sino a nivel nacional, lo mis-

mo que antaño sólo podía estar reservada a los Estados-confetti. El argumento es al mismo tiempo simple y radical: la democracia tiene su fundamento en un *demos* preexistente que le sirve de base y de razón de ser legítima. Ahora bien, sostienen los defensores de esta tesis, no existe nada parecido a un *demos* europeo, sino en el mejor de los casos unos *demoi* que constituyen el mosaico de los Estados y las democracias del continente. Inútil es decir que este argumento en apariencia irrefutable es particularmente falaz tanto en el plano normativo como en el plano empírico.

La definición de *demos* es en efecto bastante aleatoria. Son legión los ejemplos de democracias que, de hecho o de derecho, han excluido a sectores importantes de su población. Sin necesidad de volver a la elitista definición del *demos* en Atenas, recordemos el sufragio censitario universalmente practicado en el siglo XIX, incluso dentro de las supuestas democracias; la exclusión de las mujeres, la exclusión de los jóvenes adultos y, todavía hoy, la exclusión de esos extranjeros que lo son porque el acceso a la nacionalización es limitada y difícil, y porque en los países en los que se han establecido se les niega el derecho de ciudadanía. Pero todas estas exclusiones, justificadas desde el punto de vista de la norma, han conducido a definiciones del *demos* históricamente connotadas y diferenciadas.

Las mismas observaciones pueden hacerse en el plano empírico. Gracias a Dios, no todas las democracias han nacido, o pretenden haber nacido, «unas e indivisibles», completamente armadas del cerebro de Júpiter. El *demos* francés es una construcción artificial erigida sobre las ruinas de las minorías y las lenguas regionales. El mito republicano posee su grandeza, a condición de que no nos engañemos sobre las condiciones históricas de su construcción. En sentido inverso, se puede constatar que hay regímenes democráticos que funcionan a pesar de las diversidades étnicas, raciales, lingüísticas. Suiza sería dentro de Europa un ejemplo de ello, co-

mo lo son también, en su originalidad propia, países tan diferentes como los Estados Unidos, Canadá, India y por supuesto España. El concepto de pueblo es un *constructo*, y como tal no debe suponer un obstáculo para desarrollar el principio democrático más allá de su medio «natural», el Estado-nación. Contrariamente a lo que pueden pretender los jacobinos franceses de todas las tendencias, tanto de derechas como de izquierdas, o los conservadores británicos, la democracia a escala supranacional es posible siempre que, como se hizo a finales del siglo XVIII, consintamos en replantearnos el significado y el contenido del objeto que denominamos «democracia». Pero, en cierto sentido, las críticas de los euroescépticos y de los demócratas jacobinos son útiles. Defendiendo la imposibilidad de la democracia supranacional, incluso cuando el ámbito nacional *stricto sensu* da muestras cada día de su incapacidad para solucionar los problemas teóricamente de su competencia, los «nacionales-demócratas» se condenan a la impotencia y a la esterilidad; la mayor parte de los problemas contemporáneos escaparían, *de facto*, a un control democrático que careciese de los instrumentos adecuados a los niveles adecuados. La democracia supranacional es pues absolutamente necesaria si no queremos que la democracia reducida al ámbito nacional se convierta en una simple cáscara vacía.

La historia de la integración europea puede ser reinterpretada desde este punto de vista: es la larga marcha hacia el establecimiento de una democracia a escala continental que ya no se identifica con un solo «pueblo» o un solo Estado y que se realiza de manera progresiva y diferenciada basándose en sus dos pilares, sus dos componentes, la legitimidad popular y el desarrollo del constitucionalismo. Es fácil darse cuenta de que es el segundo elemento y especialmente el Estado de derecho el que ha logrado un mejor y más rápido desarrollo. Pero también el primero –en parte gracias a las críticas opuestas pero convergentes de los eurófilos y de los euroescépticos– ha cobrado impulso con la elección del Parlamento

européico por sufragio universal, la ampliación de sus poderes, la redacción de una cuasi Constitución y la aparición de grupos, y hasta de fuerzas políticas, transnacionales.

2) El principio democrático que se desarrolla a nivel europeo no limita sus efectos al simple nivel supranacional, aunque éstos sean, como se ha insistido más arriba, de la mayor importancia. La Comunidad Europea primero y la Unión más tarde no son únicamente estructuras encargadas de realizar transferencias de competencias cuyo impacto repercutirá luego *top-down* en los Estados miembros. La construcción europea supone la cotidiana y constante confrontación de puntos de vista diferenciados, de instituciones heterogéneas, de procedimientos inconexos, de modelos económicos y sociales divergentes, de prácticas y repertorios de acción heteróclitos. Bruselas se convierte en una vasta «cámara de compensación», una bolsa de intercambios, de comparaciones o «*bench parking*», para utilizar una vez más la jerga de moda.

Se asiste así, en todos los niveles (y no sólo en el económico), a una reinterpretación sistemática de las experiencias nacionales a través del prisma de una europeización continua. Este proceso de análisis, de comparación y de imitación no es propio de la Unión ni necesita del aparato institucional de Bruselas para ponerse en marcha.

La historia entera de la humanidad es el resultado de estos préstamos recíprocos, aunque con el colonialismo y sobre todo con la primera mundialización de finales del siglo XIX conociesen un auge sin precedentes. Pero la Unión Europea, por el mismo hecho de su constitución, resulta ser un acelerador y un estimulador fantástico de los procesos de aprendizaje o los fenómenos de *spill over* ideológicos o institucionales. Aquí no tengo ninguna posibilidad de explorar en su diversidad e intensidad todas las facetas de estos impactos. Pero unos cuantos sencillos ejemplos permiten ya dar una

idea de la multiplicidad de estas influencias que se dan en todas partes: la posibilidad de elegir a extranjeros ciudadanos de la Unión en las elecciones europeas y locales; la introducción de reglas electorales (representación proporcional) en unos sistemas políticos reacios en razón de su impacto político (Gran Bretaña, Francia); la aceptación de unas normas superiores a las que deben someterse todas las autoridades nacionales, incluidos los Parlamentos y los Tribunales constitucionales; la adaptación de las reglas y estructuras de los parlamentos nacionales; la introducción de nuevos principios generales con frecuencia desconocidos en tal o cual sistema y convertidos hoy en parte inseparable del discurso y del derecho de los Estados miembros, como ocurre, por ejemplo, sin citar más que algunos, con los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad, de lealtad federal, de transparencia... A menudo estas revoluciones jurídico-políticas han pasado algo desapercibidas, pues han ido llevándose a cabo de manera progresiva y lenta. El resultado no es por ello menos tangible.

3) La consolidación democrática en una gran parte de Europa debe igualmente mucho al crecimiento del elemento democrático en el seno de la Comunidad primero y de la Unión después. En el momento de la creación de la CECA y posteriormente de la CEE, un objetivo político anidaba en la estrategia económica del mercado europeo: el de garantizar la paz, o al menos el de evitar la guerra. El objetivo democrático estaba ausente, o al menos aparecía sólo, de manera muy difusa, en una nueva valoración de las cuatro libertades (económicas). El viraje democrático aparece ya claramente en cambio en el momento de la integración de Grecia, cuando aparentemente apoyaban su exclusión todos los argumentos excepto uno, el de proteger la cuna de la democracia contra el retorno de la dictadura. Este viraje se confirmó con el acceso de España y Portugal, cuyos sistemas democráticos eran todavía frá-

giles. Desde entonces Europa no es ya sólo un mercado común sino también una especie de capullo protector, una «incubadora» democrática, un club cuyo *membership* se reserva a aquellos que invocan unos principios democráticos comunes. La contraprueba nos la proporciona el caso austriaco y el acceso del partido de Haider al gobierno del país. Las sanciones adoptadas por los 14 fueron desde luego inadecuadas, mal calculadas y mal administradas. Pero de esa atrevida gestión del principio democrático surgen algunos elementos positivos: una conciencia y una atención más intensas respecto a los peligros que los partidos extremistas pueden hacer correr a la democracia; el reforzamiento, en esta ocasión, de un espacio público europeo aún embrionario pero necesario para el desarrollo democrático: la inclusión en la futura Constitución de reglas y procedimientos destinados a afrontar mejor estos peligros en el porvenir si, por ventura, un Estado miembro intentase zafarse de los principios democráticos (artículo 58 del proyecto de Constitución).

Por último, un paso todavía más decisivo en la reivindicación de los principios democráticos fue el que se produjo cuando la Europa de los quince afirmó sus referentes democráticos como elementos que condicionaban el acceso de candidatos de los países del Este. Aunque algunos elementos de condicionalidad democrática estuviesen ya presentes en cierto número de acuerdos de asociación, fue en la Declaración de Copenhague de 1993 donde la Unión Europea formalizó de manera más precisa las vías y medios económicos y políticos que debían adoptar los países candidatos para optar a la *membership*. Dejemos a un lado los criterios económicos, que son bastante secundarios desde el punto de vista que nos ocupa. Los criterios políticos en cambio traducían explícitamente y por primera vez el significado y el contenido concreto del principio democrático. Según los jefes de Estado y de Gobierno de los quince, la participación como miembro de la Unión exigía una estabilidad

de las instituciones que garantizase la democracia, el Estado de derecho y los derechos del hombre, así como que se hubiese logrado el respeto y la promoción de las minorías. Conjugada con los criterios económicos y afirmada por el deseo de no quedarse al borde del camino, esta exigencia ha desempeñado un considerable papel en el período de transición hacia la democracia de todos los países candidatos. Sin duda, el funcionamiento de estas nuevas democracias sigue siendo muchas veces imperfecto, ¿pero acaso no ocurre lo mismo en todos los regímenes democráticos, incluidos los que proclaman a los cuatro vientos sus certificados de buena conducta? Los progresos decisivos realizados en el transcurso de la última década son empíricamente observables, pero el impacto positivo de la política de la Unión va bastante más allá. Los quitamiedos retirados por la Unión han permitido igualmente evitar que políticos poco respetuosos con las minorías— a pesar de las terribles lecciones del pasado— resurjan como supuesta solución a los problemas y como cemento de unos fervores nacionalistas siempre dispuestos a rebrotar. En Hungría, en Rumanía, en Eslovaquia, en los países bálticos, la Unión ha sido un factor de pacificación, de transición, de democratización, evitando que dramas análogos a los de la ex Yugoslavia se extiendan al conjunto de la Europa oriental y central. El mismo impacto positivo, aunque más difícil y más lento, puede observarse en Turquía, hasta el punto de que ciertos observadores piden que la Unión adopte una política más incisiva, que vincule de forma más formal y condicional los progresos en el frente de la democracia con la entrada en la Unión.

El balance es altamente positivo: con el correr de los años, la Comunidad primero y la Unión luego han convertido en su objetivo el conseguir un gobierno democrático a pesar de que no era ésa su vocación primera. El principio democrático se ha aplicado a nivel supranacional, anunciando la evolución de una democracia que ya no se identifica exclusivamente con el Estado ni con la Nación.

De ahí, el debate democrático se ha trasladado, enriquecido, a los Estados miembros, y luego a los países candidatos. Los terceros países, aunque de forma menos eficaz, también están involucrados en esta estrategia que, a pesar de su lentitud y de ciertos fracasos, se ha revelado eficaz en líneas generales. En fin, para todos los países que intentan –con cuánta dificultad– poner en funcionamiento organizaciones regionales, Europa sigue siendo un modelo y un desafío como construcción supranacional cuyas instituciones han alcanzado el más elevado –aunque incompleto– nivel de democratización. La distancia entre principios y realidad es todavía enorme, pero no es exagerado decir que Europa ha aportado a la renovación y a la difusión del principio democrático una contribución con la que sólo se podrían equiparar las aportaciones acumuladas de la «Glorious Revolution» británica, la Revolución americana y la Revolución francesa.

Al dirigirse al Parlamento europeo el 3 de septiembre de 2003 en defensa de su proyecto de Constitución, Valéry Giscard d'Estaing declaraba: «Hemos definido un modelo democrático a escala europea». De ello no cabe duda, pero se trata de un modelo que, con el tiempo, puede tener una vocación universal.

Y. M.

Traducción: A. T.