

VIVIEN A. SCHMIDT

La democracia en Europa

Traducción de Leandro Nagore y Silvina Silva

*La Unión Europea (UE) es un Estado regional supranacional, con soberanía compartida, límites variables, identidad múltiple, economía muy diferenciada, gobernanza significativamente compuesta y democracia fragmentada. Como tal, ha tenido un importante impacto sobre sus Estados miembros, y no sólo por sus políticas, sino por su propia presencia institucional. Esto genera problemas específicos para la política nacional de los Estados miembros, y es la causa de un déficit democrático a nivel nacional.**

La UE se caracteriza por tener unas “políticas sin política”, lo que ha marginado la política partidista nacional en el ámbito comunitario. Sin embargo, al mismo tiempo las políticas nacionales se han europeizado cada vez más, transformándose paulatinamente en un terreno donde impera la “política sin políticas”. Esto ha supuesto un grado aún mayor de división con respecto a la integración europea en el seno de la política partidista nacional, un descontento creciente entre los votantes y un auge del extremismo político. Estas repercusiones han perjudicado más a los sistemas “simples” de organización política –en los que la actividad de gobierno ha estado canalizada, tradicionalmente, a través de una única autoridad– que a los “compuestos” –en los que la actividad gubernamental ha estado repartida entre múltiples autoridades–, principalmente con respecto al “ajuste” institucional. No obstante, este problema no se puede reducir a una cuestión de instituciones, sino que afecta también a las ideas y al aspecto discursivo, ya que los líderes nacionales han fracasado en su intento de comunicar eficazmente las labores de la UE a su público nacional. Este texto se basa en ejemplos extraídos de las experiencias de Francia, Reino Unido, Alemania e Italia.

Vivien A. Schmidt es Catedrática Jean Monnet de Integración Europea y Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston (EEUU)

* Este artículo resume los argumentos planteados en *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006. Fue presentado originalmente ante la conferencia de apertura de la Cátedra Interuniversitaria Franqui, en la Universidad Libre de Bruselas, el 28 de febrero de 2007. Una versión más breve puede consultarse en “The European Union as Supra-National Regional State: Rethinking What the EU is and Where it is Going”, en S. Serfati (Ed.), *A Recast Partnership? Institutional Dimensions of Transatlantic Relations*, Center for Strategic International Studies, Washington, enero de 2008.

La duda principal a la que ha de enfrentarse la UE no es si hay o no un déficit democrático, sino dónde se ubica este déficit democrático. Éste no se encuentra tanto a nivel de la UE, aunque sea cierto que hay problemas a este respecto, como a nivel nacional. Los líderes nacionales y sus ciudadanías aún no se han reconciliado del todo con el impacto institucional de la UE sobre la operación tradicional de sus democracias nacionales, sobre todo en lo relativo a la política representativa.

En el proceso de integración, la UE ha servido para alterar no sólo las políticas nacionales sino también los sistemas de organización política nacional (*politics*), al trasladarse el eje y la autoridad del poder gubernamental hacia la UE. Igualmente, el centro de atención y de acceso de intereses e influencias se ha mudado de las capitales nacionales a Bruselas. Además, la política partidista nacional ha sido marginada por la política, centrada en otros intereses, comunitaria. Sin embargo, y aunque la presencia institucional de la UE haya incidido significativamente sobre las prácticas de gobernanza nacional, estos efectos no son, de por sí, el origen de un déficit democrático nacional. A fin de cuentas, la integración europea ha servido para promocionar los objetivos democráticos de los Estados miembros en una multitud de ámbitos, principalmente al permitir que alcancen colectivamente lo que les resultaría mucho más difícil conseguir de forma individual en términos de paz regional, prosperidad económica y poder global. Además, ofrece diversos cauces para dar voz, acceso e influencia a la ciudadanía.

El problema real no se debe tanto a las nuevas prácticas europeizadas de gobernanza como a la forma en la que éstas entran en conflicto con ideas más antiguas sobre la democracia nacional, ante la ausencia de un nuevo discurso legitimador con respecto a la integración europea y de nuevos mecanismos de participación ciudadana. Los líderes nacionales siguen proyectando visiones tradicionales de democracia nacional como si nada hubiera cambiado, cuando todo ha cambiado. Peor aún, se dedican a culpar a las políticas vinculadas a la UE y a acaparar los logros de las mismas, mientras callan respecto a las cuestiones de organización política relativas a la UE, salvo en momentos decisivos, cuando pudiera ser demasiado tarde –como ocurrió en los referendos sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado Constitucional) en Francia y los Países Bajos–. Todavía más significativo resulta el hecho de que todo esto contribuye a la crisis actual de la política nacional, que es el punto en el que el déficit democrático relacionado con la UE tiene sus efectos más agudos.

Me hago, en primer lugar, la siguiente pregunta: ¿qué es la UE? Si no lo sabemos, nunca comprenderemos del todo los efectos que tiene sobre la democracia nacional. Mi argumento es que la UE puede caracterizarse, en lo práctico, como un “Estado regional” supranacional (distinto de un Estado-nación democrático en cuanto a soberanía, límites, identidad, economía y gobernanza) en el que la democracia se basa en un equilibrio diferente de

mecanismos legitimadores. Después, paso a centrarme en el impacto de la UE sobre la política nacional, y especialmente sobre cómo las “políticas sin política” de la UE suponen una “política sin políticas” a nivel nacional. Concluyo con otra pregunta: ¿podemos resolver el déficit democrático?

La UE: ¿legitimidad democrática en un Estado regional?

Para comprender el impacto que tiene la UE sobre la política nacional, debemos primero saber qué es la UE. La UE tiene poco en común con el Estado-nación. Desde hace ya bastante tiempo se define como algo *sui generis*. Más recientemente ha sido retratada como un “imperio neomedieval”,¹ lo cual evoca la naturaleza indeterminada de las fronteras de la UE, pero no hace justicia a su sistema formalizado de gobernanza interna como futura república² o futuro súper Estado.³ Estas dos admirables proyecciones de posibles futuros no reflejan suficientemente su condición actual de –según mis propios términos– “Estado regional” caracterizado por una soberanía compartida, límites variables, identidad múltiple, economía muy diferenciada, gobernanza significativamente compuesta y democracia fragmentada.⁴ Las características de la UE como Estado regional supranacional no sólo la diferencian de cualquier Estado-nación (la traducción francesa de *état-région* supone un contrapunto aún mejor al de *état-nation*), sino que también crean dificultades para sus Estados miembros, principalmente en cuanto a su impacto sobre la democracia representativa.

Soberanía, límites, identidad

Como “Estado regional”, la UE se caracteriza por poseer una soberanía compartida o “colectiva”⁵ que está vinculada tanto al reconocimiento desde fuera (tal y como ocurre con todo Estado-nación), como a la aceptación desde dentro por parte de sus Estados miembros y para cada área de actuación política. La construcción interna de la soberanía de la UE se inició con la desaparición de las barreras tarifarias y avanzó enormemente con el mercado y la moneda únicos. Sin embargo, aunque el reconocimiento externo de la UE como región

¹ J. Zielonka, *Europe as Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

² S. Collignon, *Vive la République Européenne*, Editions de la Martinière, París, 2004.

³ G. Morgan, *The Idea of a European Superstate*, Princeton University Press, Princeton, 2005.

⁴ V. A. Schmidt, “The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, Nº 4, 2004, pp. 975-999. V. A. Schmidt, *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2006a.

⁵ R. O. Keohane y S. Hoffmann, “Introduction”, en R. O. Keohane y S. Hoffmann (Eds.), *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change*, Westview, Boulder, Colorado, 1991.

soberana ya es evidente en el comercio internacional, en la política de la competencia y en la eurozona, está aún lejos de alcanzarlo en cuestiones de seguridad, defensa y política exterior. Hay que recalcar que incluso en estas áreas se ha observado cierta europeización, a pesar de que para los líderes de los Estados miembros representen los últimos vestigios de su soberanía como Estados-nación y ocasionalmente surjan desacuerdos –como se ha constatado en la guerra de Irak–. No obstante, es significativo que las opiniones públicas nacionales se han mostrado constantes (según las encuestas anuales del Eurobarómetro) en su apoyo a una mayor europeización en estas mismas áreas. El apoyo de la ciudadanía a una política común de seguridad y defensa de la UE, por ejemplo, ha fluctuado entre un 68% y un 79% en la UE de los Quince, entre 1992 y 2002, lo que supone una media de un 73,4%.⁶

El problema no se debe tanto a las nuevas prácticas europeizadas de gobernanza como a la forma en la que éstas entran en conflicto con ideas más antiguas sobre la democracia nacional

En segundo lugar, la UE cuenta con unos límites variables no sólo en cuanto a su territorio, sino también en sus políticas. Es imposible saber cuál será la finalidad de la UE: ¿se detendrá en los Balcanes, en Ucrania, en Georgia o en Turquía? También es cierto que las políticas de la UE, exceptuando aquellas relativas al Mercado Único, tienen una geometría muy variable. Las fronteras del área Schengen no incluyen Reino Unido ni Irlanda, pero incorporan a Estados que no son miembros, como Islandia, Noruega y, más recientemente, Suiza. Del mismo modo, Dinamarca no es partícipe de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), mientras que todos los miembros pueden decidir si participan o no de cualquier misión específica. La eurozona se compone de tan sólo 13 de los 27 miembros de la UE, estando algunos de ellos en una situación de alejamiento semipermanente por decisiones oficiales de no adhesión (por ejemplo, Reino Unido y Dinamarca), mientras que otros están en una situación de alejamiento provisional (por ejemplo, los nuevos Estados miembros).⁷ Lo que resulta aún más significativo para la integridad de los Estados miembros como Estados-nación, según Stefano Bartolini,⁸ es que la integración europea ha llevado a un “proceso por el que se han trascendido los límites de

⁶ J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, p. 60.

⁷ K. Dyson, “Still Elusive Union? Paradoxes of Power in Economic and Monetary Union”, texto presentado en la conferencia UACS: *Reflections on European Integration: 50 Years of the Treaty of Rome*, Foreign and Commonwealth Office, Londres, 22-24 de marzo de 2007.

⁸ S. Bartolini, *Re-Structuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

los Estados-nación, resultando en un proceso de desdiferenciación de los sistemas europeos de organización política”, después de cinco siglos de diferenciación progresiva en torno al Estado-nación. Esto también es aplicable a los propios límites del Estado de bienestar, como apunta Maurizio Ferrera,⁹ a pesar de la clara falta de jurisdicción de la UE en esta área.

Esta variabilidad en cuanto a los límites de las actuaciones políticas aumentará al extenderse la UE con nuevas ampliaciones y profundizarse a través de los futuros desarrollos de las actuaciones políticas. Esto conlleva dos posibles ventajas, pero únicamente si el futuro se conceptualiza en el sentido de la UE como “Estado regional” (y no como futuro Estado-nación), y si se acepta una mayor variación en los potenciales acuerdos institucionales tanto dentro de la UE como en los Estados fronterizos. Dentro de la UE, tales acuerdos institucionales podrían englobar la cooperación estructurada o reforzada –así se contempla en el Tratado de Niza y en el Tratado Constitucional– o incluso ciertos “grupos centrales” (*core groups*) que podrían comprometerse a una mayor integración. En estos casos, se trataría, sobre todo, de ciertas áreas políticas en las que los Estados miembros necesitan y/o anhelan una unión más sólida –como la política macroeconómica para los países de la eurozona, la política de seguridad para los principales actores militares o incluso las políticas de pensiones para países con Estados de bienestar comparables–. Con los países fronterizos, la variabilidad de los límites de las medidas políticas podría facilitar el proceso de adhesión en un momento en el que esto resulta políticamente complejo, porque la cuestión de la adhesión ya no sería una cuestión inmediata, de estar “dentro” o “fuera”, sino que se ampliaría a una cuestión a más largo plazo de “¿dentro de qué áreas?” o “¿fuera de qué áreas?”. Esto permitiría que países como Turquía lleguen a ser parte de la UE de forma paulatina pero constante, al ir incorporando poco a poco áreas de políticas concretas. Así se evitaría el *big bang* que implicaría una adhesión total y absoluta. En un plazo de 10, 15 o 20 años, Turquía podría considerarse como un socio plenamente aceptable incluso para Austria, por poner un ejemplo. De lo contrario, de aquí a una década más o menos, Turquía podría acabar desencantada con el proceso de adhesión, que incluye un número cada vez mayor de acervos comunitarios negociados sin su consideración en el seno de la UE, sin olvidar que pudiera ser rechazada al final del proceso.

En tercer lugar, la identidad de la UE es múltiple y agregada, y sus ciudadanos mantienen una identificación y un sentido de pertenencia mayor con sus Estados miembros respectivos que con la UE como tal. Sin embargo, las encuestas del Eurobarómetro muestran que aunque la sensación de identidad principal de los ciudadanos europeos es

⁹ M. Ferrera, *The Boundaries of Welfare European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

hacia sus propios Estados miembros, prácticamente la mayoría tiene una identidad europea mixta, siendo la identidad europea la que sigue a su identidad nacional. De ahí que, aunque el sentido de “existencia” de la UE sea relativamente débil, comparado con el nivel nacional, sus “acciones” son más sólidas, teniendo en cuenta el grado de compromiso de los Estados miembros en la construcción de la UE a través de medidas políticas en un número cada vez mayor de áreas.¹⁰ A fin de cuentas, no es necesario que la comunidad política esté basada principalmente en una identidad etnocultural, sino más bien en “las prácticas de ciudadanos que ejercitan sus derechos de participación y comunicación”, según afirmó Habermas.¹¹

No obstante, el mayor problema en lo que se refiere a la identidad de la UE no es tanto su “existencia” o sus “acciones” como el aspecto “discursivo”, ya que la UE depende de los Estados miembros para que le den una voz. Aspecto, éste, en el que no se han esforzado, tomando en consideración la atribución generalizada de culpas, la pugna por arrogarse los méritos de ciertas políticas vinculadas a la UE y el silencio generalizado sobre cuestiones relativas a la organización del sistema de gobierno.¹² La dificultad para la UE no se limita al hecho de que los líderes nacionales estén comprometidos simultáneamente en la tarea de construir una identidad nacional, y que por tanto muestren menos interés en considerar la identidad comunitaria. Existe también una pluralidad de “Europas” en los imaginarios nacionales; cada Estado miembro percibe a la UE según su propio prisma de identidad y sus objetivos nacionales. Esto, a su vez, dificulta seriamente la posibilidad de alcanzar un sentido de identidad común, semejante al de un Estado-nación. Puede que la clave radique en considerar que en vez de este sentido de “pertenencia a una nación”, sea precisamente esta identidad múltiple, basada en percepciones solapadas de la UE, lo que constituye un sentido de “pertenencia a una región”.

La soberanía indeterminada de la UE, junto con la falta de precisión respecto a sus límites y la incertidumbre en cuanto a su identidad, permitió que durante mucho tiempo fuese aquello que cada uno quisiera que fuese: una amenaza menor a la soberanía e identidad nacional para aquellos que temían el surgimiento de un súper Estado y una promesa de futuro para aquellos que deseaban una Europa federal con una soberanía e identidad supranacional. Sin embargo, hoy en día, esta falta de concreción ya ni siquiera alivia temores ni inspira esperanzas.

¹⁰ J. Howorth, *op. cit.*, 2007.

¹¹ J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory*, Polity Press, 1996, p. 495. Ver también F. Cerutti, “A Political Identity of the Europeans?”, *Thesis Eleven*, Vol. 13, N° 4, 2003, pp. 26-45.

¹² V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2004 y 2006a.

Economía

Además de estas características de “Estado regional”, la UE también cuenta con una economía muy diversa. A diferencia de las economías más integradas de la mayoría de los Estados-nación más desarrollados e industrializados, y a pesar de la creciente integración impulsada por la UE (tanto en lo monetario como en los mercados), los Estados miembros siguen estando muy diferenciados en cuanto al tipo de capitalismo y a las modalidades del Estado de bienestar que imperan en sus territorios respectivos. Esto implica unas respuestas muy diversas por parte de las diferentes ciudadanía ante los desafíos de la globalización y de la europeización.

Los Estados miembros se pueden clasificar mediante, al menos, tres variedades de capitalismo: economías de mercado liberales, como Reino Unido, donde las interrelaciones empresariales independientes y en pie de igualdad junto con las relaciones laborales radicalmente descentralizadas son arbitradas por un Estado poco intervencionista; economías de mercado coordinadas, como el caso alemán, en el que las relaciones empresariales basadas en redes y las relaciones laborales cooperativistas y corporativistas son facilitadas por un Estado “capacitador”;¹³ y economías de mercado con influencias estatales, como Francia e Italia, donde las relaciones empresariales basadas en redes informales, ya sean forjadas por la formación estatal (Francia) o por lazos familiares (Italia), junto con relaciones laborales inestables, ya sean radicalmente descentralizadas (Francia) o corporativistas (Italia), se ven fomentadas y/u obstaculizadas por un Estado “influyente”.¹⁴

Además, los Estados miembros conforman diferentes familias de Estados de bienestar, de los cuales también se pueden distinguir al menos tres tipos: los sistemas socialdemócratas escandinavos en los que el elevado nivel de las prestaciones y servicios supone un desafío a la sostenibilidad; los sistemas liberales anglosajones en los que un nivel reducido de prestaciones y servicios aumenta el riesgo de pobreza; y los conservadores sistemas sociales continentales en los que el nivel razonablemente elevado de prestaciones y bajo nivel de servicios está vinculado a una mayor tasa de desempleo y unas menores tasas de participación de la fuerza laboral.¹⁵

¹³ P. Hall y D. Soskice, *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

¹⁴ V. A. Schmidt, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 2002, cap. 3.

¹⁵ G. Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare State Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990. F. W. Scharpf y V. A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

La identidad de la UE depende de los Estados miembros para que le den una voz

Pero, a pesar de estas diferencias continuadas en los sistemas capitalistas y los Estados de bienestar de los Estados miembros, tanto la globalización como la europeización se han convertido en importantes ejes a favor de la transformación liberalizadora. La globalización ha ejercido presión económica a través de la internacionalización de los mercados financieros y de productos. En este sentido, la deslocalización (*offshoring*) hacia Asia y hacia lugares más cercanos (*nearshoring*) como Europa del Este no es más que el último desafío competitivo. También ha ejercido presión institucional a través de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), principalmente, y presión ideológica mediante la difusión del neoliberalismo. Todo ello ha resultado en la liberalización, desregulación y privatización a lo largo de los distintos sistemas capitalistas y familias del Estado de bienestar. Sin embargo, esto no significa que la globalización esté generando convergencia. Todo lo contrario teniendo en cuenta que las similitudes generales respecto a las respuestas políticas deben ser contrapuestas con las diferencias persistentes en los patrones de ajuste, que son la consecuencia de los distintos puntos de partida de los Estados miembros en cuanto al tipo de capitalismo y Estado de bienestar que enarbolan. Por no hablar de la diversidad aún mayor que existe en cuanto a las ideas sobre cómo reaccionar (o no).

Podría argumentarse que la europeización ha sido una fuerza transformadora todavía mayor que la globalización. Esto se debe a que la europeización ha actuado como conducto para la globalización, al exigir una mayor apertura en los mercados de capitales y de productos, y también ha servido como escudo contra ella, al rebajar la exposición macroeconómica a los caprichos de los mercados financieros (gracias a la moneda única y al fortalecimiento de las economías de escala microeconómicas que conlleva el mercado único). La europeización ha generado tanto una convergencia como una divergencia, ya que las políticas monetarias y de mercado comunes han acercado los regímenes regulatorios nacionales aún más, facilitando al mismo tiempo el desarrollo de empresas realmente europeas, incluso a pesar de que los regímenes político-económicos y socioeconómicos nacionales siguen siendo diferentes.¹⁶

En los últimos años, el creciente predominio de la UE en el área económica se está convirtiendo en un asunto cada vez más controvertido políticamente, aunque sea por motivos diferentes para cada Estado miembro y bando del espectro político. Reino Unido ha apostado por una mayor liberalización económica mientras se queja, al mismo tiempo, de la creciente rigidez de las leyes a seguir, sin flexibilidad de interpretación.¹⁷ Francia se resiste cada vez más a la liberalización, inquieta por la globalización en general y por la amenaza

¹⁶ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2002, capítulo 1, y V. A. Schmidt, "European Political Economy: Taking Labor Out, Bringing the State Back In, and Putting the Firm Front and Center", texto elaborado para ser presentado en la conferencia del 30º aniversario de *West European Politics*, celebrado en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, 18-19 de enero de 2007a.

¹⁷ V. A. Schmidt, "Adapting to Europe: Is it Harder for Britain?", *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 8, 2006b, pp. 15-33.

que puede suponer la europeización, principalmente para los servicios públicos.¹⁸ Alemania se ha mostrado razonablemente conforme con el grado de liberalización actual, pero está preocupada por las incursiones en la “economía de mercado social” provenientes de las decisiones de la Dirección General de Competencia.¹⁹ Aunque Italia también haya aceptado la liberalización, simplemente no ha implementado gran parte de la legislación al respecto.²⁰ Por otra parte, las percepciones de la ciudadanía cubren toda la gama de posibilidades, desde los temores de la derecha de que la apertura de mercados y la ampliación abran paso a una oleada de inmigrantes que acaparan empleos y elevan la tasa de paro, hasta las preocupaciones de la izquierda, que considera que la UE amenaza el Estado de bienestar, ya sea por culpa del euro o por las normas del país de origen de la directiva original de servicios (ampliamente revisada).

Gobernanza y democracia

El “Estado regional” de la UE también se compone de un sistema de gobernanza significativamente compuesto y de una democracia fragmentada.²¹ A diferencia de la mayoría de los sistemas nacionales de gobierno, el sistema de gobernanza de la UE no sólo es más “multinivel”²² por incorporar los niveles comunitarios junto con los nacionales y regionales. Es también más “multicentrado”²³ debido a la dispersión geográfica de sus actividades de gobierno y más “multiforme”. Esta última característica surge de los distintos diseños institucionales que tienen sus Estados miembros. Éstos descansan sobre un espectro que va desde sistemas de organización política más “simples”, en los que la actividad de gobierno suele estar canalizada a través de una única autoridad por ser Estados unitarios, con procesos decisorios políticos estadistas y sistemas de representación mayoritaria (como Francia o Reino Unido), a sistemas de organización política más “compuestos”, donde la actividad de gobierno está más dispersa a lo largo de múltiples autoridades por ser Estados federales o regionalizados, con procesos corporativistas y/o sistemas de representación proporcional (como Alemania e Italia). A modo de comparación, la UE puede percibirse como “significativamente más compuesta” que cualquier Estado-

¹⁸ E. Fabry, “Les Européens face à la Mondialisation”, Fondation pour l’innovation politique, marzo de 2007, en www.fondapol.org. V. A. Schmidt, “Trapped by their Ideas: French Elites’ Discourses of European Integration and Globalization”, *Journal of European Public Policy*, 2007b (próxima publicación).

¹⁹ V. A. Schmidt, “Democracy in Europe: The Impact of European Integration”, *Perspectives on Politics*, Vol. 3, Nº 4, 2005, pp. 761-779.

²⁰ V. Della Sala, “The Italian Model of Capitalism: On the Road between Globalization and Europeanization?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Nº 6, 2004, pp. 1041-1058.

²¹ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2005 y 2006a.

²² G. Marks y L. Hooghe, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2001.

²³ K. Nicolaidis, “The federal vision beyond the nation-state”, en K. Nicolaidis y R. Howse (Eds.), *The federal vision*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 439-82.

nación, teniendo en cuenta su grado aún mayor de dispersión de la actividad de gobierno a lo largo de estructuras institucionales cuasi-federales,²⁴ con procesos de toma de decisiones políticas semipluralistas²⁵ y un sistema de representación altamente proporcional e indirecto.

Además, la UE se diferencia de las democracias maduras de los Estados-nación, que cuentan con una amplia gama de mecanismos de legitimización democrática –incluyendo la participación política “por” los ciudadanos, la representación ciudadana “de” los ciudadanos, el gobierno efectivo “para” los ciudadanos y, añadiendo una preposición a las famosas palabras de Abraham Lincoln, la consulta sobre intereses “con” los ciudadanos–. En vez de ello, la UE cuenta con una democracia fragmentada, en la que la legitimidad está compartida entre la efectividad de gobernar “para” los ciudadanos y la consulta sobre intereses “con” los ciudadanos a nivel de la UE, y la participación política “por” los ciudadanos y la representación ciudadana “de” los ciudadanos a nivel nacional.²⁶ Para Fritz Scharpf,²⁷ en este tipo de fragmentación está la clave para comprender el déficit democrático en el que la “democracia de los *outputs*” mediante una gobernanza efectiva no puede compensarse por la falta de “democracia de los *inputs*” mediante la participación política. Tan sólo unos pocos académicos consideran que esta fragmentación sea un problema menor, incluyendo a Giandomenico Majone,²⁸ que defiende que la UE ofrece una “democracia de los *outputs*” mediante una gobernanza normativa efectiva, al igual que Andrew Moravcsik,²⁹ que cree que no es peor que en las democracias nacionales, considerando sus mecanismos de equilibrio de poderes y sus autoridades delegadas.

Pero, aunque la UE no sea peor que las democracias nacionales en cuanto a su respeto por las bases estructurales de la democracia, considerando su equilibrio de poderes institucional o incluso sus bases de procedimiento (su apertura a la consulta de intereses), tiene un desempeño mucho más negativo que las democracias nacionales respecto a las bases representativas de la democracia. Esto se debe a que la UE carece de un vínculo directo con

²⁴ A. Sbragia, “The European Community: A Balancing Act”, *Publius*, Vol. 23, 1993.

F. Scharpf, “The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, Vol. 66, N° 3, 1988, pp. 239-78. V. A. Schmidt, “European ‘Federalism’ and its Encroachments on National Institutions”, *Publius*, Vol. 29, N° 1, 1999a, pp. 19-44.

²⁵ W. Streeck y P. Schmitter, “From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in a Single European Market”, *Politics and Society*, Vol. 19, N° 2, 1991, pp. 133-164. V. A. Schmidt, “National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration”, en B. Kohler-Koch y R. Eising (Eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, Londres, 1999b.

²⁶ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2004 y 2006a.

²⁷ F. W. Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

²⁸ G. Majone, “Europe’s Democratic Deficit”, en *European Law Journal*, Vol. 4, N° 1, 1998, p. 5.

²⁹ A. Moravcsik, “Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N° 4, noviembre de 2002, pp. 603-624.

el electorado, lo cual permite que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones sobre las políticas nacionales de forma directa, mediante el voto, obligando a los líderes nacionales electos a reaccionar o arriesgarse a no renovar sus mandatos. Es cierto que la UE intenta remediar este déficit democrático mejorando la atribución de responsabilidades y la transparencia o incorporando a la sociedad civil en mayor medida. En este sentido, la UE ha logrado mejorar la gobernanza efectiva “para” la ciudadanía y la consulta de intereses “con” la ciudadanía. Pero con estas medidas no se consigue resolver el problema de la participación política “por” la ciudadanía, ni la representación ciudadana “de” la ciudadanía. Por tanto, no debería sorprender que una vez que los electorados nacionales finalmente lograron votar directamente con respecto a la EU, como ocurrió en los referendos franceses y holandeses sobre el Tratado Constitucional, lo hicieran con relación al conjunto de las cuestiones abordadas por la UE y su impacto nacional en términos de soberanía, *finalité*, identidad y economía, sin centrarse exclusivamente en la cuestión específica de la reforma institucional de la UE.

El impacto sobre la política nacional

Las políticas de la UE relativas a cuestiones de soberanía, límites, identidad y economía representan en su conjunto las áreas sustantivas que pueden generar problemas en la política nacional de cualquier Estado miembro con respecto a la UE. Por otra parte, la complejidad del sistema de gobernanza de la UE, junto con el carácter dividido de su democracia, representan el diseño institucional o las áreas de organización política que también generan problemas en la política nacional y en la democracia representativa en términos más generales. Esto sucede, principalmente, porque si bien el nivel decisorio de la UE se caracteriza por unas “políticas sin política”, al continuar con la labor de desarrollar políticas sin una excesiva injerencia política, el proceso de toma de decisiones nacional supone la “política sin políticas”, ya que la política nacional se mantiene, pero sin tener demasiada influencia sobre las políticas de la UE.

Las “políticas sin política” de la UE

La democracia representativa ya lleva en crisis bastante tiempo, y no sólo en la UE.³⁰ La europeización no es responsable de ello, aunque contribuye a la crisis en los Estados miembros de formas que no se observan en los Estados-nación tradicionales. La razón es que los miembros de la UE, al constituir partes de un “Estado regional”, no tienen la misma flexibilidad para reaccionar ante las preocupaciones ciudadanas que podría tener un

³⁰ R. Dalton, “Democratic Challenges, Democratic Choices: The Decline in Political Support”, en *Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Estado-nación tradicional. Por mucho que las preocupaciones ligadas a cuestiones de soberanía, límites, identidad y economía puedan ser tratadas directamente, para bien o para mal, por los gobiernos de los Estados-nación, los gobiernos de los Estados miembros de la UE deben buscar políticas comunes en el seno comunitario con respecto a un número creciente de estas áreas, para bien o para mal. Además, mientras que los ciudadanos de los Estados-nación pueden mostrar directamente su aprobación o desacuerdo con las políticas de su gobierno nacional, a través del voto a favor o en contra del gobierno, los ciudadanos de los Estados miembros de la UE no pueden hacer lo mismo con respecto a las políticas comunitarias, ya que no pueden expresar su descontento con las políticas votando en contra de los que crean las normas en Bruselas. En vez de esto, tienden a hacer que sus propios políticos nacionales asuman las responsabilidades por políticas de las cuales no son del todo responsables, y sobre las cuales en muchos casos tienen muy poco control, y hacia las cuales puede que incluso no estén políticamente comprometidos.

El problema especial al que se enfrenta la UE está, por consiguiente, vinculado a las realidades institucionales de la política de la UE y su impacto sobre la política nacional de los Estados miembros. La política de la UE tiene poco o nada que ver con la política nacional, al carecer de un presidente elegido directamente, de un poder legislativo robusto y de una competencia vigorosa entre partidos políticos sobre bases partidistas. A nivel de la UE, la política partidista nacional se ha visto relegada a un segundo plano, las diferencias entre partidos, marginadas, y la rivalidad ideológica entre la izquierda y la derecha ha sido sumergida por la búsqueda general de consensos y compromisos.³¹ Pero lo que resulta aún más importante es, sin embargo, que la política en la UE no es realmente política en el sentido tradicional de partidos y partidismo, ya que se trata ante todo de intereses. Los ministros nacionales hablan principalmente en nombre de los intereses de la nación en su conjunto en el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo y las Conferencias Intergubernamentales, y no como representantes de las mayorías gubernamentales nacionales. Los miembros del Parlamento Europeo hablan mucho más en nombre del interés de la ciudadanía europea que como representantes de mayorías electorales. Por otra parte, los miembros de la Comisión Europea hablan teniendo más en cuenta sus consultas con intereses organizados que con un objetivo político específico. El resultado es que en la UE predominan las “políticas sin política”.

La “política sin políticas” a nivel nacional

Las “políticas sin política” en el ámbito de la UE implican, como contrapartida, que en lo nacional predomine la “política sin políticas”. Un número creciente de políticas son

³¹ R. Ladrech (Ed.), *The Europeanization of Party Politics*, edición especial de *Party Politics*, Vol. 8, Nº 4, 2002, pp. 387-503.

transferidas de la arena política nacional hacia la UE, dejando a los ciudadanos nacionales con una capacidad de actuación directa muy limitada respecto a las políticas comunitarias que les afectan directamente, y dejándoles a mano sólo a los políticos nacionales como posibles responsables.³² Esto conlleva una serie de efectos desestabilizadores, tanto directos como indirectos e incluso acumulativos, en la política nacional.³³

Los efectos directos resultantes de la falta de política en la UE son responsables de la creciente división entre partidos políticos nacionales en las elecciones para el Parlamento Europeo y en las elecciones nacionales, ya sea sobre políticas de la UE o sobre la integración en sí misma. Pero estos efectos son hasta la fecha muy limitados, debido a la ausencia de una política partidista robusta a nivel comunitario comparable a la que se registra a escala nacional.³⁴ No obstante, las elecciones al Parlamento Europeo ya han complicado la política nacional electoral al servir como referendos sobre la actuación del gobierno,³⁵ añadiendo una nueva fuente de fractura a la política nacional partidista. La división entre los partidarios del “supranacionalismo” integrador y los “soberanistas”, detractores de la integración, ha introducido un punto más de complejidad a la pugna entre izquierdas y derechas.³⁶ Además, si este “gigante adormecido” fuera a despertarse del todo, la politización de la política nacional según las posturas integracionistas y soberanistas dificultaría todavía más el que la política representativa nacional pueda operar eficazmente.³⁷

Los efectos indirectos son bastante más preocupantes que los directos. La europeización de la política nacional, ya despolitizada a nivel de la UE, queda

La política en la UE no es política en el sentido tradicional de partidos y partidismo, ya que se trata ante todo de intereses

³² V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2006a, capítulo 4.

³³ *Ibidem.* P. Mair, “Political Parties and Party Systems”, en P. Graziano y M. Vink (Eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan (próxima publicación).

³⁴ P. Mair, “Popular Party Democracy and the Construction of the European Union Political System”, texto preparado para la presentación ante el taller *Sustainability and the European Union*, sesión conjunta del European Consortium for Political Research (ECPR), Uppsala (Suecia), abril de 2004. C. Van der Eijk y M. Franklin, “Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe”, en G. Marks y M. R. Steenbergen (Eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

³⁵ P. Mair, “The Limited Impact of Europe on National Party Systems”, en K. Goetz y S. Hix (Eds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Frank Cass, Londres, 2001. M. Gabel, “European Integration, Voters, and National Politics”, en D. Imig y S. Tarrow (Eds.), *Contentious European: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Rowman and Littlefield, Lanham, Maryland, 2001.

³⁶ L. Hooghe y M. Gary Marks, “The Making of a Polity: The Struggle over European Integration”, en H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks y J. Stephens (Eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 70-97.

³⁷ C. Van der Eijk y M. Franklin, *op. cit.*, 2004, p. 47

aún más despolitizada a nivel nacional al ser extraída del contexto político nacional. Lo más probable es que las políticas relacionadas con la UE sean tratadas en el marco legislativo nacional como asuntos puramente técnicos, que deben ser aprobados, sin debate, por los parlamentos nacionales para pasar a ser gestionados por las administraciones estatales. Esto es sumamente despolitizante, ya que reduce las opciones de los partidos políticos para tomar medidas políticas, además de recortar los instrumentos y la gama de medidas políticas que puedan tomar. A su vez, esta situación deja más hueca la competencia entre partidos y devalúa la competencia electoral nacional.³⁸ Aún más grave es el hecho de que rebaja el debate político nacional; una vez que estas áreas políticas europeizadas desaparecen de la agenda política nacional, dejan de ser el foco de atención del discurso comunicativo de los líderes nacionales. Por motivos obvios, los líderes nacionales no suelen tratar en público sobre aquello de lo que no tienen control alguno. En su defecto, la ciudadanía es bombardeada con cuestiones de política social, educación, pensiones, reforma de los servicios públicos, servicios de salud y todo el rango de cuestiones puramente nacionales sobre las cuales los líderes nacionales han centrado sus agendas políticas, con pocas citas a Europa.³⁹

Las repercusiones de estos efectos directos e indirectos resultan aún más peligrosas. La despolitización relacionada con la UE sirve para desmovilizar a algunos votantes y para radicalizar a otros, empujando a otros más hacia formas de participación alternativas. Por una parte, es posible que los ciudadanos le den la espalda a la política representativa nacional –desmoralizados por la falta de política nacional–, con la consiguiente desmovilización electoral. Esto puede observarse en las bajas tasas de participación alcanzadas en las elecciones nacionales y europeas.⁴⁰ Por otra parte, en vez de desmovilizarse, puede que los ciudadanos se movilicen para votar a los extremos políticos. El auge de los partidos políticos extremistas, sobre todo de la derecha, es prueba de ello (ya sean movimientos de nuevos terceros partidos en sistemas mayoritarios, como el ultraderechista Frente Nacional en Francia, o partidos fugaces en sistemas multipartidistas, como el partido de ultraderecha de Pym Fortyn en los Países Bajos).

Sin embargo, en vez de desmovilizarse o radicalizarse con respecto al voto, otra posibilidad es que los ciudadanos reviertan a la política basada en el interés o a otras formas de activismo no partidistas, ya sea en la política de grupos de interés convencionales, la política de la promoción y defensa pública (*advocacy*) o los movimientos sociales. Éstos

³⁸ P. Mair, *op. cit.*, 2004.

³⁹ R. Koopmans, "The Transformation of Political Mobilisation and Communication in European Public Spheres", quinto programa marco de la Comisión Europea, 2004, en <http://europub.wz-berlin.de>.

⁴⁰ P. Bréchon, "Des Valeurs Politiques entre Pérénité et Changement", *Futuribles*, Vol. 277, 2002, pp. 92-128.

pueden centrarse en influenciar el proceso político o el sistema legal mediante recursos ante la Corte Europea de Justicia a través de los tribunales nacionales. Esto no es necesariamente algo negativo, partiendo de la base de que la participación “por” parte de la ciudadanía a través del voto es un instrumento muy basto, poco adecuado para diseccionar las complejas cuestiones que surgen de decisiones cada vez más técnicas. En este sentido, el auge de las consultas sobre intereses –si se realizan de forma realmente abierta en cuanto al acceso y transparente en cuanto al proceso– y del activismo legal son medidas de corrección necesarias ante las incertidumbres de la política electoral. En todo caso, puede que estas medidas correctivas no sean demasiado satisfactorias para los ciudadanos, centrados en la participación democrática “por” la ciudadanía. Otras medidas de corrección, como la democracia directa, principalmente a través de referendos, generan otros problemas. Del mismo modo que los referendos incrementan el grado de acceso de la ciudadanía, se suman al mercadeo electoral que ya está experimentando excesos debido a la proliferación de citas electorales: nacionales, europeas, locales y regionales. Esto puede incidir en cierta fatiga de los votantes, y por tanto en tasas menores de participación.⁴¹ No obstante, hay que señalar que en los referendos relativos a la UE, lo que se logra, inevitablemente, son respuestas nacionales a cuestiones europeas.

Aunque la política sea responsable de gran parte de los problemas de la democracia en Europa hoy en día, sobre todo al politizarse los partidos políticos (tanto a la izquierda como a la derecha) según líneas integradoras/soberanistas, y al desmovilizarse o radicalizarse los votantes en torno a las cuestiones relativas a la UE, la política también es parte de la solución. Pero sólo si los líderes nacionales logran concebir nuevas ideas legitimadoras y discursos sobre Europa, a la vez que nuevos métodos para reincorporar la política en el proceso de toma de decisiones en la UE.

Las carencias en el discurso de los líderes políticos

Los problemas actuales con respecto al impacto de la UE provienen, al menos en parte, del fracaso de los políticos nacionales en la comunicación y deliberación con sus ciudadanías nacionales sobre las cuestiones relativas al sistema de organización política, es decir, los cambios vinculados a la UE que afectan a las prácticas nacionales en ámbitos como la soberanía, los límites, la identidad y la democracia. Esta situación ha empeorado porque cuando los líderes políticos hablan de los cambios a las políticas nacionales, especialmente en el ámbito económico, su discurso se centra principalmente en trasladar las culpas por

⁴¹ R. Dalton y G. Mark, “Expanding the Electoral Marketplace”, en B. Cain, R. Dalton y S. Scarrow (Eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

políticas impopulares a la UE. Al mismo tiempo que argumentan que “la UE nos ha obligado a ello”, se apropian de los laureles de toda política que resulte popular, en muchos casos sin ni siquiera mencionar el papel de la UE.

Las carencias en el discurso de los líderes nacionales se observan en dos ámbitos, englobando no sólo el contenido sustantivo (lo que dicen), sino también el proceso interactivo, es decir, dónde, cuándo y a quién dirigen sus palabras. En realidad, los líderes nacionales han logrado un desempeño bastante positivo en cuanto al discurso coordinativo de la construcción de políticas, en su papel como actores en las políticas a nivel de la UE, junto con otros actores gubernamentales y no gubernamentales al mismo nivel, pero también en el ámbito nacional e incluso regional.⁴² Por otra parte, su desempeño ha resultado ser bastante negativo en cuanto al discurso comunicativo de la legitimización ante la ciudadanía con respecto de estas mismas políticas, y en cuanto al desarrollo de la UE en su conjunto.⁴³

Parte del problema comunicativo deriva de la propia naturaleza de la UE. Es una consecuencia casi inevitable de la estrechez del ámbito público europeo, donde es evidente la falta de política representativa sustancial y la insuficiencia de los líderes a nivel comunitario a la hora de tratar directamente con una ciudadanía europea, debido a la ausencia de un idioma común, unos medios de comunicación verdaderamente europeos o incluso de una opinión pública realmente europea. De ahí que las reformas propuestas en el Tratado Constitucional en el sentido de crear un cargo de Ministro de Asuntos Exteriores y un Presidente no rotatorio habrían supuesto una mejora significativa, al contar con una única voz para tratar las cuestiones políticas de la UE. Otras sugerencias, que finalmente fueron descartadas en la redacción final del Tratado, podrían haber ido aún más lejos, como por ejemplo convertir a la UE en un ámbito realmente deliberante, levantando el velo de secreto que cubre al Consejo, y celebrando debates públicos en el mismo con la presencia de líderes nacionales en representación de los europeos para tratar sobre cuestiones europeas. Esto habría dificultado poder decir algo en una reunión con líderes de la UE para luego sostener lo contrario ante el foro público nacional. Del mismo modo, tales discursos, en “la sombra de la transparencia”, también dificultarían que el Consejo alcance acuerdos de cualquier tipo. La UE se ha establecido sobre la base de acuerdos logrados a puerta cerrada, a partir de compromisos que podrían haber sido otros si los Estados miembros tuviesen que legitimarlos *a posteriori* a través del debate público. Además, si la UE sufriese de parálisis a consecuencia de ello, esta mayor democracia deliberante supondría un ejercicio frustrante, y generaría un rechazo aún mayor que el sistema actual entre los ciudadanos europeos.

⁴² V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2002, cap. 5.

⁴³ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2006a.

Por ahora, el discurso comunicativo surge necesariamente de la boca de los líderes nacionales ante públicos nacionales y en idiomas nacionales, y es difundido por medios de comunicación nacionales con el objetivo de formar opiniones públicas nacionales. Como destacamos anteriormente, el problema es que los líderes nacionales raramente informan a sus ciudadanías sobre los cambios en las prácticas nacionales provenientes de la UE. Los líderes nacionales tampoco se han esforzado por reconceptualizar las percepciones nacionales sobre la democracia a la luz de las nuevas prácticas. Su silencio sobre las cuestiones relativas al sistema de organización política que inciden sobre la soberanía, los límites, la identidad, la economía y la democracia, junto con su tendencia a trasladar las culpas hacia la UE o a acaparar sus logros sobre cuestiones políticas, han dejado mucho terreno a la aparición de los extremos políticos. En conjunto, esta situación genera graves problemas, tanto para la UE como para las democracias a nivel nacional.

El impacto diferencial de la UE sobre las democracias nacionales

Complicar los efectos generales que tiene la UE sobre las democracias de sus Estados miembros ha sido el impacto diferencial de la UE en cuanto a cuestiones de diseño institucional. La lógica institucional de la UE, como sistema de organización político “muy compuesto”, con estructuras institucionales cuasi-federales, un proceso de toma de decisiones políticas semipluralista y una política enfocada al consenso y a los intereses, conlleva mayores problemas de ajuste institucional para los sistemas de organización política más “simples” que para los más “compuestos”. En el primer caso, como sucede en Francia y Reino Unido, la UE sirve para difuminar la concentración tradicional de la actividad de gobierno en el brazo ejecutivo de Estados unitarios, con sistemas de toma de decisiones estadistas y una política mayoritaria. En el segundo caso, ejemplificado por Alemania e Italia, la UE sólo aumenta el grado tradicional por el que se difumina la actividad de gobierno entre las múltiples autoridades de Estados federales o regionalizados, con sistemas de toma de decisiones corporativistas y/o sistemas de representación proporcional.⁴⁴

En términos generales, la política de la UE centrada en el consenso y el compromiso entra en conflicto con la política mayoritaria de sistemas simples de organización política. En estos sistemas, la política partidista altamente polarizada y muy competitiva genera unos electorados que esperan unas políticas y posiciones claramente diferenciadas y que, en su ausencia, podrían mostrarse más descontentos. Por otra parte, la política de la UE, basada en el consenso y el compromiso, complementa los sistemas de representación proporcional de sistemas compuestos de organización política. En estos sistemas, los gobiernos de

⁴⁴ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2005 y 2006a.

coalición centristas rebajan la polarización y enfrían la competencia en favor del compromiso, y los electorados están acostumbrados a políticas y posiciones más ambiguas, basadas en el compromiso.

El tema del ajuste institucional también tiene implicaciones concretas sobre las percepciones de los Estados miembros con respecto a los principios organizadores de las democracias nacionales. En el caso de sistemas simples de organización política, los múltiples niveles y centros de gobernanza de la UE que realizan numerosas consultas “con” la ciudadanía, con el fin de gobernar “para” la ciudadanía, sirven para difuminar la legítima concentración de poder en Estados unitarios con sistemas de toma de decisiones estadistas, al ser elegido el brazo ejecutivo “por” la ciudadanía, para que gobierne “para” la ciudadanía, pero sin una consulta previa “con” la ciudadanía. De este modo, la UE supone un desafío no sólo a las realidades institucionales sino también a los principios de organización democrática, como los del Estado republicano francés “uno e indivisible” o de la “soberanía parlamentaria” de Reino Unido.

La lógica institucional de la UE conlleva mayores problemas de ajuste institucional para los sistemas de organización política más “simples” que para los más “compuestos”

Por otra parte, en los sistemas compuestos de organización política, la multiplicidad estructural de la UE y el extenso proceso de consultas sobre intereses encajan bien con la difusión legítima de poder en Estados federales y regionalizados con sistemas de toma de decisiones corporativistas, donde la consulta “con” la ciudadanía por gobiernos elegidos “por” la ciudadanía es parte integrante del concepto de gobierno “para” la ciudadanía. Por consiguiente, si bien la UE ha tenido un efecto poco perdurable con respecto a las realidades institucionales y los principios organizativos del Estado federal alemán (aunque no sin importantes resistencias por parte de los Länder y el Bundesrat en su defensa), ha tenido efectos positivos sobre el Estado regionalizado italiano, cuya capacidad y legitimidad se ha visto reforzada (mediante una reducción en el clientelismo).⁴⁵

Una buena manera de ilustrar el problema del ajuste institucional es mediante una analogía con las religiones politeístas y monoteístas en tiempos del Imperio Romano.⁴⁶ Para aquellos pueblos que ya aceptaban un gran número de dioses, como los griegos, verse

⁴⁵ S. Fabbrini (Ed.), *L'Europeizzazione dell'Italia: L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Laterza, Roma, 2003. V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2006a, capítulo 2.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 272.

forzados por los conquistadores romanos a incorporar unos más a su panteón no supuso un gran problema –más bien lo contrario, pues podría redundar en mayor diversión para los dioses–. Pero cuando sólo se cree en un dios, como es el caso de los cristianos, la inclusión de otros supone un ataque a la fe verdadera –mejor dejarse devorar por las fieras–. En nuestra analogía, sustitúyanse los griegos por los alemanes o italianos, y los cristianos, por los franceses y su devoción por el Estado republicano o por los británicos y su fervor por la soberanía parlamentaria.

Sin embargo, el diseño institucional no es fruto del destino. Incluso si la lógica institucional ayuda a establecer ideas en cuanto a los principios organizadores de la democracia, otros valores políticos, sociales y económicos están en juego, por no hablar de los intereses políticos, sociales y económicos. Los valores arraigados en la historia y la cultura ayudan a explicar la razón por la cual los franceses, con sus ideales sobre la *grandeur* y los derechos universales del hombre, han abrazado la integración europea, a pesar de su posible impacto sobre los poderes del Estado republicano “uno e indivisible”. Del mismo modo, se explicaría la razón por la cual los británicos han intentado mantener cierta distancia con Europa por sus ideas sobre la soberanía parlamentaria y los “derechos históricamente establecidos de los británicos”. A su vez, se explica la razón por la cual los alemanes abrazaron la causa europea como una forma de sumergir la identidad del Estado-nación en un conjunto aún mayor, y por qué los italianos perciben Europa como una fuente de orgullo patrio y de identidad. Los intereses, tanto políticos como económicos, enriquecen esta combinación de factores. Es imposible comprender el impulso de la integración europea en cualquiera de estos países sin tener en cuenta el deseo francés de liderazgo político en Europa; la voluntad británica de seguir sus intereses económicos a pesar de sus reticencias políticas; el interés alemán por el crecimiento económico y la estabilidad social; y la esperanza italiana de superar los problemas de parálisis a nivel estatal.⁴⁷

También podemos reflexionar sobre esta cuestión en términos de las piedras angulares de la identidad, y como éstas se vinculan a las formas en las que los diferentes Estados miembros se han comprometido con la UE a lo largo del tiempo. Este compromiso va más allá de una mera cuestión de existencia, es decir, es el resultado de diferencias históricas, culturales y políticas, reflejadas en las concepciones nacionales profundamente arraigadas por parte de la ciudadanía en cuanto a las distintas percepciones sobre la soberanía, los derechos políticos y la identidad. También es cuestión de acciones, es decir, la forma en la que los Estados miembros se han comprometido con Europa –por ejemplo, Francia como líder a lo largo de gran parte de la historia de la UE, Alemania como socio voluntarioso, Italia como seguidor entusiasta y Reino Unido como socio incómodo–. Pero este compromiso es

⁴⁷ M. Smith, “Germany’s Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing”, *German Politics*, Vol.14, Nº 3, 2005. V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2004.

también una cuestión discursiva, que afecta el modo en que los actores perciben sus acciones y que transforma su forma de existencia.

Para legitimar el compromiso con Europa, el discurso comunicativo de los líderes franceses, empezando con De Gaulle, se centra en el liderazgo francés en Europa, con todo lo que ello aportaba en beneficios, no sólo con respecto a los intereses económicos, sino también en términos de su identidad, a través de la *grandeur*, permitiéndoles por tanto ignorar cualquier pérdida de soberanía del “Estado republicano”.⁴⁸ El discurso europeísta británico, por otra parte, desde los tiempos de Macmillan, se centra constantemente en los beneficios con respecto a los intereses económicos, sin referirse a las pérdidas de soberanía parlamentaria ni a los “derechos históricamente establecidos de los británicos” –las dos principales preocupaciones de los euroescépticos–.⁴⁹ El discurso alemán e italiano se ha mostrado mucho menos preocupado por cuestiones de soberanía y de derechos, centrándose en la identidad. El alemán, desde los tiempos de Adenauer, retrató la pertenencia a la UE como favorecedora de una identidad nacional tanto alemana como europea que, partiendo de una turbulenta existencia pasada, se transformaba mediante acciones económicamente prósperas. Por otro lado, el discurso italiano, desde De Gasperi, ha presentado una identidad italiana con Europa como fuente de orgullo nacional, ensalzando a la UE como salvadora del Estado-nación.⁵⁰

El problema, hoy en día, es que estas retóricas, ancladas en el pasado, ya no sirven como expresiones discursivas para reflejar las acciones de estos países, ni tampoco su existencia actual. El dilema de los líderes franceses es que mientras siguen evocando la visión original del liderazgo francés en Europa como algo positivo para la economía y su identidad nacional, la ciudadanía constata que Francia ya no lidera Europa y que su identidad nacional está en crisis, y culpa cada vez más al neoliberalismo de la UE por las tribulaciones económicas del país.⁵¹ Por otra parte, Reino Unido sigue enfrentándose a su propia falta de visión sobre Reino Unido en Europa, ya que el discurso del interés económico no responde a las crecientes preocupaciones con respecto a la soberanía y la identidad. Aún más grave, la idea de la diferencia e individualidad británica en Europa podría incluso llevar a una separación real de Europa, en caso de que la cuestión llegase a plantearse en un referéndum en Reino Unido sobre su “pertenencia o no a Europa”.⁵² A su vez, los alemanes deben actualizar su visión de “alemán como europeo” ante los cambios acaecidos tras la unificación y el recuerdo desvaneciente de la II Guerra Mundial, sobre todo ahora que

⁴⁸ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2006a y 2007b.

⁴⁹ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2006a y 2006b.

⁵⁰ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2006a.

⁵¹ V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2007b.

⁵² V. A. Schmidt, *op. cit.*, 2006b.

empiezan a poner en duda los beneficios de su pertenencia a la UE, y se muestran preocupados por el impacto de la UE sobre la economía social de mercado. Finalmente, los italianos deben centrarse no tanto en su visión de Italia en Europa como en la implementación de las normativas europeas en este país, ya que su orgullo por ser europeos podría llegar a sufrir si no se esfuerzan un poco más por hacer que el país cumpla con la legislación europea.

Un último comentario respecto al diseño institucional. Éste puede generar mayores problemas para países con sistemas simples de organización política (Reino Unido y Francia) en cuanto a su adaptación institucional y conceptual a Europa. Pero también podría hacer que sean más proclives a hablar con una única voz sobre los temas europeos, frente a aquellos países con sistemas compuestos de organización política (Alemania e Italia), donde predomina una cacofonía de voces provenientes de la multiplicidad de distintas autoridades institucionales. Hasta la fecha, los líderes nacionales en países con sistemas de organización política más simples no han intentado hacer uso de sus mayores capacidades para abordar estos temas directamente, lo que hace que la falta de discurso legitimador resulte aún más notable.

¿Podemos resolver el déficit democrático?

Para que la democracia en la UE deje de ser un problema, los líderes nacionales y las ciudadanía respectivas deben iniciar un debate y volver a reflexionar sobre quiénes son y a dónde quieren ir, tanto juntos en la UE como individualmente en sus propios Estados miembros. No sólo necesitan una nueva narrativa descriptiva de la UE –que vaya más allá de la paz y la prosperidad–, sino también nuevas narrativas sobre lo que significa estar en Europa para la democracia nacional. A nivel de la UE, ya existe una nueva narrativa con respecto a su papel en el mundo, la del “poder normativo” comprometido con el multilateralismo, respetuoso del imperio de la ley y promotor de la democracia a través de su propio “poder de atracción”. Pero a nivel nacional está claro que los Estados miembros necesitan nuevas narrativas que deben desarrollarse desde dentro, mediante una profunda reflexión sobre sus percepciones nacionales de la democracia y una reevaluación de sus visiones nacionales sobre Europa. Sólo una vez realizado este ejercicio será posible que puedan producir un verdadero “arreglo” constitucional con respecto a la Unión Europea.

No obstante, no son suficientes ni las ideas ni los discursos para resolver los problemas de la política en la UE. Esto también requiere soluciones institucionales. En el ámbito comunitario, la implementación de las numerosas reformas democratizadoras contenidas en el Tratado Constitucional sería, sin duda, un paso importante en la dirección adecuada. En este sentido pueden citarse las relaciones más cercanas con los parlamentos nacionales, el

derecho de los ciudadanos a presentar peticiones, un mayor papel para el defensor del pueblo y mayores oportunidades para la participación de la sociedad civil, junto con la constitucionalización de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Yendo más allá, dotar a la UE de una única voz, con un Presidente del Consejo y un Ministro de Asuntos Exteriores no rotatorio, o crear foros de debate para grandes cuestiones también podría ayudar. El que la Comisión establezca líneas directrices sobre las implicaciones políticas de decisiones con respecto a los sistemas de organización política también puede servir para incorporar las consideraciones políticas al Consejo, además de las deliberaciones del Parlamento Europeo sobre estas mismas cuestiones.⁵³ Pero cabe preguntarse si puede politizarse todavía más la UE. Por ejemplo, mediante la cesión de poderes aún mayores al Parlamento junto con el derecho a elegir el presidente de la Comisión.⁵⁴ El problema es que la introducción de la política de partidos en las “políticas sin política” de la UE podría socavar aquello mismo que la UE consigue hacer bien, es decir, gobernar “para” y “con” la ciudadanía.

A nivel nacional también se imponen las reformas democratizadoras, teniendo en cuenta que la UE ha modificado el modo de operación de todas las democracias nacionales, incluso si esto resulta ser más disruptivo para los sistemas simples de organización política que para los más complejos. Pero todos los gobiernos nacionales de los Estados miembros deben encontrar nuevas formas para reincorporar a la ciudadanía, ya que cada vez se toman más decisiones en el ámbito comunitario. Esto urge no sólo con respecto al nivel de gobernanza de la UE, ayudando a que los ciudadanos se organicen de forma que tengan acceso e influencia en Bruselas, sino que también es necesario que lo hagan a nivel nacional, incorporándolos a los procesos de toma de decisiones que tengan que ver con la UE. Puede que incluso tengan que volver a repensar la organización de la democracia nacional en sí misma –sobre todo en los países con sistemas de organización política más simples, donde la concentración de autoridad se convierte en un impedimento cada vez mayor a la participación de los ciudadanos en las decisiones que más inciden sobre sus vidas–. No obstante, para que estas cosas ocurran, es necesario que los líderes nacionales reconozcan que existe este problema y empiecen a hablar de él con sus ciudadanía nacionales. ¿Llegará a ocurrir? Lo último que se pierde es la esperanza.

⁵³ P. Magonette, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union Européenne*, Instituto de Estudios Europeos, Bruselas, 2003.

⁵⁴ S. Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.