

Daniel Innerarity

La democracia en Europa



DANIEL INNERARITY

La democracia
en Europa

Una filosofía política
de la Unión Europea

Galaxia Gutenberg

También disponible en ebook

Edición al cuidado de María Cifuentes

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Primera edición: mayo 2017

© Daniel Innerarity, 2017
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2017

Preimpresión: María García
Impresión y encuadernación: Sagrafic
Depósito legal: B. 10240-2017
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-8109-803-7

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

*Para Geneviève y Serge Champeau,
europeos como aquellos que pusie-
ron en marcha la Unión Europea y
como los que ahora se merecen una
Europa mejor.*

Prefacio

He ido escribiendo este libro mientras desarrollaba los presupuestos de una teoría de la democracia compleja en tres pasos: la complejidad debida al tiempo, al conocimiento y al espacio (*El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Paidós, Barcelona, 2009 [*The Future and Its Enemies*, Stanford University Press, 2012]; *La democracia del conocimiento*, Paidós, Barcelona, 2011 [*The Democracy of Knowledge*, Continuum/Bloomsbury, Nueva York, 2013]; *Un mundo de todos y de nadie*, Paidós, Barcelona, 2013 [*Governance in the New Global Disorder. Politics for a Post-Sovereign Society*, Columbia University Press, 2016]). La Unión Europea se ha presentado en estos últimos años, a través de sus grandes expectativas y sus no menores crisis, como un verdadero campo de prueba para dicho proyecto de articular democracia y complejidad; seguramente no hay un espacio político donde con mayor intensidad se verifique la interdependencia, la multiplicidad de agentes y factores de legitimación, donde se haya producido una mayor movilización de conocimiento para abordar los difíciles asuntos a los que tenemos que hacer frente.

Durante estos años he tenido la oportunidad de pasar largas estancias de investigación en dos centros –el Instituto Europeo de Florencia y la London School of Economics (LSE)– que han puesto a mi alcance precisamente esas tres cosas: espacio, tiempo y conocimiento, pero que, sobre todo, me han permitido conversar sobre las tesis de este libro con algunos colegas excelentes. De mi estancia en Florencia quisiera

mencionar particularmente a Josep Borrell y Miguel P. Maduro, y de la LSE a Craig Calhoun y Jonathan White. Junto con mis compañeros del Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance) de Donostia/San Sebastián, especialmente Juan José Álvarez, Cristina Astier, Ignacio Aymerich, Mikel Cabello, Serge Champeau, Ander Errasti, Michael Marder, Mariola Urrea, Katerina Yiannibas y Patricia Vieira, hemos organizado estos años diversos congresos y debates sobre asuntos europeos, que han cristalizado en la cita anual de los Bilbao European Encounters. Quisiera mencionar aquí a quienes han participado en esos interesantes debates y con los que tengo una deuda de especial gratitud: Sergio Fabbri, Ulrich Beck, Joxerramon Bengoetxea, James Bohman, Íñigo Bullain, Marina Calloni, Adriana Ciancio, Carlos Closa, Gerard Delanty, John Erik Fossum, Erik Eriksen, Alessandro Ferrara, Igor Fibili, Maribel González Pascal, Edgar Grande, Christian Joerges, Jan Komarek, Ulrike Liebert, José Luis Martí, Agustín Menéndez, Cristina Narbona, Kalypso Nicolaïdis, George Papaconstantinou, Lina Papadopoulou, Maribel G. Pascual, Beatriz Pérez de las Heras, Jenny Preunkert, Saskia Sassen, Renaud Thillaye, Neus Torbisco, Javier Solana, Antje Wiener y Jan Zielonka. Espero que los próximos años sigamos teniendo la posibilidad de continuar esas conversaciones, convencido de que Europa, además de ser motivo de esperanza y de preocupación, seguirá dándonos mucho que pensar. Y quisiera también agradecer a Joan Tarrida, María Cifuentes y Zita Arenillas su trabajo editorial, lleno de precisión y delicadeza, reflejo sin duda de su amor a los libros.

Sallent de Gállego,
4 de febrero de 2017

Introducción: Comprender la complejidad europea

Se cuenta que un inglés estaba alabando el funcionamiento de cierto dispositivo y un francés le objeta: sí, eso funciona bien en la práctica, pero ¿funciona bien en la teoría? Tal vez no sea muy correcto contar un chiste que reproduce los estereotipos nacionales en una Europa tantas veces bloqueada por sus cortedades nacionales, pero puede ser útil para explicar lo que pretendo decir. Mi hipótesis es que la Unión Europea (UE) vive un «momento teórico», es decir, un momento en el que la innovación conceptual es fundamental si queremos escapar del atasco en el que nos encontramos, que es, antes que nada, un déficit de conceptos. El momento actual parece dar la razón a aquel personaje de la ópera *Così fan tutte* de Mozart que aseguraba que en todo se requiere filosofía. Es cierto que la crisis de la integración europea no se resuelve sin más con una buena teoría, pero sin una clarificación de lo que está en juego no saldremos de la crisis actual. Necesitamos hablar más de conceptos que de mecanismos y líderes. De la actual crisis europea no se va a salir con soluciones de ingeniería financiera o institucional, sino con nuevos significados; es menos una cuestión de voluntad política que de comprensión de lo que realmente está en juego. No estamos tanto ante un problema que se resuelva mediante procedimientos institucionales y liderazgos sino ante una crisis que debe ser bien diagnosticada, de manera que los conceptos básicos de la democracia sean repensados en el contexto de esa nueva realidad compleja que es la Unión Europea y en un mundo globalizado en el

que están teniendo lugar profundas transformaciones sociales y políticas.

Una filosofía política para Europa

Entre los muchos déficits que se achacan a la Unión Europea, uno de los menos denunciados, y no por ello menos importante, es el déficit de inteligibilidad. Hay grandes controversias acerca de si Europa es democrática o justa, representativa o eficaz, pero de lo que no cabe ninguna duda es de que resulta actualmente ininteligible, que no hay quien la entienda. Europa ha perdido a sus soberanos y no ha recuperado uno a nivel europeo, sustituido por una máquina, consensual o asimétrica según los casos, que consagra la irresponsabilidad. Europa no tendrá sentido mientras no haya una narrativa que pueda ser entendida y aceptada por sus ciudadanos (que pueda incluso justificar su relativa lejanía, el elemento de delegación o complejidad que la acompaña inevitablemente). Pues bien, sostengo que la UE debe ser entendida como una democracia compleja, no a partir de los modelos de democracia vinculados a la forma del Estado nacional y, por eso mismo, con unas grandes potencialidades a la hora de pensar cómo organizar políticamente espacios más densos, abiertos y complejos.

¿Por qué una filosofía de la Unión Europea? Alguien podría objetar que no son teorías lo que nos faltan y que tras mi afirmación se esconde el afán de competencia exclusiva del que hace gala todo gremio. Ha habido ya quien ha reivindicado la importancia de la filosofía para la elaboración de un concepto adecuado de la Unión Europea (Frieze / Wagner 2002; Olsen 2004), pero tampoco faltan quienes consideran que el constitucionalismo europeo está «excesivamente teorizado» (Krisch 2005, 326; Schütze 2009, vii) o que la integración no es tanto un problema de reflexión teórica como de observación empírica, «un proceso que debe ser entendido más que filosóficamente construido» (Müller 2003, 69).

Comprendo las suspicacias frente a los enfoques demasiado teóricos que suelen vagar cómodamente por el espacio de la teoría y se desentienden del diseño institucional o la complejidad del juego político. Pero si alguna pretensión tiene la filosofía política es la de suturar esa escisión entre lo teórico y lo práctico, entre lo normativo y lo descriptivo, que es todo un síntoma del agotamiento de las teorías acerca de Europa. Una consecuencia de esta ruptura es la falta de colaboración o interdisciplinariedad entre la filosofía, el derecho, la ciencia política y las ciencias sociales. A unos les falta cercanía a la praxis institucional, mientras que otros carecen de elaboración teórica; algunas disciplinas tienen un horizonte tan normativo que olvidan las condiciones sociales de realización de las teorías, mientras que otras adolecen de un escaso interés por la teoría de la democracia o la historia de los conceptos y ese desinterés se paga con una perplejidad disimulada por la profusión de estudios empíricos con escasa significación.

Está en lo cierto Andrew Moravscik (2006) cuando afirma que la presencia de teorías normativas en los estudios europeos es excesiva, pero hay, a mi juicio, un problema más radical: una dicotomía entre lo fáctico y lo normativo, que ha convertido este campo en un combate entre realistas sin demasiadas aspiraciones e idealistas con pocos conocimientos. Probablemente de lo que estemos más necesitados es de una teoría de Europa que no sea ni una mera descripción de la mecánica institucional ni una vaga nebulosa cosmopolita. Y es ahí donde la filosofía tiene todavía mucho que decir. La polarización entre la teoría y la práctica, entre los enfoques normativos y el punto de vista empírico, entre disciplinas que se ocupan más bien de los valores y las que se mueven más cómodamente entre las realidades funcionales, ha dado lugar a muy diversas controversias en el seno de las ciencias humanas y sociales. Esta disociación es tanto un problema como un síntoma y no conseguiremos hacer inteligible la realidad de Europa si prescindimos de un determinado horizonte de valoración, pero tampoco si mantenemos un nivel

de discurso exhortativo al que parezca importarle muy poco el juego real de los intereses, el peso de nuestro pasado histórico o los múltiples condicionantes que limitan la acción política en un espacio de densa interdependencia. Dado el actual estado del proyecto de integración europea, de la filosofía política no sólo cabe esperar una descripción de los hechos o un modelo normativo abstracto, sino un impulso crítico y una investigación acerca de las posibilidades de configuración del futuro que tenemos por delante. Entender la UE no es un ejercicio meramente descriptivo, sino una reflexión de la que se siguen consecuencias normativas, es decir, que determina cuáles son las expectativas razonables que podemos plantear en relación con su modo de gobierno, legitimidad y democraticidad. No da igual que la entendamos como una negociación intergubernamental o como un experimento transnacional; no plantaremos las mismas soluciones si la concebimos como una agregación de intereses o una puesta en común exigida por las transformaciones políticas de las sociedades contemporáneas, sus posibilidades y sus riesgos específicos.

La filosofía política es fundamental para entender una *polity* tan singular como la UE y su novedad en relación con el modelo del Estado-nación. Tiene incluso alguna ventaja comparativa en la medida en que no es una disciplina cuya trayectoria esté tan estrechamente ligada al universo conceptual de los estados como es el caso de la ciencia política, las relaciones internacionales o el derecho constitucional. Al mismo tiempo, la UE plantea un enorme desafío a la filosofía política y a la teoría de la democracia, en la medida en que las obliga a verificar ciertos presupuestos y a examinar su resistencia conceptual y práctica en nuevos contextos. Estoy convencido de que puede ser una valiosa aportación para los estudios europeos que parecen haber perdido esa capacidad de elaborar una teoría general acerca del significado de la integración. El abandono de las cuestiones ontológicas y la preferencia por el estudio de las instituciones y las políticas ha generado una gran cantidad de material empírico,

pero ha dejado un espacio fragmentado y excesivamente especializado, sin ambición teórica ni capacidad para formular una noción omniabarcante de lo que está en juego (Bickerton 2012; Ludlow 2010, 24).

Problemas de narrativa

En este contexto es en el que se plantea con especial agudeza el problema de formular una nueva narrativa para la Unión Europea, una vez agotados ciertos grandes relatos que la hicieron inteligible y le confirieron legitimidad social. Si es verdad aquella afirmación de Tocqueville de que los seres humanos inventan con más facilidad cosas que las palabras para describirlas (Karmis 2005, 152), podría afirmarse que tras la acción y la descripción todavía tenemos una dificultad añadida: la de hacerlo comprensible. A esta tercera tarea es a la que hacemos referencia cuando hablamos de una narrativa para Europa.

Debilitadas las diversas legitimaciones de la integración, los únicos relatos poderosos que quedan en pie son las impugnaciones populistas, alimentados por ese juego perverso de culpar a Bruselas y, sobre todo, por la evidencia de que no estamos a la altura de los problemas que tenemos que gestionar. En unos momentos en los que la carencia de épica no se ve compensada por una legitimidad funcional, en los que el proyecto europeo no puede contar ni con el recurso a gestas enfáticas ni con el discreto favor de la efectividad, el paisaje se nos ha llenado de referencias negativas; cualquiera puede comprender lo que se quiere sugerir hablando del «monstruo de Bruselas» (Enzensberger 2011). Frente a estas impugnaciones altisonantes la apelación a «más Europa» resulta, en el mejor de los casos, un discurso débil, entre otras cosas porque estamos en un momento de evolución de las sociedades democráticas en el cual, aunque no hay legitimación que valga sin efectividad (económica, de resolución de conflictos o de orden social), la ciudadanía tiene derecho a

vincular el valor del proyecto europeo a ciertas aspiraciones normativas y propiamente políticas.

Pero en el peor de los casos la retórica del progreso en la integración puede sugerir implícitamente una linealidad histórica determinista. La narrativa del método Monnet –«dinámica en pequeños pasos con un significado sostenible» (Wessels 2001)– da demasiadas cosas por sobreentendidas y, al mismo tiempo, tiene una resonancia coactiva, invitando a que nos rindamos a lo que terminará por imponerse. No tiene mucho futuro en una sociedad democrática cualquier narrativa que sugiera que lo que debemos hacer no tiene que ver con la libertad, con una configuración contingente, sino con el sometimiento a una dinámica coactiva. Una narrativa no es una simple enumeración de acontecimientos históricos, ni una fuerza ineluctable, ni un listado de nuestros deberes futuros, sino un relato que confiere ciertos significados a nuestras acciones pasadas y futuras, significados a los que damos nuestra aprobación. Y la mejor manera de conseguir que una narrativa no sea aceptada es que dé a entender que estamos ante una realidad que no puede ser rechazada.

En este sentido, las teorías de la integración han enfatizado excesivamente la inevitabilidad. Explicar nuestras crisis como meros retrocesos o estancamientos del proceso de integración es desacertado y, sobre todo, democráticamente inaceptable en la medida en que da a entender que nuestra libertad no está convocada de ninguna manera. De ahí que cualquier narrativa europea debe dejar de pensar la integración como un proceso lineal y las crisis como catalizadores de ese desarrollo, para ir prestando más atención a los retrocesos e incluso al concepto de desintegración europea (Eppler / Scheller 2013). Quiero decir con esto que no habrá un relato europeo mientras lo mantengamos en un corsé determinista que desacredita por principio a las otras posibilidades. Nos lo hemos puesto demasiado fácil al establecer un antagonismo para ordenar las controversias entre los «proeuropeos» y los «euroescépticos». Mientras las discusiones giren en torno a si ciertas decisiones políticas deben

ser comunitarizadas o seguir en el ámbito de los estados, dicha distinción constituye un marco suficiente para el análisis. Pero con la creciente complejidad y multidimensionalidad de la política europea dicha distinción choca con sus límites porque muchos de nuestros problemas no se pueden reducir a la cuestión de más o menos Europa. Entre otras cosas porque nuestras controversias no se refieren exclusivamente al nivel competencial, sino al contenido de las políticas. Hoy discutimos acerca de qué medidas políticas pueden o deben adoptarse para alcanzar los fines establecidos en los ámbitos políticos ya integrados, de forma que tales argumentos no pueden categorizarse en las perspectivas neutrales proeuropeas o euroescépticas.

El doble desafío democrático de la Unión Europea

La idea de proporcionar un relato para la Unión Europea sugiere que vamos a explicar lo que es inevitablemente complejo de un modo arbitrariamente simple. Si así fuera, lo que obtuviéramos en términos de popularización lo perderíamos en exactitud. No habríamos ganado nada si lo comprendido y aceptado fuera algo sustancialmente diferente de lo que tenemos que relatar. Este es el nudo de nuestro problema y cuanto antes lo reconozcamos menos expuestos estaremos a las simplificaciones populistas o tecnocráticas.

La Unión Europea tiene un desafío democrático, pero también implica un desafío para la filosofía política. «Los déficits democráticos de la UE lo son menos acerca de la democracia en Europa que acerca de la teoría democrática. La UE es un problema para la teoría democrática porque no es el tipo de cosas que pueden ser democráticas en el sentido moderno de democracia. Los déficits institucionales no surgen debido a fallos en el diseño de la democracia dentro de la UE, sino porque el significado normativo del mismo diseño institucional cambia cuando se traslada a un nuevo contexto [...]. Las nuevas políticas de Europa carecen de las

características de las políticas democráticas imaginadas por la teoría democrática moderna. Este hecho refleja unas condiciones históricas y políticas cambiantes y no puede “arreglarse”. El verdadero déficit democrático reside en la teoría democrática, que no puede asumir desarrollos como el de la UE» (Goodhart 2007, 575).

Así pues, la pregunta que hemos de hacernos es doble. ¿Qué contribución debe hacer la teoría política para entender la Unión Europea y qué desafío plantea a la teoría política una *polity* tan novedosa como la Unión Europea? Si lo primero exige organizar las instituciones y procedimientos de decisión de manera que estén a la altura de nuestros criterios de democraticidad, lo segundo implica revisar tales criterios de democraticidad para que no sean incompatibles con la compleja realidad de la Unión Europea. La primera operación por sí sola conduce a un normativismo extremo ajeno a las condiciones de posibilidad en las que se desenvuelve de hecho nuestra vida política; si únicamente realizáramos la segunda operación, estaríamos rebajando nuestros ideales democráticos a la facticidad de nuestro mediocre «ir tirando». A mi juicio, el único modo de evitar el moralismo y el cinismo es entender el doble desafío democrático –teórico y práctico– de la Unión Europea y resolverlo en el seno de una teoría de la democracia compleja. Esta operación no sería una especie de juego de suma cero entre la teoría y la práctica, entre los vales democráticos y las realidades políticas, sino una enorme posibilidad para ambas, de manera que, si lo hacemos bien, tendríamos una teoría de la democracia más sofisticada y unas instituciones más democráticas.

Se trataría, en primer lugar, de perseguir los fines de la Unión Europea en relación con los de los estados miembros sin subordinar éstos a aquéllos. Ni la subsidiaridad, ni la asignación de nuevas funciones a los parlamentos nacionales, ni los límites establecidos por los tribunales constitucionales han conseguido determinar el tipo de poder que le corresponde a la UE. El actual modelo ha tenido un alto coste, en términos de desafección y victimización. La clave sería

una idea novedosa de poder a nivel europeo que tomara plenamente en consideración los intereses de los estados miembros sin imponerse sobre ellos. Para que tal cosa sea concebible y comprensible no solamente hacen falta grandes innovaciones políticas en Europa sino, sobre todo, en el pensamiento político. No se trata de encontrar nuevas instituciones para adaptar ideas familiares a nuevos contextos, sino de entender que los cambios en la configuración de nuestras realidades sociales, en Europa y en el mundo, exigen una reconstrucción de la teoría de la democracia que la despoje de todo lo que se le ha ido vinculando como si fuera parte esencial de ella (soberanía, territorialidad, homogeneidad, estatalidad, por ejemplo) y no un aditamento contingente del que puede y debe prescindir.

Hasta ahora hemos resuelto esta cuestión o bien tratando de extender los conceptos básicos de la democracia –como *demos*, representación o control popular– al ámbito europeo o con el truco de considerar que nos encontrábamos ante una realidad *sui generis* y que, por consiguiente, las categorías básicas de la democracia podían permanecer inalteradas admitiendo en este caso una inofensiva excepción. Pero el problema sigue esperándonos con toda su gravedad: ¿cómo pensamos y construimos una realidad democrática disociada de su fundamento territorial y de la realidad de un Estado soberano? Resolver este problema no implica sólo innovación institucional sino, sobre todo, reconsideración de nuestro concepto de democracia. O planteado en sentido inverso: sólo seremos capaces de la innovación institucional que hemos de hacer si volvemos a pensar nuestro concepto de democracia y las categorías asociadas a ella.

Europa, tan lejos y tan cerca

Cuando se habla de democratizar la UE, uno de los lugares comunes que entran en juego es el de acercar la Unión a los ciudadanos, lo que implicaría dos cosas: acercarla a los de-

seos de los ciudadanos y acercar los centros de decisión a la ciudadanía. Dicha propuesta tiene algo que la hace irrefutable, cómo no cumplir la promesa democrática de resultar algo próximo y en consonancia con las propias aspiraciones, pero esconde varias contradicciones que la hacen incompatible con la complejidad real de la democracia en general y en la UE en particular. Parece desconocer, de entrada, la gran heterogeneidad de lo que desean los europeos, de acuerdo con su posición social o el país al que pertenecen. Para unos la UE es insuficientemente federal y para otros, demasiado intergubernamental; hay quien critica la falta de solidaridad de los actuales procedimientos de gobernanza, mientras que otros la consideran una organización que genera la irresponsabilidad... Y parece desconocer, en segundo lugar, que el nivel óptimo de decisión no siempre es el que está más próximo. Lo que tienen en común estos dos presupuestos relativos a la proximidad es que desconocen la complejidad en la que se desarrolla el actual proceso de integración y proponen soluciones demasiado simples para una estructura que es más heterogénea en sus componentes y en sus niveles de decisión de lo que parecen suponer sus bienintencionados democratizadores. Si la UE ha de ser más democrática, lo será al modo de una democracia compleja. Y la complejidad no tiene que ver solamente con la diversidad de sus ciudadanos, sino con la variedad de los asuntos sobre los que tiene que decidir, algunos de los cuales pueden requerir proximidad, pero otros una cierta distancia. La representación en la UE es compleja porque hay que representar no sólo a los ciudadanos de la Unión y a los de los estados, sino otros valores: los intereses, la imparcialidad, el conocimiento, lo común, los compromisos en el largo plazo... El gran problema de la democracia en Europa no es cómo responder a las demandas mecánicas o demoscópicas de la gente, sino cómo hacer una síntesis política entre esas demandas y otros valores que merecen al menos la misma atención.

Como la mayoría de los tópicos, también es verdad aquel que lamenta el alejamiento de Europa (y de la política en ge-

neral), bien por falta de inteligibilidad, bien porque las élites dirigentes tienen unos intereses que divergen cada vez más de los de la ciudadanía. Siendo esto (parcialmente) verdad, su constatación nos resulta de escaso provecho. De entrada, porque esto es sólo *una parte* del problema. Ojalá fuera esta distancia *todo* el problema; sabríamos entonces qué hacer e iniciaríamos de inmediato las correspondientes maniobras de acercamiento. Pero no, el problema es más complejo e incluye unos usos de la proximidad que son tan nocivos como la distancia excesiva. Lo cercano, lo próximo y lo inmediato no siempre protegen o son evidentes. Con frecuencia, la institución más distante nos libra de la tiranía cercana, como ha ocurrido tantas veces en el edificio jurídico de la Unión Europea, cuyas instituciones comunes nos han protegido de la arbitrariedad próxima. No pocas veces los tribunales europeos han tenido una mayor sensibilidad para garantizar ciertos derechos que los tribunales domésticos.

Así pues, lo que antaño pudo ser una evidencia, hoy es un tópico inconsistente para justificar el autogobierno democrático: el prejuicio de pensar que necesariamente el ámbito más inmediato es el más apropiado, tanto en términos de legitimidad como de efectividad, para dar respuesta a las aspiraciones de autogobierno. Muchos asuntos sólo encuentran su escala apropiada de autodeterminación democrática si nos distanciamos del nivel de decisión acostumbrado e incluimos en el «nosotros» que tiene que decidir a otros muy alejados en el espacio o en el tiempo, especialmente si pretendemos que la democracia transnacional y la democracia intergeneracional tengan algún sentido. Proximidad, subsidiaridad, participación son términos que siguen ejerciendo una fascinación democrática pero que a veces presuponen un mundo articulado verticalmente, que ya no es el nuestro; en cualquier caso, deben ser utilizados de manera reflexiva y crítica, no como evidencias indiscutibles, si es que queremos estar a la altura de nuestra complejidad democrática.

Este uso crítico del concepto de distancia es especialmente válido para la Unión Europea. Cuando la política se ejer-

ce en contextos de densa interdependencia y complejidad, como es el caso especial de Europa, es inevitable que la idea de autogobierno democrático deje de tener sentido si por ella entendemos espacios cerrados de formación de la voluntad política e identidad absoluta de los que deciden y los afectados por dichas decisiones. La política adquiere cada vez más el carácter de lo que podríamos llamar «el gobierno de los otros», en el doble sentido de que hemos de acostumbrarnos a que «otros» intervengan cada vez más en nuestras decisiones, hacia «arriba» y hacia «fuera», en el sentido vertical de los expertos (sin cuyo saber no podríamos adoptar decisiones políticas razonables) y en el sentido horizontal de los vecinos, a los que afectamos con nuestras decisiones y que están obligados a examinar si son justas las cargas que nos imponen con las suyas. Debemos equilibrar el derecho de los pueblos a tomar sus propias decisiones con la obligación de no arrojar cargas injustas sobre los demás y especialmente con quienes compartimos un destino común. Así pues, una democracia compleja requiere un elemento de delegación «vertical», una confianza todo lo crítica y revocable que sea posible, y una intervención «horizontal» a la que sólo hace legítima la reciprocidad. Nuestro derecho a intervenir en los otros viene compensado por nuestra obligación de ponderar la justicia que sobre esos otros se deriva de nuestras propias decisiones. Interviene aquí un tipo de lógica que algunos han llamado «supranacionalismo deliberativo» (Erikson 2000) y que presupone que la ponderación de ese bien común no es posible si tenemos un modelo vertical de democracia que iría palideciendo según nos alejamos del individuo soberano; por el contrario, en el nivel supranacional pueden comparecer valores que enriquecen la democracia y que permiten la identificación de ciertos deberes de unos con otros.

Hay dos cosas que matan a la política: la excesiva distancia y la excesiva cercanía. De que logremos el equilibrio adecuado entre saber experto y opinión pública, entre decisión y responsabilidad, entre nosotros y ellos, depende que ten-

gamos una democracia de calidad, a la altura de la complejidad de los tiempos que nos ha tocado vivir. La reflexión acerca de la democracia en Europa puede ayudarnos no solamente a mejorar nuestras instituciones comunes, sino a renovar el pensamiento acerca de la democracia. Frente a quienes tienen una concepción de la democracia según la cual el sistema parlamentario es una forma fallida de la representación, lo que la Unión Europea nos enseña es que en una democracia no todo puede ser democrático en el sentido directo del término, como autodeterminación popular. Una democracia compleja es aquella que permite hacer compatibles lógicas heterogéneas, algunas de las cuales no son directamente democráticas o, si se quiere, no son electas y mayoritarias, pero sin las cuales no habría una verdadera democracia. El examen de la Unión Europea desde el punto de vista de sus deficiencias y oportunidades democráticas puede ser un ejercicio de exploración de ese «continente de la democracia indirecta» (Rosanvallon 2008, 24) que nos permita corregir ciertas deficiencias de la democracia electoral-representativa. Ninguna democracia con un mínimo grado de complejidad puede prescindir de un cierto grado de delegación. Buena parte del desencanto democrático tiene que ver con el carácter ficticio (que no significa irreal, sino construido y contingente) de la relación entre los gobernantes y los gobernados. Toda la complejidad del asunto se contiene en la necesidad de justificar democráticamente esa distancia.

Hay otro sentido en el cual la profundización en la democracia requiere tomar distancia crítica frente a la cercanía y para lo que las prácticas transnacionales pueden sernos de gran ayuda. Si algo le falta a nuestra cultura política es precisamente el mantenimiento de la distancia oportuna. ¿Distancia respecto de qué? Distancia frente, por ejemplo, a la tiranía del momento, la presión de los intereses inmediatos, la seducción de gobernar a golpe de encuesta o la absolutización de nuestros intereses. Con mucha frecuencia, la focalización en los intereses inmediatos nos impide tomar en

consideración intereses más alejados (en el tiempo o en el espacio) pero no por ello menos importantes.

Cuando la lógica del consumidor soberano se instaura en la política, ésta tiende a disolverse en la inmediatez del corto plazo. La política es especialmente vulnerable a ello debido a la permanente contienda electoral y al peso de la opinión pública, de registro cada vez más breve a causa del peso creciente de las encuestas y los sondeos, que permiten atender las exigencias del momento presente. La política se debilita enormemente si no es capaz de introducir otros criterios que equilibren esa posible tiranía del presente. Si para algo sirven las instituciones de la democracia representativa es para establecer procedimientos que garanticen al menos el debate, la consideración de alternativas y las garantías constitucionales. Una democracia no puede funcionar bien si no hay instituciones de democracia indirecta que funcionen, como las autoridades reguladoras, arbitrales o judiciales (que suelen deteriorarse cuando quedan en manos de los partidos, es decir, cuando son más directas), si se suprimiera completamente la dimensión de delegación que debe tener todo gobierno (compatible, por supuesto, con que esa delegación esté limitada en el tiempo y tenga que dar cuentas), si la opinión pública de cada momento se impone sobre otras expresiones de la voluntad popular menos instantáneas y más extendidas en el tiempo... Probablemente éste sea uno de los problemas que están en el origen de que la política sea tan disfuncional y dé lugar a tantas situaciones irracionales (Innerness 2009). La política, también la política europea, tiene que librarse del «miedo demoscópico» (Habermas 2012), sin ceder a la arrogancia elitista y tecnocrática.

La Unión Europea como democracia compleja

El concepto de una democracia compleja puede servir para dos cosas: para renovar un concepto de democracia cuyas principales categorías fueron acuñadas en épocas de gran

simplicidad y para repensar nuestros estándares de democracia sin violentar la naturaleza de una entidad política tan compleja como la actual Unión Europea. No deberíamos rendirnos a la dificultad del asunto, tanto teórica como práctica, y dar por sentado que la UE ha traspasado unos límites de complejidad más allá de los cuales la idea misma de democracia dejaría de tener sentido.

Una de las mayores simplificaciones ha sido la de pensar la democracia, también la democracia de la Unión Europea, sobre la base del modelo del Estado nacional. Buena parte de la semántica del déficit democrático tiene como trasfondo la idea de una estatalidad deficitaria, de un Estado fallido incluso, cuando lo que debería pensarse es una realidad institucional no estatal en la que se ponen en juego otros actores, otras lógicas y otra legitimidad. Si Tocqueville aseguraba que había prescindido de los viejos modelos para entender la democracia en América (Tocqueville 1994, 315-316), ¿de qué tendríamos que prescindir para configurar la democracia en Europa?

Pues probablemente deberíamos comenzar abandonando el prejuicio de pensar que hay una incompatibilidad entre complejidad y democracia. ¿No podría ser más bien que al aumentar su complejidad las sociedades tienden a ser más democráticas o que, dicho de otra manera, es más verosímil que se gobiernen democráticamente? Se podría hablar así de las ventajas de la complejidad para la democracia y las ventajas de la democracia para las realidades complejas; lo primero, porque la multiplicación de actores, intereses e instancias de gobernanza equilibra el ejercicio del poder y dificulta la imposición unilateral, mientras que lo segundo se debe a que la democracia permite articular esa pluralidad mejor que cualquier otro sistema de gobierno. La democracia no está reñida con la complejidad; es, por el contrario, el sistema de gobierno que mejor la gestiona debido a su dinamismo interno y a su capacidad de autotransformación.

Frente a la inaceptable conclusión de Carl Schmitt de que la democracia sólo es posible bajo las condiciones de una

«exclusión o aniquilación de lo heterogéneo» (1926, 14), podemos constatar que muchos sistemas nacionales de gobierno operan con éxito en condiciones de profunda heterogeneidad. No deberíamos excluir de antemano la posibilidad de adaptar las instituciones democráticas a contextos que de entrada no lo ponen nada fácil. Frank Michelman ha hablado de unas «condiciones inhóspitas» para la democracia en la sociedad compleja en la que vivimos (1997, 154) y, efectivamente, la complejidad técnica de muchas de nuestras decisiones, la densidad institucional, la dificultad de delimitar los problemas o los efectos de las decisiones... son propiedades que contrastan con las categorías mediante las cuales solemos otorgar el certificado de calidad democrática y que tienen un tono de simpleza, inmediatez y abarcabilidad. Si las ficciones útiles de la democracia fueron categorías que permitieron conferir un formato político a las sociedades que había que democratizar, hoy, en sociedades más complejas, su aplicación irreflexiva puede despolitizarlas fatalmente. Como advirtió Hans Kelsen, la idea de un interés general y una solidaridad orgánica que trasciende los intereses de grupo, clase o nacionalidad es, en última instancia, una ilusión antipolítica (1988, 33). La construcción de la voluntad general no puede ser hoy sino un compromiso entre diferentes (actores, niveles institucionales, pluralidad de valores, culturas políticas...).

Hay democracia únicamente cuando los gobernados obedecen a leyes de las que, con todas las mediaciones institucionales de una sociedad compleja, son autores. ¿Es posible insistir en dicha autoría en sistemas políticos complejos que no pasan por la forma ya experimentada de la democracia representativa en la escala del Estado nacional? Éste es el desafío principal que constelaciones políticas posnacionales como la UE o los procesos de gobernanza global plantean actualmente al pensamiento político, donde se trata de preservar la complejidad y gestionarla, no de suprimirla.

Tratándose de la Unión Europea, el tránsito de la simpleza tecnocrática a la complejidad tecnopopulista plantea pro-

blemas específicos, tanto de gobierno como de legitimación. La integración económica ha sido durante mucho tiempo tanto más exitosa cuanto más apolítica parecía, inmunizada frente a los desacuerdos políticos y con un número de actores reducido (del tipo «eje franco-alemán»). Evidentemente, ya no estamos ahí. Es esta creciente complejidad lo que me lleva a compartir el escepticismo de Christian Joerges en cuanto a que las sociedades modernas y la UE en particular pudieran cambiar en un solo *big bang* constitucional (2015, 89). Muchas de las propuestas de democratización que se proponen son infracomplejas, en la medida en que suponen que puede haber un momento inaugural puro o una estrategia que confíe la tarea a un único procedimiento.

Más que un déficit democrático, puede que Europa tenga un dilema democrático. Hablar de déficit es banalizar un poco la complejidad del asunto y suscitar unas expectativas que serían satisfechas cuando se aplicaran a la UE los criterios que rigen las democracias de los estados. Que tengamos, más bien, un dilema democrático significa que estamos ante algo que propiamente no se puede resolver y que únicamente cabe reequilibrar. Hay dos vectores diferentes de democratización –el de los estados miembros y el de los desafíos transnacionales–, ninguno de los cuales se puede subsumir completamente en el otro, y este carácter compuesto de la Unión debe ser respetado en cualquier compromiso democrático que se alcance. Por eso, la primera complejidad de la Unión procede del hecho de que intervienen tres lógicas –la de los estados, la intergubernamental y la transnacional– y sería absurdo esperar la solución a nuestros problemas de la supresión de alguno de estos planos o de su completa subordinación. La agenda de Europa debería despedirse completamente de la semántica de la armonización y la unidad para transitar hacia la gestión equilibrada de constelaciones complejas. Y debería hacerlo en un momento histórico en el que es más imperiosa la necesidad de entender la democracia como poder compartido: con gobiernos subnacionales y con instituciones supranacionales,

con una variedad de organizaciones públicas y privadas, con diversas ONG y agencias internacionales (Hirst 2000, 24).

De hecho, hay en los recientes estudios europeos líneas de investigación que apuntan en este sentido, que merecen una mayor atención y que tienen en común ser al mismo tiempo descriptivos y críticos en la medida en que han introducido algo muy parecido a la complejidad en sus enfoques. Esas maneras de situar el concepto de complejidad en la reflexión de la democracia europea son, entre otras dignas de ser citadas, la idea de «*demosi*-cracia» (Nicolaïdis 2004; Cheneval 2011; Cheneval / Schimmelfennig 2013) para referirse a una Europa que actúa unida sin constituir una unidad; el concepto de entidad política compuesta (*compound polity*) (Fabbrini 2010), que pretende equilibrar el principio de la igualdad entre las personas con el de la igualdad entre los estados; la observación de que hay en la UE elementos de gobierno y de gobernanza, es decir, un entrelazamiento de un proceso de toma de decisiones formal y de relaciones informales entre las administraciones, los actores sociales y las comunidades epistémicas (Börzel 2010); las apelaciones a fortalecer el elemento de diversidad de actores y perspectivas en nuestros procesos de toma de decisión (Bronk / Jacoby 2013); y todas aquellas concepciones que tratan de hacer más visible el pluralismo, como la idea de las uniones múltiples (Olsen 2005) o la democracia transnacional (Bohman 2007). Son perspectivas que dan un paso más allá de aquella retórica de la democracia multinivel que se puso de moda a finales del siglo pasado y que aún pretendía jerarquizar esa pluralidad en un modelo unitario, algo que a mi juicio no hace justicia a la verdadera complejidad que tenemos que gestionar.

La narrativa de Europa como democracia compleja parece estar condenada al fracaso cuando lo que pretendemos es que la gente lo entienda. Europa corre el riesgo de convertirse en víctima de la complejidad en unos momentos en los que la política gira hacia el populismo y los mensajes simples. Ahora bien, ¿es preferible que dicha narrativa sea com-

previsible si lo comprendido tiene muy poco que ver con aquello que había que explicar? Y además, complejidad no es lo mismo que complicación. La complejidad no tiene tanto que ver con la explicación de todas las recursividades que intervienen en la vida institucional de la Unión Europea –frente a nuestras ideas de causalidad y atribución, plácidamente instaladas en el marco categorial de los estados soberanos– sino con la capacidad de hacer entender que estamos jugando a un juego menos intuitivo, en el que hemos de comprender la lógica, extraña para la mentalidad nacional pero no especialmente obstrusa, de las interdependencias, las soberanías compartidas, los riesgos y las oportunidades comunes o los intereses vinculantes.

Es cierto que la gente tiene grandes dificultades a la hora de reconocer en Europa una estructura democrática, cuando la autodeterminación parece sucumbir frente a complejos sistemas de negociación y constricciones de todo tipo apenas justificadas, que entronizan el principio de lo técnicamente posible frente a lo que parece políticamente deseable para la evidencia inmediata. Sobre la base de esta dificultad, el debate enfrenta a quienes consideran que hay que reinventar la democracia más allá de los confines del Estado-nación y quienes consideran que basta con extender nuestra concepción tradicional de la democracia a un espacio más amplio; entre los que parecen no incomodarse demasiado con una democracia posparlamentaria y quienes ven la posibilidad de liberar a la democracia de su viejo formato nacional. Y puede que nuestros debates nos estén haciendo perder de vista que las prácticas políticas de la Unión –examinadas desde la perspectiva de la complejidad– son «más democráticas de lo que reconocen los federalistas y más mejorables de lo que los soberanistas pueden soportar» (Nicolaidis 2012, 259).

En el trasfondo de los debates acerca de la UE está siempre la disputa acerca de la naturaleza de la democracia. Pero conviene no olvidar que debemos comprender la naturaleza de la UE para poder responder a la cuestión de su democra-

ticidad. Esto no significa únicamente entender su funcionamiento institucional de hecho y rendirse a ese juego tantas veces mediocre, sino entender la lógica y los fines para los que se supone que está ese nivel institucional, así como el contexto global en el que se ha de mover. Si la UE fuera susceptible de una democratización convencional, entonces no habríamos necesitado crearla; para los requerimientos de una democracia ya teníamos a los estados nacionales. Tuvo que haber algún déficit en el nivel de los estados nacionales para que surgieran la idea y la necesidad de inventar otro nivel de gobernanza.

La necesaria integración –que es algo más que una mera agregación– de las políticas en Europa, en la medida en que implica una cierta renuncia a determinado tipo de prerrogativas nacionales, sólo será económicamente exitosa y democráticamente aceptable si la ciudadanía entiende que esa renuncia es compensada por nuevas capacidades de configuración. La integración europea únicamente resultará valiosa cuando represente un avance en la provisión de ciertos bienes públicos que los estados ya no están en condiciones de garantizar y la gente así lo entienda. Ahora bien, esa democracia no tendrá exactamente la forma en la que la conocemos, sino que supondrá una transformación de la democracia. Alguien podría objetar si no se tratará del viejo truco de llamar democracia a lo que hay y renunciar a cualquier aspiración normativa. Para desmontar esta crítica, la democracia compleja de la UE deberá ser capaz de acreditarse como la forma de organización de las sociedades complejas que mejor resuelve la dificultad de adoptar democráticamente sus decisiones, en los nuevos contextos, conforme a los criterios políticos clásicos de legitimidad y justicia.

No deberíamos olvidar tampoco que la configuración de Europa se está llevando a cabo en un tiempo en el que tenemos que pensar también la estructura constitucional del sistema global. La UE puede estar en la vanguardia del combate por configurar espacios democráticos más allá del Estado

nacional y puede reducir la incongruencia que se produce entre las interdependencias globales y los instrumentos políticos que tenemos a nuestra disposición.

La intención que guía a una teoría de la democracia compleja podría sintetizarse en aquel consejo de Michael Oakeshott: «Distinguir los elementos más permanentes de nuestra política, aceptarlos, no en lo que tienen de aceptables (que sería irrelevante), sino en la medida en que son inevitables, permite estar menos perplejo y entender un poco mejor la superficie en ocasiones desagradable de la política. Y si hay algo que me gustaría evitar especialmente es la conclusión estéril de que una política virtuosa debería buscar la simplicidad y disolver la ambivalencia y ambigüedad de nuestra política o, al menos, una fórmula bajo la cual pudieran ser vencidas» (Oakeshott 1996, 20).

Bibliografía

- Bickerton, Christopher (2012): *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press.
- Bohman, James (2007): *Democracy across Borders. From Dêmos to Dêmoi*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Börzel, Tanja (2010): «European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy», *Journal of Common Market Studies* 48/2, pp. 191-219.
- Bronk, Richard / Jacoby, Wade (2013): «Avoiding monocultures in the European Union: the case for the mutual recognition of difference in conditions of uncertainty», LEQS Paper N° 67.
- Cheneval, Francis (2011): *The Government of Peoples: On the Idea and Principles of Multilateral Democracy*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Cheneval, Francis / Schimmelfennig, Frank (2013): «The Case for Demoi-cracy in the European Union», *Journal of Common Market Studies* 51/2, pp. 334-350.

- Enzensberger, Hans Magnus (2011): *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*, Berlín, Suhrkamp.
- Eppler, Annegret / Scheller, Henrik (eds.) (2013): *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im Europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Erikson, Erik O. (2000): «*Deliberative Supranationalism in the EU*», en E. O. Eriksen / J. E. Fossum (eds.), *Democracy in the European Union—Integration Through Deliberation*, Londres, Routledge, pp. 42-64.
- Fabbrini, Sergio (2010): *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press.
- Friese, Heidrun / Wagner, Peter (2002): «Survey Article: The Nascent Political Philosophy of the European Polity», *The Journal of Political Philosophy* 103, pp. 342-364.
- Goodhart, Michael (2007): «Europe's Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy», *Perspectives on Politics* 3, pp. 567-584.
- Habermas, Jürgen (2012): *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlín, Suhrkamp.
- Hirst, Paul (2000): «Democracy and Governance», en Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press.
- Innerarity, Daniel (2009): *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós.
- Joerges, Christian (2015): «The Legitimacy *Problématique* of Economic Governance in the EU», en Hertie School of Governance, *The Governance Report 2015*, Oxford University Press, pp. 69-94.
- Karmis, Dimitrios (2005): *Theories of Federalism*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Kelsen, Hans (1988): *La Démocratie*, París, Economica.
- Krisch, Nico (2005): «Europe's Constitutional Monstrosity», *Oxford Journal of Legal Studies* 25/2, pp. 321-334.

- Ludlow, Piers (2010), «History Aplenty: But Still Too Isolated», en M. Egan / N. Nugent / W. E. Paterson (eds.), *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*, Basingstoke, Palgrave, pp. 14-36.
- Michelman, Frank (1997): «How Can the People Ever Make the Laws? A Critique of Deliberative Democracy», en J. Bohman / W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press, pp. 145-171.
- Müller, Jan-Werner (2003): *A Dangerous Mind: Carl Schmitt in Post-War European Thought*, New Haven, Yale University Press.
- Moravcsik, Andrew (2006): «What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?», *Politische Vierteljahresschrift* 47/2, pp. 219-241.
- Nicolaïdis, Kalypso (2004): «The New Constitution as European “Democracy”?», *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 7/1, pp. 76-93.
- (2012): «The Idea of European Democracy» en J. Dickson / P. Eleftheriadis (eds.), *Philosophical Foundations of European Law*, Oxford University Press, pp. 247-274.
- Oakeshott, Michael (1996): *The Politics of Faith and the Politics of Scepticism*, New Haven, Yale University Press.
- Olsen, Johan P. (2004): «Unity, Diversity and Democratic Institutions: Lessons from the European Union», *Journal of Political Philosophy* 12/4, pp. 461-495.
- (2005): «Unity and Diversity-European Style», Working Paper of the ARENA, Oslo, Center for European Studies.
- Rosanvallon, Pierre (2008): *La légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*, París, Éditions du Seuil.
- Schmitt, Carl (1926): *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Múnich/Leipzig, Duncker & Humblot.
- Schütze, Robert (2009): *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press.

Tocqueville, Alexis de (1994): *Democracy in America*, Londres, David Campbell.

Wessels, Wolfgang (2001): *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, Political Science Series, Viena, Institut für Höhere Studien.