

Procesos de ampliación y escenarios postconstitucionales de la Unión Europea

Pedro Chaves Giraldo*

Resumen: El texto entrega un interesante análisis sobre las posibles causas del rechazo al proyecto de constitución europea por parte de dos de los países ancla de la Unión: Francia y Holanda. Por otra parte, se adentra en los problemas que enfrenta la institucionalidad comunitaria para enfrentar los desafíos futuros, especialmente en un ambiente de mayor politización, participación ciudadana y descrédito de las viejas élites que dieron origen a la idea de una Europa unida sobre principios fundamentalmente funcionalistas.

Palabras clave: Unión Europea, constitución, referéndum, élites, integración.

Abstract: This text offers an analysis about the possible causes of rejection of the project of a European constitution, by two of the anchor countries of the Union: France and Holland. On the other hand, it deepens on problems faced by the communitarian institutionalism in the face of future challenges; especially in an increasingly political environment, citizen participation, and loss of credit of the ancient elites who gave origin to the idea of a united Europe, mainly based on functional principles.

Key words: European Union, constitution, referendum, elites, integration

* * *

Introducción

Este artículo pretende ofrecer algunas explicaciones que ayuden a entender mejor el momento en el que se encuentra el proceso de integración europeo después de los referendos en Francia y Holanda (2005). Como se sabe, ambos se han saldado con votos desfavorables a la propuesta de Tratado Constitucional y esto significa, en la práctica, la desestimación del proyecto.

Podría parecer una crisis más de las que resultan habituales cuando hacemos referencia a la Unión Europea. De hecho, el proceso de integración es indisociable de la palabra crisis. Con toda seguridad, ha habido momentos antes en los que la situación no permitía augurios positivos y, sin embargo, se salió siempre con propuestas que profundizaban la opción por la integración.

A diferencia de otros momentos, éste, sin embargo, parece haber sumido en una cierta perplejidad a las élites dirigentes. La simultaneidad de dos conflictos de calado amenaza el futuro de la Unión sin que nadie alcance a saber cómo salir de la crisis. Se trata, como ya hemos comentado, del fiasco constitucional y del debate sobre las perspectivas financieras.

A estos dos elementos de actualidad, viene a sumarse la discusión sobre el impacto real del proceso de ampliación que culminó el año 2004. Se extiende la idea de un proceso mal digerido, consecuencia de las prisas históricas por saldar las deudas con la historia y poco preocupado por garantizar que no habría desequilibrios en perjuicio de la integración.

Preocupa, en todo caso, que una aproximación de urgencia entre las consecuencias de la ampliación y los resultados de los referendos, se salde de manera negativa, como si en la justificación de los “noes” este asunto hubiera pesado de manera significativa. Queremos poner de manifiesto que esto no es así y que la crisis de la Unión, en este momento, obedece a razones de mayor calado y recorrido. Nuestra tesis es que estamos conociendo las consecuencias del agotamiento de los elementos motrices del proceso de integración y que, como consecuencia de ello, el nivel de respuestas que la Unión debe poner en marcha para salir de la situación actual, debe establecerse según otros criterios. La dinámica funcional y la práctica intergubernamental han agotado sus posibilidades de seguir siendo el modo de seguir construyendo la Unión

Europea. Parece haber llegado el momento de abrir la puerta a la gran política, esto es, a los debates sobre los proyectos para seguir desarrollando la integración, poniendo fin al déficit democrático, a la discutida legitimidad del proceso decisional y a la articulación entre integración económica y política.

Ampliación y fiasco constitucional

Inmediatamente después de conocerse los resultados del referéndum francés, algunos medios periodísticos y políticos señalaron el proceso de ampliación, concluido en mayo de 2004, como uno de los responsables seguros de la situación creada. En particular, se mencionaban los efectos que, sobre la población, habría tenido un proceso que generaba amenazas inciertas en un momento crítico para la vida de la Unión. La ejemplificación de estas inseguridades adquirió la naturaleza de un genérico *fontanero*¹ *polaco*, cuya figura representaba una amenaza para los empleos de los franceses.

Al desconcierto, se sumó el presidente francés quien criticó el modo en que se había llevado a cabo el proceso de ampliación. Parecía concluir así, de una manera poco edificante, un proceso que había convocado los ideales de la unificación europea bajo los mejores auspicios y que había suscitado enormes expectativas respecto a sus resultados.

Los datos posteriores no permitían, sin embargo, continuar con la hipótesis según la cual los resultados del referéndum en Francia obedecían a este desencuentro con el proceso de ampliación. Los análisis postelectorales ponían de manifiesto que el peso real de la opinión contraria al proceso de ampliación había jugado un papel menor en la motivación de aquéllos que habían votado no. Otros elementos adquirían una dimensión más relevante y ofrecía un punto de vista distinto sobre la situación de crisis que padece al día de hoy la Unión y sus perspectivas de salida.

Según el Eurobarómetro realizado al efecto por la Comisión Europeaⁱ, las razones fundamentales tienen que ver con los esperados resultados negativos de la Constitución sobre el empleo (31%); por la mala situación económica y del empleo en Francia (26%); por el carácter demasiado liberal del proyecto (19%) o por su escasa dimensión social (16%). Apenas el 6 por ciento de los votos negativos dice haberse producido por rechazo al previsible ingreso de Turquía, o menos aún (un 3%) como rechazo a un nuevo proceso de ampliación.

No obstante, sí conviene considerar, al menos, dos elementos que las diversas encuestas parecen haber reflejado: en primer lugar, los Eurobarómetros de los últimos tres años constatan una caída constante y sostenida del apoyo inicial que los europeos ofrecían al proceso de ampliación. Según el Eurobarómetro publicado en julio del año 2001ⁱⁱ (el trabajo de campo se realizó entre marzo y abril de ese mismo año), sólo un 19% de los europeos se sentían entre bien y muy bien informados en relación con los temas de la ampliación y un 78% no lo estaban suficientemente o no lo estaban en absoluto. Tiene su interés añadir que los países cuyas ciudadanías manifestaban estar peor informados eran: Gran Bretaña, Irlanda, Portugal, España y Grecia; todos ellos por debajo de la media comunitaria (1,9 sobre 4). Los países que declaraban estar mejor informados eran: Finlandia, Dinamarca, Austria y Luxemburgo (2,1 a 2,5 sobre 4).

Los datos eran aún peores en lo relativo a la implicación con el proceso de ampliación. Apenas un 13% de los y las ciudadanas europeas se declaraban completa o bastante implicadas en el debate político sobre la ampliación. El 85% manifestaban estar bastante poco implicados o nada en absoluto. Esta vez cambia un poco el orden de los países por debajo de la media: Gran Bretaña, Irlanda, España, Grecia, Portugal y Bélgica. Los italianos a pesar de sentirse poco informados sí parecen sentirse implicados. Los países con nota más alta son: Dinamarca, Austria, Holanda y Luxemburgo (entre 1,7 y 1,9 sobre cuatro. Media comunitaria 1,6).

Las preferencias de la población respecto a los países candidatos, eran ya toda una declaración de principios. En los dos primeros lugares aparecían dos países con pocas pretensiones comunitarias: Noruega y Suiza, y sólo después de éstos los más “asumibles” del pelotón: Polonia, Hungría y la República Checa.

Y, sin embargo, la población manifestaba una elevada conciencia respecto a la importancia de este desafío. Un 62% de los encuestados expresaba su acuerdo con la pregunta según la cual la ampliación era

importante porque unificaba el continente. En este caso, las ciudadanías que mostraban un mayor desacuerdo con esta tesis eran aquéllas que decían estar más informadas y preocupadas por este debate (ingleses, austríacos, daneses y fineses), lo que no parecía un indicador muy halagüeño.

Si contrastamos este Eurobarómetro (al comienzo del proceso de ampliación) con el último antes de la ampliación formal, los resultados expresarían una erosión real del apoyo al proceso y un incremento del temor a sus consecuencias:

Como podemos observar, entre los países con mayor índice de desacuerdo se encuentran Francia, Bélgica y Alemania, además del Reino Unido. En los tres primeros casos, se trata de países que se encuentran a la cabeza del impulso europeísta desde los mismos orígenes del proceso de integración.

Las explicaciones aducidas para explicar esta tendencia, consideran los problemas de información del proceso de ampliación, esto es, el hecho del desconocimiento general respecto del modo en el que se estaba produciendo: la relación entre los reiterados desajustes entre expectativas y decisiones en el marco de la UE a las dificultades relacionadas con integrar un grupo de países tan numeroso y tan diferente; y a la simultaneidad de procesos de enorme impacto en la vida de las gentes que han contribuido a generar un “escenario de incertidumbre”. Entre estos últimos hay que incorporar la introducción del euro, los atentados de New York, Madrid, la guerra de Irak, el impacto cultural del fenómeno migratorio etc....

El segundo dato podría parecer más sorprendente, pero pone de relieve el hecho de que el proceso de incorporación de los países de la ampliación a la UE se ha saldado con un incremento significativo de euroescépticos, cuando no de abiertamente contrarios a la UE. Las últimas elecciones en Polonia así lo corroboran, y la escasa participación en los referendos que sancionaron la incorporación de estos países a la UE, parece querer manifestar una caída sustancial del apoyo inicial que este proceso había merecido. Nuevamente, aquí encontramos explicaciones muy diferentes, pero el hecho cierto es que, en una buena parte de estos países, la UE se ha incorporado como un tema central en la agenda política estatal; como un factor de controversia y polarización política. Esto marca una diferencia sensible con el resto de procesos de ampliación conocidos hasta ahora. En particular, los de los países llamados de la “integración” (España, Irlanda, Portugal y Grecia).

La suma de ambas situaciones muestra que esta ampliación no puede ser comparada a ninguna otra y que erraron profundamente los que dieron por hecho que este proceso, después de todo, no tenía nada tan diferente al resto de los procesos de ampliación.

Las consecuencias afectan ahora, en primer lugar, a los candidatos inicialmente destinados a ser integrados y hace más dificultoso el camino para aquellos que esperaban ser los próximos.

Pero probablemente el hecho interesante, y que está lejos de ser anecdótico, tiene que ver con que en adelante la Unión, en general, el proceso de integración, los cambios institucionales y las decisiones significativas de las instituciones comunitarias, han dejado de ser, solamente, un espacio apto para especialistas. El proceso que ha abierto el debate sobre el Tratado Constitucional ha permitido la entrada de estos temas en las agendas nacionales, de modo y manera que contemplamos ahora los primeros efectos de la politización de la agenda europea.

El pasado a nuestro encuentro

Existe un cierto consenso alrededor de la idea de que el fracaso de Niza puso de relieve el agotamiento de las cuatro grandes dinámicas impulsoras del proceso de integración²:

- La dinámica funcional y tecnocrática
- El movimiento federalista europeo
- El fin de los valores y de la generación de posguerra

- La integración jurídica

El primero de los aspectos hace referencia a la lógica mayor que ha presidido el proceso de integración desde sus orígenes. Frente a la opción por la gran política representada por la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea (ambas fracasadas tras el rechazo de la Asamblea Francesa en 1956), la firma del Tratado de Roma (1957) y la lógica ulterior, fueron una apuesta decidida por la pequeña política en el convencimiento, expresado por la famosa Declaración Schuman de 1950, de que “Europa no se construiría de una sola vez, sino a través de pequeños pasos”.

Esta afirmación en una estrategia pragmática implicó la renuncia a ofrecer, desde el inicio, una cierta perspectiva final al proceso de integración. Se asumía que el proceso de integración avanzaría sobre la base de la relación entre la capacidad de consensuar acuerdos supranacionales y la voluntad expresada por los gobiernos de generar compromisos, y una dinámica de suma uno sin perdedores en cada momento del proceso.

Es importante recordar que la opción por la estrategia funcionalista gozó, desde el inicio, de un amplísimo consenso político y social que reflejaba, en buena medida, el estado de ánimo y las perspectivas de las fuerzas que habían combatido al nazismo durante la segunda guerra mundial.

La vía pragmática parecía tener algunas ventajas nada despreciables en ese momento histórico. La mayor de ellas era, sin duda, la apariencia de un proceso que seguía haciendo descansar el peso de las decisiones significativas sobre los estados. De este modo, la institución que representaba los intereses supranacionales, la Comisión, tenía el aspecto de un instrumento técnico de gestión de los asuntos comunes y permitía generar la ilusión de un proceso de integración “sin conflicto político”.

Otra ventaja significativa es que permitía concentrarse en aquellos asuntos que para ese momento generaban un amplio consenso político entre la mayoría de las fuerzas políticas comprometidas con el proceso de integración. Sin duda, el elemento de mayor acuerdo transversal era la economía. De hecho, el Tratado de Roma es una mezcla de objetivos y políticas liberales combinado con opciones dirigistas en ámbitos sectoriales. Era un acuerdo que expresaba bien el consenso mayoritario de la mayoría de fuerzas políticas en ese momento.

En fin, la opción tecnocrática y funcionalista que resultó dominante, implicaba el abandono de las prácticas deliberativas y participativas adscritas a la construcción democrática de los estados nacionales, especialmente, a partir de mediados del siglo XIX. Esto significaba renunciar a una estrategia consistente en la construcción de un espacio público europeo, en la reproducción de algo parecido a un proceso constituyente de nivel europeo y a configurar un sistema político homologable a los estándares democráticos estatales.

Precisamente, este aspecto pone de manifiesto el agotamiento del segundo elemento que ha funcionado como fuerza motriz del proceso de integración. Nos referimos al impulso del federalismo europeo. Este elemento ayudó inicialmente a dotar de perspectiva a la situación de colapso ideológico y moral que se había enseñoreado de Europa tras la segunda guerra mundial. La idea de un proceso de unificación europeo que superase los enfrentamientos y la confrontación bélica se había convertido, en el período de entreguerras, en un paradigma teórico para una buena parte de las élites políticas del viejo continente (conviene subrayar que en su versión “proletaria” no era una idea ajena a la tradición leninista).

Quede claro que nunca se precisó suficientemente qué se quería decir con dotar de una estructura federal a la integración europea, aun cuando el modelo americano funcionaba como un paradigma relativamente atractivo. Pero había pocas dudas respecto al hecho de que el resultado final daría lugar a algún modo de estructura que combinaría federalismo y confederalismo en diferentes dosis. Y era igualmente compartida la idea de que esa articulación compleja debería dotarse de un centro con las atribuciones propias de un Estado y con parecidos niveles de competencia y un segundo nivel de responsabilidad propio de los estados federados. También era evidente que ese centro estaría fundado en una legitimidad de origen indudablemente democrática y en un sistema equilibrado de poderes.

Esta perspectiva era compartida por los fundadores de primera hora de la Unión, tanto por los más

abiertamente federalistas (Denis de Rougemont, Alexandre Marc, Henri Brugmans) como por la corriente funcionalista (Robert Schuman y Jean Monnet).

Para Maurice Allais, los tres puntos esenciales y compartidos del federalismo europeo son: a) no puede existir una federación política perdurable sin federación económica; b) la federación económica no puede ser aplicable si no existe una federación política previa y c) la federación económica refuerza la federación política y viceversa³.

De esta perspectiva se nutren propuestas como el denominado Proyecto Spinelli, aprobado por el Parlamento Europeo en Febrero de 1984, después de tres años de trabajo y debate. El proyecto sigue sorprendiendo hoy por su originalidad, tanto por su claridad respecto a los principios que deberían fundamentar la Constitución de la Unión (subsidiariedad, doble participación y carácter democrático), como por las novedades institucionales que promueve: amplios poderes del Parlamento Europeo, voto por mayoría cualificada en la casi totalidad de los casos; conversión de la Comisión en un órgano ejecutivo; separación de poderes siguiendo el modelo americano; establecimiento de una doble cámara de representación; etc.

La filosofía del modelo responde a la necesidad de ofrecer una respuesta global a lo que ya, para entonces, era una evidencia: el modelo funcional resultaba enormemente exitoso para asegurar el “federalismo económico” pero era incapaz de subsanar el déficit de legitimidad de origen de la Comunidad y de avanzar hacia el “federalismo político”.

En este sentido, Niza fue también la manifestación del desencuentro respecto a las posibilidades de reconstruir un consenso “postampliación”, basado en los presupuestos del federalismo. Para comienzos de la década de los 90, los compromisos básicos de acuerdo habían cambiado de una manera muy significativa en toda Europa y la preocupación por compensar la asimetría entre articulación política e integración económica, había desaparecido de las voluntades de algunos países significativos. La década de los 90 conoció la sorda confrontación entre los partidarios de concentrarse en la consolidación y profundización de un mercado único y aquellos que pensaban ineludible propiciar instrumentos de integración política. Ámsterdam y Niza pusieron de relieve la imposibilidad de compromiso alguno en esta materia y, considerando que lo que se ventilaba entonces era no dificultar el proceso de ampliación, se enviaba una señal inequívoca sobre las dificultades venideras para el proceso de integración europeo.

Un tercer aspecto tiene que ver con elementos intangibles, pero de enorme trascendencia. Nos referimos tanto a los valores que informaron el proceso de integración en sus primeros momentos como a la vitalidad de la generación política que los compartió.

En este punto, es siempre útil recordar que, contrastada con sus expectativas iniciales, la integración europea no ha resuelto, sin más, todos los problemas que abordó. En particular, el más señalado, el de la paz, hizo crisis en el conflicto en la antigua ex yugoslavia y escenificó ejemplarmente la incapacidad de la Unión para acometer problemas complejos en su propio territorio, de manera compartida. Evidenció, además, que los intereses nacionales habían sido parte de las explicaciones del inicio del conflicto, o cuando menos, la ausencia de prudencia de algunos estados había facilitado que las opciones para los actores participantes en la disputa, transcurriesen más próximas a la guerra que a la negociación.

Pero siendo esto obvio, no conviene despreciar la realidad histórica de más de sesenta años sin guerras entre estados europeos y la consolidación de una dinámica de cooperación y acuerdo sin parangón histórico. Llevado al punto que ahora nos interesa, es necesario recordar que el ideal de la paz se convirtió en el cemento que permitió consolidar un edificio tan *sui generis* y que no parecía necesariamente predestinado al éxito. Sin esa voluntad compartida, no es fácil explicar los recursos políticos y emocionales que permitieron a las primeras generaciones de gobernantes europeos salir de las recurrentes crisis que han jalonado el proceso de integración.

Pues bien, estos impulsos de base ética fueron compartidos (básicamente) por una generación de políticos que, ya para Niza, estaban claramente en retirada de la primera línea de la acción política. Y, probablemente, con su retirada desaparece también la capacidad de estos valores para seguir siendo operativos en la vida política. Justamente, autores como Weilerⁱⁱⁱ han reclamado la necesidad de otorgar a estos recursos

simbólico-emocionales, los valores, un papel más relevante en este momento de la construcción europea. Se trataría de construir y/o reconstruir una expectativa de patrimonio compartido sobre la que asentar una idea de ciudadanía no sólo ideal-razional. Aun cuando parezca inicialmente alejado de este punto de vista, la opinión de Habermas sobre un “patriotismo constitucional” sugiere algo en esta misma dirección.

En fin, la integración jurídica aparece como una consecuencia de la opción tecnocrática y de la voluntad de despolitización de las decisiones relacionadas con la integración europea. No figuraba en los presupuestos iniciales que el Tribunal de Justicia estuviera llamado a jugar un papel tan relevante, pero lo cierto es que, a través de su jurisprudencia, se han consolidado algunos de los principios rectores que permiten entender el fenómeno de la Unión Europea tal y como hoy lo conocemos.

Esta actividad se ha desarrollado a partir de lo que se ha denominado una auténtica labor de constitucionalización de los Tratados, realizada por el Tribunal de Justicia. Esta opinión de la constitucionalización ha sido discutida por algunos autores básicamente sobre la idea de la dificultad de desconectar las Constituciones de los Estados. Para los autores de la primera tesis, sin embargo, la cuestión reside en la adaptación progresiva de la estructura jurídico-política a los grandes principios rectores del constitucionalismo y en la doctrina que desde el Tribunal se ha emitido, y que ha fijado la relación entre el derecho comunitario y el derecho del Estado miembro. Para Weiler^{iv}, esta doctrina se estableció en los primeros años de la década de los sesenta, en lo que él llama el Período Fundacional. Se trata de:

La Doctrina del Efecto Directo: Las normas jurídicas comunitarias que son claras, precisas y autosuficientes deben recibir la consideración de derecho nacional en la esfera de la aplicación del derecho comunitario. Además, salvo en un caso (las directivas), el efecto directo crea obligaciones exigibles no sólo entre los Estados miembros sino entre los propios particulares.

La Doctrina de la Supremacía. En la esfera de aplicación del Derecho Comunitario, cualquier norma comunitaria prevalece sobre el derecho nacional en conflicto, sea éste anterior o posterior a la norma comunitaria.

La Doctrina de los Poderes Implícitos. Los poderes se entenderán implícitos en favor de la Comunidad siempre que sean necesarios para servir a los fines legítimos por ella perseguidos. La línea jurisprudencial del Tribunal desarrolló, a partir de los años setenta, dos doctrinas que complementan a ésta: exclusividad y preclusión. En algunas áreas los poderes de la Comunidad serán exclusivos. En otras materias, la legislación positiva comunitaria produce un efecto preclusivo, vedando a los Estado miembros cualquier acción, entre o no en conflicto real con el derecho comunitario de acuerdo con criterios específicos desarrollados por el Tribunal.

Para Weiler, a pesar de que algunas de estas doctrinas son comunes y conocidas al derecho internacional público, su acumulación, su cantidad, produce un verdadero efecto de calidad. Desde la perspectiva jurídica, Weiler añade: el sistema comunitario de control judicial supone una auténtica innovación respecto a la horizontalidad del derecho internacional público clásico. A esto añadiría que este proceso debe estudiarse en el contexto de una modificación internacional significativa: el proceso de internacionalización y en el propio de la construcción de la integración europea: la asimetría entre el desarrollo económico y el político.

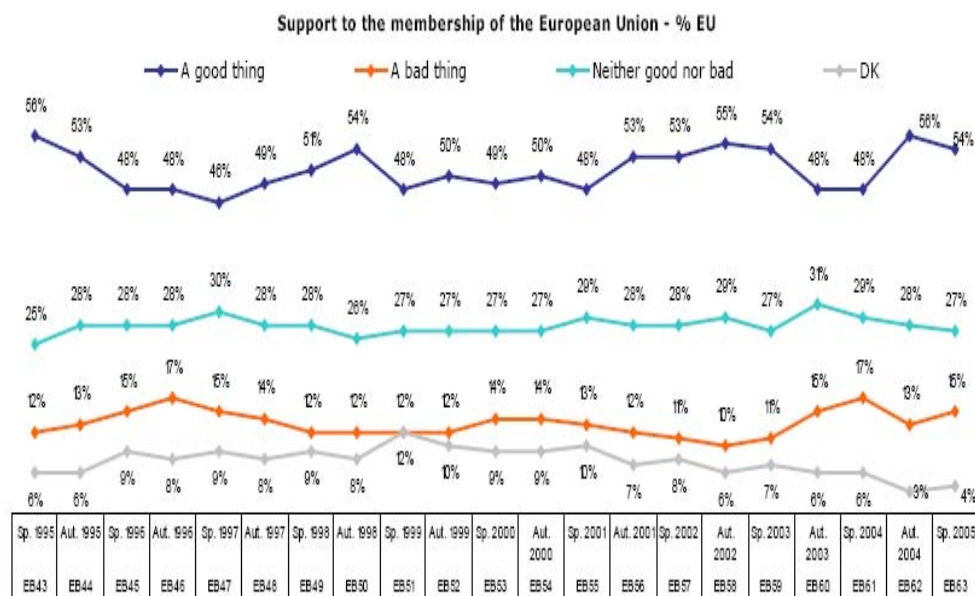
Ahora bien, esta capacidad innovadora y de construcción institucional que ha tenido el Tribunal de Justicia, ha agotado sus opciones. De una parte, porque sus posibilidades para la invención jurisprudencial con repercusiones institucionales ha alcanzado un techo; por otra parte, porque sus decisiones han dejado de estar protegidas por la ausencia de publicidad y por la apariencia técnica de las decisiones judiciales. La politización creciente de la agenda europea ya no lo hace posible.

Consecuencias para el sistema político

Si hablamos de las consecuencias más relevantes para el sistema político, entonces las dos conclusiones significativas tienen que ver con el mecanismo de legitimación por abajo y con la visibilización

política de la integración europea. Sobre esto último, ya hemos dicho –anteriormente- cómo la opción por la pequeña política, esto es, por la versión tecnocrática de la integración europea, se sirvió de su apariencia técnica para soslayar una parte de los conflictos inherentes a un proceso que implicaba una cesión significativa de soberanía y un caudal sin precedentes de decisiones con importantes implicaciones para la vida cotidiana de las ciudadanías.

Por eso, una de sus consecuencias, probablemente inevitables, ha sido la de favorecer un proceso de consentimiento pasivo por abajo, fundado en una distribución de roles entre actores claramente asimétrico: las élites son los auténticos sujetos activos del proceso y a las ciudadanías les queda sólo contemplar, aprobar o desaprobado. En la medida en que el proceso ha caminado generando resultados satisfactorios, el consenso con el fenómeno de integración ha resultado positivo. Ha sido así hasta Maastricht y, aunque los resultados del último Eurobarómetro (julio 2005) siguen indicando una mayoría claramente favorable a la integración europea, comienzan a percibirse grietas en ese “consenso permisivo”⁷⁴ que los resultados del referéndum no han hecho sino confirmar. Efectivamente, después de Maastricht, el apoyo al proceso de integración cayó diez puntos y no se han vuelto a recuperar.



Como vemos, los niveles de aprobación medios se sitúan alrededor del cincuenta por ciento y los de desaprobación en torno al 15 por ciento. Es significativo el mantenimiento, durante todo este período, de una opinión estable alrededor del 25 por ciento que no lo consideran ni bueno ni malo.

Si cruzamos este dato (pueden utilizarse otros adicionales) con la valoración de las instituciones comunitarias, observamos con más claridad este fenómeno de quiebra del consenso permisivo:

| Tend to trust | The European Parliament | | | The European Commission | | |
|---------------|-------------------------|---------|------------------------|-------------------------|---------|------------------------|
| | Aut.2004 | Sp.2005 | Diff. Aut.2004/Sp.2005 | Aut.2004 | Sp.2005 | Diff. Aut.2004/Sp.2005 |
| EU25 | 57% | 52% | -5 | 52% | 46% | -6 |
| ES | 64% | 50% | -14 | 57% | 43% | -14 |
| IE | 70% | 57% | -13 | 66% | 51% | -15 |
| NL | 63% | 51% | -12 | 62% | 53% | -9 |
| LT | 66% | 56% | -10 | 54% | 45% | -9 |
| CZ | 60% | 51% | -9 | 61% | 53% | -8 |
| FR | 59% | 50% | -9 | 57% | 49% | -8 |
| DE | 55% | 46% | -9 | 39% | 31% | -8 |
| EE | 62% | 54% | -8 | 44% | 37% | -7 |
| AT | 56% | 48% | -8 | 67% | 61% | -6 |
| SK | 70% | 63% | -7 | 61% | 56% | -5 |
| EL | 66% | 59% | -7 | 58% | 53% | -5 |
| FI | 63% | 56% | -7 | 51% | 46% | -5 |
| LU | 71% | 67% | -4 | 49% | 44% | -5 |
| DK | 60% | 56% | -4 | 58% | 54% | -4 |
| SE | 55% | 51% | -4 | 47% | 43% | -4 |
| UK | 39% | 35% | -4 | 53% | 50% | -3 |
| BE | 70% | 67% | -3 | 61% | 59% | -2 |
| CY | 64% | 62% | -2 | 51% | 49% | -2 |
| PT | 64% | 63% | -1 | 68% | 67% | -1 |
| SI | 66% | 66% | 0 | 64% | 64% | 0 |
| MT | 58% | 58% | 0 | 60% | 60% | 0 |
| PL | 51% | 52% | 1 | 59% | 59% | 0 |
| LV | 45% | 47% | 2 | 64% | 65% | 1 |
| HU | 68% | 71% | 3 | 59% | 62% | 3 |
| IT | 63% | 66% | 3 | 41% | 44% | 3 |

Como podemos observar, la caída en la confianza de las instituciones europeas es generalizada y particularmente intensa en algunos países de honda raigambre europeísta, como España o Irlanda, curiosamente estados enormemente favorecidos por las políticas comunitarias.

Naturalmente, el resultado de los referendos en Francia y Holanda ha convertido en motivo de alerta lo que no eran -hasta ahora- más que datos inquietantes para los especialistas en la materia.

La conclusión en este punto vendría a insistir en el agotamiento de las fuerzas motrices iniciales que en buena medida explican el éxito del proceso de integración europeo, avalado, además, por la no-reproducibilidad de las condiciones del consenso permisivo que ha justificado, hasta ahora, el beneplácito de las poblaciones. La Unión Europea como tal y sus decisiones, en particular, se han convertido ya en motivo de conflicto y controversia, esto es, han ingresado en el ámbito de la política y en las agendas políticas nacionales. Lo que ocurra a partir de este momento deberá resolverse por caminos diferentes a los hasta ahora transitados.

El segundo punto, pensando en el futuro próximo, dice que el pasado proceso de ampliación ha funcionado como un catalizador de los temores de las poblaciones y ha propiciado el proceso de politización de la agenda europea.

Lo que seguirá pendiente y los escenarios posibles

Parece haberse instalado una profunda consciencia de crisis en la vida de la Unión. Y, por paradójico que parezca, es una situación que no satisface a casi nadie, salvo, quizás, a los partidarios de comenzar de

cero o de poner fin a esta experiencia. Transita en círculos comunitarios la preocupación sobre un nuevo fiasco en el debate presupuestario, lo cual implicaría profundizar una crisis sin perspectivas claras de salida.

Quizás nunca antes como ahora fuera cierta la imagen de la Unión como un proceso equivalente al de un ciclista montado en una bicicleta y sin poder dejar de pedalear. Probablemente, esta conciencia de crisis ayude a encontrar recursos para salir de este impasse, pero, al día de hoy, lo cierto es que el fiasco del tratado constitucional dice de las dificultades enormes para continuar según las lógicas dominantes hasta ahora y de los problemas que afronta una estrategia que debería recuperar, necesariamente, la gran política o alguna tercera vía, ahora mismo, por inventar.

Más allá de las soluciones concretas, las alternativas deben considerar algunos de los problemas sustantivos que el proceso de integración acomete en este punto. En primer lugar, aquellos relacionados con el proceso decisional y con la estructura institucional de la Unión. Nos referimos a la anormalidad institucional del triángulo institucional de cuatro lados formado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo (de Ministros) y el Consejo Europeo. Con el papel irrelevante de los Parlamentos estatal-nacionales en la toma de decisiones; con la ausencia de un espacio público europeo; y por el abandono en unos casos y la no entrada en los más de la ciudadanía en los debates más relevantes de la construcción europea o en los mismos procesos electorales.

El segundo de los problemas tiene que ver con las condiciones de existencia de una democracia supranacional. Esto es, de una democracia que opere en el marco supraestatal y goce de los atributos de legitimidad y responsabilidad propios de las instituciones democráticas que la globalización está volviendo problemáticas. Hemos de reconocer que los debates sobre esta cuestión se mueven, hasta ahora, dentro de límites estrictamente especulativos y normativos que producen un cierto sonrojo en los convencidos de que el realismo político sigue siendo la única doctrina fiable para entender las relaciones internacionales. Esto es, seguimos discutiendo sobre la deseabilidad de una democracia supranacional y sobre los cambios y modificaciones que deben operarse en las actuales instituciones para hacerlo posible. Pero en la búsqueda de este “escenario de posibilidades” que nos aproxime a los estándares ideales, se omite voluntariamente el análisis de las posibilidades reales y de los condicionantes que impiden dar siquiera pequeños pasos en la dirección adecuada. En suma, seguimos sin tener consensos suficientemente amplios sobre cómo debería comportarse y qué instituciones y relaciones entre ellas deberían conformar una democracia integrada por varios estados.

Aun cuando sí se comparten al menos dos cosas elementales. La primera es no hacer pasar por democracia algo que ni siquiera se le parece. Esto es, que en ausencia de consenso sobre qué cosa es una democracia supranacional, queda claro que algo que no se comporte dando satisfacción a algunos mínimos exigibles a cualquier sistema político que pretenda merecer el calificativo de democrático, no podrá ser calificado como tal.

En este sentido, parece claro que la originalidad político-institucional de la Unión complica las posibilidades de dar salida a la tensión entre las dos legitimidades que concurren en este proceso. Y hay que decir que esa originalidad nos anuncia que las respuestas requerirán, probablemente, reinventar conceptos e instituciones. Pero con la debida flexibilidad y considerando todas las dificultades presentes y por venir, el resultado de este proceso singular no puede ser un oximorón democrático. Una luz negra, ni un sol oscuro que impida reconstruir en una escala supranacional los principios elementales de un sistema democrático: legitimidad de los gobernantes para tomar decisiones; responsabilidad de los mismos ante una ciudadanía con capacidad de revocarlos en procesos electorales libres y competitivos; un catálogo de derechos y libertades.

Puede ayudarnos como referencia de lo que queremos decir, esta definición de Schmitter sobre los atributos que caracterizarían una “eurodemocracia”: “... *debe ser un régimen con un ámbito público propio, donde al ciudadano pueda asegurársele la responsabilidad a través de la competición y cooperación de sus representantes políticos y de gobernantes en condiciones de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros de la comunidad*”. Esto es, en ausencia de espacio público, de centralidad de la ciudadanía, de transparencia y responsabilidad en el proceso decisional, o de constricciones impuestas por actores ajenos al proceso democrático, nada puede ser considerado de manera solvente como democrático.

La segunda cosa compartida es que la Unión Europea, si bien puede ser considerada en términos muy elogiosos respecto a su capacidad para haber hecho posible una convivencia pacífica y cooperadora de estados que, hasta ayer, en términos históricos, se confrontaban militarmente, no puede ser puesta como ejemplo de democracia. Numerosos autores citan la conocida paradoja según la cual la Unión no podría pedir el ingreso en la UE porque no cumple los requisitos democráticos para ser admitida.

El segundo problema de fondo tiene que ver con la indefinición del proyecto europeo. Se pensó, y era una expectativa razonable, que el resultado del debate iniciado en Laeken permitiría dibujar mejor los contornos del modelo más o menos definitivo que la UE pretendería dibujar. Esto afecta, básicamente, a dos cuestiones que pueden ser tratadas según lógicas y ritmos diferentes.

De una parte, la indefinición geográfica y el carácter permanentemente abierto de los contornos geopolíticos de la Unión pueden ser vistos como una necesidad conveniente e imprescindible que responde a los valores primeros de la integración europea. La indefinición, en este punto, obraría como una condición de su orientación hacia la paz y la convivencia: permaneciendo abierta a futuras incorporaciones, la UE mostraría su deseo de no cerrar a nadie (en principio) un proyecto anclado en una voluntad de paz y de bienestar compartido. Por otra parte, las condiciones que la UE exige para poder ser admitido como socio obrarían en la zona como un importante estímulo para la consolidación democrática, la resolución pacífica de los conflictos y la promoción del modelo europeo allende sus fronteras. Por último, y como prueba *a fortiori* de la bondad de esta indefinición geoestratégica, estarían los casos de España, Portugal y Grecia, cuya incorporación a la UE ha sido una contribución decisiva para su estabilidad democrática y su modernización socio-económica.

Pero este hecho, cuyas razones pueden ser compartidas, tiene un enorme impacto en términos políticos: las dificultades crecientes para consolidar un espacio público europeo que trascienda la colaboración entre estados. Dando por supuesto que el proyecto europeo no precisa de un *demos* revestido de los atributos de homogeneidad y solidaridades cómplices, propios del Estado-nación, no es menos cierto que sin la existencia de un espacio público no interestatal no hay posibilidades de pensar perspectivas democráticas para la Unión Europea. Un espacio público europeo quiere decir un escenario deliberativo y decisional compartido y eso se hace muy difícilmente compatible con un proceso permanente y abierto de integración.

En parte, esto podría ser soslayado con una decidida voluntad política, en la dirección de configurar ese espacio público europeo, por parte de los estados y las instituciones comunitarias; pero tal cosa no se ha producido y, más bien, al contrario, el proyecto político de la Unión aparece cada vez más explicado por *lo realmente existente* y menos por las perspectivas y previsiones de dar soluciones a un sistema incompleto y desequilibrado.

Estas y otras cuestiones pueden formar parte de los escenarios post-referéndum como una invitación para encontrar alternativas a una situación cuyo desenlace se vive hoy con una incertidumbre no conocida en otros momentos. Y esto, viniendo de la historia de la UE es, sin duda, mucho decir.

Bibliografía

ⁱ Comisión Europea (2005), *La Constitution européenne: sondage post-référendum en France*. Flash Eurobarómetro 171.

ⁱⁱ Eurobarómetro nº 55 *L'Opinion publique européenne face à l'élargissement de l'UE, à la Monnaie Unique et au futur de l'Europe*.

ⁱⁱⁱ Weiler H. H., Joseph (1995), *Idéaux et construction européenne en Tèlò*, Mario, *Democratie y construction européenne*. Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas.

^{iv} Weiler H. H., Joseph (1995), *Europa fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates nº 59. Madrid.

^v Schmitter, Philippe C., *Come democratizar L'Unione Europea e perché*. Il Mulino, Bologna, 2000. Página

Notas

* Pedro Chaves es Profesor de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid (España). Agradezco a los compañeros y compañeras del *Grupo de Estudios para los Países del Este y entorno Internacional* del Instituto Complutense de Estudios Internacionales sus observaciones y sugerencias. Naturalmente, la responsabilidad por los contenidos del artículo me corresponde sólo a mí.

¹ La palabra utilizada en Chile para referirse a este oficio es *gásfiter*. (N.d.E.).

² Esta es la tesis defendida por Paúl Magnette (2003) en *Le régime politique de l'Union Européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.

³ Citado en Sidjanski, Dusan, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Ariel, Barcelona, 1998, pág. 22.

⁴ Expresión usada por Loukas Tsoukalis (2004) en su libro *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*, Paidós Estado y Sociedad nº 17, Barcelona.