

La democracia en Europa

Larry Siedentop

Siglo XXI de España Editores, maio 2001

O autor defende nesta obra a urxente necesidade de profundar nos temas políticos fundamentais que xurdiron por mor do proceso de unificación europea. Tomando a inspiración das ferventes discusións que precederon o nacemento do Goberno federal nos Estados Unidos de América, Larry Siedentop investiga qué podemos razoablemente esperar e qué podemos temer dunha Europa unida. Así mesmo, contrapón o pensamento dos grandes teóricos do goberno supranacional, como Montesquieu e Tocqueville, cunha análise profunda e crítica da Europa contemporánea. A pesar da hostilidade profunda entre os euroescépticos e os partidarios dunha Europa unida, os contornos do discurso político serio xa foron esbozados. Mentres que os escépticos falan de soberanía nacional e invocan o espírito de resistencia dos tempos de guerra, os eurófilos abrazan o idealismo da eurozona.

Siedentop razoa que só sobre a base dunha constitución publicamente discutida e consensuada poderase construír unha Europa capaz de estar á altura das presións que haberá que soportar, e manifesta que o movemento cara á integración europea, que xa se iniciou, cambiaranos a todos. Depende de nós, di Siedentop, asegurarnos que sexa para ben.

Larry Siedentop examina a través do libro se é factible o goberno representativo nun espacio físico tan extenso como é Europa, así como a homoxeneiza-

ción da diversidade humana e cultural de Europa. Explora as ameazas para a autonomía local e a liberdade individual, e anatomiza as moi diferentes culturas políticas da Gran Bretaña, de Francia e de Alemaña. Propón a discusión pública dunha constitución europea e comunmente establecida que sexa a columna vertebral dunha Europa democrática.

A Unión europea é unha cuestión pouco opinable: a insignificancia de Alemaña ou de Francia, non digamos de España, comparadas ós Estados Unidos, o Xapón, a China, a India ou o Brasil, borra do mapa os europeos se non se logra a súa unidade. Non un acordo, un mercado ou unha confederación senón unha verdadeira unidade: cun só centro de decisión para as grandes materias políticas, económicas, defensivas...

A premisa que Larry Siedentop propón é que a base firme para a Unión europea sexa o «constitucionalismo liberal», o patrón dos Estados Unidos de América.

Siedentop é un federalista convencido, é dicir, el cre nunha forma de estado fundada nunha doutrina liberal de dereitos humanos, coa regra da lei que garanta a igualdade dos individuos, e con garantías fortes para a autonomía local. Pero el faise a pregunta esencial: cómo se pode acadar isto en Europa sen unha discusión axeitada sobre os principios desta construción e sen un calendario que permita a supervivencia das diversas culturas políticas nacionais e o espírito cívico destas.

Siedentop precisa que tres tradicións políticas radicalmente diversas están nunha confrontación disfrazada en parte polo enredo francoxermano, en parte polos modos consumistas que empobrecen o pensamento político. O modelo británico, informal (constitución non escrita), que confía nunha madeixa ininterrompida do desenvolvemento e do consentimento institucional, é «radicalmente confuso» e inexportable. O modelo alemán, o federal, é meta dos estados europeos máis pequenos. Mentres que o modelo francés, altamente centralizado e burocrático, dominado pola elite administrativa e política, está xa instalado no soto europeo, e que debe se-lo gañador en calquera progreso rápido cara á unificación europea.

O autor sostén que Alemaña é a propulsora da unificación europea, excepto no sentido de que a unificación alemana foi primeiro ralentizada e despois propulsada por Francia. Na análise implacable de Siedentop, a clase política francesa emerxe como a conductora verdadeira na busca da vantaxe económica e política de Europa, e da identificación de «Europa» como extensión de Francia.

Siedentop non abandona a idea de que Europa poida inventar unha nova forma política consistente «en algo máis ca unha confederación, pero menos ca unha federación (de estados soberanos)». Pero proporciona unha morea de razóns para crer que a situación verdadeira é que as elites de Europa están a destruí-la mesma base democrática do consenso entre culturas políticas establecidas, cun proceso de integración conducido esencialmente polos medos e ambicións de Francia.

Algúns dos ataques de Siedentop están centrados en aspectos moi concretos, por exemplo:

- A ausencia dunha clase política europea.
- A ausencia de cidadáns europeos, dunha linguaxe común e dunha opinión pública europea.
- A lexitimidade democrática está en risco.
- A responsabilidade democrática é a miúdo superficial.
- Carencia dunha cultura do consentimento.

Siedentop non é contrario ó modelo francés. Polo contrario, el ve a política rexional francesa cun potencial de converterse pausadamente no modelo de integración europea. Afirmar que «os franceses teñen máis que dar a Europa porque cren nunha Europa cultural»; porque «saben o que desexan», e debido á experiencia gañada na súa acertada transición dende as ruínas dos tempos da guerra. Sen embargo, critica sen piedade os métodos para conseguilo seu modelo de Europa. Siedentop é absolutamente preciso en canto ós riscos terribles de ir demasiado rápido. Non debemos esquecernos de que foi necesaria unha guerra civil para crea-la Constitución americana.

Non é doado afastarse do enfoque que afirma que a democracia e o estado-nación están atados un ó outro. O debilitamento do estado-nación por un proceso de internacionalización é, do mesmo xeito, un debilitamento da democracia. Ata o de agora, non lles puídemos aplica-los principios da democracia ós espacios políticos máis alá do estado-nación.

Europa nunca foi máis estable e democrática en toda a súa historia. ¿Por que esas eivas de lexitimidade democrática cando os gobernos elixidos se reúnen nun ámbito europeo e toman decisións colectivas? Os mesmos gobernos que gozan de lexitimidade democrática no nivel nacional adoptan regras autoritarias cando actúan nun nivel europeo. Non existiría ningún déficit democrático nas políticas colectivas consensuadas nun nivel comunitario se se respectan os propios procedementos democráticos nacionais.

É necesario, segundo o autor, afirmar que a internacionalización e a integración non comezan alí onde o estado-nación remata, vai máis alá. A media de nacionais estranxeiros nas sociedades europeas é de case o 6%. Alemaña ten tres millóns de musulmáns. Os estranxeiros en cidades como Frankfurt, Hamburgo, Múnic e Berlín representan cerca do 25%, e o mesmo na maioría das outras grandes urbes europeas. Os límites entre a esfera nacional e internacional non están moi claros, excepto quizais en termos legais. As dúas esferas solápanse cultural, social e economicamente.

Obviamente levará un tempo acordar unha constitución formal. Incluso se os traballos comezan este ano 2002, o proceso precisará polos menos dunha década para xerar un consenso sobre o que se veu denominando a *finalité de l'Europe*.

É inverosímil que a meta ambiciosa de crear unha federación europea se poida acadar entre hoxe e o 2004, data en que a próxima Conferencia intergubernamental

mental (CIG) terá que proporcionar-lo marco institucional para unha Unión europea ampliada. Antes do 2010 –se se asume que o proceso da ampliación se moverá cara adiante tal como está previsto– 12 países máis poden ser membros da Unión europea. Iso non inclúe Turquía, outro membro potencial da UE. A ampliación cara ó leste fixará un novo *tempo* político e económico e os arranxos institucionais e culturais necesitarán flexibilidade.

A análise que fai Siedentop, modelada a partir da *gran discusión constitucional* levada a cabo polos pais fundadores da Constitución americana, e descrita diafanamente por Alexis de Tocqueville na súa obra *A democracia en América*, terá probablemente un dos desafíos máis profundos para a convención constitucional, na CIG do 2004, en que se procurará pavimenta-la base para a ampliación europea.

A análise que fai Siedentop da Unión económica e monetaria (UEM) é, claramente, a parte máis débil do seu libro. A súa discusión dos aspectos económicos da integración europea é superficial e ideolóxica. Para el, a UEM, é un concepto marxista que demostra unha especie de determinismo vulgar. É certo que Europa necesita ser un proxecto de revitalización democrática, tanto no ámbito nacional coma europeo, pero o que Siedentop chama «*economism*» non é, en absoluto, un perigo para a democracia. As regras e regulamentos económicos non son máis cá cola de contacto dos estados membros europeos entre eles. Isto ten máis que ver con Adam Smith e nada con Karl Marx.

Ó contrario do que Siedentop suxire, non é verdade que non haxa unha gran discusión sobre un estado federal e un constitucionalismo liberal para Europa. Alemaña foi un dos estados que máis activa e notablemente explicou a súa posición, tanto no que concirne á ampliación, coma respecto á necesidade dunha constitución para Europa. Non é demasiado difícil de explicar por qué para Alemaña a ampliación é a mellor ocasión de crea-las condicións para a estabilidade permanente das súas fronteiras. Os mercados do leste estarán abertos outra vez, pero esta vez, sen as friccións do pasado. A participación alemana no discurso constitucional é nova, polo menos de xeito oficial, xa que este era un traballo que ata o de agora estaba limitado ós profesionais –federalistas–, non ós funcionarios do goberno.

O chanceler Gerhard Schröder e o ministro de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, levaron adiante os seus deseños para Europa. Isto demostrará que Alemaña gañou confianza no seu modelo de democracia e que este modelo pode ter validez nun nivel europeo.

É verdade que Europa pode inventar unha nova forma política, algo que non se conformará coas confederacións tradicionais ou co modelo do federalismo americano. Neste sentido, afirma Siedentop, aínda non témo-lo nome para o resultado.

Algúns preto do Goberno británico concluíron que «intergubernamentalismo» é agora o nome do xogo, e quen pode e debe domina-la Comisión é o Consello de Ministros, dun xeito que non puido facer a finais dos 80 e primeiros 90.

Siedentop critica a subordinación da discusión política á discusión económica, o que crea unha crise de lexitimidade democrática. Defende a necesidade de conecta-lo proxecto europeo coas culturas políticas nacionais e as clases políticas nacionais coma unha prioridade.

Un senado europeo integrado polos membros dos parlamentos nacionais podería contribuír a este proceso, especialmente se un dos seus deberes principais fora o de resistirse á centralización innecesaria de Bruxelas. O «principio de subsidiaridade» cómpre estar dotado dalgúns resortes institucionais se desexa ser eficaz. Así mesmo, sería necesaria unha «carta de competencias» que proporcionarían unha base formal para limita-la centralización.

Aquí é onde é útil o federalismo americano, non porque poida ser imitado, senón porque cómpre centrármola atención nos revestimentos centrais da construción de Europa hoxe: ¿como pode ser limitado o grao de centralización requirido para a integración política e económica, e ser, ó mesmo tempo, suxeito formalmente á responsabilidade democrática?

Por outra banda, albíscase unha creba para o proxecto francés. O desafío de amplía-la Unión europea presenta unha ameaza para o modelo preferido dos franceses. Unha delas, exposta polo Sr. Chirac recentemente, é que os pioneiros de Europa presiónen a continuación por unha integración máis profunda. Non é unha casualidade que o calendario da UE se elaborara de xeito que Francia ocupe a cadeira presidencial mentres se produce a ampliación e se lle fai fronte a un novo tratado elaborado en Niza. Nin é unha casualidade que os franceses comezaran a impulsa-la importancia das fronteiras para Europa. A carencia de entusiasmo por parte francesa a penas é disimulada polo que respecta á ampliación.

A UE creou un mercado único europeo, unha Unión económica e monetaria (excepto para Suecia, Dinamarca e o Reino Unido) e xa temos unha moeda única. O marco desapareceu. O franco e outras moedas tamén.

¿A creación do euro conducirá á creación dun estado europeo? Siedentop presenta dúas posturas: por unha banda os integraciónistas, que cren que unha moeda común non pode sobrevivir sen un «gobierno económico»; e os antiintegracionistas, especialmente na Gran Bretaña, que temen que isto poida suceder.

Máis alá das regras elementais do pacto común de estabilidade e modernidade (criterios de converxencia en canto a déficit e gasto público), o éxito do euro non depende do mesmo nivel de impostos directos en tódolos países membros e dun sistema de recursos transferidos dos ricos ós pobres (fondos estruturais). O euro pódese considerar, non como o paso decisivo cara ó «federalismo europeo», senón simplemente como o paso final na creación dun só mercado europeo.

Tendo en conta o dito, é absolutamente probable que nos vindeiros anos, atoparémonos invitados para artellar algo que algúns poidan chamar unha constitución europea. As capacidades dos diversos niveis de goberno serán fixas. Os tratados serán postos en orde. Todo isto será saudado con fanfarras nuns países e detestado polos outros. Mentres, os tendóns da Unión europea serán afrouxa-

dos pola ampliación a 25 estados, o que supón 100 millóns máis de cidadáns europeos.

A análise de Siedentop está fundada na convicción de que as institucións constrúen culturas. Pero ¿é se a relación funciona doutro xeito? ¿E se, pola contra, realmente son as culturas as que constrúen as institucións?

O idealismo pode conducirnos á creación de institucións que son rexeitadas polas culturas que pretenderon construír, ou de institucións baleiras porque están fóra da realidade desas mesmas culturas.

Hai, sen embargo, pouco perigo de que iso suceda. Europa seguirá a se-lo que foi sempre, unha proxección dos intereses e das preocupacións dos seus estados membros. Xa porque carecen de idealismo, xa porque teñen unha experiencia demasiado amarga dos seus perigos, o *demos* europeo esixe que Europa se converta en algo máis.


Europa ímponse, si, pero a súa verdadeira unidade só pode facerse por un camiño: o camiño contrario ós subterfuxios cos que se finxe ás veces unha inmaculada e inexistente soberanía. Pero a vella soberanía nacional ideada por Jean Bodin en 1560, cede hoxe parcelas e fraccións do seu núcleo duro: na emisión de moeda, na elaboración de leis, na articulación da defensa, a seguridade ou a política exterior. As políticas *comunitarízanse*, e este é o xeito, ás veces sincero, outras hipócrita, de recoñecer que se europeízan, que se unifican.

Dende hai 50 anos a Comunidade avanza, progresa, e detense. Pero non retrocede. Hoxe mesmo, nunha das horas máis baixas da Unión, discútense a marchas forzadas acerca dunha futura policía común, de servicios de intelixencia comúns, dunha forza de intervención europea de 70.000 homes que actúe en situacións de crise. A forza interna, a dinámica mobilizadora do proxecto é así. Entre tanto algúns estados finxen que nada cambiou, que todo segue igual coma antes da guerra (de 1914-1918).

A subsidiaridade xoga un papel central no funcionamento da Unión. O que poida resolverse nun nivel local decídase nese nivel local: o mesmo pode dicirse doutros niveis, rexional, nacional e supranacional.

Estamos nun mal momento de Europa. Sen liderado, condición para que algo avance no terreo político. Pero o proceso sufriu polo menos seis grandes crises e saíu reforzada de todas elas. Hai poucas semanas, a moeda única chegoulles ós petos de 300 millóns de cidadáns. Forza xurídico-política, forza económica, forza militar. Alvin Toffler traza un dos seus proféticos escenarios: o exército europeo apoiarase mañá nunha xigantesca base económica, segunda pata da tríade do poder. Entre tanto avanza en silencio a Europa científica, enerxética, fiscal... a creación dunha unión continental está chea de dificultades inmensas. Pero só se pode confiar nesa forza interna, misteriosa, indefinible, que mantén a máquina a presión dende 1952. Europa enfrontábase hai poucos meses ó desafío da súa ampliación, da súa defensa integrada, da reforma institucional. Isto supón o punto central de discusión: como se distribúe o poder. Pero estalou o 11 de setembro e con el moitos soños saltan polo aire.

A cuestión é sabe-la verdadeira intención deste experimento histórico único. O euroescepticismo e os abstractos deseños constitucionais non son a resposta. As solucións reais e as iniciativas concretas poden aclara-lo camiño. O proceso de construción de Europa debe estar caracterizado pola dispersión do poder burocrático de Bruxelas e pola responsabilidade democrática.

A brevidade dunha recensión non lle pode facer xustiza a un libro que mordaz e sinceramente atravesa non só o fardo da construción europea, senón tamén o envoltorio da democracia en América, e o conflito entre as ideas liberais occidentais e o fundamentalismo musulmán, remontándose ás súas raíces filosóficas. As trabes de Siedentop son ás veces demasiado elegantes, demasiado hegelianas, absolutamente correctas, pero o son dos piares e a viaxe pola súa arquitectura fascinan pola súa dialéctica. O seu libro pode ter incluso a capacidade de rescata-la arte perdida do pensamento político británico. 

Juan M. González Hiltner

Politicólogo



NORMAS PARA A PRESENTACIÓN DE ORIXINAIS

1. Os traballos serán orixinais, non publicados nin total nin parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografiadas a dobre espacio nunha soa cara e numeradas, e incluírán, de se-lo caso, e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterà abreviaturas nin notas.
5. Incluíranse co título do artigo catro ou cinco descritores a través dos que se poida clasificarlo artigo.
6. Baixo o título colocarase o nome do autor ou autores, e incluírase ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras, sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañarase a versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolleranse ó final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:

Libros:

AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.

Artigos:

AUTOR (ano): Título do artigo, título do libro ou nome da revista, volume e número, paxinación, editorial, lugar.

Nos casos de máis dun traballo do mesmo autor e ano, a este engadiráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).

As citas, nas notas de páxina, remitiranse á bibliografía final indicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.

12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismos, revistas, etcétera), incluírase o seu listado detrás da bibliografía.
13. Achegaranse o enderezo postal e o teléfono dos autores e a data de remisión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, para tódolos efectos.
15. Os autores comprométese a corrixi-las probas de imprenta nun prazo de sete días, e enténdese que, noutro caso, se outorga a conformidade co texto que aparece nelas. Non se poderá modificar substancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:

Revista Galega de Administración Pública

EGAP

Pol. das Fontiñas, rúa Madrid, 2-4
15707 Santiago de Compostela.
Galicia. España.