

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.**



**“LA FORMACIÓN DE UNA ESFERA PÚBLICA TRANSNACIONAL: UN  
ESTUDIO DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES PRESENTA**

**JOSÉ CARLOS LEÓN VARGAS**

**MÉXICO, D.F., 2004**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A ti madre, mujer tenaz que con tu ejemplo me has enseñado a utilizar el sentido común, a trazar metas en la vida y esforzarme hasta cumplirlas. A través de tu fuerza y voluntad, me has transmitido el amor que me mueve cada día.**

**A ti padre, tu dedicación y disciplina nunca han estado peleadas con la sencillez y la bondad que me has mostrado desde pequeño. Contigo aprendí que la felicidad es valorar lo que tenemos, para poder alcanzar nuevos horizontes.**

**A mi hermano Alejandro; amigo y compañero de tantos años, cuya carrera personal y profesional ha sido más que un camino a seguir; tu carisma y la pasión por vivir me han inspirado desde niño.**

**A las familias León Ramírez y Vargas Guzmán, su cariño y afecto nunca me harán olvidar la tierra donde nací, el calor de Oaxaca que se siente en el corazón.**

**Al profesor Ilán Bizberg, gracias por su apoyo y paciencia en este largo proceso de elaboración de la tesis.**

**Al profesor José Fernández Santillán, en recuerdo del abuelo y maestro Norberto Bobbio, que aún después de partir continúa enseñándonos tantas cosas.**

**Al profesor Reynaldo Ortega, agradezco infinitamente su participación como sinodal durante el examen profesional.**

**A mis amigos y compañeros de El Colegio de México y Sciences-Po, Quetzalli Padilla, Johannes Cabannes, Alejandro Basáñez, Sonia Mañueco, Agathe Schvartz, Mathilde Félix-Paganon, Jean Francois Legal, Céline Lhoste, Gabriel Hugonot y Jorge Uribe, su presencia a lo largo de la carrera fue más que una compañía en un salón de clases. Su amistad, su apoyo y los momentos que transcurrimos juntos fue el mayor aprendizaje que pude obtener en estos años. Votre compagnie, les moments vécus ensemble et vos sourires constituent sans doute l'un des plus beaux trésors que j'ai jamais acquis dans**

ma vie. Sans votre patience et votre soutien, ce mémoire de recherche n'aurait pas pu avoir aucun sens.

A mis queridos amigos del Club del 3, Pedro Constantino, Carlos Chagoya y Pedro Carlos Zamora, por todas las aventuras que hemos vivido juntos. Su simpatía y amistad son el tesoro más grande que he encontrado.

To my dear friend Victoria. I thank you for being in touch with me despite the distance throughout these years. You have thought me that communication is essential in our lives. This thesis constitutes only a brief attempt to affirm that we can live more peacefully when we communicate, when we share our ideas, when we discuss our problems together...

A mi amiga Lucía Carrasco, por compartir tantas ideas, miedos y sonrisas en estos últimos dos años. Porque en el futuro las cosas sean menos relativas.

Alla famiglia Bobbio-Ugo; Marco, Lucia, Simone, Emanuele e Federico, avete lasciato in me una scia di affetto che non dimenticherò mai. Anche se la distanza ci separa, so che i momenti trascorsi insieme ci terrà ancora molto vicini. Vi ringrazio di tutto quello che avete fatto per me e il calore con il quale mi avete accolto a Torino.

A mis compañeros del Consulado Mexicano en Milán, Italia. Un especial agradecimiento a mi amiga Carmen Bernal por enseñarme que la preparación profesional debe estar acompañada siempre de valores. A la Embajadora Sandra Fuentes Bérain, por darme la oportunidad de colaborar en la Oficina de Promoción de México en Europa.

A la fe, porque me sigues manteniendo de pie.

México, D.F., Abril de 2004

## ÍNDICE

<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b> .....	<b>1</b>
<b>1 <u>EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO, ELEMENTOS PARA SU ESTUDIO</u></b> .....	<b>16</b>
1.1 EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO, UN RETO CONTEMPORÁNEO PARA LA UNIÓN EUROPEA.....	16
1.2 LA TESIS CLÁSICA SOBRE EL DÉFICIT.....	17
1.3 LOS COMPONENTES DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO: ESBOZANDO ALGUNAS DEFINICIONES.....	25
1.4 EL PAPEL DE LA LEGITIMIDAD EN EL CONTEXTO DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....	32
<b>2 <u>ENTENDIENDO LA ESFERA PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA</u></b> .....	<b>39</b>
2.1 LA IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE ESFERA PÚBLICA EN EL ÁMBITO EUROPEO.....	39
2.2 MERCADOS GLOBALES Y DEMOCRACIA NACIONAL: DOS DICOTOMÍAS.....	42
2.3 LA REVISIÓN DEL CONCEPTO DE ESFERA PÚBLICA.....	46
2.4 UN MODELO INTERDISCURSIVO DE LA ESFERA PÚBLICA.....	53
<b>3 <u>LA COMITOLOGÍA Y EL PARLAMENTO A LA LUZ DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA</u></b> .....	<b>59</b>
3.1 LA COMITOLOGÍA, ¿DEMOCRACIA SUSTITUTIVA?.....	59
3.2 LA COMITOLOGÍA COMO GOBERNANZA LEGÍTIMA.....	64
3.3 MEJORANDO LA RACIONALIDAD POLÍTICA.....	65
3.4 LOS COMITÉS, LA CIUDADANÍA Y LA DELIBERACIÓN EN UNA ESFERA PÚBLICA.....	68
3.5 EL PARLAMENTO EUROPEO ¿UN PÚBLICO FUERTE?.....	74

<b>3.6 ¿CUALIDADES DELIBERATIVAS?.....</b>	<b>76</b>
<b>3.7 EL PARLAMENTO EUROPEO, ¿UN AUDITOR DE LA DEMOCRACIA?.....</b>	<b>79</b>
<b>3.8 LA INTERACCIÓN CON LOS CIUDADANOS, UN VÍNCULO DÉBIL.....</b>	<b>84</b>
<b>3.9 SIN IDENTIFICACIÓN E INTERACCIÓN NO HAY ESFERA PÚBLICA.....</b>	<b>90</b>
<b>4 <u>EL PAPEL DE LAS CONVENCIONES EN LA DELIBERACIÓN</u></b>	
<b><u>PÚBLICA EUROPEA.....</u></b>	<b>94</b>
<b>4.1 DEMOCRATIZANDO LO INÉDITO.....</b>	<b>95</b>
<b>4.2 LA NATURALEZA DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA: LA</b>	
<b>CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES.....</b>	<b>99</b>
<b>4.3 EL IMPACTO DE LA PRIMERA DELIBERACIÓN EUROPEA: ¿LA CREACIÓN DE UNA</b>	
<b>ESFERA PÚBLICA EN LA UE?.....</b>	<b>102</b>
<b>4.4 LA DELIBERACIÓN PÚBLICA: ENTENDIENDO LOS RASGOS DEL ESPACIO PÚBLICO</b>	
<b>EUROPEO VIS À VIS LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE.....</b>	<b>104</b>
<b>4.5 REFORZANDO LA LEGITIMIDAD EN LA UE POR MEDIO DE LAS PRÁCTICAS</b>	
<b>DELIBERATIVAS.....</b>	<b>106</b>
<b>4.6 LA ELABORACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES, UNA</b>	
<b>DELIBERACIÓN NO SIN BEMOLES.....</b>	<b>108</b>
<b>4.7 LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA 2002-2003.....</b>	<b>111</b>
<b>4.8 FILADELFIA Y LAEKEN, ¿QUÉ SE ESPERABA DE LA CONVENCIÓN?.....</b>	<b>119</b>
<b>4.9 CONVENCIÓN Y ESFERA PÚBLICA, CREANDO UNA COMUNIDAD DE COMUNICACIÓN</b>	
<b>MÁS QUE DE DEBATE, UN PRIMER PASO.....</b>	<b>123</b>
<b>4.10 CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>132</b>

<b>5</b>	<b><u>ORGANIZANDO LA SOCIEDAD CIVIL EN LA UNIÓN EUROPEA</u></b> .....	<b>138</b>	134
	<b>5.1 HACIA DÓNDE SE DIRIGE LA CIUDADANÍA SUPRANACIONAL: ENTRE EL LIBERALISMO Y EL ESTADO BENEFADOR</b> .....	<b>138</b>	137
	<b>5.2 SOCIEDAD CIVIL EUROPEA, UN CONCEPTO QUE INTENTA AUTODEFINIRSE</b> .....	<b>144</b>	145
	<b>5.3 EL FORO PERMANENTE DE LA SOCIEDAD CIVIL</b> .....	<b>147</b>	148
	<b>5.4 EL LOBBYING O CABILDEO EN LA UNIÓN EUROPEA, ¿REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA O EXPERIENCIA TÉCNICA?</b> .....	<b>154</b>	155
	<b>5.5 CÓMO SE LLEVA A CABO EL CABILDEO</b> .....	<b>158</b>	157
	<b>5.6 LA IMPORTANCIA DEL CABILDEO EN LA UE</b> .....	<b>160</b>	161
	<b>5.7 UN DIÁLOGO SOCIAL INSTITUCIONALIZADO</b> .....	<b>164</b>	165
	<b>5.8 LOS ASPECTOS NORMATIVOS Y EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN EL PROCESO LEGISLATIVO</b> .....	<b>167</b>	168
	<b>5.9 ¿QUIÉNES SON LOS INTERLOCUTORES SOCIALES?</b> .....	<b>178</b>	171
	<b>5.10 LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES</b> .....	<b>174</b>	175
	<b>5.11 LOS PARADIGMAS DE LA REPRESENTACIÓN, DIFERENTES MODELOS</b> .....	<b>178</b>	179
	<b>5.12 CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	<b>181</b>	182
<b>6</b>	<b><u>CONCLUSIÓN</u></b> .....	<b>184</b>	185
	<b>6.1 EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UE, ¿HASTA DONDE LLEGA EL MITO?</b> .....	<b>184</b>	185
	<b>6.2 LOS ESPACIOS PÚBLICOS, ¿SON TODOS IGUALES?</b> .....	<b>187</b>	188
	<b>6.3 EL DEMOS NO ES PREVIO, SINO CONTEMPORÁNEO A LA DELIBERACIÓN</b> .....	<b>196</b>	197
	<b>6.4 EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	<b>198</b>	199
<b>7</b>	<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b> .....	<b>203</b>	204

## INTRODUCCIÓN

Desde la antigüedad, el tema de la democracia ha estado presente en la vida política del hombre. A partir del siglo XVIII con la llegada de la Ilustración y la revolución de 1789, se le da un nuevo matiz a esta teoría, haciendo del individuo ya no el espectador religioso, sino el forjador de su propio destino. Esta concepción del hombre libre y soberano, ha permanecido hasta nuestros días. Sin embargo, hoy se habla de democracia en muchos sentidos; se dice que un gobierno es más democrático que otro si el número de personas que participan en la toma de decisiones es grande, o bien, si los representantes de la ciudadanía cumplen con lo que prometen. La palabra democracia ha pasado a ser parte del lenguaje común; con ella intentamos decir igualdad, común denominador, mayoría, libertad de expresión, buen gobierno y un sin fin de sinónimos que constituyen parte de la idea de la democracia pero no aclaran su significado.

La definición de democracia es un asunto que se ha tratado infinidad de veces en la historia del pensamiento. Platón describió la democracia como el gobierno de la mayoría que, debido a un exceso de libertad, debía convertirse en tiranía para poner orden en la comunidad.<sup>1</sup> Aristóteles también la menciona en su Política y la ubica dentro de las formas malas de gobierno, porque sólo opera para beneficio de los pobres. Nicolás Maquiavelo la identificó con su modelo de república en El Príncipe; Montesquieu afirmó que los cimientos de la virtud democrática son el amor a la patria y la igualdad (Del espíritu de las Leyes); Rousseau, por su parte, decía que en la democracia se confía el gobierno a todo el pueblo o a su mayoría (El Contrato Social). Hobbes comparó la democracia con la asamblea de todos, la aristocracia con una

---

<sup>1</sup> La República, trad. Francisco Larroyo, México, Porrúa, 1993, 555b-569c.

asamblea de pocos y la monarquía con un solo hombre (Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil).

Pasando por las ideas de John Locke y de Kant, quien afirmó que la democracia es el gobierno en el cual todos juntos mandan a cada uno y a sí mismos, la democracia ha sufrido evoluciones de acuerdo a la época y a la sociedad en que se desarrolla.<sup>2</sup> Es precisamente esta transformación en la idea de la democracia lo que me llevó a estudiar el caso europeo.

El tema se ha discutido no pocas veces en la Unión Europea a nivel institucional. Sin embargo, es reciente la crítica ciudadana sobre el funcionamiento de este sistema político transnacional. A partir de las diferentes reformas introducidas por el Tratado de Maastricht, Holanda, en 1993, la Unión Europea modificó su estructura institucional para hacerla más inclusiva por la vía parlamentaria. El resultado de estos cambios fue un incremento gradual no sólo en la participación de los europeos, sino también en la publicidad de la UE a nivel continental. Las críticas también han ido en aumento. Poco después de la firma del Tratado de Maastricht, la Corte Federal Alemana emitió una resolución con respecto a la Unión Europea que decía:

No hay un demos europeo – nación o pueblo. Ni el elemento subjetivo (el sentimiento de una identidad colectiva y una lealtad compartidas) ni tampoco existen las condiciones objetivas (la clase de homogeneidad de las condiciones etnonacionales de las cuales un pueblo depende) que podrían crear tales sentimientos. Las relaciones pacíficas largas, con un estrecho intercambio económico y social no

---

<sup>2</sup> En la primera parte de su tesis doctoral, José Fernández Santillán hace una extensa revisión de todos estos autores (y muchos más), que hablaron sobre la democracia en sus diversas obras (Filosofía de la democracia, México, UNAM, s.a., pp. 1-40).

deben ser confundidas con los lazos de solidaridad y nacionalidad forjadas por el idioma, la historia, la etnicidad, entre otros aspectos.<sup>3</sup>

Tenemos frente a nosotros, pues, un proceso de integración que aún no ha culminado, y que incluso ha cobrado fuerza en los últimos años gracias a la unión monetaria, económica y al aumento de las competencias comunitarias; lo cual hace que hoy la UE tome decisiones que afectan de modo directo a más de 500 millones de europeos.

Para Norberto Bobbio, "[l]a democracia es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados."<sup>4</sup> Empero, el mismo filósofo italiano advertía también los peligros en un sistema democrático donde los canales de participación superan a los canales de respuesta gubernamental. Así, el ampliar los espacios de participación democrática hace que las demandas de la ciudadanía aumenten. De esta manera se establece un vínculo entre burocracia y democracia. A mayor democracia, mayor burocratización, pues mientras más sea el número de votantes y mayores los espacios, se tendrán que crear más instituciones que den respuesta a las necesidades de la población. Todo esto hace que aumenten las demandas constantemente (hay más

---

<sup>3</sup> Citada en Joseph Weiler, Ulrich Haltern y Franz Mayer, European Democracy and Its Critique. Five Uneasy Pieces, New York, Jean Monnet Center Working Paper, 1995, p.

6. Todas las traducciones son mías.

<sup>4</sup> El futuro de la democracia, trad. José Fdz. Santillán, México, FCE, 2ª reimp., 1997, p.

canales de petición), teniendo como resultado un "fenómeno de sobrecarga" en el que la demanda es fácil y la respuesta es difícil.<sup>5</sup>

Lo anterior se torna aún más complicado dadas las características de un sistema político novedoso. La Unión Europea, una estructura supranacional con competencias mayores a las de una organización internacional, pero sin llegar a constituir un Estado federal, ha logrado subsistir por más de cinco décadas no sin altibajos, pero integrando cada vez más políticas que hace años eran exclusivas de los países. En este contexto, se ha llegado a hablar incluso de la paradoja en la integración europea; es decir, la existencia de una fuerza centrípeta que promueve la unidad y la homogeneidad europea en los ámbitos políticos, culturales y económicos, frente a un movimiento centrífugo que defiende las diferencias no sólo a nivel estatal, sino dentro de cada país miembro.

Otro elemento, el de la ciudadanía europea, también se volvió determinante al momento de definir el objeto de estudio. Y es que la idea de libertades civiles y obligaciones jurídicas de los habitantes es una cuestión analizada constantemente en el ámbito de un Estado-nación, pero menos cuando se trata de un caso supranacional. El desarrollo de la personalidad en su estado civil, tiene lugar bajo la influencia de un entorno político que comprende un conjunto de instituciones y otros factores de socialización. También influyen las condiciones no políticas en las cuales el individuo madura, como la familia, los clubes, la escuela, la iglesia, el arte, la cultura y los medios de comunicación. En el contexto de la Unión Europea, definir los campos donde la ciudadanía se va desarrollando no es tarea sencilla. De hecho, es posible decir que Estado-nación y Unión Europea son espacios que conviven permanentemente y con

---

<sup>5</sup> Norberto Bobbio, Liberalismo y Democracia, trad. de José Fernández Santillán, México, 1998, FCE, 5ª reimp., pp. 104-105 y El futuro de la Democracia, trad. de José Fernández Santillán, México, FCE, 2ª reimp., 1997, pp. 33-34.

diferentes intensidades. La existencia de competencias exclusivas, complementarias y coordinadas en los tratados de la Unión Europea ejemplifica sin duda los tipos de interacción entre un país miembro y Bruselas.

Por esta razón, el estudio de la democracia o cualquier otro tema vinculado a la UE, debe tomar en cuenta al menos tres esferas: la supranacional o comunitaria; la nacional, y la regional o local. Sin duda un estudio que oscile entre estos tres ámbitos tendrá una limitación clara; a saber, la pérdida de especificidad en alguno de los campos. Sin embargo, la amplitud del estudio permite entender mejor los problemas asociados a la democracia en la Unión Europea.

Del mismo modo, el examen del déficit democrático europeo se inserta en un debate más amplio sobre la democracia como forma de gobierno y sobre los cambios que sufre la democracia cuando se traslada a un ámbito supranacional. En este sentido, los problemas que aquejan a la democracia europea no pueden pasar inadvertidos por el estudioso de las relaciones internacionales, pues la problemática que se presenta en esta tesis atañe también a otros procesos de integración que se llevan a cabo en diversas regiones del globo.

El análisis de la democracia europea no puede alejarse del todo de los referentes teóricos aplicados al Estado-nación, ente político que aún constituye uno de los pilares de las relaciones internacionales. Pero tampoco el estudio de la UE debe equivaler a una simple transposición de la teoría del Estado a un ámbito supranacional. Cuando se estudia un sistema político novedoso, la práctica y la teoría no sólo se valen del pasado para aprender, también encuentran como punto de referencia las novedades introducidas por un mecanismo político que, a lo largo de las últimas décadas, ha puesto en tela de juicio elementos de teorías tan investigadas como la democracia. Al estudiar la democracia en la Unión Europea, no se estudia un hecho aislado, se están analizando las

bases de la democracia y las reformas que ésta debe llevar a cabo para subsistir como teoría política y modo de vida. Se está entendiendo y tejiendo, en buena medida, el futuro de la democracia en los albores del siglo XXI.

Ahora bien, un estudio de la democracia europea se encontraría incompleto si no se definen los límites del objeto de estudio, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Acercarse a la democracia como teoría es una empresa que iría más allá de las páginas de esta tesis. Mi intención, por tanto, es la de concentrarme en el o los espacios públicos de deliberación en el ámbito europeo.

Dada la existencia, desde hace algunos lustros, de una crítica sobre el déficit democrático, una de mis motivaciones iniciales fue la de indagar en qué consiste el o los déficits de democracia en la Unión Europea. Sin embargo, dilucidar únicamente los elementos que componen esta problemática no me permitiría entender las raíces del déficit. De ahí mi interés por la cuestión de la esfera pública; es decir, el espacio social en el que los miembros de una sociedad discuten los asuntos de interés común y forman la opinión pública con respecto a dichas cuestiones políticas que atañen al grupo. Argumento, entonces, que en una esfera pública los participantes clarifican y negocian sus intereses y objetivos, expresan sus demandas sociales y adoptan potenciales acciones colectivas. Las personas intercambian sus convicciones y juicios de valor, al tiempo que dan forma a una identidad colectiva sobre la base de su propio entendimiento.

Así, la idea de la creación de una identidad colectiva heterogénea se halla a lo largo de los cinco capítulos que componen este trabajo. Considero que uno de los factores que nutren, tanto en la práctica como en la teoría, la noción de un problema de democracia en la UE, se debe precisamente a que los espacios de deliberación pública no siempre permiten a los ciudadanos expresar sus demandas sociales, adoptar

eventuales acciones políticas e intercambiar sus juicios con respecto a las decisiones tomadas en Bruselas y que repercuten en los habitantes de los quince países miembros. Más aún, tales diferencias en los espacios públicos a nivel europeo retardan, o impiden en ocasiones, el surgimiento de una sociedad civil transnacional que legitime el proceso de integración europea.

Por ello, la hipótesis que fungirá como hilo conductor de este ensayo puede formularse de la siguiente manera: La presencia de un demos europeo es un elemento que puede remediar algunos efectos del déficit democrático europeo. Sin embargo, las características de la UE hacen que una esfera pública deliberativa europea sea diferente a la de un Estado Nación. Del mismo modo, la ciudadanía europea y el proceso deliberativo que se están gestando en Europa varían de acuerdo al escenario político dentro del mismo sistema comunitario y rezagan el nacimiento de una identidad a nivel europeo. Entendiendo estas diferencias podrán comprenderse mejor, y eventualmente reformularse las bases de la democracia en la Unión Europea.

Cómo entender el déficit democrático a la luz de la esfera pública en la Unión Europea, se volvió entonces uno de los ejes principales de esta tesis. Optar por una perspectiva estatal o bien por un análisis puramente supranacional; una aproximación jurídica o un examen con variables políticas. Estudios con cada una de estas posturas pueden hallarse en la mayoría de las bibliotecas universitarias y en muchos centros de investigación. Lo mismo, empero, no puede decirse de los análisis que se valen de distintas herramientas teóricas e intentan incorporar diversas perspectivas al momento de explorar la Unión Europea.

El texto se divide en cinco apartados que separadamente tienen una coherencia propia, pero que adquieren un sentido más claro cuando se los lee en conjunto. Mi intención fue la de llevar a cabo un análisis siguiendo la metodología weberiana por

medio de un tipo ideal teórico que sustentara mis argumentos y me permitiera entender mejor lo que ocurre con la democracia en la Unión Europea.

En el primer capítulo intento responder a la cuestión que constituyó el móvil inicial de mi tesis, el déficit democrático. Este concepto, frecuentemente empleado en los ámbitos académicos y políticos engloba una gama tan amplia de nociones y peculiaridades que dificultan su definición y por ende, su estudio. En este sentido, si se desea entender los problemas que afectan la democracia en la Unión Europea, debe empezarse por el estudio y acotamiento de los elementos que componen dicho problema. El objetivo de las primera páginas es, por tanto, hacer una revisión crítica de las posturas con respecto al déficit democrático para indagar por qué la esfera pública europea es uno de los ámbitos donde el problema de democracia se presenta de manera recurrente.

En un segundo tiempo, se opta por el estudio de la esfera pública europea; punto de encuentro entre la sociedad civil y las instituciones comunitarias, y elemento fundamental de una democracia deliberativa. La selección de este marco teórico no fue un evento aleatorio. Dado que mi objeto de estudio lo constituyen los espacios donde los europeos toman (con mayor o menor intensidad) parte en el proceso decisorio de la UE, mi intención fue la de hallar un referente teórico que explicara este fenómeno. Las teorías consociacionales, utilizadas por Arendt Liphjart, son útiles para entender los sistemas multi étnicos o sociedades altamente divididas. Para este autor, la negociación y el consenso permiten solucionar un conflicto político, mucho más que el recurso al voto mayoritario. No obstante, el hecho de privilegiar el estudio de las élites que representan los intereses de los ciudadanos dificulta el análisis de otros ámbitos deliberativos en la Unión Europea como el Parlamento, o los foros de discusión más

amplios como las convenciones que desempeñan un papel no irrelevante en la toma de decisiones y la integración europea.

Por esta razón, para comprender la gestación de una esfera pública a nivel continental, diferente a la que existe en el seno de un Estado-nación, decidí recurrir a los principios de la democracia deliberativa enunciados por Jürgen Habermas con respecto a la Unión Europea. En las páginas del segundo apartado se mencionarán las corrientes que estudian la esfera pública, a saber, el liberalismo económico por un lado, y la visión socialdemócrata por el otro; antes de dar paso a las premisas de la teoría habermasiana. Así, intentaré avanzar la idea según la cual la democracia europea debe crear una consciencia intercultural por medio de un diálogo con múltiples actores y/o grupos en un foro público institucional. En este sentido, también señalaré que no se trata de reproducir la esfera pública nacional a nivel europeo, sino el reconocimiento por parte de las instituciones de la UE de las diferencias que existen entre los ciudadanos.

La segunda parte de esta tesis se halla dividida en tres capítulos de índole empírica, sin dejar de lado algunos elementos teóricos aplicados al ámbito de la política europea. El tercer apartado se concentra en dos espacios que muestran elementos deliberativos, el Parlamento Europeo y la red de comités especializados que asisten directamente a las instituciones europeas en la elaboración y puesta en marcha de las políticas comunitarias. La selección de ambas arenas políticas no se llevó a cabo de modo aleatorio. En los diferentes artículos sobre el déficit democrático y el problema de la deliberación, tanto la comitología como el Parlamento Europeo (PE) son citados recurrentemente: la primera, como un sistema completamente cerrado donde las decisiones se toman sin consultar a los ciudadanos y recurriendo a una élite de expertos que actúa en la oscuridad de las negociaciones tecnocráticas; el segundo, como el único

representante directo de los europeos que, no obstante su importancia en términos democráticos, se halla supeditado a las decisiones de la Comisión y el Consejo.

Estos elementos me llevaron a indagar en qué consisten realmente y cuáles son las funciones de los comités y del Parlamento; intentando responder a la pregunta de si ambos foros pueden constituir una esfera de deliberación pública efectiva. En el caso de la comitología, subrayo la importancia técnica de esta red de expertos y el número considerable de decisiones, directivas y regulaciones y otros documentos legales adoptados después de haber sido analizados por los comités. Empero, también destaco las debilidades del sistema; a saber, la falta de transparencia en las deliberaciones de los comités y la poca publicidad que no motiva la participación o involucramiento ciudadano en el proceso de elaboración de políticas en la UE.

En el caso del Parlamento, la defensa frecuente de esta institución en diversas publicaciones especializadas, pero sobre todo en la prensa europea, me motivó a indagar si en realidad la idea de aumentar los poderes de este órgano comunitario es una vía adecuada para aliviar los problemas de la democracia europea. En virtud de esta interrogante, me propuse estudiar los vínculos que existen, en términos de deliberación pública, entre los europeos y el Parlamento. Evidenciando las ventajas que muestra una institución electa por sufragio universal, pero también la poca identificación y complicidad con los ciudadanos, concluyo que un foro deliberativo debe ser más amplio y guardar una relación más estrecha con los representados. Así, en un momento en el que la Unión Europea vive transformaciones no sólo geográficas sino políticas, demográficas y de variada índole, el PE parece no constituir la vía más efectiva para incentivar la participación mejorando la legitimidad de un proceso de integración a largo plazo.

En el cuarto capítulo, pues, el análisis se traslada a dos experiencias deliberativas recientes en el ámbito de la integración y la reforma en la Unión Europea, las Convenciones. En primer término enfoco mi atención a la Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea entre 1999 y el año 2000. En un segundo tiempo, analizo la Convención sobre el Futuro de Europa que redactó un proyecto constitucional para la UE entre 2002 y 2003, ante el nuevo contexto de la ampliación comunitaria. El estudio de ambas Convenciones gira alrededor de la discusión pública de los actores, la construcción de una esfera deliberativa transnacional y los efectos generales de estos foros en el contexto del déficit democrático.

Dado el método de trabajo inclusivo y la publicidad que tuvieron ambas Convenciones (principalmente la segunda, encabezada por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing), resulta necesario el examen de arenas de discusión pública que aumentan la legitimidad y transparencia no sólo de la toma de decisiones en la UE, sino también de la construcción e integración a nivel continental. Lo anterior, sin embargo, no descarta el hecho de que los habitantes algunos países se muestren más interesados que otros en los temas europeos. Así, la exploración de las Convenciones me permitirá identificar los problemas que enfrentaron estos dos intentos por democratizar la UE por medio de la discusión abierta.

Por último, el quinto apartado de este ensayo examina la manera en que se ha organizado la sociedad civil a nivel europeo. Como corolario de un estudio que intenta comprender cómo funciona la democracia deliberativa y participativa en la UE, el análisis de los mecanismos que han utilizado los ciudadanos para avanzar sus intereses se vuelve ineludible. Por ello, el capítulo se enfoca en tres ejemplos de organización civil. El Foro Social Europeo, una iniciativa cuyo objetivo es agrupar organizaciones no gubernamentales para incidir en las Conferencias Intergubernamentales que

modifican los tratados, se estudia a la luz de los logros en términos de representación de intereses, pero también tomando en cuenta las limitantes jurídicas debido a su carácter no institucional. Posteriormente, el sistema de cabildeo o lobbying en la UE se mira como una dualidad, donde la representación de los intereses ciudadanos se encuentra determinada por la experiencia técnica y la capacidad organizativa de los grupos de interés. Esta situación, hace de tales mecanismos de influencia un foro poco propicio para la deliberación, lo cual se suma a la poca regulación existente con relación al cabildeo europeo. Finalmente, se analiza el papel desempeñado por los interlocutores sociales en el contexto de la política social comunitaria. La aproximación a estos representantes de confederaciones sindicales, obreras y patronales a nivel europeo se lleva a cabo con una lógica jurídica y política. Dado el reconocimiento legal del cual gozan los interlocutores en el Tratado de la Comunidad Europea, se vuelve conveniente estudiar los aspectos normativos y el papel de estos grupos en el proceso legislativo. Sin embargo, también se toma en cuenta la representatividad de los interlocutores y la manera en la cual los ciudadanos están vinculados con los representantes que inciden directamente en la elaboración de políticas sociales que atañen a los habitantes de los quince países miembros de la UE.

La última sección de la tesis está dedicada a las consideraciones finales y a una serie de comentarios que emanan del estudio de la de las esferas de deliberación pública en la Unión Europea. Insertando las conclusiones en el contexto de la ampliación y el futuro de la UE, intentaré formular una serie de interrogantes que me permitan no sólo resumir el contenido de este trabajo, sino también encontrar futuras líneas de estudio para profundizar el examen de la democracia europea y el papel desempeñado por los múltiples actores – supranacionales, nacionales y locales – que intervienen en un proceso de integración complejo y en continua transformación.

El propósito de esta tesis, pues, no es dar una solución única al problema de la democracia europea. Esta cuestión es un debate teórico que se ha tratado en numerosas ocasiones y que se enmarca en la filosofía política y la historia de las ideas. Tampoco se intenta comprender qué es la ciudadanía europea en términos jurídicos. Los principios establecidos por los tratados de la Unión Europea enumeran los derechos de los ciudadanos europeos; atribuciones muy generales que permiten la cohabitación de diferentes tradiciones políticas, pero que no motivan a los ciudadanos a involucrarse en los asuntos europeos, dificultando la formación de una esfera pública europea. El objetivo del ensayo es precisamente investigar y entender cómo pueden integrarse dichas tradiciones políticas diferentes sin tener que recurrir a una fusión ciudadana que unifique a todos los habitantes bajo un mismo tipo de identidad, como la que existe en un Estado-nación.

En este sentido, se provee un panorama general de lo que es el déficit democrático y cómo puede resolverse por medio de la deliberación pública, considerando la novedad de un sistema con múltiples niveles de gobierno y de actores involucrados, así como la dificultad de estudiarlo con herramientas analíticas que corresponden a las de un Estado nación. Siguiendo esta guía, se pretende comprender por qué en los diferentes escenarios del sistema político europeo la deliberación pública no puede llevarse a cabo con la misma intensidad.

Se empleará el término Unión Europea y no Comunidad Europea, pues ésta corresponde a una figura jurídica (primer pilar<sup>6</sup> de la UE). Sin embargo, el adjetivo

---

<sup>6</sup> La jerga comunitaria hace referencia a los tres pilares del Tratado de la Unión Europea que son los siguientes: Primer Pilar, la dimensión comunitaria, que corresponde a las

comunitario se utilizará para referirse a la cualidad continental que muestran las instituciones y un sistema político que reúne a quince países europeos. Del mismo modo, arena, esfera y espacio públicos se usarán a lo largo de la tesis para hacer alusión a los conceptos que emanan de la teoría de la democracia en su vertiente deliberativa.

La bibliografía y fuentes empleadas a lo largo de esta tesis provienen de documentos oficiales, diarios europeos, fuentes secundarias (libros y revistas especializadas), así como de sitios de internet de algunas instituciones europeas y centros de investigación cuyas publicaciones se transmiten vía internet. El proceso de elaboración de esta tesis incluyó un período de investigación y estudio en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po Paris) durante el año académico 2002-2003, en el marco de un acuerdo institucional con El Colegio de México. Buena parte de las obras se consultaron en este período.

De igual manera, las hipótesis que guiaron los primeros bosquejos de mi investigación emanaron de tres cursos que frecuenté en dicha institución europea: “La Convention européenne”, bajo la dirección de la profesora Florence Deloche, gracias a la cual pude asistir en varias ocasiones a los debates de la Convención que se llevaron a

---

disposiciones incluidas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la CECA y EURATOM (ciudadanía de la Unión, políticas de la Comunidad, Unión económica y monetaria, etc.). Segundo Pilar, la política exterior y de seguridad común, que está cubierta por el Título V del Tratado de la Unión Europea. Tercer Pilar, la cooperación policial y judicial en materia penal englobada en el Título VI del Tratado de la Unión Europea. (Glosario del sitio oficial de la Unión Europea, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000p.htm#p5>).

cabo en la sede de las instituciones europeas en Bruselas. En estas sesiones pude reunir casi todos los documentos y discusiones oficiales que posteriormente son analizados en el cuarto capítulo. Durante el curso “Lobbying europeo”, a cargo del profesor Bruno Vindel, tuve la oportunidad de adentrarme en la literatura sobre el cabildeo y los grupos de presión en Europa, y llevar a cabo varios ejercicios de simulación que me permitieron entender la complejidad, pero también la opacidad y experiencia técnica del sistema. La bibliografía del quinto apartado corresponde a la estudiada en este curso y complementada con otras fuentes de la biblioteca del Instituto de Estudios Políticos de París.

Finalmente, el curso « *Système Politique et Juridique de l’Union européenne* » del profesor Renaud Dehousse me permitió entender los fundamentos de un sistema político tan complejo como lo es la UE. Las sugerencias con relación a los enfoques y la bibliografía recomendada me ayudaron a acotar más el objeto de estudio y a dar un sentido tanto empírico como práctico a la tesis. De primera importancia fue la asistencia del profesor Ilán Bizberg a lo largo de la elaboración y corrección de este trabajo. La organización de los capítulos y la discusión de las ideas que aquí se presentan no hubieran sido posibles sin la asesoría y la paciencia del profesor Bizberg, quien me apoyó en todo momento con comentarios muy pertinentes y bibliografía complementaria.

## **CAPÍTULO I**

### **EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO, ELEMENTOS PARA SU ESTUDIO**

#### **EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO, UN RETO CONTEMPORÁNEO PARA LA UNIÓN EUROPEA**

La importancia creciente del proceso de mundialización ha renovado la discusión acerca del déficit democrático más allá de la esfera europea. Este contexto internacional parece incitar a las élites nacionales a juzgar indispensable la constitución de grupos de integración regionales, como el medio con el que los Estados podrán hacer frente a una economía transnacional. Paradójicamente, para proteger su soberanía, los Estados se ven obligados a limitarla voluntariamente. De este modo, estos últimos transfieren a la esfera regional algunas competencias antes reservadas al ámbito nacional. Tal cesión de competencias intenta mejorar la capacidad de acción del nuevo grupo supranacional; sin embargo, Jürgen Habermas opina que en el paso de un ámbito a otro --de lo nacional a lo supranacional—los cambios de competencias hacen aparecer bruscamente déficits de legitimidad (Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique, Paris, Fayard, 2000, p. 62).

En este contexto es menester tomar en cuenta dos temas pendientes que registran gran parte de los procesos e integración y los nuevos regionalismos: el déficit democrático y el déficit social, consecuencia del primero para algunos autores. En Europa estas asignaturas han llegado a afectar la credibilidad de un proceso con más de cincuenta años de existencia y con resultados muy positivos en su conjunto.

En la Unión Europea se ha iniciado un profundo debate y se está procesando una evaluación de las causas y efectos del problema; no obstante, abordar los temas vinculados al déficit democrático presenta ciertos inconvenientes que es pertinente señalar. Uno de ellos es que al utilizar este concepto-realidad, debería poder

encontrarse su opuesto, es decir su superávit. Ello resulta difícil por no decir prácticamente imposible hallar en el mundo un excedente de democracia. Otro de los problemas que se presentan es examinar el déficit tomando como única referencia el Estado-nación, pues la composición y estructura de un sistema internacional muestra una serie de características diferentes que influyen en el estudio del tema.

El debate y las reformulaciones con respecto a los problemas de la democracia se acentuaron en la Unión Europea a partir del acuerdo de Maastricht. Hermetismo en las instituciones comunitarias; falta de transparencia en los procedimientos de toma de decisión; debilidades de los parlamentos; excesivo poder de ciertos países miembros, pero sobre todo déficit democrático de parte del ciudadano común que se siente impotente para influir sobre decisiones tomadas muy lejos de su entorno pero que inciden en su cotidianidad, han sido expresiones reiteradas en Europa en estos últimos años.

#### **LA TESIS CLÁSICA SOBRE EL DÉFICIT**

Comúnmente se considera que la Unión Europea sufre de un déficit democrático o déficit de democracia. Esta idea, empero, no es nada reciente; de hecho, el reclamo hacia la insuficiente democracia es tan antiguo como el proyecto mismo de integración en Europa, aunque su aparición en la agenda política y académica estuvo limitada durante largo tiempo. Tampoco ha existido una disminución de los estudios sobre el tema. Por el contrario, el déficit democrático se ha convertido tanto en un objeto de estudio en el ámbito académico como en un argumento recurrente en el discurso político europeo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> “Para revivir el proceso de integración europea, el Primer Ministro belga Leo Tindemans tuvo como tarea la elaboración de un reporte sobre la Unión Europea.

Es necesario recalcar que el término déficit es confuso ya que aborda la problemática de la legitimidad democrática como un asunto cuantitativo, sugiriendo que la solución se encuentra en añadir más democracia a la estructura de la Unión Europea. Detrás de la terminología derivada del déficit, parece existir la idea de que la democracia es un sistema fijo y cuantificable; un mecanismo institucional conocido y aceptado por todos.

Buena parte de la primera literatura y de las visiones sobre el déficit democrático, identificaban la fuente de éste en la falta de competencias del Parlamento Europeo. En 1972, Walter Hallstein, el primer Presidente de la Comisión Europea, observaba que “como democracia parlamentaria, la Comunidad es aún imperfecta[...]porque el Parlamento Europeo no desempeña un papel institucional relevante.”<sup>8</sup>, y concluía diciendo que la Comunidad podría describirse mejor como una democracia subdesarrollada.

Las palabras de Hallstein ejemplifican lo que más tarde se conocería como la tesis clásica del déficit. Esta afirma que el papel que desempeñan los parlamentos nacionales se reduce por la transferencia de poderes a la Unión, y que el debilitamiento

---

Presentado el 29 de diciembre de 1975, su documento avanzó una serie de propuestas sobre relaciones exteriores, política económica y monetaria, así como la Europa ciudadana. Empero, el reporte no dio lugar a reformas específicas.”, Anthony Pearce, How the European Union works, Rouen, ESC-Rouen, 2003, p. 6. Ver European Union, “Leo Tindemans report to the European Council”, Bulletin of the European Communities, 7 enero de 1976, suplemento no. 76.

<sup>8</sup> Walter Hallstein, Europe in the Making, London, Allen & Unwin, 1972, pp. 40-41.

del poder local no se compensa adecuadamente en el Parlamento Europeo.<sup>9</sup> La propuesta defendida por esta corriente aseguraba que, en el ámbito europeo, restaurando la cantidad de democracia parlamentaria perdida en la esfera nacional el problema quedaría resuelto.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> La presencia de esta visión parlamentarista se demuestra al hacer una lectura del glosario disponible en el portal de internet de la UE. Bajo la rubrica de déficit democrático se subraya que la percepción de tal déficit debería atenuarse después del tratado de Ámsterdam, que prevé la extensión del papel del Parlamento y la información sistemática a los parlamentos nacionales. Del mismo modo, la aproximación parlamentarista hacia el problema del déficit se observa al leer la sección de ‘equilibrio institucional’, donde se afirma que el tratado de Maastricht incorporó el principio de legitimidad democrática en el sistema institucional al reforzar los poderes del Parlamento Europeo en materia de designación y control de la Comisión. No obstante, resta saber si tal incorporación tiene como único objetivo disminuir la percepción de un déficit democrático o si también intenta remediar un problema real (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000d.htm>).

<sup>10</sup> Renaud Dehousse, “Constitutional Reform in the European Community: are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?”, West European Politics, 118(1995), p. 112 y passim y Joseph Weiler, Ulrich Haltern y Franz Mayer, quienes resumen el argumento de la tesis clásica con las siguientes palabras: “El volumen, la complejidad y el tiempo que dura el proceso comunitario de toma de decisiones hace del control parlamentario nacional, especialmente en los Estados grandes, una ilusión más que una realidad. En un ambiente de toma de decisiones por la vía mayoritaria, el poder de los parlamentos nacionales para incidir en los resultados del Consejo de Ministros es aún más reducido. El Parlamento no constituye un sustituto eficaz. Aún después de Maastricht los

En la arena política no es de extrañar que tal idea haya encontrado en el Parlamento su más ardiente promotor. Siguiendo el conocido reporte Toussaint, esta institución comunitaria afirmó en 1988 que el déficit democrático emanaba esencialmente de una combinación de dos fenómenos: primero, la transferencia de poderes de los Estados miembros a la Comunidad y posteriormente el ejercicio de estos poderes más por las instituciones comunitarias que por el Parlamento Europeo.<sup>11</sup> El remedio sugerido era emular a nivel europeo las características y estructuras parlamentarias como existían en el ámbito de un Estado federal.<sup>12</sup>

---

poderes del Parlamento en el proceso legislativo dejan vacíos legislativos considerables en términos del control parlamentario. Bajo esta lectura, la gobernanza de la Unión produce un empoderamiento claro del órgano ejecutivo de los Estados.” (European Democracy ant its Critique. Five uneasy pieces, New York, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1995, p.3).

<sup>11</sup> “El déficit democrático de la UE es la combinación de dos fenómenos: i) la transferencia de poderes de los Estados miembros a la Comisión Europea; ii) el ejercicio de estos poderes a nivel comunitario por instituciones que no son el Parlamento Europeo, a pesar de que antes de tal transferencia los parlamentos nacionales detentan el poder de aceptar la legislación en este tipo de ámbitos.” (M. Toussaint, “Report Drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the Democratic Deficit of the European Community”, 17 de junio de 1988, Official Journal of the European Communities, OJC 187/229, documento A2-0276/87)

<sup>12</sup> Ver al respecto el llamado a una Europa federal en la Resolución del Parlamento Europeo sobre los Fundamentos Constitucionales de la Unión Europea, 12 de diciembre de 1990, (1991), Official Journal of the European Communities, OJ C 19/65.

Actualmente, la tesis clásica sobre el déficit democrático ha perdido mucha de su fuerza. El Parlamento Europeo ha sentido inclusive la necesidad de refinar su posición sobre cómo remediar el déficit democrático. La constitución preliminar, adoptada por resolución el 10 de febrero de 1994, hizo un llamado a desarrollar una Unión de tipo federal.<sup>13</sup> Igualmente, tres críticas a la idea clásica sobre el déficit han contribuido al replanteamiento de esta tesis.

En primer término se argumenta que aún a nivel nacional la democracia parlamentaria presenta ciertos bemoles. Los ejecutivos de los Estados tienden a ser dominantes, mientras los parlamentos ejercen sólo un control limitado. Sentimientos de desconfianza minan el proceso democrático en varios Estados miembros, y los problemas de la democracia nacional y europea se exacerban mutuamente. Por otra parte, el déficit democrático en la Unión Europea tiene raíces en los problemas pre-existentes en el ámbito nacional.<sup>14</sup> También se ha argumentado que la naturaleza no democrática de la Unión Europea corrompe el funcionamiento de las democracias nacionales.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ernst Ulrich Petersmann, "How can the European Union be constitutionalised? The European Parliament's 1994 proposal for a Constitution of the European Union?", Aussenwirtschaft, 4(1995), p. 171 y Martin Seidel, "Basic aspects of a European constitution", Aussenwirtschaft, 4(1995), p. 221.

<sup>14</sup> Jean-Louis Quermonne, « La crise de la démocratie en Europe : le déficit démocratique », Collegium, 1996, núm. 4, p. 5.

<sup>15</sup> Renaud Dehousse, Intégration ou désintégration ? Cinq thèses sur l'incidence de l'intégration européenne sur les structures étatiques, Florence, European University Institute Working Paper, 1996, pp. 4-5 y Daniel Wincott, "Does the European Union

La segunda crítica considera que copiar el modelo nacional de democracia parlamentaria a nivel europeo no necesariamente elimina el déficit democrático, ya que las condiciones socioculturales que sustentan la democracia dentro de un Estado se hallan ausentes en la escena europea. De esta manera, una democracia continental basada única y completamente en el modelo nacional está destinada a permanecer vacía y sin sentido mientras no exista un demos europeo como lo hay en cada uno de los Estados miembros.

En tercer sitio, se objeta el hecho de que la tesis clásica asuma que sólo hay una vía para entender y poner en práctica la democracia. La postura clásica identifica esta última con el modelo de democracia representativa y parlamentaria comúnmente aplicado en el nivel nacional. Sin embargo, a pesar de ser el más popular, el esquema estatal no es el único medio para traducir el ideal democrático. Es precisamente en este aspecto donde se halla gran parte del debate sobre el déficit democrático, pues los términos en los que se estudiaba y criticaba la democracia nacional, ahora parecen no ser del todo adecuados para analizar el sistema político en la Unión Europea.

Aunque la tesis clásica o estándar es la más utilizada al momento de analizar la democracia en Europa, existen otros enfoques que también analizan la cuestión. Amaryllis Verhoeven<sup>16</sup> piensa que la mayoría de los estudios sobre el déficit democrático reducen el número de variables definiendo una en función de la otra. Usan la estructura legal y política de la Unión, o bien la definición de democracia, como

---

pervert democracy ? Questions of democracy in new constitutionalist thought on the future of Europe”, European Law Journal, 1998, núm. 4, p. 411.

<sup>16</sup> The European Union in search of a Democratic and Constitutional Theory, The Hague, Kluwer International Law, 2002, pp. 71-73.

punto de partida para entender la otra variable. Así, es posible identificar de modo general dos tipos de análisis. Por un lado, se encuentran los estudios descriptivo-inductivos, y por otra parte existen los exámenes normativo-deductivos.

Las investigaciones del primer tipo inician el estudio del déficit democrático partiendo de la estructura constitucional de la Unión Europea tal y como existe en nuestros días. Esta aproximación intenta explicar en primer término qué es la Unión Europea definiéndola de manera concisa. Ejemplos de trabajos descriptivo-inductivos son aquellos que ven la UE como un sistema regulador, pero también los estudios que matizan tal visión y subrayan la importancia del federalismo en la Unión pueden clasificarse en esta categoría.<sup>17</sup>

Los defensores del sistema regulador argumentan que la legitimidad y la democracia de la UE deben ser aseguradas por medio de vías como la transparencia y un proceso justo de toma de decisiones. Por su parte, los federalistas reivindican la importancia del Parlamento europeo frente a las otras instituciones comunitarias.

La razón por la cual estos análisis son descriptivo-inductivos, advierte Verhoeven, es una cuestión de lo que se explica primero al abordar el tema. Este tipo de trabajos inicia el estudio diciendo lo que es o debe ser la Unión Europea. Una vez que se encuentra un modelo (o modelos) que permita una comprensión racional de la UE, se prosigue con la búsqueda de las características democráticas que debe tener el sistema para que funcione como marca el modelo descrito.

---

<sup>17</sup> Para una revisión de estas dos posturas y su influencia en el Tratado de Ámsterdam ver Renaud Dehousse, "European institutional architecture after Ámsterdam: parliamentary system or regulatory structure?", Common Market Law Review, 3(1998), p. 595 y passim.

Las investigaciones de tipo normativo-deductivo, en cambio, parten de una reflexión preceptiva de la democracia. Se trata entonces de una búsqueda del significado de democracia ideal y de lo que ésta necesita en el ámbito de la integración europea. En otras palabras, esta corriente toma un modelo de democracia como punto de partida del estudio y no un modelo específico de la Unión Europea. Una vez hecho esto, los autores que se adhieren a esta clase de análisis intentan encontrar los elementos institucionales que permitan a la UE cumplir con el tipo ideal de democracia.

El riesgo de inclinarse por uno sólo de estos análisis puede llevarnos a subestimar o ignorar la otra cara del problema. Un estudio de tipo descriptivo-inductivo otorga demasiado peso a la estructura del sistema y ve a la democracia como una panacea que justifica cualquier tipo de modelo político. Se trataría entonces de una racionalidad fin-medios, donde la democracia es sólo un medio para establecer un sistema político europeo preconcebido.<sup>18</sup>

Por otra parte, inclinarse únicamente por un examen normativo-deductivo conlleva el riesgo de adoptar una estructura política inadecuada a la realidad europea, pues lo importante sería el tipo ideal de democracia escogido y no el proceso de integración en la UE y su evolución política.

Separar completamente la estructura constitucional de la UE del estudio de la democracia en el ámbito europeo y viceversa, puede llevarnos a ignorar la interacción que existe entre lo que es hoy la UE en términos institucionales y democráticos y qué camino debe tomar para salvar los problemas creados por el déficit democrático.

---

<sup>18</sup> “La democracia, bajo este enfoque, sirve para fortalecer el status quo más que para modificarlo en el nombre de la libertad individual y el auto gobierno.”(Amaryllis Verhoeven, The European Union in search of a Democratic and Constitutional Theory, The Hague, Kluwer International Law, 2002, pp. 72-73).

Combinar ambas posturas en cambio, es un ejercicio de reflexión que permite entender mejor la naturaleza del déficit democrático y eventualmente esbozar posibles soluciones ante este problema. Por ello, es necesario identificar los elementos que afectan la democracia en el inédito sistema político europeo.

#### **LOS COMPONENTES DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO: ESBOZANDO ALGUNAS DEFINICIONES**

Las críticas a la tesis clásica sobre el déficit democrático han influido sin duda en los enfoques y opiniones con respecto a este problema, que hasta hoy no cuenta con una definición del todo precisa. La expresión “déficit democrático” parece englobar una variedad de elementos de algún modo relacionados con el tema, pero que no constituyen por si solos la explicación única del déficit.

La noción de distancia es una de las piezas del rompecabezas. El desarrollo de la Unión Europea ha significado la transferencia de competencias de los Estados miembros hacia la eurocracia de Bruselas, alejando esos asuntos del ciudadano europeo. Para Robert Dahl<sup>19</sup>, esta situación provoca la pérdida del poder de la ciudadanía ya que mientras más grande sea el grupo a nombre del cual se toman las decisiones, menor será el peso numérico de cada individuo de esa comunidad. Al mismo tiempo, la distancia ha alimentado el sentimiento de alejamiento, extrañamiento, por parte de la población; en otras palabras, la idea generalizada entre los europeos de por qué un grupo “ellos” debe tomar decisiones que afectan a los ciudadanos “nosotros”.

Un segundo elemento puede identificarse en la preponderancia del poder Ejecutivo (Executive dominance). La transferencia de poderes hacia la UE ha

---

<sup>19</sup> “A Democratic Dilemma: system effectiveness versus citizen participation”, Political Science Quarterly, 1994, núm. 109, pp. 23-25.

fortalecido los poderes de los ejecutivos nacionales en detrimento de los órganos parlamentarios, afectando así el equilibrio y separación de poderes. Este efecto se debe en buena medida al papel central que desempeña el Consejo de Ministros (o Consejo). Incluso el sistema de gobierno en el ámbito de la Unión Europea ha conducido a la fragmentación del poder estatal, ya que la negociación en la UE se basa principalmente en una búsqueda de consenso horizontal entre ministros de varios países que no necesariamente operan de modo coordinado.<sup>20</sup>

Franquear los canales democráticos es otro factor que varios estudiosos observan al hablar del déficit democrático. El proceso de toma de decisiones en la Unión Europea se lleva a cabo en buena medida fuera del marco institucional (que incluye a la tríada Consejo, Parlamento Europeo y Comisión) que salvaguarda los valores democráticos del sistema.<sup>21</sup> En este contexto, la zona que existe entre los comités que asisten al Consejo o a la Comisión (comitología) así como la influencia de las agencias se cita recurrentemente para ejemplificar el rebase de los canales democráticos de negociación. Esta crítica hacia el déficit democrático es, junto con el siguiente elemento, el principal argumento de quienes consideran la Unión Europea como una tecnocracia y no una democracia.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Renaud Dehousse, op. cit., p. 8.

<sup>21</sup> Grainne De Burca, "The institutional development of the EU: a constitutional analysis" en Paul Craig y Grainne de Burca, The Evolution of EU Law, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 22 y passim.

<sup>22</sup> José María Areilza, Sovereignty or managment? The dual character of the EC's supranationalism revisited, New York, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1995, p.

Por su parte, la falta de transparencia denuncia que hasta nuestros días buena parte de las negociaciones y de la toma de decisiones en la Unión Europea se realiza a puerta cerrada. Igualmente, tal crítica subraya la complejidad y opacidad del proceso de toma de decisiones; prácticamente incomprensible para los ciudadanos de Europa.<sup>23</sup>

Se considera a la falta de propósito como un factor más del problema. Bajo esta óptica, el déficit democrático se asocia a una ausencia de ideales capaces de sustentar el proyecto de integración a escala europea. Joseph Weiler escribió después de la caída del muro de Berlín que los principios de paz y prosperidad que fundaron la Comunidad Europea habían sido completamente alcanzados en el continente, dejando el proyecto de integración sin más ideales que un supranacionalismo mal entendido que necesitaba ser reforzado. Así, es más evidente la crítica hacia el déficit democrático en el sentido de que no existe en la actualidad una filosofía pública que sustente el proyecto de integración europea.<sup>24</sup>

Finalmente, es posible identificar al dominio del mercado como uno de los componentes del déficit democrático. Para quienes aceptan la existencia de este problema, la integración europea sacrifica los bienes sociales y culturales, así como la identidad nacional frente al libre mercado. Este último constituye la verdadera Unión

---

<sup>23</sup> Ulrich Everling, "Comments on Bruno de Witte's Internationnal Agreement or European Constitution" en Jan A. Winter, Deirdre Curtin, Alfred Kellerman y Bruno De Witte, Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate, The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 21.

<sup>24</sup> Joseph Weiler, « Fin-de-siècle Europe. On ideals and ideology in post-Maastricht Europe » en Deirdre Curtin y Ton Heukels (eds.), Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1994, vol. II, p. 23 y passim.

europaea y no deja espacio para el desarrollo de una integración política y cultural a escala continental.<sup>25</sup>

Como se mencionó arriba, no hay un consenso general sobre el significado y la importancia del déficit democrático. Esto se debe a que las opiniones acerca de la naturaleza de la Unión Europea, así como de la noción de democracia, difieren según los autores y análisis. En el glosario disponible en el sitio oficial de la UE en internet el déficit democrático se define como :

Un concepto que se invoca principalmente para afirmar que la Unión Europea padece una falta de democracia y que parece inaccesible al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción según la cual el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo, y por una institución sin legitimidad democrática real, la Comisión (aunque los miembros del colegio sean designados por los Estados miembros, se sometan a un voto de confianza del Parlamento Europeo y responden colectivamente ante el mismo).<sup>26</sup>

Jürgen Habermas intenta traducir esta concepción del déficit democrático cuando escribe que los déficits democráticos se hacen sentir cada vez que el círculo de personas que participan en las decisiones democráticas no incluye al conjunto de aquellos a quienes afectan las consecuencias de tales decisiones:

---

<sup>25</sup> Michelle Everson, "The legacy of the market citizen", en Jo Shaw y G. More, eds., New Legal Dynamics of European Union, Oxford, Clarendon, 1995, p. 73 y passim.; James A. Caporaso, "The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or post-modern?", Journal of Common Market Studies, 1996, núm. 34, pp. 29-44.

<sup>26</sup> Ver <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cig/g4000d.htm>

De manera menos evidente, pero más constante, la legitimidad democrática se reduce cuando se llega a satisfacer, gracias a acuerdos entre Estados, una necesidad de coordinación que aumenta al mismo tiempo que su interdependencia.[...]Al multiplicar los puntos tratados en las negociaciones entre Estados, se multiplican también las decisiones políticas que no son más el objeto de una formación democrática de la opinión y de la voluntad, que está restringida hasta el día de hoy a la arena nacional. En la Unión Europea, el proceso de decisión burocrática da la medida del déficit democrático engendrado por la transferencia del poder de decisión.<sup>27</sup>

El déficit democrático, según Giandomenico Majone, es una cuestión de estándares; depende de cómo se definan los parámetros de democracia y la naturaleza de la Comunidad y la Unión (“Europe’s democratic déficit: a question of standards”, European Law Journal, 1998, núm 1, p. 5), y ninguno de estos parámetros ha suscitado un consenso europeo.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Jürgen Habermas Après l’Etat-nation. Une nouvelle constellation politique, Fayard, 2000, pp. 132-133.

<sup>28</sup> Joseph Weiler opina que son raros los estudios que proponen una definición de la democracia antes de abordar el tema del déficit democrático: “Una característica interesante del debate sobre la democratización en Europa, especialmente las directivas del cambio, se relacionan con la comprensión de la democracia. Rara vez, si acaso, existe más que una mención pasajera de la no fácil coexistencia de visiones concurrentes y modelos de democracia que, a su vez, proveen la diagnosis, prognosis y el posible remedio contra los defectos de la democracia. De manera general y recurrente hay una proyección hacia Europa de un enfoque nacional del gobierno democrático. La tarea se vuelve más compleja debido a la necesidad de compaginar los

Así las cosas, es necesario señalar que la expresión déficit democrático es en realidad una amalgama de críticas que no siempre son fáciles de conciliar entre ellas. Aquellos que ven la preponderancia del poder ejecutivo como la raíz del mal, optarían por un fortalecimiento del Parlamento Europeo, mientras que esta solución no sería adecuada si tomamos otro punto de vista con respecto al déficit, como por ejemplo la perspectiva que da más peso a la transparencia en el sistema político de la UE.

También, es posible decir que no hay un acuerdo general sobre la gravedad del déficit democrático.<sup>29</sup> Autores como Wincott<sup>30</sup> presentan al déficit como una enfermedad incurable que solo un acontecimiento de tipo revolucionario podría remediar. Otros reconocen que el déficit democrático existe, pero argumentan que ha ido disminuyendo gradualmente gracias a las reformas a los Tratados (modificaciones que, entre otras cosas, han fortalecido al Parlamento).<sup>31</sup>

---

modelos de democracia con los tipos de gobernanza de la Unión.”(Joseph H. H. Weiler, Uulrich Haltern y Franz Mayer, European Democracy and its Critique. Five Uneasy Pieces, New York, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1995, p. 2).

<sup>29</sup> Deirdre Curtin, “Civil society and the European Union: opening spaces for deliberative democracy?”, en Deirdre Curtin y Ton Heukels, eds., Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1994, vol. II, p. 28.

<sup>30</sup> Daniel Wincott, “Does the European Union pervert democracy? Questions of democracy in new constitutionalist thought on the future of Europe”, European Law Journal, 1998, núm. 4, pp. 421-428.

<sup>31</sup> Jean-Claude Piris, “After Maastricht, are the Community institutions more efficacious, more democratic and more transparent?”, European Law Review, 19(1994), p. 448 y passim.

Otros estudiosos intentan minimizar el asunto al decir que la Unión Europea tiene un desempeño decoroso en términos democráticos; logro que no existiría sin la creación de la UE. En ausencia de ésta, se suele argumentar, los Estados miembros tendrían que recurrir a una forma antigua de cooperación internacional y diplomática para resolver sus problemas de interdependencia.<sup>32</sup>

Neil MacCormick argumenta por su parte que el gobierno democrático pleno no es un valor absoluto y que ciertos rasgos de tipo oligárquico son imposibles de evitar cuando hay un mecanismo transnacional de toma de decisiones.<sup>33</sup> Otros autores subrayan que el problema real no es el de una falta de mecanismos de participación democrática a nivel europeo, sino el hecho que los ciudadanos no están informados de los proyectos europeos, o bien no están interesados porque la Unión Europea parece no tratar los problemas de la vida cotidiana.<sup>34</sup> En este sentido, el frágil vínculo que existe entre las instituciones comunitarias y el ciudadano europeo demuestra la ausencia de legitimidad que ha acompañado, en los últimos años, a las críticas hacia el déficit democrático de la Unión Europea.

---

<sup>32</sup> Paul Craig, "The nature of the Community: integration, democracy and legitimacy", en Paul Craig y Grainne de Burca, The Evolution of EU Law, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 26. Este argumento también se usa en defensa de una cooperación más estrecha y cercana.

<sup>33</sup> Neil MacCormick, "Democracy, subsidiarity and citizenship in the 'European Commonwealth'", Law and Philosophy, 1997, núm. 16, p. 331 y passim.

<sup>34</sup> Nicolas Moussis, « La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », Revue du marché commun et de l'Union Européenne, 2000, núm. 436, p. 153.

## **EL PAPEL DE LA LEGITIMIDAD EN EL CONTEXTO DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO**

Uno de los puntos más importantes de la democracia en cualquier sistema político, es la legitimidad de las decisiones. Desde el punto de vista institucional, un sistema político puede contar con todas las características de una democracia y aún así carecer de legitimidad. En otras palabras, el proceso democrático de toma de decisiones sólo es una de las caras de la moneda. La otra parte, es la voluntad colectiva de aceptar tales decisiones como la expresión de la autodeterminación democrática aún si estas decisiones no coinciden con los intereses personales.<sup>35</sup>

La Unión Europea ha reafirmado su compromiso con la democracia en los últimos años. Se han creado foros de expresión y de debate para aumentar la transparencia en la toma de decisiones, al tiempo que la apertura y la responsabilidad de los líderes ha incrementado. Las reformas institucionales y la promoción de los derechos humanos dentro y fuera de Europa son también elementos que tienen como objetivo reducir esta brecha de legitimidad entre la UE y los ciudadanos. No obstante,

---

<sup>35</sup> Frank Decker opina que: “el problema democrático de la UE radica en el hecho que las características supranacionales de su sistema institucional no hallan respuesta en la base social, particularmente de los partidos y los votantes. A pesar de que los miembros del Parlamento Europeo han sido elegidos directamente por el electorado desde 1979, los comicios europeos aún están determinados por la política nacional. Las medidas integracionistas introducidas por el Tratado de Maastricht y el subsecuente aumento de poder del PE han hecho poco para cambiar la concepción general de las elecciones europeas como elecciones de segundo orden.” (“Governance beyond the Nation-State. Reflections on the democratic Deficit of the European Union”, Journal of European Public Policy, 9, 2002, p. 261).

la falta de legitimidad sigue presente en muchos ámbitos del sistema político de la Unión.

Frente a este problema, Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum proponen estudiar el asunto a partir de la noción de democracia deliberativa. Tal idea subraya la importancia de la discusión pública como elemento base de un gobierno democrático. Así, esta perspectiva,

[...]considera que las opiniones cobran forma y son puestas a prueba en el debate político, y que además la gente es capaz de cambiar sus opiniones cuando se enfrenta a argumentos cualitativamente mejores. La política democrática significa dar razones que sustenten las decisiones gubernamentales, a aquellos que se verán dirigidos por éstas. Sólo las normas y estatutos justificados ante las personas afectadas y que son aceptados por todos en un debate libre pueden ser consideradas verdaderamente legítimas. Una persona soberana es aquella capaz de escoger las normas que le imponen una obligación.<sup>36</sup>

El desarrollo de una esfera pública de debate, por ende, tiene implicaciones importantes cuando se habla de la legitimidad de un sistema democrático. Los dirigentes se ven obligados a tomar en cuenta la opinión pública para justificar sus decisiones y obtener apoyo, pues la población cuenta con derechos civiles que los protegen en contra de abusos de parte del Estado.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> "Democracy through Strong Publics in the European Union?", Journal of Common Market Studies, 40(2002), p. 402.

<sup>37</sup> "La esfera pública es una condición previa para dar vida a la soberanía popular porque, en principio, otorga a todos el derecho de hablar sin limitaciones en términos de tópicos, participantes, tiempo o recursos. Es un espacio común para la comunicación libre, protegido por el derecho a la libertad de expresión y reunión, donde los problemas

La autoridad, bajo el enfoque de la democracia deliberativa, se basa en la discusión y en la crítica pública. Hay una transición “del discurso de poder al poder del discurso”.<sup>38</sup> Ni las instituciones ni los líderes garantizan la legitimidad de las leyes y las decisiones que emanan de éstas; sólo el debate público en sí mismo proporciona la legitimidad.

En la actualidad, autores como Jürgen Habermas han hablado de un debilitamiento de la esfera pública, o incluso de un retroceso en términos de debate público. Asistiríamos entonces a una re-feudalización de la esfera pública, donde los temas políticos se tratan en asambleas y grupos aislados. Una negociación donde los intereses privados más que las opiniones e intereses de los ciudadanos definen la agenda del debate.

Sin embargo, conviene decir que la esfera pública es un concepto muy amplio que debe acotarse, pues incluye diferentes tipos y categorías de foros, asambleas, espacios de discusión y debate. Existen esferas públicas de discusión, donde los participantes se encuentran cara a cara; ámbitos escritos; esferas anónimas de discusión; medios electrónicos de debate y otros espacios creados por las nuevas tecnologías de comunicación.

En el caso europeo, las esferas públicas nacionales, internacionales y transnacionales pueden interactuar, converger, o actuar de modo independiente. Eriksen y Fossum distinguen, empero, entre una esfera pública fuerte (strong publics) y una débil o más general. La primera es una deliberación institucionalizada donde se gesta la opinión al tiempo que la toma de decisiones. La esfera pública general, en cambio, se son descubiertos, pero también agendados y expresados por medio de opiniones y voluntades que guían la toma de decisiones.”(Ibid., p. 403).

---

<sup>38</sup> Loc. Cit.

refiere a los ámbitos públicos donde se forma la opinión, pero no incluye la toma de decisiones.

En términos institucionales, el público fuerte se refiere a las asambleas y órganos discursivos en instituciones formalmente organizadas que gozan de un poder decisorio, aunque limitado por la lógica de la argumentación y la justificación imparcial. El público general se refiere a la esfera de deliberación fuera del sistema político; es decir, similar a la noción de sociedad civil y a la lógica de la exploración. (Op. cit., p. 405).

Ambas esferas, la fuerte y la débil, interactúan en una sociedad democrática. El público ciudadano confronta sus opiniones y puntos de vista y posteriormente el foro de discusión institucional (por lo general el Parlamento) canaliza estos debates para interpretar la opinión y tomar una decisión política de modo legítimo. Es posible identificar tres características para determinar si la deliberación en un sistema político corresponde a una esfera pública fuerte o no.

En primer lugar, se encuentra la existencia de foros institucionalizados de discusión y de toma de decisiones comunes. El segundo punto toma en cuenta la deliberación como tal; es decir, el debate que se lleva a cabo antes de tomar una decisión y que sus argumentos estén justificados. Finalmente se considera la responsabilidad; es decir, que todos aquellos a quienes afectan las decisiones puedan argumentar en contra y eventualmente retirar a los líderes que juzguen incompetentes.

Ahora bien, Juliet Lodge opina que la consolidación y reforzamiento de la democracia en la Unión Europea va más allá de asegurar que aquellos que desean participar en el proceso de toma y aplicación de decisiones lo hagan de manera efectiva. Va incluso más allá de crear relaciones interinstitucionales de tipo vertical y horizontal basadas en una comunicación abierta que permita el diálogo y la confrontación de

posiciones de los gobiernos. Más bien, el mejoramiento de la democracia, en el ámbito de la UE, implica primordialmente el desarrollo de una cultura política participativa al tiempo que un sentimiento de contribución y pertenencia a un destino común europeo.<sup>39</sup>

La Unión Europea funciona cada vez más (y así busca su legitimidad) por medio de un sistema de negociaciones múltiples, que agrupa un número creciente de actores organizados. No obstante, esta tendencia centrípeta y consensual presenta algunos inconvenientes claros: no sólo acentúa el retraso y la complicación del proceso de toma de decisiones, también impide un debate político abierto donde se confronten las diferentes posiciones europeas. Esto agrava la fractura entre las élites y las masas, entre el círculo de funcionarios que forman parte de la red institucional y la inmensa periferia,

---

<sup>39</sup> En este contexto, el crear más y más órganos consultivos sólo alimenta la ilusión de apertura, sin enfrentar el problema del déficit democrático. “Si el democrático debe ser confrontado, entonces los gobiernos miembros deben reconocer abiertamente sus aspiraciones legítimas como legislatura de la UE y actuar en consecuencia. Deben reconocer la obsolencia del viejo argumento sobre soberanía según el cual ésta es transferida a un nivel europeo a través del cada vez más autoritario Parlamento Europeo en una suma cero a expensas de los Estados miembros.”(p. 248). “Pocas son las dudas con respecto a la idea según la cual el Consejo debería actuar como una cámara de Estados más que un consejo federal (Bundesrat) y que el Parlamento Europeo debería ser la cámara representante de los pueblos de la UE.”(Juliet Lodge, “Democracy in the EU: the Inter-relationship between Supranational, National and Subnational Levels of Government”, en Mario Telò, dir., Démocratie et Construction Européenne, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1995, p. 247).

tentada a veces por el radicalismo antieuropeo de extrema izquierda o con más frecuencia de extrema derecha.<sup>40</sup>

Esta paradoja de la democracia participativa es bien conocida en la literatura de ciencia política relativa a las contradicciones de la democracia nacional. Y se acentúa en el caso de la democracia supranacional, donde la distancia entre los centros de decisión y los ciudadanos es mucho mayor y la confusión de los procesos de negociación múltiples se complica forzosamente.

Mario Telò se pregunta si toda solución implica una nueva complicación. Pareciera, afirma el autor, que sólo existe una alternativa: o se renuncia definitivamente a la democratización y se resigna a la democracia diplomática o tecnocrática; o bien, se intenta corregir las tendencias perversas de la burocratización y de las complicaciones de las negociaciones múltiples por medio de la creación de un espacio público europeo. Es decir, una esfera crítica que se agregue al espacio técnico y jurídico existente.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Así las cosas, la ampliación y profundización del consenso está lejos de llevarse a cabo; el proceso europeo de negociaciones múltiples no puede eliminarse, pero debe corregirse o acabará empeorando el déficit democrático que intentaba aminorar. (Phillippe Schmitter, Organized Interests and the Europe of 1992, Political Power and Social Change, Washington, AEI, 1991, p. 56).

<sup>41</sup> “El desafío de la idea de espacio público es el desarrollo, a nivel transnacional, de mediaciones políticas y culturales sobre las instituciones y la sociedad civil, lo que constituye un rasgo esencial de la democracia europea.”(Mario Telò, « Démocratie Internationale et démocratie supranationale en Europe », en Mario Telò, dir., Démocratie et Construction Européenne, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1995, p. 34).

**A partir de estas consideraciones, es posible observar que las deficiencias o problemas de la democracia en la Unión Europea varían de una esfera política de la UE a otra. Esto significa que, en el contexto de la democracia participativa y deliberativa, existen escenarios donde la Unión Europea presenta todavía un déficit democrático notable; mientras que en otros ámbitos se puede hablar de espacios donde la discusión y toma de decisiones se llevan a cabo en un ambiente más democrático.**

**Para entender mejor las implicaciones del déficit democrático sería conveniente analizar las esferas de formación de la opinión pública a nivel europeo, ya que es en éste ámbito público donde eventualmente se formará un demos europeo que reducirá los problemas de democracia en la UE.**

## **CAPÍTULO II**

### **ENTENDIENDO LA ESFERA PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA**

#### **LA IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE ESFERA PÚBLICA EN EL ÁMBITO EUROPEO**

En una esfera pública que funcione correctamente, los asuntos del día son discutidos desde una variedad de perspectivas. Usualmente, estas discusiones y diálogos, no obstante críticos, son más mundanos y conciernen a fines prácticos y creencias particulares. Pero en periodos de gran innovación y cambio, los presupuestos básicos y fundamentos de las instituciones son puestos en tela de juicio. En sociedades bien organizadas y caracterizadas por el imperio de la ley, los periodos de cambio estarán marcados por la reflexión sobre lo esencial de los principios constitucionales, ya que los entendimientos actuales no son más una base adecuada para la planeación y la cooperación. La Unión Europea no escapa a esta lógica.

James Bohman afirma que tales cambios comienzan como una crisis de legitimidad y de democracia, que sólo puede ser resuelta a través de la deliberación pública como base de la vida política. Sin esta posibilidad de cambio radical construida dentro de la democracia constitucional misma, “[...]es difícil para las democracias mantener un juego dialéctico entre públicos emergentes y las instituciones, el cual es la clave de su vitalidad.”<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> James Bohman también agrega que estas renovaciones periódicas de la soberanía popular mantienen a las instituciones alejadas de la posibilidad de adquirir formas independientes de poder, que simplemente organicen a la opinión pública desde arriba. Pueden también desafiar los presupuestos que guían incluso los arreglos más participativos y locales, las inclinaciones antidemocráticas ocultas, y los procesos de

En las democracias occidentales, la esfera pública, que asegura el vínculo entre la autoridad política y los ciudadanos, es una fuente importante de legitimidad. Es en esta esfera, analíticamente distinta de aquellas del Estado y del mercado, donde los ciudadanos, portadores de la opinión pública, pueden organizarse y ejercer cierta influencia sobre las políticas. A diferencia de otras regiones (como Estados Unidos) donde el Estado es relativamente débil y los conflictos no se canalizan a través de una institución central, a Europa se la identifica como una región política donde el Estado providencial y los sistemas políticos nacionales suscitan la integración social.<sup>43</sup>

Empero, la autoridad de los Estados nacionales se sacude poco a poco por el proceso de integración europea. La ilustración más evidente de este hecho reside en el establecimiento de los principios de ‘efecto directo’ y de la ‘supremacía del derecho comunitario’ sobre el derecho de cada nación. Así, dado que la Unión Europea no es un simple instrumento destinado a poner en práctica la voluntad de los Estados que la conforman, la legitimidad del gobierno europeo deberá depender en buena medida de la creación de una esfera pública, entendiendo ésta como una arena institucional de interacción más allá de las fronteras nacionales.<sup>44</sup>

---

exclusión de la cultura pública que pueden pasar desapercibidos en la democracia directa. (“La democracia deliberativa y sus críticos”, Metapolítica, núm. 14, p. 56).

<sup>43</sup> Alain Touraine, “European Sociologist between Economic Globalization and Cultural Fragmentation”, en Thomas P. Boje, Bart Van Steenberghe y Sylvia Walby, (eds.), European Societies. Fusion or Fiction?, New York, Routledge, 1999, p. 251.

<sup>44</sup> Tom Burns, Carlos Jaeger, Yves Mény y Patricia Nanz, “European Parliamentary Governance: Transition and Challenge”, Green Paper for EU Parliaments, septiembre 2000, s.l., s.ed., s.p.

Si el progreso hacia una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos”, según los tratados de Maastricht y Ámsterdam, conducen a más que un simple arreglo entre la soberanía nacional y los mercados autorregulados; si es necesario reinventar o reformar la comunidad europea sobre la base de una movilización transnacional ciudadana, se hace indispensable la idea de diálogo y de prácticas de ciudadanía transnacionales. Sin llegar a ser una solución excluyente, es por medio del hábito de participar en debates públicos transnacionales entre los ciudadanos como podrá desarrollarse una solidaridad mutua y, finalmente, una lealtad hacia las instituciones comunitarias.

Los teóricos de la integración europea coinciden tanto en la existencia de un déficit democrático como en la ausencia de una comunidad política definida por una identidad europea compartida y basada en una solidaridad mutua.<sup>45</sup> La fuerza de estas críticas, sin embargo, parece ser inversamente proporcional al número de investigaciones destinadas a la cuestión de la esfera pública europea, concebida como un ámbito de participación política transnacional y de formación intercultural de identidades colectivas.

Antes de saber si es posible la existencia de un discurso público que trascienda diferencias culturales y nacionales, pero también lingüísticas, se deben revisar los conceptos de esfera pública disponibles actualmente. De esta forma, se podrán entender mejor las ventajas y los defectos tanto en el estudio de las sociedades multiculturales y descentradas como en el análisis de la comunidad heterogénea que caracteriza a la UE.

---

<sup>45</sup> Cf. Fritz W. Scharpf, “Democratic Policy in Europe”, European Law Journal, 2(1996), p. 136; Fritz W. Scharpf, Governing Europe: Effective and Democratic?, Oxford, Oxford University Press, 1999; Dieter Grimm, “Does Europe Needs a Constitution?”, European Law Journal, 1(1995), p. 287.

## MERCADOS GLOBALES Y DEMOCRACIA NACIONAL: DOS DICOTOMÍAS

En términos generales, es posible distinguir dos corrientes de estudio que tocan el tema de la esfera pública europea. Por una parte, el liberalismo económico sustenta la visión que separa el derecho económico europeo de la idea de democracia y que considera al primero como la fuente de legitimidad de la construcción europea. Esta perspectiva utilitaria y funcional da un peso mayor al papel del derecho económico europeo en cuanto regulador del mercado, y sustituto de la democracia.<sup>46</sup>

Por otro lado, la visión –apoyada por los socialdemócratas—sostiene que la democracia, por razones a su vez normativas y funcionales, debe dar más importancia al Estado-nación como garante de la identidad y de la eficacia colectivas. De este modo, las decisiones más importantes de la Unión Europea deben ser remitidas a los Estados miembros donde pueden ser aprobadas democráticamente.<sup>47</sup>

La primera concepción se articula alrededor de la idea según la cual las libertades privadas del ciudadano de mercado (“market citizen”) como la propiedad privada, son conceptualmente superiores a las libertades políticas.<sup>48</sup> Desde esta perspectiva, la Constitución de un Estado tiene la tarea de proteger los derechos privados de las vicisitudes de las mayorías y de la política pluralista. La teoría individualista liberal percibe la política como la suma de las preferencias individuales de los actores. El proceso político de la formación de la opinión y de la voluntad se

---

<sup>46</sup> Ernst Ulrich Petersmann, “Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration”, *Aussenwirtschaft*, 1991, núm. 46, p. 247.

<sup>47</sup> Ver Fritz Scharpf, art. Cit., y Dieter Grimm, art. Cit.

<sup>48</sup> Ver Richard Epstein, Simple Rules for a Complex World, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1995.

halla determinado por la competencia de grupos actuando estratégicamente e intentando preservar o adquirir posiciones de poder.

Por ende, la deliberación no tendrá lugar aquí en la medida en que haga referencia a una concepción de bien común, (en el modelo liberal no existe un bien común más allá de la suma de los bienes individuales diversos, y los intereses privados son la base legítima del discurso político). En este sentido, el discurso político tiene como objetivo la búsqueda de compromisos que satisfagan el número más grande de intereses privados. Así, el panorama de la UE que presenta la corriente liberal de pensamiento es poco optimista: mientras que la política democrática pertenece al ámbito nacional, los derechos y libertades económicas del ciudadano son la única constitución necesaria en Europa.<sup>49</sup>

La tarea de la UE, bajo esta perspectiva, consiste en implementar y proteger un sistema de mercados abiertos y de competencia justa, al tiempo que los derechos políticos restan anclados en la jurisdicción de los Estados cuyos poderes legislativos son compatibles con los mercados abiertos. Esto significa que el derecho comunitario tiene una legitimidad utilitaria propia, independiente de la democracia (y de los derechos políticos) y con el propósito de favorecer la eficiencia del mercado. Por consiguiente, se vuelve inútil el proyecto constitucional que extiende la ciudadanía del nivel nacional al comunitario.

La contraposición social demócrata revierte esta imagen e intenta dar prioridad a la política sobre el mercado, definiendo la primera con las palabras de Thomas H. Marshall: “[la política es] la capacidad de suplantar, completar o modificar las operaciones del sistema económico a fin de obtener los resultados que el sistema

---

<sup>49</sup> Giandomenico Majone, “Europe’s ‘Democratic Deficit’: the Question of Standards”, European Law Journal, 4(1998), p. 6 y passim.

económico no alcanzaría solo[...]guiado por otros valores diferentes a aquellos dictados por las fuerzas liberales del mercado.”<sup>50</sup>

El fondo de este argumento conduce a pensar que la política democrática (con un fuerte sentido de redistribución solidaria y justificación recíproca entre ciudadanos iguales y libres) no puede ser concebida a nivel europeo. Esta aseveración deriva de la idea según la cual el gobierno democrático —entendido como la capacidad de resolver los problemas gracias a la acción colectiva y a la formación de la voluntad—presupone una cohesión social similar a la de un Estado-nación, con un proyecto republicano que desea constituir una unidad política.

Privados de una identidad colectiva fuerte, los ciudadanos no estarán dispuestos a tratar los intereses de sus compatriotas como los suyos. La formación de la voluntad política se concibe bajo esta visión como un pueblo razonado en conjunto para producir un bien común que va más allá de la suma de preferencias individuales. Este enfoque cívico republicano otorga una importancia crucial a la esfera pública y a su base, la sociedad civil. Esta última, percibida como un mediador del proceso de decisión democrática; es decir, como una serie de espacios comunes o de foros en los cuales los ciudadanos intercambian ideas y alcanzan un espíritu común.<sup>51</sup>

Sin embargo, la deliberación según esta corriente de pensamiento, no puede llevarse acabo más que en el seno de un ‘demos’ nacional pre-existente. Tal exigencia de un lazo de solidaridad substancial, pero sobre todo de una coherencia en términos de un proyecto nacional son elementos que difícilmente pueden cumplirse en el ámbito de

---

<sup>50</sup> Thomas H. Marshall, Social Policy in the Twentieth Century, Londres, Hutchinson, 1975, p. 15.

<sup>51</sup> Charles Taylor, Philosophical Arguments, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1995, p. 260.

la UE. Sin llegar a proponer la homogeneidad cultural como único requisito (pues hoy en día la mayoría de los Estados incluyen a diversas naciones y muestran diferencias étnicas y lingüísticas), la dificultad de aplicar la visión socialdemócrata en Europa radica en esta afinidad republicana previa a la deliberación.<sup>52</sup>

Las dos percepciones de la política democrática señaladas arriba parecen conducir al siguiente dilema: o los ciudadanos son transparentes y generosos entre ellos porque son semejantes; o bien, persiguen sus intereses egoístas sin preocuparse de los otros. O comparten una base constitucional acordando atribuirse los unos a los otros derechos compartidos, o bien no comparten estos fundamentos y únicamente la inercia los protege de los conflictos generados por las diferencias.

Tanto social-demócratas como liberales opinan que estas dicotomías fundamentales son las del mercado y la política; del egoísmo y de la solidaridad mecánica. Pero también coinciden en que la globalización de los mercados erosiona las bases nacionales de la política. De ahí la nostalgia social demócrata por un retorno al Estado-nación soberano, y también el olvido de la perspectiva liberal de una economía mundial sin interferencia política.

Existe, empero, una tercera corriente en la literatura sobre teoría política que reconsidera la noción de 'demos' fundando la democracia sobre presupuestos comunicativos menos exigentes que los definidos por la tradición social demócrata. En lugar de presuponer que la legitimidad democrática necesita cierto grado previo de cohesión, se sostiene que la legitimación se genera por la deliberación de ciudadanos libres e iguales. La teoría de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas formula así la idea de un constitucionalismo democrático universal y lo separa del particularismo

---

<sup>52</sup> Ver F. Scharpf, art. Cit., y Dieter Grimm, art. Cit., nota 3.

de toda cultura política nacional.<sup>53</sup> Bajo esta tercer perspectiva, no hay obstáculo para que la Europa que se ha integrado económica, administrativa y, en cierto modo, socialmente, produzca igualmente una arena comunicativa y política cuyo centro estará formado por una esfera pública política.

### **LA REVISIÓN DEL CONCEPTO DE ESFERA PÚBLICA**

El descubrimiento de la transformación estructural de la esfera pública inicia con la observación de las modificaciones de tal idea a través de la historia de Occidente. En las antiguas polis griegas, la esfera pública representaba el espacio abierto en el que se llevaba a cabo el discurso público y donde, en principio, todo ciudadano interactuaba en términos de igualdad.

Durante la Edad Media, la esfera pública no sólo se redujo, incluso desapareció. La publicidad constituía un atributo reservado a la nobleza; a los que detentaban el poder económico y político. Desde el siglo XVI, a medida que el capitalismo se desarrollaba, emergió una nueva clase de esfera pública en Europa. Más tarde, conforme surgían los Estados modernos, la autoridad pública empezó a alejarse del pasado cortesano para acercarse al concepto de autoridad legítima. Al mismo tiempo, la expansión de la economía capitalista de mercado permitió el desarrollo de una esfera privada basada en la propiedad individual.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Jürgen Habermas, Droit et démocratie. Entre faits et normes, trad. Rainer Rochlitz y Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997, p. 48-62 ; y « Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Needs a Constitution ? » », European Law Journal, (3)1995, p. 304.

<sup>54</sup> “La sociedad civil se desarrolló como una esfera de relaciones económicas privadas bajo la égida de la autoridad pública. En esta etapa, la esfera privada se dividió en dos

En la actualidad el concepto de esfera pública designa un espacio social en el que los miembros de una sociedad discuten los asuntos de interés común y forman la opinión pública (u opiniones públicas) con respecto a tales cuestiones. Los participantes clarifican y negocian sus intereses y objetivos, expresan demandas sociales y adoptan potenciales acciones colectivas. Las personas intercambian sus convicciones y juicios de valor al tiempo que dan forma a una identidad colectiva sobre la base de su propio entendimiento.

La comunicación pública puede llevarse a cabo a través de los medios de comunicación (periódicos, libros, televisión, internet, radio, etc.); en los encuentros cotidianos y las conversaciones informales en lugares públicos; o bien en reuniones institucionales más formales (asociaciones, movimientos sociales estructurados, partidos políticos, grupos de interés, iniciativas ciudadanas, entre otros). La

---

partes: la esfera de las actividades económicas y la esfera de lo privado alrededor de la familia. Ahí emergió una nueva clase de esfera pública entre la esfera de la autoridad pública y la esfera económica o familiar de la sociedad civil. Habermas llama a tal ámbito la esfera pública burguesa. Es una esfera de individuos que debaten abiertamente acerca de los temas del Estado y la sociedad civil. Habermas dice que esta nueva esfera pública no era parte de un Estado; era el lugar donde las actividades estatales se encontraban abiertas y expuestas a la crítica libre. En esta esfera, podemos observar el uso público de la razón por parte de los individuos.”(Hyeong-Jun Park, “The Informatization and Computer Mediated Communication in Korea: An Application of Habermas’ Public Sphere Theory”, en Sang-Jin Han, ed., Habermas and the Korean Debate, Seoul, Seoul National University Press, 1998, pp. 422-423). El subrayado es mío.

importancia de la esfera pública no reside únicamente en su capacidad de formar la opinión, sino también de reproducir la cultura pública e integrar a la sociedad.

La noción de esfera pública ofrece ciertas ventajas al momento de estudiar la realidad europea. Hace referencia a la identidad, pero acentúa sobre todo la parte construida por el diálogo-discurso. Igualmente subraya la posibilidad de una acción colectiva, más que la naturaleza o las características de los individuos. Los espacios públicos son los lugares más importantes – y frecuentemente subestimados – donde se construyen, se destruyen y se reconstruyen las identidades culturales y sociales. Las identidades colectivas, consideradas como conjuntos de comprensiones – de sí – y de significados compartidos, no deben ser concebidas como una precondition del discurso público, sino como reproducidas constantemente por el proceso de comunicación. En otros términos, la concepción del espacio público como una pluralidad de públicos con perspectivas diferentes muestra que una comunidad homogénea preexistente – nacional o cultural – no es una condición necesaria para la creación de un espacio público.

Así, la esfera pública acomoda la pluralidad de perspectivas dando importancia a la interacción de las culturas e identidades sociales. Contrastando con la idea de cultura, el concepto de esfera pública hace alusión a la interacción entre culturas y clases diversas, así como a las diferencias internas de un grupo. Oponiéndose a la noción de hegemonía, la esfera pública insiste menos en la autoridad y tolera mejor las alternativas y las visiones contrarias.

En el modelo de Habermas de democracia deliberativa, la esfera pública desempeña un papel clave para los Estados constitucionales modernos. Sus formulaciones recientes proveen una solución a dos vías al problema de la complejidad sociocultural en las sociedades diferenciadas y heterogéneas de hoy. Por un lado, la decisión política de las instituciones debe ser abierta al gran público (siendo éste el

portador de la opinión pública), pero también debe estar estructurada de modo que sea eficaz:

Allanar los conflictos entre fuerzas sociales y racionalizar la dominación política por medio de la discusión pública supone, como siempre, la posibilidad de un consenso, de un acuerdo entre intereses concurrentes, realizado según principios generales y con valor ejecutivo. En ausencia de un acuerdo, el poder, que se ejerce como siempre públicamente, pero bajo la forma de un juego de presiones y oposiciones, no puede crear más que un equilibrio provisional entre los intereses concurrentes que, aún si se basa temporalmente en una relación de fuerzas, queda totalmente desprovisto de una racionalidad comandada por el interés general.<sup>55</sup>

Posteriormente, los parlamentos, o cualquier otro órgano equivalente que intervenga en el proceso decisorio, tendrán la tarea institucional de ampliar, descentralizar y dispersar la comunicación en la esfera pública para incluir potencialmente a todos los ciudadanos. La teoría de Habermas es normativa en el sentido de que la legitimidad para gobernar (a nivel nacional como europeo) depende de la institucionalización de una esfera pública englobante y unificadora.

Habermas recurre a C. W. Mills para diferenciar al público de la masa. El primer ámbito supone que hay tantos individuos que expresan su opinión (emisores) como individuos receptores; el sistema de comunicación permite una respuesta inmediata y efectiva a toda opinión expresada en el seno del público; la opinión que resulta del proceso de discusión no encuentra dificultades para convertirse en acción,

---

<sup>55</sup> Jürgen Habermas, L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, trad. Marc Buhot De Launay, Paris, Payot, 1978, pp. 243-244.

aún cuando se opone al poder existente; y finalmente las instituciones en el poder no manipulan al público, que goza así de autonomía relativa.<sup>56</sup>

Por el contrario, las opiniones pierden su carácter de público en la medida en que se quedan encerradas en el contexto de la comunicación propia de una masa, ya que dentro de ésta: el número de individuos que genera una opinión es mucho menor a aquellos que la reciben,<sup>57</sup> además de que los grupos que forman esta masa es un conjunto de personas cuya opinión está determinada por los medios masivos de comunicación. En segundo lugar, la manera en que se estructura la comunicación hace difícil que un individuo responda inmediatamente o convierta su opinión en una acción concreta. También existe un control de la autoridad, que canaliza las opiniones y determina el contexto en el cual se llevarán a cabo las acciones; por tanto la masa no

---

<sup>56</sup> “El principio sobre el cual descansa la verdad del Estado moderno es la idea de un pueblo soberano que debe, a su vez, expresarse bajo la forma de opinión pública. Si omitimos este corolario, si no hacemos de la opinión pública la fuente de la autoridad de todas las decisiones ejecutivas para el conjunto de la sociedad, la verdad de toda democracia moderna se queda sin substancia.”(Ibid., p. 248).

<sup>57</sup> “Se trata, en primer lugar, de opiniones que se propagan en el seno de un circuito relativamente restringido, más allá de la masa de la población, entre las grandes instituciones de la prensa política, sobre todo en el ámbito de la prensa intelectual, y entre los diferentes órganos consultivos o de manipulación (decisión), cuyas competencias son de orden político o están relacionadas con el ámbito político (gobierno, comisiones gubernamentales, aparatos administrativos, comisiones parlamentarias, oficinas de partidos, comités de organizaciones, consejos de administración de monopolios, secretarías de sindicatos, etc.)”(Ibid., p. 257).

goza de ninguna autonomía con respecto a las instituciones y la discusión pública desaparece.

Ahora bien, una crítica constructiva de la teoría habermasiana sobre la esfera pública puede permitir una mejor comprensión de la compleja realidad de la vida pública en la UE. En primer término, al subrayar el aspecto racional y crítico del diálogo, Habermas olvida aquella parte de la comunicación que no busca llegar a un consenso, sino que implica cuestiones de carácter personal, de reconocimiento social o de prestigio. La participación en el debate público no es únicamente una cuestión de contenidos; también puede ser el simple deseo de hablar en nombre propio o incluso de manera retórica.<sup>58</sup>

De igual modo, Habermas considera que la esfera pública es una red neutra de sub-públicos que se mezclan independientemente de las formas socioculturales existentes. Sin embargo, es necesario observar que el lenguaje presenta ciertos obstáculos a esta interacción, al igual que el contexto histórico y social que se plasma a través del diálogo.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Para ver otras formas de comunicación pública (como narraciones personales, historias, negociaciones, etc), Iris Young, "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy" en Seyla Benhabib, ed. Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 120-135; John Johnson, "Is Talk really cheap? Prompting Conversation between Critical Theory and Rational Choice", American Political Science Review, 1(1993), p. 77.

<sup>59</sup> Mikhail M. Bakhtin habla de tipos de discurso o tipos de diálogo "speech genres" que a la vez facilitan e impiden la comunicación(Speech Genres and Other Late Essays, trad. Vern W. McGee, Austin, University of Texas Press, 1986, pp. 60-102).

Igualmente, la teoría de la democracia habermasiana subestima desde el punto de vista teórico el papel de los conflictos culturales en las sociedades multiculturales contemporáneas, así como las relaciones de poder existentes. La democracia deliberativa de Habermas considera que la pluralidad de públicos especializados y concurrentes es democrática si, y sólo si, dichos grupos actúan dentro de una esfera pública única, cívica, abierta y englobante.<sup>60</sup>

Del mismo modo, si vemos la esfera pública como una red donde se agrupan diferentes públicos, es posible esperar que en un sistema político con múltiples niveles o ámbitos se formen nuevas comunidades de acción política. Bajo esta perspectiva policentrista de la política europea, se hace necesario encontrar los arreglos institucionales que permitan asegurar la responsabilidad de los órganos de decisión y

---

<sup>60</sup> “Mi sospecha es que una cultura política liberal puede mantener unidas a sociedades multiculturales sólo si la ciudadanía democrática se realiza tanto en términos de derechos liberales y políticos como en el ámbito de los derechos sociales y culturales. La ciudadanía democrática puede mantenerse en pie e incluso extenderse más allá de un estatus legal sólo si fomenta los valores de bienestar social y reconocimiento mutuo entre las diferentes formas de vida. La ciudadanía democrática desarrolla su fuerza social integradora; es decir que genera una solidaridad entre extranjeros, si puede ser reconocida y apreciada como el mecanismo que protege la infraestructura legal y material del estilo de vida preferido.”(Jürgen Habermas, “The European Nation State – Its Achievements and its Limitations – On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship”, Sang-Jin Han, ed., Habermas and the Korean Debate, Seoul, Seoul National University Press, 1998, pp. 131-132).

mejoren la participación de los ciudadanos europeos.<sup>61</sup> Del mismo modo, es conveniente matizar algunos elementos de la teoría habermasiana para comprender mejor la realidad de la democracia europea.

#### **UN MODELO INTERDISCURSIVO DE LA ESFERA PÚBLICA**

Un debate político y académico reciente ha centrado sus ideas en la discusión sobre la viabilidad normativa y la posibilidad empírica de una esfera pública europea. Las posiciones en la literatura que tratan la cuestión difieren al momento de aceptar la existencia de tal esfera. Al mismo tiempo, las evaluaciones dependen de las diferentes concepciones de espacio público.

La mayoría de los autores que niegan la posibilidad de que exista una esfera pública europea consideran que un público sólo existe en una comunidad política integrada, nacional, con una identidad colectiva y un idioma común. Para algunos, por ejemplo, la esfera pública europea sólo podría existir si los públicos nacionales se interesaran en los asuntos europeos y tuvieran una perspectiva europea más que nacional.<sup>62</sup> Sin embargo, estas concepciones idealizan la naturaleza unitaria de las esferas públicas nacionales y suponen además que la esfera pública europea debe ser estudiada como si fuera un público nacional.

---

<sup>61</sup> Oliver Gerstenberg y Charles Sabel, Denationalization and the idea of Democratic Constitutionalism: the case of the European Community, Paper for the 11<sup>th</sup> session of the Law of the European Union, Florence, Academy of European Law, 2000, s.p.

<sup>62</sup> Anthony D. Smith, "National Identities and the Idea of European Unity", International Affairs, 1992, núm. 68, p. 60; Dieter Grimm, "Does Europe Needs a Constitution?", European Law Journal, 1(1995), p. 282 y Fritz W. Scharpf, Governing Europe: Effective and Democratic?, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 84.

Es poco probable que la Unión Europea se construya a imagen de un Estado nación tradicional. Y el desarrollo de una conciencia europea puede no depender de un proceso de convergencia de las visiones de los Estados miembros sino al contrario, del reconocimiento de enfoques – nacionales – divergentes como una opción legítima de la política europea.

De hecho nunca ha existido, incluso en el seno de un Estado nación, una sola esfera pública donde los ciudadanos hayan formado una opinión pública o una identidad colectiva común. Esto es mucho más evidente en nuestras sociedades contemporáneas donde la complejidad política, las desigualdades socioeconómicas y el pluralismo cultural hacen de la esfera pública, como máximo, un ámbito de discursos fragmentados y conectados débilmente entre ellos, por medio de los cuales numerosos grupos expresan su identidad y negocian una voluntad política.

Patrizia Nanz resume esto al decir: “El hecho que encontremos una multiplicidad de públicos interrelacionados en el seno de los Estados nación vuelve plausible la existencia de un discurso público transnacional. Bajo esta perspectiva, un espacio público transnacional es posible entonces y su pluralidad interna no difiere del espacio público nacional más que en el grado, pero no en la naturaleza.”<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Patrizia Nanz, « Les voix multiples de l’Europe. Une idée interdiscursive de la sphère publique », Raisons Politiques, 2003, núm. 10, p. 79. Para esta autora, la diferencia lingüística no es un obstáculo mayor para la formación de una esfera pública europea. Al momento de comunicar, cada individuo hace una interpretación propia, diferente, de las ideas del emisor-receptor, incluso si hablan el mismo idioma. Lo mismo puede decirse de la comunicación transnacional. Lo importante entonces, no es el idioma, sino el intercambio de ideas y argumentos en un foro público.

La pluralidad de facto de públicos demuestra que la preexistencia de una comunidad (nacional o cultural) uniforme no es en ningún caso una condición necesaria para la constitución de una esfera pública transnacional o intercultural. No lo es incluso para tantos países donde conviven diferentes naciones, grupos étnicos y lingüísticos. Entendiendo así la esfera pública, se podría criticar a los euroescépticos que piensan que la política democrática sólo es posible en los espacios públicos definidos en términos nacionales, e igualmente a los pro europeos extremos, quienes esperan en vano la aparición de una identidad supranacional o de una cultura europea común.

Un modelo interdiscursivo aplicado así al concepto de Habermas de la esfera pública hace hincapié en las diferencias y en la deliberación democrática; ve a la esfera pública como un ámbito social plural formado por una variedad de públicos que se oponen o se agrupan, enfrascados en un diálogo transnacional ciudadano.<sup>64</sup>

La interdiscursividad proviene de la idea según la cual el intercambio entre diferentes públicos es constante y el discurso público se lleva a cabo por medio de diversos emisores. Este tipo de enfoque nota la existencia de un proceso de negociación y de los conflictos que pueden ocurrir en la creación de una identidad europea, así como en las relaciones de poder que ésta implica.

Basado en las ideas de Habermas, el modelo interdiscursivo de esfera y deliberación pública subraya la importancia de los desacuerdos o malentendidos que

---

<sup>64</sup> “Del mismo modo, la identidad europea puede ser concebida como el producto de un proceso continuo de lucha entre perspectivas nacionales y socioculturales diferentes, conceptualizadas aquí como voces discursivas: el discurso oficial de la UE, el discurso de las ciencias sociales – frecuentemente organizados a partir de una base nacional, el discurso de los medios de comunicación y los líderes de opinión, el discurso informal de la gente en la vida cotidiana...”(Ibid., p. 80).

existen entre diferentes culturas y públicos y de éstos con las instituciones que los gobiernan. Hace hincapié en las diferencias culturales e ideológicas más que en las similitudes, pues son las primeras las que permiten la negociación de una identidad colectiva intercultural y facilitan el desarrollo de una cultura política transnacional, mejorando la democracia. Matizando la idea de una esfera pública englobante, la concepción interdiscursiva pone el acento en el diálogo-discurso que ocurre entre varias comunidades o voces nacionales, sin encasillarlas en grupos étnicos o culturales incapaces de interactuar entre sí.

En este sentido, no se requiere de programas que mantengan las diferencias entre grupos por medio de políticas de discriminación positiva, pues acentuarían eventualmente el fundamentalismo de las minorías nacionales o culturales. Más bien, se trata de aceptar que identidades distintas pueden fragmentarse y reconstruirse junto con otras en el proceso de diálogo y deliberación. Una esfera pública deliberativa, entonces,

Debería tener como objetivo el considerar políticas donde las colectividades nacionales y culturales mantengan una distancia crítica de sus propios discursos y, posteriormente, reconozcan la validez potencial de otros discursos. La comunicación transnacional (o la competencia multicultural) es posible precisamente porque en el discurso público las identidades culturales y el yo se trasladan a la frontera entre el yo y el otro, la identidad y la diferencia.<sup>65</sup>

Desde esta perspectiva, la identidad europea (elemento fundamental del demos), cuya ausencia es una de las principales raíces del actual déficit democrático, no se la encuentra en un euronacionalismo exagerado. Más bien se trata de la creación de una conciencia intercultural por medio de un diálogo con múltiples actores y/o grupos en un

---

<sup>65</sup> Loc. Cit., p. 83.

foro público institucional. No es tampoco reproducir la esfera pública nacional a nivel continental, sino el reconocimiento por parte de las instituciones de la UE de las diferencias y necesidades de los públicos europeos.

Existen en la UE múltiples ámbitos donde se gesta en la actualidad una esfera pública. Ciertamente, es posible hablar de grupos de interés, partidos políticos, foros ciudadanos y otro tipo de encuentros institucionalizados. Hoy, la legitimidad de las instituciones europeas se pone en tela de juicio por la distancia entre éstas y los ciudadanos de los países miembros, aumentando así la percepción de un déficit democrático en el sistema. En palabras de Habermas:

La forma multicultural de integración social, incubada dentro del Estado nacional, habrá de empezar acreditándose a sí misma allende el Estado nacional. Por ejemplo, los Estados que se han integrado en la Unión Europea tienen que desarrollar todavía una cultura política común. Antes de que pueda cuajar una Constitución europea, tiene en todo caso que desarrollarse un espacio público que abarque la totalidad de Europa, el cual permitirá a los ciudadanos y no sólo a los gobiernos, la formación de una voluntad política común. Muchos tienen esto por una pura utopía; pero los mismos problemas globales que hoy nos abruman y que provocan escepticismo nos empujan por nuestro propio interés precisamente en esa dirección.<sup>66</sup>

Como se mencionó anteriormente, muchos son los elementos que originan este problema. Un punto de partida para entender, y eventualmente disminuir los defectos de la democracia europea se halla en la creación y/o promoción de una esfera pública deliberativa por parte de las instituciones de la UE. En éstas recae la responsabilidad de tomar decisiones no sólo que beneficien a la sociedad, sino que además generen una

---

<sup>66</sup> Jürgen Habermas, Más allá del Estado Nacional, trad. Manuel Jiménez Redondo, México, FCE, 2000, 2ª reimp., p. 190.

**solidaridad común entre los europeos en el contexto de una estructura supranacional con una integración política, económica y social inédita.**

**En las siguientes páginas, me concentraré en ciertos foros de discusión que intervienen – directa o indirectamente – en el proceso de deliberación pública. Se podrá observar de este modo, que algunos espacios involucran más al público europeo que otros foros de discusión.**

## **CAPÍTULO III**

### **LA COMITOLOGÍA Y EL PARLAMENTO A LA LUZ DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

El siguiente apartado intenta evaluar las ventajas y problemas que presentan dos foros de discusión de la Unión Europea. Por un lado se encuentra el sistema de Comitología, donde se concentra la mayor parte de los debates y la implementación de las políticas comunitarias. Siendo los comités una red de negociación y discusión que alcanza a las tres instituciones de la UE (Comisión, Parlamento y Consejo) es necesario indagar si existe la posibilidad de que pueda construirse una esfera de deliberación pública a partir de este sistema.

En segundo término se examinará el desempeño del Parlamento Europeo, único órgano directamente elegido por los ciudadanos y considerado pilar de la democracia europea. A la luz de los elementos que componen la teoría sobre la democracia deliberativa y la esfera pública, se pretende avanzar la idea de que la UE carece aún de un público ciudadano que se identifique con el sistema político europeo dirigido desde Bruselas, y por ende no es posible hablar aún de un foro completamente legítimo de debate que involucre a los ciudadanos de los países miembros, a pesar de las virtudes que muestran el Parlamento y los diversos comités europeos.

#### **LA COMITOLOGÍA, ¿DEMOCRACIA SUSTITUTIVA?**

El proceso de formación y adopción de actos legislativos en el contexto de la autoridad delegada a la Comisión Europea se encuentra apoyado por cientos de comités compuestos por representantes de los Estados miembros designados por los oficiales de

la Comisión.<sup>67</sup> Este sistema de comités ha fungido como un vehículo del cual se han valido los Estados miembros para ejercer control sobre los asuntos europeos desde el inicio de la integración comunitaria en la década de los años cincuenta. De hecho, esta estructura fue diseñada para limitar el supranacionalismo.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> “Aunque los comités del sistema de comitología han existido desde mediados de los años sesenta, las reglas que dictaban su uso fueron formalizadas sólo en 1987. La Decisión de ese año especificó tres tipos de procedimientos en el sistema de comités: procesos consultivos, administrativos y regulatorios, con dos variantes para los comités administrativos y regulatorios. Las tres categorías dieron al Consejo un poder mayor con relación al proceso de implementación, desde el procedimiento consultivo – representando el nivel más bajo – hasta el procedimiento regulatorio – representando el nivel más alto.”(Alexander Ballmann, David Epstein, Sharyn O’Halloran, “Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union”, International Organization, 56, 2002, p. 557. Ver también Günter F. Schaefer y Robin H. Pedler, eds., Shaping European Law Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996, p. 50 y passim).

<sup>68</sup> Para algunos autores, el Consejo se ha mostrado reacio a otorgar poderes de aplicación a la Comisión: “la Decisión con respecto al sistema de comitología rechaza la idea de la implementación por medio de una maquinaria central supranacional encabezada por la Comisión, forzando indirectamente a los gobiernos nacionales a llevar a cabo esfuerzos de cooperación.”(Christian Joerges y Jürgen Neyer, “From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology”, European Law Journal, 3(1997), p. 277).

Inicialmente, la comitología comprendió áreas como agricultura, comercio y políticas aduaneras. En la actualidad incluye, entre otros ámbitos, la investigación y el desarrollo, asuntos ambientales y telecomunicaciones. Los miembros del comité son principalmente expertos y representantes de grupos de interés, así como individuos provenientes de las administraciones públicas nacionales, usualmente escogidos por los gobiernos de cada país.<sup>69</sup>

Es posible entender a la comitología como una respuesta institucional frente a las necesidades de eficiencia y legitimidad. La Comisión necesita de información objetiva y conocimiento experto, así como de la opinión de representantes de órganos no gubernamentales y del apoyo de los delegados de los diferentes gobiernos, para poder aplicar una decisión de modo eficaz.

Como se discutió anteriormente, uno de los preceptos democráticos básicos indica que la participación y el proceso justo de toma de decisiones mejoran la legitimidad de un sistema. Empero, la peculiaridad de la comitología – distinto de otros comités internacionales – es que sus comités se hallan involucrados en una toma de decisiones vinculante para los gobiernos nacionales. De este modo, al estar incluidos Estados miembros y expertos en el proceso decisorio, la comitología favorece la deliberación supranacional.

Así las cosas, ¿podría verse a la comitología como un factor que resuelva el problema del déficit democrático en la Unión Europea?, o bien, ¿puede la comitología constituir una esfera pública de discusión?

---

<sup>69</sup> Estrictamente hablando, la comitología se refiere a los procedimientos para el ejercicio de los poderes ejecutivos conferidos a la Comisión por la decisión del Consejo 87/373/EEC (Loc. Cit.).

El sistema de comitología ha experimentado diversas fases. Desde la década de los años setenta, debido al aumento de la carga de tareas, al surgimiento de más comités y al cabildeo de los grupos de interés, la estructura de la comitología parece haber estado en manos de grupos poderosos. No obstante, el panorama cambió en los ochenta. Con el Tratado de Maastricht, el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el aumento de la cooperación judicial (a través del pilar Justicia y Asuntos Internos), las tareas de la UE se volvieron más complejas al igual que las circunstancias de las negociaciones.

A partir de 1985, los grandes grupos de interés se encontraban todos en Bruselas y el contexto de la comitología fue más plural y contaba con varios participantes legítimos. La presión ejercida por los diversos intereses provocó que las decisiones se basaran en evidencia científica para construir una plataforma de deliberación y como medio para obtener el apoyo de los participantes en la toma de decisiones.

En una estructura tan compleja las preferencias no sólo pueden ser expresadas, también deben ser justificadas con argumentos. De tal forma que las razones que presenten evidencia científica tendrán más oportunidades de convencer a los integrantes de la deliberación. M. Egan y D. Wolf, advierten al respecto: “La multiplicidad de actores e intereses movilizados actualmente a nivel supranacional no permiten que un único actor domine. Incluso el representante de intereses poderosos debe recurrir a la argumentación, al razonamiento y la evidencia para prevalecer en estas discusiones.”<sup>70</sup>

La Comitología provee un marco para resolver los problemas de modo cooperativo al proporcionar una autonomía relativa y al permitir la discusión sobre los

---

<sup>70</sup> ‘Regulatory Oversight in Europe: The Case of Comitology’, en Christian Joerges y Ellen Vos, (eds.), EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, Oxford, Hart Publishing, 1999, p. 254.

diferentes temas en juego. Frecuentemente, los comités gozan de amplias libertades y discreción y no están diseñados para sumar los intereses de los actores participantes.<sup>71</sup> Dentro de esta inédita arquitectura institucional, el indicador del éxito se vuelve no sólo la solución racional de los problemas, sino también la habilidad para generar acuerdos.

Los analistas han revelado que los participantes en este tipo de sistemas llevan a cabo un proceso de aprendizaje, exploran las opciones en lugar de sólo imponer sus preferencias al tiempo que refuerzan el sentimiento de lealtad – lo cual facilita la formación de identidades supranacionales y la solución de problemas conjuntos.<sup>72</sup>

Los comités no sólo son comunidades epistémicas, también presentan ciertos elementos de una esfera pública fuerte. De hecho, hasta cierto punto la comitología satisface las condiciones mencionadas en el capítulo I de esta tesis; a saber, un lugar de encuentro para la decisión conjunta, un estilo deliberativo de interacción donde los participantes aceptan comunicar entre ellos, y al menos algunos representantes de las partes afectadas participan en la discusión. ¿Sin embargo, la satisfacción de estos criterios es suficiente como para permitir a la comitología mejorar la legitimidad del sistema?

---

<sup>71</sup> Oliver Gerstenberg y Charles F. Sabel, “Directly-Deliberative Polyarchy. An Institutional Ideal for Europe?”, s.ed. , 2000, p. 29 (<http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/gerst-sabel1029.doc>).

<sup>72</sup> Morten Egeberg, “Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making”, Journal of European Public Policy, 6(1999), p. 460; Christian Joerges y Ellen Vos, (eds.), EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, Oxford, Hart Publishing, 1999.

## LA COMITOLOGÍA COMO GOBERNANZA LEGÍTIMA

La crítica hacia la actividad de los comités se centra en el hecho de que no están adecuadamente autorizados y no están sujetos al control público. El Parlamento Europeo se ha opuesto a decisiones tomadas por comitología debido a la falta de transparencia y a la ausencia de procedimientos para revisar las decisiones de los comités. El Parlamento Europeo ha puesto en práctica varias medidas – políticas, presupuestarias y legales – para contener la expansión de la comitología, con diferentes resultados.<sup>73</sup> La Comitología, según algunos autores<sup>74</sup>, es inconstitucional en términos formales; pero ¿es antidemocrática?

Cuando se analiza a través de un modelo de democracia mayoritaria simple, la comitología es ilegítima, ya que no está sujeta ni al control nacional ni al control del Parlamento de la Unión Europea. El problema, empero, es más complejo cuando se lo mira con los ojos de la democracia deliberativa. Este modelo toma el acceso igualitario y el debate público como el principio legítimo de la soberanía popular. La condición es que en un debate público todas las acciones políticas emanen de leyes que, para ser legítimas, deben ser aceptadas por medio del debate abierto.

Los comités son sujetos legales y tienen ciertas rasgos constitucionales, pero su competencia legal no debe entenderse como una simple delegación donde los representantes únicamente actúan como portavoces de los individuos. A pesar de que los comités no son reconocidos como instituciones oficiales de la Unión Europea, la práctica deliberativa y pre-legislativa que se lleva a cabo en su interior es importante. Los miembros de los comités no cuentan con un mandato legal; sin embargo, actúan

---

<sup>73</sup> Kieran St. C. Bradley, “The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?”, European Law Journal, 3(1997), p. 76 y passim.

<sup>74</sup> Joseph H. Weiler, Epílogo en C. Joerges y E. Vos, op. cit., p. 343.

conforme a las normas y procedimientos de toma de decisiones de la Unión Europea. “Los miembros de los comités deliberan bajo la sombra de la ley: cualquier crítica con respecto a visiones diferentes de un tema debe emplear argumentos compatibles con el derecho comunitario.”<sup>75</sup>

En las sociedades modernas complejas, la delegación es parte del mecanismo legislativo dada la información y experiencia necesarias para resolver temas intrincados. Generalmente, es la capacidad de resolución de problemas la que se delega. No obstante, la agenda de los comités incluye asuntos vinculados a cuestiones éticas y morales. La comitología no es sólo la administración de temas apolíticos y tecnocráticos; también debe hallar soluciones viables a cuestiones políticamente sensibles y de tipo normativo.

#### **MEJORANDO LA RACIONALIDAD POLÍTICA**

Es posible decir que, cuando se la estudia de manera aislada, la comitología equivale a una administración informal<sup>76</sup>, a una deliberación tecnocrática o bien a una administración sin Estado<sup>77</sup>, ya que el acceso y la participación pública son limitados, al igual que la transparencia y la responsabilidad pública. No obstante, en algunos aspectos la comitología contribuye a una gobernanza legítima. La solución de problemas de manera informada, así como la eficiencia en la toma de decisiones también son parte de un buen gobierno. De hecho, las decisiones respaldadas por la

---

<sup>75</sup> Ibid., p. 317.

<sup>76</sup> Ibid., pp. 339-350.

<sup>77</sup> Wolfgang Wessels, “Comitology as a Research Subject: A New Legitimacy Mix?”, en C. Joerges y E. Vos, (eds.), EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, Oxford, Hart Publishing, 1999, pp. 259-269.

experiencia técnica no son en ellas ilegítimas y contrarias a la democracia, pues bajo ciertas condiciones modernas mejoran la legitimidad democrática.<sup>78</sup>

Los comités pueden ofrecer una solución al exceso de toma de decisiones por parte de las agencias, así como al problema de hallar una salida correcta a cuestiones normativas que tienen un carácter político o científico delicado. Estas respuestas no pueden encontrarse sólo votando o negociando los temas en cuestión. Tampoco pueden arreglarse eficazmente los problemas valiéndose sólo de un marco jurídico. Sería poco adecuado recurrir a la votación en presencia de problemas como la enfermedad de las “Vacas locas”, o negociar acerca de los niveles de bióxido de carbono en los alimentos. Sin duda la negociación puede llevarse a cabo en estas cuestiones, pero no es el procedimiento correcto para resolver adecuadamente los problemas.

Del mismo modo, la participación amplia y más publicidad no ayudan mucho a obtener un resultado positivo frente a casos que requieren una discusión experimentada. Por el contrario, la deliberación a través de los comités permite alcanzar una solución correcta cuando la discusión cumple con los criterios de justicia y equidad obedeciendo a una lógica de argumentación.

Un aspecto general de la noción de público fuerte (strong publics)<sup>79</sup> es que las decisiones pueden ser defendidas y justificadas en un debate público debido a su

---

<sup>78</sup> James Bohman, Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy, Cambridge MA, MIT Press, 1996, p. 162.

<sup>79</sup> “En términos institucionales, el público fuerte se refiere a las asambleas y órganos discursivos en instituciones formalmente organizadas que gozan de un poder decisorio, aunque limitado por la lógica de la argumentación y la justificación imparcial. El público general se refiere a la esfera de deliberación fuera del sistema político; es decir, similar a la noción de sociedad civil y a la lógica de la exploración.”(Erik Oddvar

cualidad epistémica. Esta característica es parte de la racionalidad del proceso decisorio, inherente a la gobernanza democrática. Así, la legitimidad de un procedimiento democrático no se encuentra solamente en una suma de preferencias y participaciones, sino también en el acceso a procedimientos donde la argumentación y la deliberación permiten tomar decisiones aceptadas por el público.<sup>80</sup> Bajo esta perspectiva, los comités pueden ser vistos como un elemento importante del gobierno, al tiempo que una parte necesaria del principio de representación.

La representación permite refinar y ampliar las opiniones por medio de la deliberación de los delegados de la ciudadanía. En sociedades plurales y más complejas, los representantes deben tomar en cuenta los diferentes intereses en juego, así como las perspectivas que hay sobre un mismo tema, para arribar a una decisión legítima y justificada. Así, la representatividad permite solucionar problemas que afectan a los electores por medio del diálogo y la cooperación.

Desde el punto de vista de la democracia, empero, la legitimidad necesita de la representación y de la institucionalización de procedimientos deliberativos abiertos a los ciudadanos. Esto significa que el acceso y el control público son requisitos indispensables. En su estado actual, la comitología de la Unión Europea no cumple con las características de un acceso generalizado a los debates dada la carencia de canales que permitan a los ciudadanos participar en las discusiones. En este sentido la calidad de “público fuerte” de los comités es deficiente, pues no permite al público intervenir en la deliberación antes y durante la toma de decisiones.

---

Eriksen y John Erik Fossum, “Democracy through Strong Publics in the European Union?”, *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, p. 402).

<sup>80</sup> Jürgen Habermas, La constelación postnacional. Ensayos políticos, Frankfurt, Suhrkamp, 1998, p. 66.

## **LOS COMITÉS, LA CIUDADANÍA Y LA DELIBERACIÓN EN UNA ESFERA PÚBLICA**

La importancia de la Comitología en la actividad cotidiana de la Unión Europea se ilustra por el hecho de que sólo 11 por ciento de toda la legislación comunitaria elaborada por el Consejo y el Parlamento desde 1993 ha sido implementada directamente por los estados miembros. La mayoría de la legislación es administrada por la Comisión Europea. En el año 2000, esta institución adoptó un total de 7034 documentos legales, de los cuales 3365 fueron Decisiones, 33 Directivas, 26 Recomendaciones y 263 Opiniones.<sup>81</sup> En este contexto, el trabajo de los múltiples comités de la UE no sólo se limita a asuntos precisos (como el establecimiento de restricciones a diferentes productos en el mercado); también está relacionada con temas más abstractos como la adopción de Directivas de desarrollo económico y técnico a

---

<sup>81</sup> “Los instrumentos jurídicos comunitarios son los instrumentos a disposición de las instituciones comunitarias para la realización de su misión, en el marco del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y respetando el principio de subsidiariedad. Estos instrumentos son los siguientes: El Reglamento; obligatorio en todos sus elementos, es directamente aplicable en todo Estado miembro. La Directiva; vinculante para el Estado miembro en cuanto a los resultados que deben obtenerse, exige una transposición al marco jurídico nacional y deja una cierta libertad en cuanto a la forma y a los medios de su aplicación. La Decisión; obligatoria en todos sus elementos, vincula a los destinatarios a quienes designa expresamente. La Recomendación y el Dictamen; no obligatorios, tienen carácter de declaración.”(Glosario del sitio oficial de la Unión Europea, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000p.htm#p5>).

nivel comunitario.<sup>82</sup> Ante este hecho, ¿cómo puede entenderse al sistema de Comitología a la luz de la creación de una esfera pública europea?

Para algunos autores, existen tres características importantes que debe cumplir un sistema político para promover la deliberación pública. Uno de estos elementos es la definición del discurso; es decir, que los participantes de la deliberación se pongan de acuerdo en los términos de una discusión y los límites de ésta.<sup>83</sup>

En el caso de los comités que asisten a la Comisión europea, existen numerosos ejemplos al respecto. Concretamente, podría hablarse del Libro Verde sobre Alimentos

---

<sup>82</sup> “[Los comités] difieren no sólo en términos del procedimiento de toma de decisiones aplicable, de su estilo de trabajo y de la filosofía para resolver problemas, sino también en la amplitud de las tareas que deben llevar a cabo. De acuerdo con el presupuesto de la Comunidad Europea, en 1998 existían ya un total de 409 comités, de los cuales 339 debían ser consultados por la Comisión a lo largo de la elaboración de políticas.”(Jürgen Neyer, “Justifying Comitology: The Promise of Deliberation”, en Karlheinz Neunreither y Antje Wiener, eds., European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 117).

<sup>83</sup> “El nivel de abstracción y observación individual puede ser alto, y la competencia de los especialistas puede ser excepcional; no obstante, estos factores son de poca ayuda a menos que los métodos colectivos de discusión favorezcan la aplicación disciplinada de la inteligencia a la política pública.[...]La democracia depende del diálogo. Los métodos de éste pueden contribuir a la exploración de una política pública sana. Si la práctica de la discusión no crea un sentimiento de logro, existe entonces un rechazo del diálogo.”(Harold D. Lasswell, Democracy Through Public Opinion, s.l. George Banta Publishing Company, 1941, p. 80).

emitido por la Comisión final donde se establece que los únicos asuntos importantes para el comité encargado de tratar el tema, serían aquellos relacionados con la salud pública.<sup>84</sup> Del mismo modo, la mayoría de los temas tratados por los comités, quizás por su carácter técnico, cuenta con una agenda detallada de lo que se debe debatir.

La segunda característica con la que debe contar un órgano deliberativo es la de argumentar, no negociar. Desde una óptica intergubernamental, los delegados normalmente están subordinados a los ministros nacionales y representan el interés nacional tratando de persuadir a otros delegados, sin esperar ser convencidos. No obstante, la deliberación, entendida en términos de Habermas, es más una acción dialéctica donde debe existir una disposición para aceptar los argumentos de los otros.

Esto implica que los delegados de un país, en el seno de un comité o una institución europea, puedan eventualmente tener un margen de maniobra para cambiar de opinión con respecto a algún asunto. Las personas que trabajan en los comités no son elegidos por los ciudadanos ni responsables políticamente ante éstos. Por ello, se vuelve paradójico el hecho de que, para facilitar la deliberación, es necesaria una mayor independencia que permita a los delegados encontrar una solución consensual en el seno de los comités europeos.

---

<sup>84</sup> “Al respecto, en las deliberaciones del Comité Permanente sobre Alimentos, los miembros de este órgano no mencionan explícitamente las implicaciones distributivas de las medidas adoptadas, y sólo afirman su contribución en el ámbito de la salud y la seguridad.”(Jürgen Neyer, art. Cit., en Karlheinz Neunreither y Antje Wiener, eds., European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 124. Ver también Comunidades Europeas, Libro Verde sobre Alimentos, COM-97-176).

Sin embargo, no se debe mirar a esta autonomía como un poder plenipotenciario detentado por los individuos que se reúnen en los diferentes comités. El hecho de contar con cierto grado de independencia permitiría que las discusiones en los comités no constituyeran una simple suma de votos. A partir de un debate fundamentado con argumentos técnicos, científicos o de otra índole, el resultado de las discusiones se torna mucho más comprensible para la ciudadanía europea. Hasta este punto, el sistema de comitología de la UE pareciera fungir como un medio eficaz en la construcción de una esfera pública ciudadana. Y esto nos lleva a la tercera característica de la deliberación pública en los comités de la UE y que representa su mayor debilidad.

La existencia de una tercera parte que participe en un proceso deliberativo es igualmente una condición para que se tomen decisiones democráticas en una esfera pública. Analíticamente, este tercer actor puede ser una Corte o Tribunal – determinando la legalidad de los argumentos –, un órgano científico – afirmando la naturaleza técnica y/o científica de los argumentos –, pero más importante en el ámbito europeo, el público ciudadano – fungiendo como legitimador de las decisiones que emanan de una deliberación. La participación de los ciudadanos en el contexto de la comitología proveería así los incentivos para que los delegados respetaran las prácticas deliberativas mencionadas en el capítulo anterior. No obstante, Neyer matiza esta consideración afirmando que:

Bajo las condiciones de ampliación de las competencias de los delegados gubernamentales, este control sería sin duda de vital importancia. Sin embargo, en un mundo real de escasos recursos informativos y de asuntos altamente técnicos en la agenda legislativa, puede ocurrir con frecuencia que no existan ni un público general ni medios de comunicación interesados.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Ibid, p. 125.

Por esta razón, se hace necesaria una reforma para aumentar la transparencia en el sistema de comitología de la Unión Europea. Hasta la fecha, los comités que asisten a la Comisión han conducido sus asuntos a puerta cerrada, impidiendo el acceso tanto a los medios de comunicación como a las personas interesadas. Esta práctica hace que la comitología no pueda verse como una esfera de deliberación pública adecuada. Del mismo modo, algunas investigaciones han mostrado que, en el ámbito de los diferentes comités, la mayoría de los delegados no toma en cuenta a los grupos de interés afectados por las deliberaciones.<sup>86</sup>

Con excepción de las discusiones que abordan asuntos técnicos delicados y complejos, como los precios de los productos agrícolas o la repartición de bonos en el ámbito del gasto público europeo, los comités no debaten públicamente ni autorizan el acceso a los actores que pudieran tener un interés legítimo en la agenda.

La publicidad y transparencia empujaría también a los delegados a actuar sin despegarse de la opinión pública. Ello facilitaría el involucramiento de las legislaturas nacionales y de los ciudadanos en los tópicos que se discuten en Bruselas y que les afectan directamente, haciendo que los representantes en los comités no adopten

---

<sup>86</sup> En un estudio sobre el “Porcentaje de los delegados que dan importancia a declaraciones, argumentaciones y propuestas al momento de deliberar en los comités”, los resultados muestran que, si bien casi 80 por ciento de los delegados piensa que es más importante la argumentación sólida y científica que una declaración sin fundamentos – aún si el delegado es de su propio país –, menos de 20 por ciento de los delegados toma en cuenta los puntos de vista de los grupos de interés de su respectivo país, y menos de 17 por ciento escucha a grupos de interés a nivel europeo (Morten Egeberg, Günter F. Schaefer y Jarle Trondal, “The Many Faces of EU Committee Governance”, *West European Politics*, 26, 2003, p. 33).

únicamente una posición con respecto al gobierno del cual provienen. Así, hacer los debates de la comitología más transparentes y próximos a los ciudadanos es una condición necesaria para mejorar la legitimidad de las instituciones europeas y reducir uno de los múltiples déficits de democracia del proceso legislativo en la UE, a saber, la distancia entre los que toman las decisiones y los que se ven afectadas por éstas:

Aunque los análisis indican que los comités de la comitología fortalecen la separación de poderes en la UE, las difíciles cuestiones de responsabilidad política y legitimidad permanecen aún. A pesar del impacto de los comités en las políticas, su estatus como oficiales no electos en el contexto del proceso de toma de decisiones crea una nube alrededor de las políticas que emergen de este sistema.<sup>87</sup>

La independencia<sup>88</sup> de la cual gozan, de facto, los delegados en los comités, es un elemento técnico necesario en la toma de decisiones. Sin embargo, reducir el secreto que existe durante las sesiones de trabajo se vuelve una condición para acercar las tareas y los temas comunitarios al habitante de la UE. En este sentido, la transparencia no

---

<sup>87</sup> Alexander Ballmann, David Epstein, Sharyn O'Halloran, "Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union", International Organization, 56(2002), p. 572.

<sup>88</sup> En los diferentes comités que existen en la Unión Europea, entre 63 y 72 por ciento de los delegados no definen de antemano una posición fija con respecto a un tema, más bien adoptan la postura que ellos consideran la mejor para su país, y sólo un tercio coordina su posición con las secretarías interesadas de su gobierno, según los resultados del estudio "Percentage of Officials who coordinate their position most of the time before participating in committee meetings", en Morten Egeberg, Günter F. Schaefer y Jarle Trondal, "The Many Faces of EU Committee Governance", West European Politics, 26(2003), p. 36.

dañaría la construcción de una esfera pública; más bien vincularía a la población europea con el proceso de toma de decisiones fomentando la participación ciudadana promoviendo la formación de un demós, diferente al nacional pero no menos importante en el ámbito de una Unión Europea con ciudadanos de quince países distintos.

### **EL PARLAMENTO EUROPEO ¿UN PÚBLICO FUERTE?**

Los parlamentos son al mismo tiempo órganos deliberativos y de toma de decisión. Muestran esta combinación mejor y de manera más explícita que ningún otro cuerpo político. Puede decirse que constituyen el mejor ejemplo de lo que es una esfera pública fuerte, porque ninguna proposición adquiere la condición de decisión pública a menos que haya obtenido el consenso de la mayoría después de una discusión abierta y pública.<sup>89</sup>

Inicialmente, el Parlamento Europeo (PE) era un órgano de consulta con poderes muy limitados y formado por representantes de los parlamentos nacionales. Con el tiempo, y en particular después de la introducción de elecciones directas de sus miembros en 1979, los poderes de toma de decisiones del PE aumentaron considerablemente.

No obstante, el poder de decisión del Parlamento Europeo es débil comparado con el de los parlamentos nacionales, sobre todo en el marco del segundo y tercer pilares (PESC y asuntos Judiciales), donde es apenas consultado. De cualquier modo, en el ámbito de sus competencias, el PE se ha convertido en colegislador junto con el Consejo de la Unión Europea en todas las áreas con excepción de la agricultura.

---

<sup>89</sup> Bernard Manin, The Principles of Representative Government, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 190.

El PE ejerce también una función de aprobación y responsabilidad, pues tiene el derecho de aceptar (y rechazar), así como de censurar a la Comisión Europea. De hecho, ha criticado algunas prácticas de la Comisión relacionadas con fraude y nepotismo. Instalando un comité de expertos independientes obligó a la Comisión a investigar lo que estaba ocurriendo en Bruselas y tomar cartas en el asunto.<sup>90</sup>

Pero no es posible afirmar que la Unión Europea es un sistema parlamentario por completo. No existe un gobierno que emane de este órgano; los miembros de la Comisión son designados por los Estados Miembros, constituyendo más un órgano de expertos que un gobierno con responsabilidad política. Además, el hecho de que el PE sea incluido parcialmente en numerosos ámbitos comunitarios significa que la mayoría de las decisiones se toman sin someterse a un juicio o participación del Parlamento Europeo.

En el contexto de la toma de decisiones, la tendencia a lo largo del tiempo parece ser la de dar un peso más importante al papel que desempeña el Parlamento. Esto, sin duda, ha ayudado a abrir al público las instituciones europeas, aumentando la transparencia y el debate interinstitucional. Desde un punto de vista deliberativo es importante el alcance de la discusión permitido por un procedimiento de toma de

---

<sup>90</sup> El Tratado de Maastricht (1993) determinó que la Comisión debía contar con la aprobación del Parlamento Europeo. Más tarde, el Tratado de Ámsterdam (1999) otorgó al PE el poder de vetar o aceptar al presidente de la Comisión Europea. En febrero de 1999, después de una serie de alegatos sobre gasto excesivo y mal manejo de la Comisión, y con un Parlamento Europeo que se negaba a aprobar el presupuesto, la Comisión – presidida por Jacques Santer – renunció para evitar que el PE utilizara su veto para disolver esta institución. (Simon Bromley, ed., Governing the European Union, London, Sage, 2001, pp. 179-180).

decisiones; principalmente antes de que se realice la votación o antes de que una institución europea (como el Consejo) intervenga para aplicar la propuesta.

En este sentido, la codecisión<sup>91</sup> se ha convertido en el procedimiento habitual con respecto a los asuntos legislativos. Este método es el más complicado, pero también es el sistema que requiere la mayor cantidad de deliberación y argumentación, además de dar más peso al Parlamento en comparación con los procedimientos de decisión temprana. Si bien es cierto que para equilibrar al Parlamento con el Consejo es necesario dar un verdadero poder legislativo al primero, es posible decir que la codecisión trae consigo virtudes deliberativas, pues fomenta la cooperación, la conciliación y el debate entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

#### **¿CUALIDADES DELIBERATIVAS?**

La estructura institucional de la cual es parte el Parlamento Europeo, está marcada por un estilo político consensual. Los sistemas que tienen una multiplicidad de partidos se caracterizan generalmente por una tendencia hacia la búsqueda de consensos; no obstante, en este rubro el Parlamento Europeo parece ir más allá. Una razón se halla en

---

<sup>91</sup> Según el art. 251 del Tratado de la Comunidad Europea, en el procedimiento de codecisión el Parlamento y el Consejo comparten el poder legislativo. La Comisión envía su propuesta a ambas instituciones. Cada una de ellas la lee y discute en dos ocasiones sucesivas. Si no pueden ponerse de acuerdo, se presenta ante un comité de conciliación integrado por un número igual de representantes del Consejo y del Parlamento. Los representantes de la Comisión también asisten a las reuniones de este comité y contribuyen al debate. Una vez que el comité ha alcanzado un acuerdo, el texto consensuado se envía al Parlamento y al Consejo para una tercera lectura, de modo que puedan finalmente adoptarlo como ley.

la ausencia de divisiones entre gobierno y oposición como ocurre en los sistemas parlamentarios y/o multipartidistas. Por ello, las mayorías pueden formarse alrededor de diversos temas. Una estructura como la del PE, pone énfasis en la habilidad para persuadir y convencer a los otros empleando razonamientos y argumentaciones consistentes.<sup>92</sup> Para que las preferencias y las decisiones puedan ser modificadas en un foro parlamentario es necesario que los miembros de una asamblea gocen de cierta independencia con respecto a sus partidos. La deliberación se centra en la habilidad para conducir un debate libre y abierto; sin ataduras que impidan a los representantes discutir una agenda.<sup>93</sup>

Los sistemas representativos de una democracia con partidos en competencia se basan en la elección popular y partidista de los delegados; en los límites a la autonomía de los representantes para votar de acuerdo a su juicio y conciencia; en la formación de una opinión pública siguiendo las mismas divisiones que los partidos políticos, y en el poco margen para deliberar públicamente en el Parlamento. La Unión Europea, empero, no se basa en una democracia partidista, y la deliberación que se lleva a cabo en el seno del Parlamento es más abierta que en los sistemas donde los partidos políticos son la base del sistema.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Christopher Lord, Democracy in the European Union, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998, p. 60 y passim.

<sup>93</sup> Jon Elster, "Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante", en Raino Malnes y Arild Underdal, eds., Rationality and Institutions, Oslo, Universitetsforlaget, 1992, pp. 13-50.

<sup>94</sup> Bernard Manin, The Principles of Representative Government, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

La incapacidad para controlar su propia agenda puede verse como una limitación de un órgano o institución política. El Parlamento Europeo goza de una autonomía considerable para elaborar su propia agenda (aunque no puede decirse lo mismo de su facultad para determinar su papel institucional dentro de la UE). Este derecho ha sido confirmado en varias ocasiones por la Corte Europea de Justicia. El PE tiene la libertad de discutir aquellos temas que le parezcan importantes, así como para responder a las preguntas de los ciudadanos. Para cumplir con estas características, el Parlamento Europeo ha desarrollado un amplio repertorio de medios, como los debates, los reportes, las audiencias y las resoluciones. Estos mecanismos producen argumentos y justificaciones al tiempo que reúnen información, promoviendo así la creación de una esfera pública general.

Dada la diversidad lingüística europea, es de esperarse que un órgano políglota sea instituido para permitir a cada representante expresarse en el idioma que más le convenga. El Parlamento Europeo opera en un ambiente plurilingüístico – actualmente son 11 los idiomas de trabajo en esta institución – (sólo los parlamentos de Sudáfrica y la India tienen una variedad lingüística comparable).

Los grupos políticos en el Parlamento Europeo están formados por representantes de los Estados miembros, lo cual significa que los diputados del PE tienen que interactuar activamente con sus similares de otros países, pero con antecedentes culturales y lingüísticos diferentes. Tales interacciones hacen que las barreras entre países se reduzcan y que las orientaciones políticas nacionales tengan menos influencia. Además, la discusión entre los diputados convierte al PE en un

órgano consciente de su variedad cultural y comprometido a debatir en términos más incluyentes y universales.<sup>95</sup>

El surgimiento del Parlamento Europeo en la Unión Europea puede describirse como el de un cuerpo de toma de decisiones altamente institucionalizado, que cuenta con poderes legislativos, respeta la transparencia y la responsabilidad política. No obstante, el PE es aún, de manera general, mucho más débil y tiene sus funciones menos desarrolladas que los parlamentos de las democracias nacionales. No está basado completamente en un modelo de democracia parlamentaria, ni tampoco en un sistema de partidos. Quizás por esta razón, el PE ha desarrollado sus cualidades deliberativas propias. Así las cosas, ¿hasta qué punto un órgano que representa a la población de los quince países miembros es capaz de promover la democracia en la Unión Europea?

#### **EL PARLAMENTO EUROPEO, ¿UN AUDITOR DE LA DEMOCRACIA?**

El Parlamento no es un aparato legislativo por completo. Empero, hasta ahora ha desempeñado un papel importante como vigilante, de ahí que algunos lo consideren como un auditor de la democracia. Este término denota un tipo de público fuerte (strong politics) que promueve la democracia a través de su monitoreo, más que a través de su poder de toma de decisiones.

---

<sup>95</sup> Estudios realizados en el año 2000 muestran que 32.1% de los eurodiputados reconocen la importancia de representar a ciudadanos de diferentes países. También es necesario notar que 38% de los miembros del PE reconoce su afiliación partidista nacional. En total hay 626 eurodiputados en el Parlamento Europeo.(European Parliament Research Group, MEP 2000 Survey, London, EPRG, 2000, [www.lse.ac.uk/Depts/eprg](http://www.lse.ac.uk/Depts/eprg) ).

En primer lugar, porque la Unión Europea aún no ha definido su estructura completamente y todavía debe aclarar su estado constitutivo y dar una forma precisa a su sistema político. Como dicen algunos autores, la Unión Europea es una entidad que aún no se atreve a decir su nombre<sup>96</sup>, una entidad cuyo telos fundamental todavía no ha sido establecido.

En segundo término, el Parlamento Europeo ha participado activa y consistentemente en la construcción de la democracia europea. Parte de este esfuerzo ha estado dirigido al exterior, por ejemplo al revisar y/o aprobar los actos jurídicos de la Comisión, y parte también ha estado dedicada a la promoción de su propio papel institucional. Al mismo tiempo, la arquitectura institucional comunitaria muestra que la Unión Europea debe estar basada en una representación dual; es decir, la UE como una unión de Estados y como una unión de pueblos. En términos de legitimidad esto implica que el PE es igual al Consejo: el Parlamento representando a los pueblos y ciudadanos y el Consejo representando a los países miembros. De igual modo el Parlamento Europeo ha dicho recurrentemente que el déficit de la UE es en buena medida una extensión de un déficit parlamentario.<sup>97</sup>

Como el órgano (aunque no el único) que representa a la mayor cantidad de ciudadanos y pueblos de Europa, el Parlamento Europeo se ha convertido en un actor muy importante en la promoción de la legitimidad democrática de la UE,

---

<sup>96</sup> Joseph H. H. Weiler, The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor? and Other Essays on European Integration, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Ver también los reportes Spinelli 1984 y Hermann 1994.

<sup>97</sup> Karlheinz Neunreither, "The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments", Government and Opposition, 29(1994), p. 299.

particularmente desde la década de los años ochenta.<sup>98</sup> El PE sin duda, es la institución con más legitimidad en la UE y contribuye a una gobernanza más democrática, a pesar de que su poca participación en el proceso de elaboración de los tratados ha dejado a este órgano más como receptor vis à vis las otras instituciones.

En tercer lugar, el PE ha confirmado consistentemente la validez de los derechos humanos dentro y fuera de la Unión Europea.<sup>99</sup> Los medios para promover tales valores incluyen reportes anuales sobre el estado de los derechos humanos en el mundo (desde 1983); debates; resoluciones; el rechazo a aceptar acuerdos internacionales donde se encuentran involucrados asuntos de violaciones a los derechos fundamentales; aumento de fondos para asuntos humanitarios; envío de monitores electorales; delegaciones parlamentarias; y una presión constante para que la Comisión y el Consejo adopten políticas orientadas al respeto de los derechos humanos. Dos comités del Parlamento Europeo tratan además este tema humanitario, el comité sobre las libertades civiles y el comité de asuntos internos, así como el sub comité sobre derechos humanos del comité de relaciones exteriores, seguridad y política de defensa.

El papel desempeñado por el Parlamento Europeo en la estructura institucional se ha resaltado, para muchos autores, a través de su compromiso con la democracia europea: “La existencia de un grupo de representantes de tiempo completo en Bruselas, haciendo preguntas, tocando puertas, alumbrando los espacios de vaguedad, dialogando

---

<sup>98</sup> Ibid., p. 302.

<sup>99</sup> Phillip Alston y Joseph H. H. Weiler, “An Ever Closer Union in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights”, en Phillip Alston, ed., The EU and Human Rights, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 42-45 y Richard Corbett, Francis Jacobs y Michael Shackleton, The European Parliament, 4a ed., London, John Harper, 2000, pp. 273-275.

con sus representados al regresar a casa, vuelve al sistema de la UE más claro, transparente y democrático que si otra fuera la realidad.”<sup>100</sup>

Pero este desarrollo no ocurre únicamente a través del Parlamento europeo, también recibe un ímpetu de los vínculos – formales e informales – entre el PE y los parlamentos nacionales. La cooperación formal se lleva a cabo por medio de órganos como la Conferencia de Comités de Asuntos Europeos (COSAC, por sus siglas en inglés). La COSAC se reúne dos veces al año desde su creación en 1989 y es sólo un órgano deliberativo.<sup>101</sup> Las sesiones de Roma en 1990, otro cuerpo deliberativo, fue particularmente importante como foro para establecer la agenda de la sucesiva Conferencia Intergubernamental sobre la unión política.<sup>102</sup>

Otro vínculo importante es también la cooperación entre comités del Parlamento Europeo y los comités de asuntos europeos de las legislaturas o parlamentos nacionales, así como las relaciones con otros grupos políticos. El PE ha dado algunos pasos para mantener informados a los parlamentos nacionales de la agenda legislativa europea y de las diferentes etapas del proceso legislativo.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Richard Corbett, Francis Jacobs y Michael Shackleton, op. cit., p. 6.

<sup>101</sup> Lars Blichner, “The Anonymous Hand of Public Reason: Interparliamentary Discourse and the Quest for Legitimacy”, en Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, eds., Democracy in the European Union – Integration through Deliberation?, London, Routledge, 2000, p. 152.

<sup>102</sup> Richard Corbett et al., op. cit., p. 30.

<sup>103</sup> Karlheinz Neunreither, “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, Government and Opposition, 29(1994), p. 310.

Estos grupos intermedios permiten a las instituciones vincularse mejor. El surgimiento del Parlamento Europeo como un público fuerte contagia a otras instituciones su efecto legitimizador y ayuda al público general. Las elecciones del Parlamento europeo facilitan la realización de debates durante las campañas electorales; sin embargo, su efectividad al momento de construir vínculos entre el público es limitada debido a que la política nacional aún domina las elecciones de los eurodiputados. La ausencia de verdaderos partidos políticos europeos hace que el vínculo entre el ciudadano y el PE sea aún débil y tenue en comparación con los sistemas nacionales de partidos políticos.<sup>104</sup>

Empero, la tarea de forjar vínculos más sólidos con la ciudadanía, que en primera instancia pertenece al Parlamento, también se lleva a cabo a través de nuevos

---

<sup>104</sup> Del total de 626 miembros del Parlamento Europeo, la composición actual se encuentra como sigue: Partido Popular Europeo (centro derecha; demócrata cristianos y conservadores) con 233 miembros o 37.2%; Partido Socialista Europeo (centro izquierda) con 180 miembros o 28.7%; Partido Liberal, Democrático y Reformista (liberal) con 51 miembros u 8.2%; Alianza de los Verdes y Radicales (ambientalistas y algunos regionalistas) con 48 miembros o 7.5%; Izquierda Europea Unida (izquierda, incluyendo a algunos ex comunistas) con 42 miembros o 6.7%; Europea de las Naciones (euroescépticos y generalmente de derecha) 30 miembros o 4.8%; Europa de las Democracias y la Diversidad (euroescépticos, contrarios a la UE) 16 miembros o 2.6%; representantes independientes (con varias inclinaciones políticas, incluyendo algunos eurodiputados de derecha) 26 miembros o 4.2% (Roger Scully “The European Parliament”, en Michelle Cini, ed., European Union Politics, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 176).

mecanismos como las Convenciones que, como se señalará más adelante, tienen también una naturaleza parlamentaria y democrática.

#### **LA INTERACCIÓN CON LOS CIUDADANOS, UN VÍNCULO DÉBIL**

Desde su creación, el Parlamento ha mostrado una evolución importante en el ámbito de sus competencias y del papel como institución colegisladora. El Parlamento Europeo puede estar orgulloso de su capacidad para evaluar y aprobar parte del presupuesto comunitario; de participar en la elaboración de la legislación comunitaria y ratificar a la Comisión Europea, y principalmente de la creación de grupos políticos multinacionales.

Sin embargo, menos puede decirse de su desempeño en términos de representación, así como de la construcción de una esfera pública europea más allá de los debates entre los diferentes partidos europeos. En efecto, la política nacional parece influir de manera relevante en las discusiones en el seno del PE, impidiendo o retrasando la creación de un vínculo más claro entre los ciudadanos y el Parlamento que los representa en la Unión Europea. La selección de candidatos y las campañas están determinadas por factores partidistas nacionales. Igualmente, es posible decir que no se ha visto el surgimiento de líderes europeos parlamentarios con los cuales la ciudadanía pueda identificarse.

El resultado de esta situación es que, por un lado, el PE encarna a la población europea; pero, por otra parte, ésta no se siente completamente representada por el Parlamento Europeo. Así las cosas, la democracia en la UE tendrá menos probabilidades de consolidarse en ausencia de un “demos” europeo (y esto se complicaría aún más vis à vis la ampliación), pero entendiendo éste no en términos de

un Estado-nación, sino como una “multinational civitas” en palabras de Wolfgang Wessels.<sup>105</sup>

La creación de una esfera pública cuyos ciudadanos consideren legítimas a las instituciones europeas es, por ende, una tarea que debe iniciarse desde la base de todo sistema político, la sociedad. Órganos de representación popular como el PE son excelentes foros de deliberación pública, pero si ésta no cuenta con un demos europeo, la participación política en la UE disminuirá progresivamente afectando la legitimidad y democracia del sistema. Neunreither dice al respecto:

Cuando estudiemos la UE debemos evitar las trampas que dejaron las generaciones pasadas de constitucionalistas. Si el propósito es analizar el demos, ello debe hacerse tomando en cuenta su sentido clásico como totalidad, congregación de ciudadanos, y no su distorsión del siglo XIX, que hace hincapié en la idea abstracta de pueblo y relega la ciudadanía a un segundo plano. Al fortalecer sus vínculos con los ciudadanos la UE se halla en el camino correcto.<sup>106</sup>

Una de las funciones más importantes del Parlamento Europeo consiste en el desarrollo de un foro de discusión política accesible a la ciudadanía y donde exista una relación fluida entre la población y las instituciones que dirigen la Unión Europea. Esta actividad incluye la comunicación con los ciudadanos y grupos creando así un vínculo e

---

<sup>105</sup> Wolfgang Wessels y Udo Diedrichs, “The European Parliament and EU Legitimacy”, en Thomas Banchoff y Mitchell P. Smith (eds.), Legitimacy and the European Union. The Contested Polity, London & New York, Routledge, 1999, p. 148.

<sup>106</sup> Karlheinz Neunreither, “Political Representation in the European Union: A Common Whole, Various Wholes, or Just a Hole?”, en Karlheinz Neunreither y Antje Wiener (eds.), European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 148.

identificación entre éstos y el sistema político de la UE. Hasta la fecha, tal enlace ha sido muy débil; la atención prestada por la población europea es mínima, aumentando brevemente durante las elecciones al PE, pero sin duda abrumada por la importancia de los asuntos nacionales.

Algunas innovaciones introducidas por el Tratado de Maastricht tuvieron como finalidad reducir la distancia entre el ciudadano y el Parlamento Europeo. El Ombudsman elegido según el artículo 183e del Tratado de la Comunidad Europea fue designado para recibir las quejas de cualquier ciudadano – o persona legal residente en algún país miembro – concerniente al malfuncionamiento o problemas de alguna institución europea.

En julio de 1995, el político finlandés Jacob Söderman fue escogido por el Parlamento Europeo para ocupar el cargo de Defensor del Pueblo. Embarazosamente en su reporte al año siguiente, se informó que la oficina del Ombudsman había recibido 537 quejas de las cuales las únicas que habían sido admitidas eran 81 y de éstas menos de 10 se referían al Parlamento Europeo.<sup>107</sup> A pesar de los cambios después de Maastricht, gracias a los cuales el PE gozó de mayor independencia frente al Consejo y la Comisión, hay poca evidencia de que esta institución constituya un movilizador social y un foro de discusión pública con el cual se identifique la ciudadanía europea.

Cuando se habla del Parlamento Europeo como un foro de discusión y formación de un público europeo, es necesario señalar no sólo la falta de una verdadera división entre la mayoría y las distintas minorías que componen esta institución. A diferencia de un sistema parlamentario, donde la oposición y divergencia política es más clara, en el PE los partidos tienden a actuar de manera más homogénea, alineándose a

---

<sup>107</sup> Hellen Wallace y William Wallace (eds.), Policy-making in the European Union, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 64.

las dos fracciones más grandes, el Partido Europeo Socialista (centro izquierda con 180 diputados) y el Partido Popular Europeo (centro derecha, con 233 miembros).

De acuerdo con el derecho comunitario, el Parlamento sólo puede ejercer sus poderes cuando cuenta con la mayoría de los votos, es decir, 314 de 626 votos totales. Lo que ocurre entonces es que la competencia y la deliberación política se reducen considerablemente, produciendo una situación en la que los miembros del Parlamento deben casi forzosamente incluir a alguno de los dos partidos mayoritarios en una coalición ganadora. El resultado a mediano y largo plazo, para algunos autores, es un debate político débil que repercute en la percepción de los ciudadanos con respecto a esta institución europea; efecto negativo que generalmente se extiende a otros ámbitos del proceso de integración y construcción de la UE.<sup>108</sup>

Otro aspecto del Parlamento Europeo que produce dificultades en términos de la formación de un espacio público deliberativo es la peculiar propensión de este órgano a dedicar la mayoría de su tiempo a temas marginales, dejando así poco espacio para asuntos relevantes. Karlheinz Neunreither<sup>109</sup> advierte que en una semana de trabajo plenario en Estrasburgo, la agenda del PE contiene entre 40 y 50 tópicos, que incluyen sus respectivos debates, sesiones de preguntas y respuestas y otros procedimientos. Como consecuencia, el Parlamento pierde la oportunidad de discutir cuestiones importantes. De hecho, ni siquiera un tema substancial se estudia por más de noventa minutos, haciendo que los debates se lleven a cabo en etapas anteriores a las sesiones

---

<sup>108</sup> Christopher Lord, "Democracy and democratization the European Union", en Simon Bromley (ed.), Governing the European Union, London, Sage, 2001, p. 179.

<sup>109</sup> "Governance without Opposition: The Case of the European Union", Government and Opposition, 33(1998), p. 433.

del Parlamento donde el público general no tiene acceso. Las juntas plenarias son, en este sentido, sólo un medio para informar el resultado de las discusiones anteriores:

Desde un punto de vista teleológico, uno podría argumentar que el PE ha organizado sus actividades de tal manera que le permite maximizar su influencia dentro del sistema, mientras que no se le ha otorgado la misma prioridad a su posible función como 'ágora', un ámbito público para la discusión amplia de las ventajas y desventajas de un asunto.<sup>110</sup>

La Unión Europea, generalmente vista como una estructura con múltiples niveles, es peculiarmente unidimensional en muchos aspectos sistémicos. Los ciudadanos no pueden entablar un diálogo con la UE acerca de las ventajas de las diferentes políticas. Sólo se muestra a la ciudadanía la versión final de un proceso legislativo (llámese Política Agrícola Común y sus reformas; participación de la UE en los programas sobre el empleo; colaboración europea con terceros países; políticas migratorias; &c), pero no se le presentan posibles alternativas. Si uno lee las minutas del Parlamento Europeo sin duda encontrará las diversas opiniones en las encuentros legislativos, pero no se promueve un acercamiento entre la gente y las instituciones europeas. Es la falta de un debate abierto donde se incluyan proyectos distintos, antes de ser legislados, lo que constituye quizás el problema más serio del déficit democrático y que alimenta un fenómeno tan inédito como el sistema político de la UE, a saber, que aún los problemas más pequeños de las instituciones europeas provocan una oposición a todo el sistema por parte del público.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Ibid., p. 433.

<sup>111</sup> Karlheinz Neunreither habla de un caso sobre la cuota de importación de bananas decidida por el Consejo Europeo en colaboración con el Parlamento y la Comisión en

Sin embargo, tampoco es posible afirmar que el Parlamento Europeo, la única institución de la UE elegida por medio del sufragio directo, es sólo un placebo democrático. En el ámbito de los grupos de presión y de interés, antes acaparado por la Comisión y las administraciones nacionales, el PE ha aumentado cada vez más su presencia. En los últimos años, las asociaciones de cabildeo, así como las organizaciones que intentan avanzar sus intereses a nivel europeo han dirigido sus acciones al Parlamento. Beate Kohler-Koch enfatiza que esto ocurre como consecuencia de las prerrogativas institucionales del PE en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Así, “Los parlamentarios europeos se están convirtiendo en el blanco de los grupos de cabildeo, y éstos a su vez deben lidiar con la estructura institucional, los procedimientos y el estilo político en el seno del Parlamento Europeo.”<sup>112</sup>

---

1993. En Alemania. varios grupos de interés temían que subieran los precios de esta fruta y el asunto se tornó delicado. Cuando el gobierno Alemán explicó que hizo todo lo posible para evitar que se tomara la decisión, pero que no tuvo éxito, los grupos y ciudadanos afectados reprobaron la actuación de la Comunidad Europea en general: “La ira popular se volcó contra la UE – dirigida de modo indiscriminado a todas sus instituciones – y se expresó en términos del tipo, ‘si la UE toma decisiones burocráticas de esta clase, entonces estoy en contra de la integración’. En otras palabras, una decisión temática muy limitada activó reacciones opositoras que se alejaron de su objetivo inicial y se volvieron sistémicas.”(art. Cit., p. 439). Ver también la decisión (CE no.404/93). El subrayado es mío.

<sup>112</sup> Incluso, “el PE implementó un código de conducta para los grupos de intermediarios y de cabildeo, estableciendo por un lado reglas para su comportamiento y por otra parte reconociendo a tales actores como participantes legítimos en las decisiones políticas del

Como se puede inferir de las variadas encuestas y eurobarómetros, el Parlamento Europeo, en la realidad, no cuenta con la suficiente legitimidad entre los ciudadanos como para mejorar la democracia europea.<sup>113</sup> Esto puede significar que, a diferencia de los sistemas políticos nacionales, el PE no es el único (o el más fuerte) pilar de la democracia y de la legitimidad europeas, sino uno de los múltiples ámbitos de discusión en un sistema formado por múltiples niveles políticos. Por ende, la construcción de un demos europeo a partir del PE no parece ocurrir en estos momentos:

Conforme el proceso de fusión elimina las barreras entre los diferentes actores y hace sus actividades funcionalmente menos identificables, disminuirá la habilidad del público para identificar los resultados con sus patrocinadores y así asignar una responsabilidad política. Por esta razón, se vuelve más importante que antes el

---

Parlamento.” (Beate Kohler-Koch, Organized Interests and the European Parliament, Seoul, International Political Science Association XVII World Congress, 1997, p.7).

<sup>113</sup> Para Wolfgang Wessels y Udo Diedrichs, el Parlamento Europeo carece de verdaderos debates entre los partidos que lo forman. Las diferencias entre los grupos políticos europeos existen, pero son menos marcadas que en los sistemas políticos nacionales. Por ello, el ciudadano europeo no logra identificarse con el PE y lo toma como un foro de discusión banal. Si existiera una verdadera división entre la izquierda y la derecha en el seno del Parlamento, la gente se familiarizaría más con la institución, pero también el PE correría el riesgo de actuar de manera menos homogénea y eficaz frente a las otras instituciones de la UE (Art. cit, en Thomas Banchoff y Mitchell P. Smith, eds., Legitimacy and the European Union. The Contested Polity, London & New York, Routledge, 1999, pp. 145-146).

fortalecimiento del vínculo entre el PE y su electorado, las organizaciones sociales y políticas y los grupos de interés.<sup>114</sup>

#### **SIN IDENTIFICACIÓN E INTERACCIÓN NO HAY ESFERA PÚBLICA**

A pesar de la ampliación en las facultades del PE a largo de los años, es posible notar que este órgano no ha podido vincular eficazmente a los ciudadanos europeos con la política de la UE. Desde las primeras elecciones del PE en 1979, la participación de los votantes ha ido disminuyendo. Algunos estudios al respecto muestran que existe una disminución del apoyo hacia la integración europea, pero sobre todo que el conocimiento público de las funciones y papel del PE es muy reducido.

Encuestas llevadas a cabo en el 2000 muestran que 90 por ciento de los ciudadanos ha oído hablar del Parlamento Europeo, pero sólo la mitad de ellos ha recibido esta información a través de los medios de comunicación. Cuando se le preguntaba a la gente si deseaba que el Parlamento Europeo fuera más importante, 43 por ciento respondió de manera positiva, contrastando con el 62 por ciento que contestó del mismo modo en 1991. Lo anterior refleja no sólo un desconocimiento de las reformas que aumentaron las competencias del PE desde los años ochenta, sino aún más importante, una apatía y pocos nexos entre el ciudadano y la UE.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Ibid, p. 149.

<sup>115</sup> Al respecto, Roger Scully agrega que “no fue muy sorprendente el hecho que, como nunca, tan poca gente se haya preocupado por participar en 1999, o que el resultado de los comicios haya significado un retroceso para los partidos de centro izquierda (entonces dominando en casi todos los gobiernos de los países de la UE) en favor de los partidos de centro derecha. Estas elecciones también produjeron los niveles más altos

Al preguntarnos si el Parlamento Europeo contribuye eficazmente a la formación de una esfera pública, capaz de reducir uno de los factores que provocan el déficit democrático, podríamos responder menos alentadoramente de lo que esperarían los euro-optimistas. Pues, al no constituir una institución con la cual se identifique completamente la población, es difícil que pueda formarse un espacio de discusión pública a partir del PE.

Uno de los problemas de esta institución europea se debe particularmente a que no ha constituido hasta ahora el principal espacio de institucionalización y cristalización de esta nueva comunidad política en formación, tomando en cuenta que las democracias representativas nacionales se forjaron ante todo a partir de un marco parlamentario.<sup>116</sup>

Podría pensarse que uno de los factores que han impedido la formación de una esfera pública europea, en el ámbito del PE, es que la mayoría de las personas considera que esta institución puede hacer poco para avanzar sus intereses, y que éstos están mucho más protegidos por su gobierno que por instituciones supranacionales. En 1999, el Eurobarómetro mostraba que 50 por ciento de los europeos no confiaba en el Parlamento Europeo, mientras que 40 por ciento sí lo hacía.

En este sentido, también es posible hablar de una ignorancia generalizada acerca del funcionamiento de la UE y de lo que se hace en Bruselas, Estrasburgo o Luxemburgo. La notoriedad de la única institución comunitaria elegida por sufragio

---

de apoyo incluso hacia los partidos euroescépticos o anti-europeos, que ahora cuentan con una representación significativa en el PE.” (“The European Parliament”, en Michelle Cini, ed., European Union Politics, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 176).

<sup>116</sup> Olivier Rozenberg e Yves Surel, « Parlements et Union Européenne », Politique Européenne, 2003, núm. 9, p. 26.

universal es poca en comparación con la importancia que implica ser un órgano con legitimidad directa. En el otoño de 1998, seis meses antes de las elecciones europeas 57% de los europeos declaraba no haber leído o escuchado nada con respecto al PE en un periodo reciente. Entre un tercio y la mitad de las personas más instruidas – y generalmente las más informadas – no había escuchado hablar del Parlamento Europeo; es decir, 42% de la gente que poseía un nivel académico superior a la media europea desconocía el PE.<sup>117</sup>

Así, en términos de la promoción efectiva de una solidaridad transnacional, el PE tiene aún camino que recorrer, pues la falla parece encontrarse en la poca movilización que genera en los ciudadanos.<sup>118</sup> La solución en este contexto, no es otorgar más poderes al Parlamento Europeo, pues esto ha ocurrido a lo largo de los años

---

<sup>117</sup> Bruno Cautrès y Dominique Reynié, L'Opinion Européenne, Paris, Presses de Sciences-Po, 2000, pp. 173-174. Los autores afirman que este anonimato del PE no disminuyó en junio de 1999, a un mes de las últimas elecciones europeas. Igualmente, diversas encuestas y sondeos mostraron que sólo 39% de los ciudadanos de la UE votaron pensando en cuestiones europeas, mientras que 46% lo hacía considerando la política interna.

<sup>118</sup> “[Esta situación] ilustra un aspecto más de la crisis de legitimidad democrática en la UE y su déficit democrático: el Parlamento Europeo puede verse a sí mismo como la conciencia de la UE, como la voz de su pueblo, como su gran foro. Pero la gente no se identifica con él, con sus resultados, con sus partidos o con los miembros que lo forman.”(Juliet Lodge, “The European Parliament”, en Svein S. Andersen y Kjell A. Eliassen, ed., The European Union: How Democratic Is It?, London, Sage, 1996, p. 206.

**y no ha demostrado corregir el déficit de democracia (incluyendo el de legitimidad) en la Unión Europea. Más bien se trata de dar vida a una consciencia pública europea por medio de foros de discusión y deliberación más amplios y con objetivos concretos de frente al futuro e identidad de la UE.**

## CAPÍTULO IV

### EL PAPEL DE LAS CONVENCIONES EN LA DELIBERACIÓN PÚBLICA EUROPEA

“El nivel de abstracción y observación individual puede ser alto, y la competencia de los especialistas puede ser excepcional; no obstante, estos factores son de poca ayuda a menos que los métodos colectivos de discusión favorezcan la aplicación disciplinada de la inteligencia a la política pública.[...]La democracia depende del diálogo. Los métodos de éste pueden contribuir a la exploración de una política pública sana. Si la práctica de la discusión no crea un sentimiento de logro, existe entonces un rechazo del diálogo.”<sup>119</sup>

En el siguiente apartado se revisarán dos experiencias deliberativas del proceso de integración y construcción de la Unión Europea a la luz de tres elementos, la discusión pública de los actores políticos participantes, la construcción de una esfera deliberativa transnacional, y los efectos generales de las convenciones en el contexto del déficit democrático. En primer término se hablará de la Convención Europea que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, intentando dilucidar sus rasgos principales y de qué manera éstos contribuyen a mejorar la democracia europea, pero también por qué sus alcances pueden ser limitados.

En un segundo tiempo se estudiará la Convención sobre el Futuro de Europa; su composición, modificaciones respecto a su predecesora y las expectativas que se tenían con relación a sus resultados. Se verá también la reacción pública que generó este grupo encabezado por el ex presidente francés Valéry Giscard d’Estaing, para entender mejor un público europeo polarizado que muestra rasgos deliberativos transnacionales evidentes, pero aún débiles. A lo largo del capítulo se mencionarán elementos de

---

<sup>119</sup> Harold D. Lasswell, Democracy Through Public Opinion, s.l., George Bonta Publishing Company, 1941, p. 80.

algunas posturas teóricas vinculadas con la deliberación pública, comunicación, debate y esfera pública europea.

### **DEMOCRATIZANDO LO INÉDITO**

No es posible afirmar que la estructura de la Unión Europea rechaza los preceptos de la democracia; sin embargo, aún si la legalidad de las instituciones de la Comunidad y de la Unión no se ponen en tela de juicio, lo que no existe en ellas es una legitimidad democrática a los ojos de la opinión pública y los ciudadanos europeos. Este divorcio entre legitimidad y legalidad no se lo halla únicamente en la UE, también está presente en muchas otras organizaciones internacionales (en un grado aún mayor) y en diversos sistemas nacionales.

El estudioso del déficit democrático no debe olvidar el peso de la historia y del pasado. En los países que cuentan con un texto constitucional generalmente se especifica que los poderes emanan de la nación. A su vez, cada pueblo determina la estructura de su sistema político y da forma a un Estado en particular con instituciones cuya legitimidad en gran parte derivan del pasado incuestionable que comparten los ciudadanos.

Para las instituciones europeas, la situación es diferente. “Su legitimidad se confunde con la eficiencia. Esta legitimidad se basa en resultados. Aquellos resultados difícilmente pueden pasarse por alto por estar relacionados con la paz, la prosperidad, la seguridad y su incidencia en las decisiones globales. Pero los resultados sólo necesitan inclinarse hacia uno u otro sector para poner en tela de juicio la legitimidad de todo el

sistema.”<sup>120</sup>. Pero la opinión pública no se moviliza o decide organizarse por una máquina política. Jacques Delors comentó que “uno no se enamora de un gran mercado”.<sup>121</sup> A ello, Dominique Wolton<sup>122</sup> agrega, “[l]o que hace falta son razones para involucrarse, valores o, en otras palabras, una ideología y un imaginario.”

Extrañamente, en una época donde la globalización y las tecnologías de la información sacuden al mundo, el pasado puede volverse un factor de estabilidad, aceptación, y por ende de éxito. Fukuyama afirma que “la cualidad de sociedad civil y sus asociaciones intermedias fincada como está en factores no nacionales como cultura, religión, tradición y otras formas premodernas, será la llave del suceso para las sociedades modernas en una economía global.”<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Phillippe de Schoutheete, The Case for Europe. Unity, Diversity and Democracy in the European Union, trad. Andrew Butler, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 54.

<sup>121</sup> Citado en Ibid., p. 55.

<sup>122</sup> La dernière utopie, Paris, Flammarion, 1993, p. 175.

<sup>123</sup> “Social Capital and the Global Economy”, Foreign Affairs, 1995, no. 74 sept-oct., 1995, p. 103. De Schoutheete continua, “Sin duda le tomará tiempo a las instituciones europeas alcanzar el mismo grado de legitimidad que tienen las instituciones nacionales en el corazón de sus ciudadanos. Pero es igualmente importante situar los hechos en su propio contexto histórico; mirar la masa de información como un todo; considerar hasta qué punto la estructura europea ha erigido nuevas formas políticas sobre una base antigua; demostrar cómo ha encontrado soluciones originales a algunos de los problemas más fundamentales de nuestras sociedades reconociendo al mismo tiempo la diversidad de éstas; y recordar que la legitimidad de las instituciones nacionales no fue adquirida desde el inicio.” (Op. cit., p. 55).

El déficit democrático de las instituciones europeas y sus procedimientos tiene sus raíces en la poca participación e interés del público en los asuntos concernientes a la Unión Europea. Tampoco la elección directa de los miembros del Parlamento ha logrado resolver por completo el problema de legitimidad, ya que el papel de esta institución es aún limitada. El poder real de decisión se halla en las interacciones entre la Comisión y el Consejo, la primera no electa por sufragio y el segundo electo de manera indirecta por los ciudadanos. Así, la crisis de legitimidad de la UE, de la que se habla tanto en la actualidad, se refiere a la ausencia de participación pública y a la percepción de lejanía, inaccesibilidad y falta de responsabilidad política de las instituciones de frente a los ciudadanos de la Unión.<sup>124</sup>

La Unión Europea es una paradoja. A pesar de que está formada por Estados democráticos no es del todo democrática. De hecho, con frecuencia se argumenta que si ella constituyera un Estado, su adhesión bajo los términos democráticos de la UE sería rechazada o puesta en tela de juicio. La poca participación de los ciudadanos –sobre todo en el proceso de toma de decisiones– deja esta función a los representantes de los Estados y al aparato burocrático europeo. De ahí que muchas críticas del déficit

---

<sup>124</sup> “El proceso de toma de decisiones en la Unión Europea se considera como un asunto que se limita y compete sólo a los gobiernos. Otros actores, como las instituciones supranacionales: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Corte de Justicia, los comités burocráticos de la UE o los grupos de interés, pueden también desempeñar un papel importante en la elaboración de políticas en la UE. Empero, en el ámbito de la integración europea, han estado ausentes los análisis de las políticas comunitarias vinculados con prácticas deliberativas y la importancia de la participación directa de los ciudadanos en el proceso decisorio” (Maciej Bartkowski, “Emergence of a European Deliberative Polity”, Rubikon, 2001, s.n., p. 1).

democrático consideren a la UE como una institución que obedece a intereses estatales y no ciudadanos.

Andrew Moravcsik dice que las preferencias de los representantes de los Estados en el seno del Consejo están determinadas debido a la negociación que ocurre previamente en el ámbito doméstico y que incluye a actores gubernamentales, u otros grupos de interés. Eventualmente, los gobiernos retienen el control sobre las políticas europeas, y el proceso de toma de decisiones en la UE se vuelve una negociación intergubernamental donde los estados tratan de maximizar sus utilidades.<sup>125</sup>

El pensamiento liberal que considera al proceso de toma de decisiones de la UE como puramente intergubernamental simplifica solo una parte de la realidad europea. Las relaciones entre los gobiernos europeos no se basan únicamente en una percepción de los Estados como actores políticos egoístas que deben maximizar beneficios; ni tampoco la comunicación entre éstos tiene como único objetivo la negociación estratégica de los intereses.

La Unión Europea es una amalgama de actores – estatales y no estatales – que ejercen una influencia importante en las políticas comunitarias. La toma de decisiones en la UE no puede ser confinada únicamente a una negociación a puerta cerrada entre los representantes de los países miembros reunidos en el Consejo de Europa. La UE es más un proceso de gobernanza a niveles múltiples, donde los diversos actores se mueven en diferentes ámbitos para intervenir en el proceso político.

Por esta razón, es conveniente mirar a la Unión también como una entidad donde se lleva a cabo una variedad de debates que engloban a diferentes grupos de la sociedad y donde se tratan temas de diversa índole. Este contexto plural constituye el espacio

---

<sup>125</sup> Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach”, *Journal of Common Market Studies*, 31(1993), p. 42.

público europeo, en palabras de Bartkowski: “El espacio público europeo es entendido como una amplia esfera europea, compartida por todos los ciudadanos de la UE, donde la comunicación libre e irrestricta, protegida por derechos basados en tratados constitucionales nacionales y europeos como la libertad de expresión y el derecho a la asociación voluntaria, otorgados a cada ciudadano, trasciende las fronteras nacionales y converge en temas y puntos que fomentan un consciencia europea.”<sup>126</sup>

Mientras la democracia representativa liberal se organiza de modo vertical en el ámbito estatal, en el contexto de la Unión Europea son los canales horizontales los que predominan. No es la simple suma de los espacios públicos nacionales, o de los procedimientos establecidos por los tratados, el factor que permite tomar decisiones colectivas. Más bien, la participación pública en la Unión Europea se realiza a través de redes de asociaciones, coaliciones, grupos de interés y otras formas de activismo político donde hay menos jerarquías que en el ámbito nacional.

Una esfera pública cosmopolita favorece la deliberación al tiempo que la hace pública. Por ello, la discusión que llevan a cabo los órganos burocráticos y representativos de la UE puede convertirse en una discusión más abierta e incluyente si existe un espacio público o popular donde se confronten los diferentes puntos de vista con respecto a asuntos que atañen a los ciudadanos europeos.

#### **LA NATURALEZA DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA: LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES**

---

<sup>126</sup> Maciej Bartkowski, “Emergence of a European Deliberative Polity”, art. cit., 2001, p. 4. Ver también Thomas Risse, “Is Transnational Deliberation Possible in Europe?”, Paper prepared for the Conference ‘Ideas, Discourse and European Integration’, Harvard University, May 11-22, 2001.

En la cumbre de Colonia de junio de 1999, los líderes de la UE acordaron el establecimiento de un grupo ad hoc, llamado Convención, para elaborar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Cuatro meses después, en octubre del mismo año, el Consejo de Europa determinó la composición de la Convención. Estaba formada por sesenta y dos miembros, cuya mayoría pertenecía al Parlamento Europeo (dieciséis) y a los poderes legislativos nacionales (treinta en total). Otros miembros incluían a un representante de la Comisión y quince representantes de los gobiernos de los Estados que forman la UE. Adicionalmente se hallaban cuatro representantes que fungían como observadores; dos de ellos de la Corte de Justicia y dos más del Consejo Europeo (incluyendo a uno de la Corte Europea de Derechos Humanos).

Se decidió que las instituciones como el Comité Económico y Social, el Comité de Regiones y el Ombudsman o Defensor del Pueblo, que no estaban formalmente involucrados en el proceso de redacción de la Carta, fueran invitados para expresar sus opiniones. Igualmente, los representantes de los países candidatos podían participar dando su punto de vista.<sup>127</sup>

El método de trabajo de la Convención fue diferente a otros procedimientos, usualmente marcados por un tipo de decisión intergubernamental. Se decidió que las audiencias fueran conducidas por la Convención y que los documentos remitidos durante tales encuentros se hicieran públicos y fueran de fácil acceso.<sup>128</sup> De este modo,

---

<sup>127</sup> European Union, "Procedure and Calendar for Charter of Fundamental Rights, European Report, July 21, 1999.

<sup>128</sup> Para aumentar la transparencia y ofrecer un acceso al público a los trabajos de la Convención, así como a sus documentos y debates, se crearon diferentes sitios de internet abiertos a la ciudadanía en general. (En el sitio de la Comisión Europea: [http://europa.eu.int/comm/justice-home/unit/charte/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/justice-home/unit/charte/index_en.html) ; en el sitio del

se permitió que tanto ciudadanos como organizaciones no gubernamentales pudieran estar en contacto con los temas tratados en el seno de la Convención.

Es posible decir que existió una práctica deliberativa instituida por la Convención encargada de redactar la Carta de Derechos y que el diálogo y el debate se enriqueció con el empleo de la internet, gracias a la cual los convencionistas recibieron las opiniones de miles de deliberadores. De acuerdo con los datos del Jean Monnet Program, la Convención recibió más de 1000 documentos procedentes de más de 200 fuentes; y setenta asociaciones representando intereses diferentes (iglesias, defensores de los derechos humanos, propietarios, sindicatos, comerciantes, asociaciones de protección de mujeres, niños y homosexuales, entre muchas otras) participaron en las audiencias llevadas a cabo el 27 de abril de 2000.

Las organizaciones estaban constituidas por grupos nacionales y transnacionales cuyos representantes y oficinas operan a nivel europeo desde Bruselas o Estrasburgo. La experiencia de la Convención de 1999-2000 permite observar la viabilidad de un espacio público europeo donde asociaciones, grupos de interés y otras organizaciones muestran su interés por discutir temas que atañen a los ciudadanos.

Este proceso inclusivo y abierto es sólo un paso hacia una forma de deliberación pública europea. En contraste con las discusiones a puerta cerrada para tratar temas constitutivos de la Unión Europea, la participación de la sociedad civil a través de canales como internet mejoró la calidad y cantidad de información que recibieron los

---

Parlamento Europeo: [http://www.europarl.eu.int/charte/civil/civil0\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/charte/civil/civil0_en.htm) ; en el sitio del Consejo de Europa: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en> ) También existía una dirección de correo electrónico para que la gente expresara sus puntos de vista: [fundamental.rights@consilium.eu.int](mailto:fundamental.rights@consilium.eu.int). Ver también las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, 15-16 de octubre de 1999.

convencionistas creando las bases de una esfera de debate que trascendió las fronteras nacionales.

### **EL IMPACTO DE LA PRIMERA DELIBERACIÓN EUROPEA: ¿LA CREACIÓN DE UNA ESFERA PÚBLICA EN LA UE?**

La deliberación pública con respecto a la Carta promovió sin duda la argumentación por parte de diferentes públicos de la sociedad europea. Para autores como Bernard Mann, “el propósito de la deliberación es el de ampliar la participación, diseminar la información y ayudar a los ciudadanos y otros actores a descubrir sus propias preferencias y las opiniones de otros, y finalmente, persuadir al otro de llevar a cabo nuestra propia idea con base en argumentos cualitativos.”<sup>129</sup>

Este tipo de prácticas deliberativas aplicadas a un asunto en particular como la Carta, involucró a la crítica colectiva más que a actores estatales intentando maximizar beneficios, ya que los representantes de los ciudadanos y de los países miembros “se comprometieron a alcanzar una posición que tomara en cuenta las necesidades de una comunidad política más amplia”.<sup>130</sup> La manera de recaudar opiniones e información no sólo aumentó el sentimiento de responsabilidad cívica de la población europea, también produjo que los representantes reunidos en la Convención dejaran parcialmente sus preferencias personales y nacionales en favor de objetivos a largo plazo para la UE. Empero, ¿cuáles son los alcances de la Carta emanada de un debate abierto?

---

<sup>129</sup> “On Legitimacy and Political Deliberation”, Political Theory, 15(1987), p. 352. Pero también puede agregarse que el expresar las opiniones en público permite a las personas estar más conscientes de su punto de vista con respecto a un tema de interés general.

<sup>130</sup> Jorge M. Valadez, Deliberative Democracy. Political Legitimacy and Self Determination in Multicultural Societies, Oxford, Westview Press, 2001, p. 39.

Desde el inicio de las sesiones existió entre los convencionistas un desacuerdo sobre la obligatoriedad legal de la Carta. A pesar de que la Conferencia Intergubernamental de Niza de diciembre del año 2000 dispuso que el documento no era obligatorio, el procedimiento inclusivo mediante el cual se elaboró la Carta dio un matiz deliberativo a esta decisión.

A pesar de que algunos gobiernos se opusieron inicialmente al carácter legal de la Carta, no existió ninguna objeción formal ante el Parlamento Europeo ni ante la Comisión cuando estas instituciones declararon que actuarían como si la Carta tuviera una fuerza legal. Para la Comisión Europea actuar como si la Carta fuera un documento obligatorio significó que

Cada propuesta legislativa y cada regulación enviada por la Comisión para su adopción deberá someterse a una revisión para establecer su compatibilidad con la Carta desde el momento mismo de su elaboración. Adicionalmente, las propuestas o regulaciones que estén vinculados con los derechos fundamentales requerirán una declaración formal de compatibilidad bajo la forma de una cláusula “Considerando que” en el preámbulo, cuando tal rasgo es identificado por los servicios de la Comisión, o es reportado por los Estados miembros o por algún individuo en el curso de la elaboración de la propuesta.<sup>131</sup>

Una de las razones del silencio por parte de los gobiernos reticentes puede asociarse tal vez al hecho de que la deliberación pública que precedió (y continuó durante) la elaboración de la Carta se mostró favorable a hacer de ella un documento obligatorio. Además, la Carta adquirió una legitimidad considerable porque la credibilidad del proceso de elaboración no fue puesta en tela de juicio.

---

<sup>131</sup> Commission to Apply Charter of Fundamental Rights, European Report, March 14, 2001.

Estos elementos pudieron haber influido, aunque evidentemente no son los únicos, en el cambio de actitud de los gobiernos hacia las declaraciones de las instituciones europeas con respecto a la Carta y su implementación obligatoria --a pesar de no ser parte de los tratados constitutivos de la UE.

La esfera pública europea aún está en período de gestación; sin embargo, parece ser una vía eficaz y legítima para elaborar políticas en la UE, sobre todo en temas de gran interés como las reformas constitutivas de la Unión. El éxito obtenido por la Carta de Derechos gracias al procedimiento de consulta y participación ciudadana, inspiró a instituciones y líderes en Bruselas a repetir el modelo de la Convención para proponer las modificaciones de la UE a discutirse en la Conferencia Intergubernamental de 2004.

#### **LA DELIBERACIÓN PÚBLICA: ENTENDIENDO LOS RASGOS DEL ESPACIO PÚBLICO EUROPEO VIS À VIS LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE**

La discusión o deliberación pública es libre e irrestricta. Toma lugar, por definición, en el ámbito público; trata temas comunes y tiene un carácter universal porque involucra a toda la gente.<sup>132</sup> Para Seyla Benhabib, el argumento en contra de la deliberación pública sostiene que las decisiones de las autoridades afectan a todas las personas, y que el o los resultados del proceso decisorio deben representar la voluntad de todos. A su vez, la voluntad general sólo puede ser representada si (y sólo si) toda la gente toma parte en la deliberación, y dado que esto no puede lograrse la esfera pública deliberativa es irrelevante en la práctica.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Seyla Benhabib, "Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy", *Constellations*, 1994, núm. 1, p. 26.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 41.

Sin embargo, el carácter universal de la deliberación no implica que, a menos que todos y cada uno de los individuos participen en el debate, la deliberación será insignificante y no constituirá una esfera pública. La deliberación de los ciudadanos se refiere menos a la obligación de tomar parte en una discusión y más a la voluntad de participar en el debate. No es la deliberación de todos, sino el deseo de deliberar. Así, a cada persona, igual en términos jurídicos, se le reconocen las capacidades para participar en una discusión. Las autoridades, por su parte, deben asegurar que las reglas y procedimientos del debate público fomenten la participación ciudadana. En palabras de John S. Dryzek: “La deliberación pública es la voluntad popular de participar y la oportunidad para hacerlo siempre que algunos procesos sean abiertos y públicos”.<sup>134</sup>

Si bien es cierto que la Convención encargada de elaborar la Carta constituye un foro de deliberación pública limitado, la participación ciudadana y las opiniones de diversos sectores y grupos europeos no fue insignificante. El proceso de preparación del documento permitió a los ciudadanos expresar sus puntos de vista libremente; aquellos que lo desearon tomaron parte, y aquellos que no se involucraron al menos tuvieron la oportunidad formal de hacerlo. Cada opinión valía lo mismo, y el acceso a los debates y las sesiones facilitó al público el contacto con la Convención legitimando el documento emanado de ésta. En términos ideales, no hay una deliberación pública completamente universal. Empero, la experiencia de 1999-2000 demuestra que la idea de una esfera pública europea es factible y puede mejorar las credenciales democráticas de la Unión Europea.

---

<sup>134</sup> John S. Dryzek, “Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy”, Political Theory, 29(2001), p. 652.

## **REFORZANDO LA LEGITIMIDAD EN LA UE POR MEDIO DE LAS PRÁCTICAS DELIBERATIVAS**

En la actualidad se piensa que la legitimidad de la Unión Europea es débil porque es indirecta y proviene de los Estados miembros. La única institución con una fuente directa de legitimidad establecida por la elección popular de sus miembros es el Parlamento Europeo. Sin embargo, las competencias de esta institución aún son limitadas en comparación con los poderes de la Comisión y el Consejo. Las decisiones que se toman en la Unión Europea obedecen en buena medida a una lógica intergubernamental donde las negociaciones ocurren entre Estados y representantes que, a la vista del ciudadano común, se encuentran aislados de la opinión pública europea y no resuelven la falta de legitimidad.

Así las cosas, la búsqueda de una solución al problema del déficit democrático tiene que ver también con la búsqueda de una fuente de legitimidad a nivel europeo. Jeannette Mak dice que “tal legitimidad emanada de la deliberación enfatiza el diálogo activo y participativo de los ciudadanos[...]más que un proceso esporádico de participación pasiva (el voto); resuelve efectivamente el problema de un déficit general de procedimientos democráticos a nivel europeo y funge como un contrapeso frente a las siempre poco concurridas elecciones europeas.”<sup>135</sup>

Al hablar de deliberación pública, también nos referimos al consentimiento que existe entre la gente por participar en un debate basado en la argumentación. Para Jürgen Habermans, sólo se puede hablar de legitimidad cuando los ciudadanos aceptan

---

<sup>135</sup> Jeannette Mak, “Dialogue and Deliberation as Informal Ways to Enhance Legitimacy in the EU?”, Paper presented to the ECPR Joint Sessions, Copenhagen, April 2000, p. 8.

que el proceso deliberativo fue instituido de modo legal e inclusivo.<sup>136</sup> Joshua Cohen subraya también que “la deliberación intenta alcanzar un consenso basado en la razón”.<sup>137</sup>

Ahora bien, a pesar de que la legitimidad se nutre del consenso alcanzado por la deliberación pública, es necesario advertir que ésta no es el consenso en sí, sino más bien los procesos orientados a un consenso pero que no necesariamente terminan en él. Por tanto, las decisiones que se alcanzan por la vía de la deliberación son totalmente legítimas no por obtener un compromiso como resultado, sino porque las partes involucradas tratan de hablar de manera consensuada.<sup>138</sup>

La discusión pública que se generó entorno a la Carta derivó en un consenso de los ciudadanos y de las miles de asociaciones y organizaciones no gubernamentales que tomaron parte en los debates. De hecho, el documento fue aceptado por la Convención casi por unanimidad, pues 60 de los 62 miembros aprobaron el documento (a pesar de no recurrirse a una votación final).

No obstante este resultado positivo con respecto a la aprobación de la Carta, la esencia de la legitimidad de la deliberación pública no puede reducirse a todos aquellos debates que culminen en una aquiescencia total. En el ámbito de la Unión Europea, la deliberación significa una búsqueda del consenso (o si se puede de la unanimidad) pero no la existencia de un éste como corolario de los debates. Aunque la legitimidad puede

---

<sup>136</sup> Jürgen Habermas, Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Cambridge, The MIT Press, 1996, p. 110 y passim.

<sup>137</sup> Joshua Cohen, “The Economic Basis of Deliberative Democracy”, Social Philosophy and Policy, 1989, núm. 3, p. 33.

<sup>138</sup> Erik Eriksen, “The Question of Deliberative Supranationalism in the EU”, ARENA Working Papers, no. 4, 1999, p. 7.

verse alterada por el desenlace de la deliberación, lo más importante sigue siendo el proceso deliberativo mismo. Así, el papel que desempeña la unanimidad se vuelve más importante en la etapa de implementación de una decisión tomada después de un debate público. En este sentido, las palabras de James Bohman nos permiten concluir que, “siempre que las decisiones emanen de un proceso de deliberación justo e incluyente en el que todos los ciudadanos puedan participar y en el cual puedan seguir cooperando libremente, el consenso (aunque deseable) no es necesario; y la legitimidad de las instituciones europeas y sus procedimientos podrá seguir aumentando substancialmente, en particular cuando se compara esta situación con el voto restringido y los sistemas de negociación en la toma de decisiones.”<sup>139</sup>

#### **LA ELABORACIÓN DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES, UNA DELIBERACIÓN NO SIN BEMOLES**

El proceso de elaboración de la Carta de Derechos fue el de un compromiso donde no se recurrió a una votación formal. Comparado con las diferentes Conferencias Intergubernamentales<sup>140</sup>, la naturaleza de la Convención de 1999-2000 fue más abierta e

---

<sup>139</sup> James Bohman, Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy, Cambridge, MIT Press, 1996, p. 26.

<sup>140</sup> Con el término «Conferencia Intergubernamental» (CIG) se designa una negociación entre los Gobiernos de los Estados miembros, destinada a introducir modificaciones en los Tratados. Todo cambio institucional debe ser el resultado de las negociaciones a las que dan lugar. Las conferencias son convocadas, a petición de un Estado miembro o de la Comisión, por el Consejo de Ministros, por mayoría simple – previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión. (ver art. 48 del Tratado de la Unión Europea).

inclusiva, combinando, como ya se dijo, elementos de una democracia representativa con un acceso inédito al proceso de toma de decisiones de la UE. Sin embargo, es posible notar que tales características se debieron a que los intereses y discusiones durante la elaboración de la Carta fueron relativamente pocos.

El Secretariado dominó claramente el proceso y facilitó la rápida preparación del documento. En palabras de Graine de Búrca, “no sería éste un proceso genuinamente participativo sino uno que, aún a pesar de ser deliberativo por naturaleza, estaría compuesto sólo por representantes institucionales de los ámbitos nacional y europeo.”<sup>141</sup> Además, el Secretariado de la Convención, que emanaba principalmente del Secretariado General del Consejo constituyó una de las influencias de más peso a lo largo de las sesiones que prepararon la Carta.<sup>142</sup>

Al final del día, la Convención logró adoptar un texto final sin necesidad de votación, pero a través de un complejo proceso de debate abierto y discusiones a puerta cerrada. En las conclusiones del Consejo Europeo<sup>143</sup> de Tampere, Finlandia, se

---

<sup>141</sup> Graine de Búrca, “The drafting of the European Union Charter of fundamental rights”, *European Law Review*, 2001, núm.2, p. 131.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>143</sup> Es necesario hacer una breve distinción entre el Consejo de la Unión Europea (llamado también Consejo, o Consejo de Ministros) y el Consejo Europeo. El primero es la principal institución decisoria de la Unión Europea (arts. 202 a 210 del Tratado de la Comunidad Europea). Reúne a los ministros de los quince Estados miembros competentes en la materia que figure en el orden del día: asuntos exteriores, agricultura, industria, transportes, etc. Cada país de la Unión Europea ejerce la Presidencia, por rotación, por un período de tiempo de 6 meses. Sin embargo, el Consejo sigue siendo una única institución. Cada ministro participante puede comprometer a su gobierno, es

estableció que el Presidium preparara un anteproyecto de la Carta tomando en cuenta las propuestas de cualquier miembro de la Convención.

Ciertamente, el Presidium presentó varios documentos que reflejaban las discusiones y las propuestas sobre los diferentes temas de la Convención, pero también dirigía el desarrollo del debate sin rendir cuentas de ello más que al Consejo Europeo. En este sentido, la ausencia de votación facilitó la deliberación, pero también ocasionó que la mayoría de las veces los temas se discutieran fuera de las sesiones. Así, la argumentación y debate ocurrían al exterior de las plenarias en la Convención, restando transparencia a los debates.

Con respecto a los miembros de la Convención se puede decir que los representantes de los parlamentos nacionales no se hallaban en un plano de igualdad respecto al Parlamento Europeo, la Comisión o el Consejo, ya que desde el Consejo Europeo de Colonia, Alemania (invierno de 1999), se dispuso que sólo las instituciones de la UE proclamarían la Carta de Derechos Fundamentales. Otro problema al momento de deliberar se debió a dos factores. Por una parte, los representantes de las legislaturas nacionales, tenían que organizar su apretada agenda dentro de sus países y

---

decir, que su firma es la firma de todo el gobierno. La presidencia para el período 2003-2006 tiene el siguiente calendario: 2003, Grecia, Italia; 2004, Irlanda, Países Bajos; 2005, Luxemburgo, Reino Unido; 2006, Austria, Finlandia. Por su parte, se llama Consejo Europeo a las reuniones regulares de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea (art. 4 Tratado de la Unión Europea). Se reúne al menos dos veces al año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno que ejerza la presidencia del Consejo e incluye, como miembro de derecho, al Presidente de la Comisión Europea. Su objetivo consiste en dar a la Unión Europea los impulsos necesarios para su desarrollo y en definir las orientaciones políticas generales.

participar activamente en los trabajos de la Convención. Por otro lado, los parlamentarios de los diferentes países, un grupo mucho más heterogéneo que el PE, no estaban acostumbrados a colaborar entre ellos ni contaban con el respaldo de alguna institución común.

Un elemento que también limitó la deliberación entre los actores que participaron en la elaboración de la Carta fue la fecha límite fijada por el Consejo Europeo; el documento debía ser presentado en la Cumbre de Niza en diciembre de 2000. Junto a esto se halla la complejidad de la Convención; aún si el proceso fue abierto, muchas de las discusiones y negociaciones no son tan fáciles de rastrear en una madeja de más de 250 propuestas de los miembros y poco más de 1400 enmiendas formuladas en diez meses.

Empero, el panorama pudo haber sido peor. A pesar de los problemas mencionados, el proceso fue exitoso en comparación con las negociaciones a puerta cerrada que caracterizan a la mayoría de las decisiones de la Unión Europea. El desarrollo de las discusiones puede verse como una secuencia de ensayo y error con miras a probar un método orientado hacia la argumentación que es posible entender bajo la perspectiva de la democracia deliberativa. El modelo de la Convención de 1999-2000 fue, por esta razón, adoptado nuevamente en diciembre de 2001 por el Consejo Europeo de Laeken, para guiar los trabajos de una nueva Convención Europea.

### **LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA 2002-2003**

Como se analizó en los capítulos I y II, algunos autores argumentan que la Unión Europea nunca alcanzará la democracia al no contar con un demos único continental, y

que por ende cualquier reforma institucional o estructural estará condenada al fracaso en términos de legitimidad y democracia.<sup>144</sup>

Contraria a esta aseveración, otra línea de análisis afirma que el faltante “demos” no es un prerequisite, sino un producto esperado de una integración exitosa y de un diseño institucional mejor elaborado. Retomo así la perspectiva de Habermas sobre la relación entre la construcción institucional y la formación de una ciudadanía:

El auto-conocimiento ético-político de los ciudadanos en una comunidad democrática no debe ser considerado como un a priori histórico-cultural que haga posible la formación democrática de la voluntad, sino como el contenido en movimiento de un proceso que se genera a través institucionalización legal de la comunicación ciudadana. Precisamente así es como se formaron las identidades nacionales en la Europa moderna. Por ello, es de esperarse que las instituciones creadas por la constitución europea tengan un efecto inductor en este sentido.<sup>145</sup>

En otras palabras, el “demos” debe ser construido por medio de la práctica, “en lugar de ‘ninguna democracia sin un *demos* europeo’, tenemos ‘ningún *demos* sin democracia en la UE’.”<sup>146</sup> El proceso de elaboración y discusión de las Convenciones europeas, pues, debe estudiarse bajo esta perspectiva a fin de determinar si ambas contribuyen al mejoramiento de la democracia y sobre todo a la creación de un espacio

---

<sup>144</sup> Joseph Weiler, U. Haltern y F. Mayer, “European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces”, European University Institute Working Paper No. 95/11, Robert Schuman Center, Florencia, 1995, pp. 24-33.

<sup>145</sup> Jürgen Habermas, “Comment on the Paper by Dieter Grimm: Does Europe Need a Constitution?”, European Law Journal, (1995), p. 304.

<sup>146</sup> Simon Hix, “The study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival”, Journal of European Public Policy, 1998, núm. 1, p. 43.

público europeo más participativo. En este contexto, un proceso de toma de decisiones o de reforma institucional que cumpla con los requisitos de la deliberación pública podrá disminuir eficazmente el déficit democrático en la UE.<sup>147</sup>

Los ciudadanos deben entonces contar con oportunidades por igual, así como una opinión con respecto a los asuntos que les afectan. Una simple suma de votos no sirve de nada si la ciudadanía no tiene la posibilidad de formar un juicio y valorar los asuntos públicos. Empero, ¿son suficientes estos rasgos deliberativos para mejorar la democracia?

Existen diferencias entre aquellos que ven la deliberación como un elemento esencial en una sociedad democrática, y los que afirman que sólo se trata de un complemento. Saward observa que “los promotores [de la deliberación] contrastan con frecuencia la teoría democrática tradicional deliberativa y la agregada; en la primera las preferencias ciudadanas se forjan a través de un debate estructurado enfocado en la necesidad de alcanzar el bien común, mientras que en la segunda, las preferencias no

---

<sup>147</sup> A modo de síntesis, se recuerdan brevemente las características principales de un proceso deliberativo en las democracias: Inicialmente los participantes son libres y sólo están sujetos a los resultados de una deliberación. En segundo lugar, la deliberación es razonada; la única fuerza existente es la del mejor argumento. Otro rasgo indica que los actores participantes son formal y substancialmente iguales durante todo el proceso deliberativo. Por último, la deliberación intenta llegar a un consenso racional que persuada a todos los participantes. (Joshua Cohen, “Deliberation and Democratic Legitimacy” en B. James y R. William, eds., Deliberative Democracy, Cambridge, MIT Press, 1999, pp. 74-75).

definidas y probablemente desinformadas sólo son contabilizadas para producir una política pública.”<sup>148</sup>

Independientemente de la posición que se tome con respecto a la deliberación, lo cierto es que en algún momento el proceso debe recurrir a la suma de las posiciones o votos para tomar una decisión. No es posible escapar a este hecho, lo cual significa que cualquier modelo de democracia deliberativa necesita ser construido y activado para obtener resultados.

La Convención de 2002 se compuso de 15 representantes de los gobiernos de la Unión Europea, más 13 de los gobiernos de los países candidatos; 30 parlamentarios nacionales (2 por Estado miembro) y 26 parlamentarios de las naciones candidatas; 16 miembros del Parlamento Europeo y 2 miembros de la Comisión Europea. Junto a todos estos participantes se hallaban también el Ombudsman europeo (o Defensor del Pueblo), representantes del Comité Económico y Social, del Comité de Regiones y de organizaciones sociales, quienes podían intervenir de manera oral.

A la cabeza de los 102 miembros y los 13 observadores, el Consejo Europeo de Laeken, Bélgica, designó al ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing como Presidente de la Convención, y a los antiguos primeros ministros Giuliano Amato (Italia) y Jean-Luc Dehaene (Bélgica) como vice presidentes. Estos tres personajes formaban el Presidium de la Convención, junto con los dos Comisionados (Michel Barnier y Antonio Vitorino), dos representantes del PE y de las legislaturas nacionales y tres representantes de los gobiernos que ocuparían la presidencia del Consejo durante los trabajos de la Convención (España, Dinamarca y Grecia). Al igual que en la

---

<sup>148</sup> M. Saward, The Terms of Democracy, s.l., Polity Press, 1998, p. 64.

Convención anterior encargada de redactar la Carta de Derechos Fundamentales, el Presidium desempeñó un papel dominante en el proceso.

A lo largo de las sesiones el principio de toma de decisiones por consenso se mantuvo en el reglamento de la Convención sobre el Futuro de Europa, indicando que los representantes de los países candidatos no podían impedir tal precepto deliberativo.<sup>149</sup> Sin embargo, contrastando con la experiencia precedente, la Convención de 2002-2003 incluyó a los países candidatos en el proceso de discusión por medio de un representante de los gobiernos aspirantes y dos miembros de cada parlamento en una posición de igualdad con los miembros actuales de la Unión Europea.

Son muchos los cambios introducidos por el proyecto de la Convención sobre el Futuro de Europa, pero la intención de estas líneas no es hacer una descripción de la nueva estructura institucional europea, sino identificar los elementos que más contribuyen a mejorar la participación ciudadana que es, al final del día, uno de los requisitos de una democracia deliberativa y pilar de una esfera pública europea.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> El artículo 6 del reglamento dice que “Las recomendaciones de la Convención se adoptan por consenso, sin que los representantes de los Estados candidatos a la adhesión puedan impedirlo. Cuando las deliberaciones de la Convención desembocan en varias opciones, el apoyo obtenido por cada una de éstas puede ser señalado.”(Convention Européenne, “Note sur les méthodes de travail”, CONV 9/2/02, Bruselas, 26 de marzo 2002).

<sup>150</sup> De modo general se pueden identificar tres grandes líneas de cambios introducidos por la Convención: el papel del derecho, la separación de poderes y la participación de la gente. El mayor número de propuestas está relacionada con el derecho y las cuestiones jurídicas, que tocaron el tema de atribución de competencias para la UE sólo en áreas que le han sido explícitamente autorizadas; clarificación de atribuciones de los

Uno de los principales logros de la Convención es el acercamiento de los parlamentos nacionales al proceso de toma de decisiones de la UE, así como su participación conjunta con el Parlamento Europeo. En este contexto dos elementos resaltan por su relevancia en términos de deliberación. Por un lado, la Convención decidió adoptar un método de Alerta Precoz con respecto al tema de la subsidiariedad, es decir, de las tareas que corresponden a cada nivel político en la UE (instituciones supranacionales, Estados o regiones).<sup>151</sup> Gracias a este mecanismo, los parlamentos

---

Estados miembros y la Unión; simplificación de los instrumentos legales; la introducción de una jerarquía jurídica para actos legislativos y no legislativos; uso de una terminología más clara (leyes, leyes marco y regulaciones); incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales como instrumento legal vinculante; expansión de la autoridad de la Unión en cuestiones de Justicia y Asuntos Internos, y el establecimiento de una personalidad legal para la Unión Europea.

<sup>151</sup> Este principio de corte federal se estableció, inicialmente, en el artículo 3B del Tratado de Maastricht y dice "La comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado" (José Ma. De Areilza Carvajal, El Principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1996, p. 31). "La subsidiariedad se aplica a la relación entre los gobiernos nacionales y

nacionales pueden advertir a la Comisión y al Consejo que alguna decisión es mejor ejecutada por alguno de los tres niveles de gobierno en la UE.

Por otra parte, muchas de las discusiones entre los parlamentos nacionales y el PE tuvieron como escenario previo a las sesiones de la Convención a la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los parlamentos de la Comunidad Europea, mejor conocida como COSAC. Esta Conferencia, establecida en 1989, pero empleada con más frecuencia a partir del Tratado de Ámsterdam por medio del Protocolo sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, fue uno de

---

regionales y la Comunidad. Sin embargo en el contexto de la Comunidad, se refiere únicamente a la relación entre las instituciones europeas y los Estados miembros" (Europa, Preguntas y Respuestas. Orígenes, Funcionamiento y Objetivos de la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, p. 71). De acuerdo con la declaración de Birmingham hecha el 16 de octubre de 1992, cada país decidirá cómo ejercer el poder en su territorio y la Comunidad sólo podrá actuar cuando los Estados miembros le autoricen hacerlo en los Tratados. Esto significa que la Comunidad subsidiará, ayudará o auxiliará a los Estados miembros sólo cuando éstos no puedan solucionar algún problema que afecte a la comunidad. ("Lo que pueda hacer mejor el Estado Nacional, que no lo haga la Comunidad"; Ramón Tamames, La Unión Europea, Madrid, Alianza Editorial, 3ª ed. revisada y ampliada, 1996, pp. 61-62). Con las modificaciones de la Convención sobre el Futuro de Europa, la Comisión deja de ser el único actor que determina si se utiliza o no tal principio, pues ahora las legislaturas nacionales tienen la capacidad de advertir si alguna decisión es mejor ejecutada en otro nivel de poder.

los aspectos de la Convención sobre el futuro de Europa que permitió la colaboración estrecha entre instituciones supranacionales y legislaturas de los Estados miembros.<sup>152</sup>

Si bien la formación de una red multidimensional con vínculos entre los parlamentos puede contribuir a paliar los efectos del déficit democrático en términos institucionales, debe tomarse en cuenta que este mecanismo no es tan obvio para los ciudadanos, últimos receptores de las decisiones políticas en la UE. Hasta hoy, la Convención no pudo explicar cómo estos cambios hacia una forma de participación parlamentaria acercan más al gobierno europeo y la población, mejorando la legitimidad del sistema.

Así las cosas, tocaría a los parlamentos nacionales la tarea de demostrar que son capaces de constituirse en verdaderos canales de comunicación no sólo con Bruselas, sino con los demás Estados miembros de la Unión Europea. Cualquier participación institucionalizada de las legislaturas nacionales en las políticas comunitarias contribuye a que los Ministros en el Consejo de la UE sean más responsables políticamente. Empero, la simple normalización de la COSAC o la creación de grupos que incluyan a parlamentarios de cada país y a diputados europeos en el contexto de un nuevo Tratado o Constitución, no reduce la complejidad de la UE ni la hace más comprensible para los ciudadanos.

Sin duda las modificaciones propuestas por la Convención mejorarán las credenciales democráticas de la UE. La decisión de establecer la co-decisión como el principal procedimiento legislativo (art. I-33), junto con el uso creciente de la mayoría

---

<sup>152</sup> Convention Européenne, « Points principaux du rapport du Groupe de travail 'Parlements Nationaux' présenté à la Convention européenne », Bruselas, 28 y 29 de octubre 2002, en <http://european-convention.eu.int>.

calificada en el Consejo (art. I-24) y la abolición del sistema de pilares, son pasos que simplifican el sistema y en particular fortalecen el desempeño del Parlamento Europeo, única institución elegida directamente.

Pero también existen cierta ambigüedad e indefinición en cuanto a la forma que debe tomar la UE, pues aunque la Comisión es responsable ante el Parlamento (art. I-25.5 con referencia al art. III-243), ella no emana de este último, como en un modelo parlamentario. Por su parte, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión será designado – y reemplazado – por el Consejo de la UE bajo aprobación del Presidente de la Comisión. Este ministro sólo es responsable ante el Parlamento cuando se tratan de asuntos manejados dentro de la Comisión (ver art. I-27.3).

El presidente del Consejo será designado por los miembros de dicho órgano y ni la institución ni su presidente son responsables frente al Parlamento. El Consejo continúa así como un poder ejecutivo y legislativo cuyas tareas aún no están por entero definidas, circunstancia que ocurre también entre esta institución y la Comisión Europea y que no elimina la vaguedad del sistema.

### **FILADELFIA Y LAEKEN, ¿QUÉ SE ESPERABA DE LA CONVENCION?**

Más allá de las modificaciones introducidas por la Convención, las expectativas de algunos sectores – principalmente el académico y de las organizaciones sociales – veían en el grupo presidido por Giscard un parte aguas constitucional europeo. A lo largo de las diferentes etapas de trabajo, la comparación con la Convención de Filadelfia se convirtió en una referencia común que en buena medida sólo consiguió formar una imagen demasiado optimista de la Convención y de su novedad en términos deliberativos. En este sentido, para entender mejor los alcances y límites de este nuevo debate abierto me parece conveniente continuar el estudio de la Convención sobre el

**Futuro de Europa haciendo una breve comparación entre esta y su supuesta homóloga del siglo XIX.**

**Inicialmente, puedo sin hesitaciones decir que es ingenuo pensar que la Convención fue la Filadelfia de Europa, haciendo referencia a la convención de 1787 que dio vida a los Estados Unidos de Norteamérica. En primer lugar la comparación es inadecuada porque la Unión Europea es mucho más fuerte en términos políticos de lo que fue la confederación americana en el siglo XVIII. La UE constituye un orden legal ampliamente aceptado y fundamentado en principios federalistas; con una estructura institucional estable y participación ciudadana en la elección de algunos de sus órganos, además de tener como uno de los pilares del sistema a un mercado único y una moneda común.**

**En segundo término, los Estados europeos a comienzos del siglo veinte, con identidades nacionales fuertes, políticas fiscales y redistributivas propias, no pueden compararse con los débilmente poblados y frágiles estados que formaron la Confederación Americana. Por último, nada en el contexto actual europeo (a pesar incluso de temas como la ampliación) puede crear un presión semejante a las circunstancias comerciales, militares, políticas, moral y religiosas que dieron vida al proceso de Filadelfia.**

**Sin embargo, la Convención sobre el Futuro de Europa tuvo a bien atribuirse una tarea constitutiva más allá de lo establecido por el Consejo Europeo de Laeken y sin contar con la aprobación de los ciudadanos europeos. Este factor, a la luz de la democracia deliberativa y de la creación de una esfera pública puede tener dos consecuencias: por un lado, la independencia de la que gozaron los miembros de la**

Convención les permitió sin duda deliberar en los diferentes grupos de trabajo<sup>153</sup>, y desempeñar una mejor labor en las fases de audición, reflexión y proposición entre 2002 y 2003. No obstante, el hecho de elaborar un proyecto constitucional que eventualmente reformará la forma y fondo del sistema político de la UE, es una tarea que requiere no sólo la participación ciudadana por medio de canales de opinión, sino también de una legitimidad mayor a la que dio el Consejo Europeo al instaurar la Convención sin solicitar la aprobación de los ciudadanos.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Los grupos de trabajo en la Convención Europea son los siguientes: 1. Subsidiariedad; 2. Carta de Derechos Fundamentales; 3. Personalidad Legal; 4. Parlamentos Nacionales; 5. Competencias complementarias; 6. Gobernanza Económica; 7. Acción externa; 8. Defensa; 9. Simplificación; 10. Libertad, seguridad y justicia; 11. Europa social ([http://european-convention.eu.int/doc\\_wg.asp?lang=EN](http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=EN)).

<sup>154</sup> La declaración del Consejo Europeo de Laeken había dejado abierto el tema sobre los resultados de la Convención sobre el Futuro de Europa: “El Consejo Europeo decidió convocar a una Convención que reuniera a las partes principales que participaron en el debate sobre el futuro de la Unión. Tomando en cuenta de lo anterior, esta Convención tendrá como tarea el examen de las cuestiones esenciales que presenta el desarrollo futuro de la Unión y la búsqueda de las diferentes respuestas posibles.” El Presidente de ésta, Giscard d’Estaing, sabiendo que la mayoría de los miembros deseaban alcanzar un acuerdo ambicioso, afirmó durante la primera sesión en marzo de 2002, que los participantes de la Convención deberían alcanzar “un consenso amplio sobre una sola propuesta que pudiera así abrir el camino hacia una constitución europea”. Esto es de una importancia notable, pues marcó desde el inicio el tipo de argumentos y las repercusiones que las propuestas tendrían para la Unión Europea.

Para Paul Mignette<sup>155</sup>, empero, la autonomía formal de la cual gozaban los participantes en la Convención estaba limitada políticamente por los gobiernos. En realidad, los miembros nunca olvidaron que sólo constituían un grupo preparatorio cuyos compromisos serían renegociados en la siguiente Conferencia Intergubernamental de 2004. Sabían que si llegaban a un acuerdo ambicioso, pero sin haber tomado en cuenta las posiciones gubernamentales, podrían no obtener un resultado positivo después de la Conferencia Intergubernamental. Por ende, los convencionistas trabajaron constantemente bajo la sombra de un posible veto que restringía sus afanes.

Ahora bien, es necesario recalcar que dicha presión no fue tan grande como parecía. Si los integrantes de la Convención hubieran llegado – como parecen haberlo hecho – a un arreglo constitucional relevante, habría sido bastante difícil para los gobiernos europeos echar por la borda un proyecto al cual dieron vida por medio del Consejo Europeo. “Más aún, al afirmar su propia posición fuera de la Convención e iniciar la reforma del Consejo (en la Cumbre de Sevilla de junio de 2002), los gobiernos mostraron que ellos mismos sentían la influencia de la Convención. En otras palabras, sería demasiado sencillo concluir que el proceso deliberativo se hallaba viciado porque estaría acompañado de una negociación intergubernamental.”<sup>156</sup>

En este sentido, es posible decir que la Convención, a pesar de no haber sido elegida de modo directo por los ciudadanos, logró llevar a cabo un debate público durante más de un año sobre los diferentes aspectos de la Unión Europea. Este elemento inédito en la manera de tomar decisiones, o construirlas, disminuyó sin duda

---

<sup>155</sup> “In the Name of Simplification. Constitutional Rhetoric in the Convention on the Future of Europe”, Bruselas, Institut d’études européennes, 2003, p. 13-14. Documento de Trabajo. pp. 1-12.

<sup>156</sup> Ibid., p. 14

algo del escepticismo de aquellos para quienes no era posible avanzar hacia una constitucionalización europea porque ello acarrearía una ruptura en el proceso de integración de la UE.<sup>157</sup>

**CONVENCIÓN Y ESFERA PÚBLICA, CREANDO UNA COMUNIDAD DE COMUNICACIÓN MÁS QUE DE DEBATE, UN PRIMER PASO**

¿Cuál es el o los motivos por los cuales los políticos nacionales o europeos necesitan una esfera pública? Un espacio público de dimensiones continentales implicaría una mayor oposición o contestación de las decisiones; un aumento de las fricciones tanto en las negociaciones formales y de las élites, como en los debates más pequeños entre comités; mayor número de personas que rechazan la integración europea; aumento en las diferencias entre países y los grupos nacionales que son representados a nivel europeo y, por último, un grado superior de complejidad en el sistema.<sup>158</sup>

Autores como Jos de Beus<sup>159</sup> responden que la formación de una esfera pública ocurre bajo dos circunstancias. Cuando los políticos, particularmente los jefes de gobierno, articulan una voluntad común fuerte y cuentan con una visión clara sobre el futuro de Europa; cuando se sienten seguros en sus posiciones como representantes del

---

<sup>157</sup> Ver Paul Craig, “Constitutions, Constitutionalism and the European Union”, European Law Journal, 2(2001), pp. 125-150.

<sup>158</sup> Mark Warren, Democracy and Association, Princeton, Princeton University Press, 2000, pp. 63-90.

<sup>159</sup> A European Public Sphere, documento de trabajo del panel “The European Union and Democratic Theory”, 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29-September 1, 2002, p. 9.

interés público en el ámbito internacional; y cuando existe un apoyo pasivo generalizado – el llamado consenso permisivo – entonces optan por una estructura elitista de la Unión Europea: una política exterior común, decisiones consensuales entre el Consejo y la Comisión Europea y el aislamiento de las esferas públicas nacionales.

Por otro lado, cuando estos políticos se hallan confundidos o divididos con respecto al futuro de Europa; cuando cuestionan sus propias credenciales como representantes y se preocupan por los monopolios de representatividad; y cuando perciben una disminución del apoyo electoral nacional (o incluso hostilidad lista para ser empleada por movimientos populistas), entonces se encuentran dispuestos a crear una esfera política europea.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que la esfera pública europea tendrá más posibilidades de evolucionar mientras existan más asuntos que involucren a la gente en temas europeos. Para Thomas Risse, a mayor número de movilizaciones sociales, mayor número de debates que contribuyan a la formación de una esfera de deliberación europea; y es así como puede emerger una comunidad comunicativa:

Las comunidades de comunicación desarrolladas alrededor de temas específicos deben actuar más en la esfera pública que en la secrecía de las redes elitistas si desean ser aceptadas. Si los temas políticos no son discutidos y confrontados, si la política europea continúa siendo un asunto elitista, por definición no podremos observar ningún debate público, independientemente de si éstos ocurren a nivel europeo o en las esferas públicas nacionales.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Thomas Risse, “How Do We Know a European Public Sphere When We See One? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators”, Florence, European University Institute, 2002. Documento de trabajo preparado para el Seminario “Europeanization and the Public Sphere”, Febrero 20-21, 2002., p. 3 y 4.

Los factores comunicativo y contestatario, por ende, se vuelven particularmente importantes en la formación de una esfera pública. Incluso, aún si los diferentes públicos en la Unión Europea se encuentran separados más por su pertenencia a una nación que por una ideología diferente, no están fragmentados. En otras palabras, un público polarizado, múltiple, como el europeo, no es por ello un público fragmentado. Este último no comunica entre sí, mientras que el público polarizado sí se comunica (o al menos informa) con otros auditorios. Para Risse, esta característica puede ser apreciada en múltiples eventos, pero el más evidente es cuando los medios masivos de comunicación hablan de los mismos temas, al mismo tiempo y empleando criterios de relevancia semejantes.

El caso de la Convención Europea presidida por Giscard es especialmente notable en este sentido. En una revisión periodística efectuada entre enero y julio de 2003 pude apreciar el grado de información que los ciudadanos recibían en distintos países europeos.<sup>161</sup> A su vez, estos se clasifican en tres grandes grupos dependiendo del

---

<sup>161</sup> Los trabajos de la convención, según la declaración del Consejo Europeo de Laeken del 14 y 15 de diciembre de 2001 (SN 300/1/01 REV 1) estarían repartidos en tres etapas sucesivas de audición, estudio y propuesta. Esta última fase inició con la sesión plenaria del 20 y 21 de enero de 2003 y terminó con la clausura de la Convención el 9 y 10 de julio de 2003, cuando se presentó formalmente el proyecto de Constitución para Europa. En este último período de labores, revisé algunos de los principales diarios europeos 3 días antes, durante y 3 días después de cada una de las trece sesiones plenarias de la Convención. El objetivo de esta investigación fue determinar hasta qué punto los ciudadanos recibían información sobre las propuestas de la Convención, qué relevancia tenían los temas para los ciudadanos de los países miembros y cómo este factor comunicativo contribuye a la formación de un espacio público transnacional. Los

número de ocasiones que publicaban noticias sobre los trabajos de la Convención. Por una parte, España e Inglaterra sólo prestaron atención a lo que acontecía alrededor del anteproyecto de constitución en las sesiones plenarias de mayo y junio de 2003; es decir a pocas semanas de que concluyera la etapa de propuesta de la Convención. En cambio, tanto los españoles como los ingleses recibían diariamente al menos tres noticias sobre la crisis en Irak y la guerra promovida por la coalición.

En un segundo grupo se encuentran Italia, Alemania y Austria, donde pude encontrar un número mayor de artículos y noticias relacionadas con la Convención y las 13 sesiones plenarias entre el 20 de enero y el 9 de julio de 2003. Por una parte, los italianos sólo se enteraron de la mitad de lo que aconteció en las sesiones por medio de los diarios *La Repubblica* e *Il Corriere della Sera*. (cobertura de entre 5 y 9 sesiones). A su vez, alemanes y austriacos recibieron, a través de la prensa, un reporte más frecuente (en promedio 9 de las 13 sesiones plenarias) aunque con muy pocas noticias al respecto.

Los países más informados fueron Portugal, Francia e Irlanda. En este último país, el diario *Irish Times* cubrió todas las sesiones con un promedio de 4.5 noticias antes, durante y después de cada una de las trece sesiones. Le sigue Francia con *Le*

---

diarios que se revisaron fueron los siguientes: El País (España); Le Monde (Francia); The Guardian (Inglaterra); Il Corriere della Sera (Italia); La Repubblica (Italia); Correio da Manhã (Portugal); Irish Times (Irlanda); Der Spiegel (Alemania); Kurier (Austria). Conviene aclarar que la revisión periodística no incluye otras notas sobre asuntos de la Unión Europea que no estén vinculadas con la Convención. Mi interés es observar cómo el grupo presidido por Giscard fungió como catalizador de la opinión pública y contribuyó a que los ciudadanos recibieran información sobre los trabajos y deliberaciones de la Convención.

Monde, que periódicamente reportó a sus lectores 85% de todas las plenarias de la Convención. Finalmente, Portugal también recibió una buena dosis de información durante 12 de las 13 plenarias, aunque con cuatro noticias menos que los franceses (34 noticias o artículos del *Correio da Manha* contra 38 de *Le Monde*).

Ahora bien, a partir de estos datos ¿es posible inferir que el público europeo es un público fragmentado o polarizado?. Una respuesta única difícilmente puede extraerse tomando en cuenta sólo uno de los múltiples medios informativos que existen en la Unión Europea. Aunque queda claro que el factor comunicativo está presente y que por ello el público europeo no está fragmentado según los términos de Risse, la polarización de el o los públicos en la UE tiene diferentes matices. La clasificación de acuerdo al número de noticias recibidas y sesiones cubiertas por la prensa me permite entender que la comunicación y el trato que se le otorgó a la información sobre la Convención fue distinto en 8 de los 15 países miembros. Esto, a su vez, obedeció a las circunstancias políticas internas y externas de cada Estado en el primer semestre de 2003 y hasta la clausura de los trabajos de la Convención presidida por Giscard.

Así, queda más claro el por qué españoles e ingleses pusieron más énfasis en los temas vinculados a la guerra en Irak, y sólo hacia el final de la Convención los diarios comenzaron a reportar los resultados de las propuestas emanadas de las plenarias. En el caso italiano, los artículos publicados fueron bastante imparciales y casi todos se dedicaron a reportar lo que se discutía en Bruselas en el contexto de la Convención. Sin embargo, hacia el final del período de sesiones, aparecieron un par de notas sobre las expectativas del gobierno de Berlusconi como presidente del Consejo de la Unión Europea y el futuro de la UE en el ámbito del proyecto constitucional redactado por la Convención.

Por su parte, los austriacos se enfocaron en el papel que desempeñan los Estados pequeños en Europa y en la búsqueda de consensos para obtener resultados en el ámbito de los debates de la Convención. Paradójicamente, la población alemana no recibió tanta información durante las sesiones plenarias como los franceses, a pesar de que ambos países forman lo que se denominó “motor franco-alemán”, que impulsaría las reformas de la UE. Probablemente la falta de reportes se debió a que Alemania constituye hoy la base económica europea y a que su población se halla más familiarizada con los temas europeos que los Estados más pequeños como Austria, Portugal o Irlanda, que aún intentan mejorar su posición de poder entre los países miembros. Conviene notar, empero, que 4 de las 14 noticias presentadas por el diario Der Spiegel, hablaron de la alianza franco-germana en los trabajos de la Convención, y de Joschka Fischer, ministro de relaciones exteriores de Alemania, como eventual ministro de asuntos exteriores de la UE.

Finalmente, los países que recibieron más información a lo largo de las 13 sesiones plenarias fueron Portugal, Francia e Irlanda. El primero de ellos, al igual que Austria, enfocó buena parte de las noticias al papel desempeñado por los países pequeños no sólo en los trabajos de la Convención y las reformas introducidas por ésta, sino en todo el sistema político europeo. El diario Correio da Manha presentó informes periódicos de cada sesión, las posturas de los diputados o miembros del gobierno portugués a lo largo de las reuniones, así como los cambios institucionales promovidos por la Convención. Francia le sigue a Portugal aunque, a diferencia de Correio da Manha, Le Monde mostró una visión más optimista del liderazgo francés y alemán en Europa, y de las actividades del ex presidente Giscard d’Estaing al frente de la Convención. A diferencia de España e Inglaterra, la población francesa no dejó de lado la información sobre los trabajos de la Convención aún durante la crisis en Irak.

**Irlanda puede considerarse como uno de los países más euro-informados en este período. Al menos dos días antes y dos días después de cada plenaria, diarios como Irish Times publicaban varias notas sobre el tema. A lo largo de esta última etapa de la Convención, los irlandeses pudieron leer no sólo reportes de las actividades, sino también acceder a foros de discusión en la prensa intercambiando opiniones sobre los resultados presentados en Bruselas. Sin embargo, el hecho de encontrar tantas noticias sobre la Convención y varias de ellas criticando a países grandes como Francia, y en particular la presidencia italiana del Consejo, nos hacen pensar en los deseos de Irlanda por obtener el mayor número de ratificaciones de la constitución europea bajo la presidencia irlandesa del Consejo en 2004.**

**Volviendo así a la pregunta sobre el público polarizado en Europa, es posible afirmar que tal vez las reformas propuestas por la Convención – sobre todo en su última fase de actividades – no fueron recibidas con el mismo ahínco e intensidad en todos los países. Si bien existe una polarización desde el momento en que casi todos los diarios reportaron la presencia de la Convención y su trabajo en el contexto de la reforma de la UE, es menester precisar que dicho factor comunicativo, importante para la creación de una esfera pública europea, se vio afectado por las circunstancias políticas y los intereses de cada Estado.**

**La información anterior me permite hacer algunas reflexiones. En primer término, la Convención sobre el futuro de Europa constituyó uno de los ejercicios de deliberación pública más abiertos en la historia de la integración europea.<sup>162</sup> Empero,**

---

<sup>162</sup> Una investigación aún más detallada nos llevaría a consultar otros medios de comunicación masiva, como la internet, la radio y la televisión, así como la prensa local y regional europea. Aquí cabe destacar que desde 1993 existe el canal informativo Euronews que transmite noticias de todo el mundo y en particular aquellas vinculadas

ello no significó un éxito rotundo para el grupo presidido por Giscard d'Estaing. A pesar de la información recibida por los europeos a través de sus diarios nacionales, menos de la mitad de los ciudadanos de la UE entrevistados en junio y octubre de 2003 oyeron hablar de la Convención.<sup>163</sup>

Un segundo elemento, la discusión abierta de los problemas con respecto a la constitución europea, facilitó la difusión periodística de los trabajos en los quince países miembros. Como se mostró arriba, la gente recibió información de por lo menos una tercera parte de las sesiones plenarias de la Convención, involucrándose así de manera indirecta en los temas europeos. No obstante, al examinar uno de los últimos eurobarómetros se observa que sólo 50% de las personas entrevistadas en los quince países sabían que la tarea de los convencionistas consistía en elaborar un anteproyecto de constitución. Igualmente, la mitad de las personas interrogadas respondieron erróneamente afirmando que automáticamente el texto constitucional entraría en vigor en cada país. Lo anterior demuestra que, a pesar de la publicidad alrededor de las actividades de la Convención, el conocimiento público de ésta es aún bajo.

---

con la Unión Europea. Las emisiones se llevan a cabo simultáneamente en inglés, francés, alemán, italiano, portugués, español y desde septiembre de 2001, en ruso. Muchas de las cápsulas informativas de Euronews son retransmitidas en cada país al menos dos veces por semana ([http://www.euronews.net/create\\_html.php?page=accueil\\_info](http://www.euronews.net/create_html.php?page=accueil_info)).

<sup>163</sup> Estos datos provienen del Eurobarómetro No. 142/2 elaborado por la agencia Taylor Nelson y Gallup Europe a petición de la Secretaría General de la Comisión Europea (Dirección General de Prensa y Comunicación de la Comisión Europea, Convention on the Future of Europe – Wave 2. Fieldwork 22nd September – 3rd October 2003, s.l., 2003., pp. 5-71).

Sin embargo, puede señalarse que este nuevo experimento de deliberación pública por medio de convenciones no constituye un fracaso en términos de la creación de una conciencia pública europea. Entre junio y octubre de 2003, 43% de las personas entrevistadas se mostraron satisfechas con los logros de la Convención; resultados que además conocían de manera general. Sólo 25% de los interrogados afirmaron no estar conformes con la Convención, no obstante, su rechazo a ésta no fue total, ya que al mismo tiempo veían positivamente cuatro de las principales propuestas de los convencionistas: la redacción de un proyecto de constitución; la elección de un ministro de asuntos exteriores de la UE; la presidencia única del Consejo y el voto del Parlamento Europeo en cuestiones relacionadas con el futuro de Europa.

Desde una óptica deliberativa, el hecho de que los europeos posean opiniones diferentes con respecto a los trabajos de una Convención que reformará la estructura de la UE es un elemento importante, aunque no exclusivo, para consolidar una debate cívico transnacional. Justamente, cuando uno de los puntos débiles de la democracia europea es la ausencia de un demos propio, ejercicios de deliberación que involucren cada vez más a los ciudadanos se vuelven fundamentales para reducir el o los déficit democráticos. En este sentido, la polarización de un público que comunica y que reconoce en otros públicos nacionales la capacidad de opinar aún en contra de un tema común, se convierte en la característica más evidente de la esfera pública transnacional en el ámbito europeo. La fragmentación y ausencia de canales de información entre los países, por el contrario, establecería una barrera difícil de traspasar en una Europa que no sólo cambia, sino que se amplía periódicamente.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En términos generales, ambas Convenciones pueden verse como un método que fortalece la legitimidad de la UE. Comparadas con el aislamiento de las Conferencias Intergubernamentales que tienen como objetivo hacer reformas a los tratados, las Convenciones claramente involucran un número mayor de actores para decidir cuestiones de orden transnacional y supranacional. En este sentido, la participación más consistente de los parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios es un ejemplo de mejoras en términos de deliberación pública. El método empleado por las convenciones podría incluso servir para otros propósitos, como la elección de la Comisión Europea, el estudio y análisis de las propuestas de ésta, o bien, para nuevas rondas de ampliación o de reformas constitutivas de la UE.

La teoría de la democracia deliberativa destaca la igualdad y simetría de los actores al momento de participar en un debate; todos los participantes deben contar con las mismas oportunidades para cuestionar, interrogar y argumentar a favor o en contra. A pesar de la búsqueda de consenso y la apertura del proceso, algunos integrantes de la Convención, como los países candidatos y los observadores tuvieron ciertos límites que redujeron la calidad y cantidad de participaciones en un debate dirigido por un Presidium y un Secretariado designado por el Consejo Europeo y no por los ciudadanos.

La Convención sobre el Futuro de Europa, cabe señalar, no es una convención constitucional como suele afirmarse. No obstante, es posible observar que coincide con un momento crítico para la integración europea, a saber, la próxima ampliación geográfica y los diferentes problemas de gobernabilidad que ésta acarrea. En términos de democracia puede decirse que la Convención fue débil desde su creación. A pesar de las circunstancias de cambio en la UE, ningún movimiento ciudadano pro-europeo propuso la formación del grupo presidido por el ex presidente francés Valéry Giscard

d'Estaing. Tampoco la Convención obtuvo un mandato popular para redactar una constitución para Europa. De hecho, la idea de abordar la cuestión constitucional provino del Parlamento Europeo y de las legislaturas nacionales.<sup>164</sup>

Empero, es necesario notar la apertura de ambas convenciones, y en particular de la última sobre el futuro de Europa. La Convención se reunió en 26 ocasiones (52 días) y sus miembros realizaron 1,812 intervenciones. Se emitieron más de 1500 documentos, para los cuales se pusieron en circulación 23,546 comunicados en las 11 lenguas oficiales. El Secretariado recibió 4,700 cartas y 1,264 contribuciones de grupos y organizaciones fueron publicadas en el sitio de internet de la Convención, que recibió un total de 692,250 visitas.<sup>165</sup> Estas cifras pueden ser bastante limitadas para una Unión

---

<sup>164</sup> En el discurso inaugural, el Presidente de la Convención expresó que ésta se comprometía a elaborar un proyecto de constitución dentro de las fechas establecidas por el Consejo de la Unión Europea. Dicho plan se aceptó en la reunión del Consejo del 19 al 20 de junio de 2003 en Thessaloniki.

<sup>165</sup> Las contribuciones a la Convención europea contaban con un formato bastante sencillo en todos los idiomas oficiales, para hacer llegar sus comentarios a Bruselas. Estos se dividieron en cuatro grandes grupos: Organizaciones Políticas o Colectividades públicas, que incluían a los poderes públicos infranacionales: regiones, ciudades, etc., así como las organizaciones que los agrupan (137 contribuciones). La categoría Socioeconómica, con 93 contribuciones, que incluyó a los interlocutores sociales, las federaciones profesionales, entre otros. El mundo académico y círculos de reflexión, con 196 contribuciones. Y finalmente otras organizaciones, sociedad civil, ONG's y corrientes de pensamiento como 838 contribuciones. (Los datos, así como los contenidos de cada contribución, se hallan disponibles en el foro público de la Convención europea, [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/index\\_ex.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_ex.htm)).

que incluye a más de 300 millones de habitantes pero, dado el carácter técnico y la complejidad del tema, lo anterior constituye una movilización considerable de la opinión pública.

El proyecto de la Convención fue presentado por Giscard d'Estaing en el Consejo Europeo en Thessaloniki, Grecia, el 20 de junio de 2003 con miras a ser aprobado como base de una constitución. Autores como Yves Mény afirman que el progreso hacia una democracia deliberativa y participativa en Europa podría alcanzarse al someter el proyecto constitucional a un referéndum popular con una alternativa clara: votar a favor de esta quasi-constitución o, en el caso de un resultado negativo en alguno de los países, optar por salir de la Unión.<sup>166</sup>

Desafortunadamente, por razones políticas en países como Gran Bretaña o constitucionales como en Alemania, este tipo de consultas no podría llevarse a cabo. Así, Europa puede enfrentarse a un riesgo con dos caras: por un lado, que los referenda se efectúen en diferentes países y en diversos tiempos, transformando el debate europeo en una discusión a nivel nacional, o bien, que la opinión pública vote el proyecto constitucional pensando más en los problemas de su país, que en las cuestiones europeas.

Otra alternativa puede ser la de emplear el proyecto constitucional como un marco de referencia para las elecciones del Parlamento Europeo a celebrarse en la primavera de 2004. Ello contribuiría a aumentar o definir mejor las diferencias entre los euroescépticos y los pro-europeos, pues la actual división entre izquierda y derecha en el PE es aún muy laxa ante la falta de un sistema partidista a nivel europeo.

---

<sup>166</sup> Yves Mény, "The Achievements of the Convention", Journal of Democracy, 14(2003), p. 65.

Ahora bien, promover los beneficios de un eventual tratado constitucional europeo no será tarea fácil. Las nuevas constituciones por lo general nacen de una situación de crisis o ruptura política y social, en un contexto de disgusto por el régimen precedente y una expectativa popular por un sistema mejor. Bajo las condiciones actuales, ni el sistema político ni el electorado europeo parecen mostrar tales características. Igualmente, el papel de abogado del diablo o defensor de una causa normalmente es desempeñado por un personaje conocido y respetado por la opinión pública. Aún a pesar de las buenas intenciones y de las notables cartas de presentación de Valery Giscard d'Estaing, o de un eventual presidente de la Comisión Europea, será difícil que europeos de quince países se identifiquen con algún político que no conocen bien o no es de su nacionalidad. Y ello tomará aún más tiempo después de la ampliación.

Algunos autores opinan que la existencia de una esfera pública deliberativa a nivel europeo no es un asunto importante debido a la carencia de un modelo de ciudadanía transnacional: “poca gente tiene una idea clara de qué principios de justicia o qué estándares de democratización o normas de virtud o lealtad deben ser aplicados a la ciudadanía transnacional.”<sup>167</sup> Si bien esta aseveración de Kimlycka es incontestable, no lo es su visión sobre el déficit democrático; a saber, que al aumentar el poder del Parlamento Europeo o de los órganos legislativos nacionales los problemas de la democracia en la UE serán corregidos, y que el déficit democrático sólo puede ser resuelto al fortalecer las esferas públicas nacionales.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Will Kymlicka, Contemporary Political Philosophy, Oxford, Oxford University Press, 2a ed., 2002, p. 313.

<sup>168</sup> Ibid., pp. 312-315.

Estudiosos del tema como Fritz Scharpf, argumentan que la única manera viable de mejorar la legitimidad de la integración europea y mitigar los efectos del déficit democrático es por medio de la eficiencia pública de las decisiones tomadas por la élite de la UE; a lo que el autor llama legitimidad por resultados.<sup>169</sup> Así, es imposible la existencia de una legitimidad ciudadana a nivel europeo, pues sería necesario contar con una identidad colectiva previa; instituciones supranacionales fuertes que aseguren la responsabilidad de los políticos frente al electorado; y mayor cohesión entre los Estados miembros. Scharpf advierte entonces, que cualquier discurso en la UE que promueva una legitimidad desde abajo, popular, no hace más que decir perogrulladas.<sup>170</sup>

Si bien ciertos autores niegan la posibilidad de una esfera pública europea argumentando que no existe una comunidad de comunicación a nivel europeo basada en un idioma común y medios de comunicación genuinamente continentales, otros responden a esta afirmación diciendo que tales perspectivas sólo transportan la esfera pública nacional al ámbito europeo, y por ende su visión de la UE será limitada. Como

---

<sup>169</sup> Scharpf distingue entre la legitimidad por demandas o insumos políticos (input-oriented legitimacy) y la legitimidad utilitaria, determinada por los resultados (output-oriented legitimacy): la primera “hace referencia a la participación en masa, a la igualdad, a la identidad popular, a la regla de la mayoría, a las pasiones, al populismo y al ‘gobierno por el pueblo’(voluntad general). [El segundo tipo de legitimidad] se refiere a la competencia entre élites, a la libertad, a la representación, a la separación de poderes, a los intereses, al liberalismo y al ‘gobierno para el pueblo’(utilidad pública)”(*Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 188).

<sup>170</sup> “todos los discursos que se basan en argumentos legitimadores orientados por los resultados (input-oriented) sólo exacerbaban la percepción de un irremediable déficit democrático europeo.” (*Loc. Cit.*).

ya se planteó en los capítulos anteriores, no hay razón por la cual los europeos deban hablar la misma lengua y utilizar los mismo medios informativos para comunicarse entre los países. Europa, para bien o para mal, es una organización política inédita, y como tal se la debe entender.

Lo que sí es posible decir, y aún no ha quedado resuelto en la arquitectura institucional y política de la UE, es la ausencia de verdaderos grupos de interés transnacionales, partidos europeos y movilizaciones públicas que motiven al público a participar.<sup>171</sup> En este sentido, los límites actuales de la esfera pública europea son en buena medida los límites del Estado-nación, pues los representantes elegidos, aún en el ámbito europeo, orientan sus acciones y políticas hacia el “demos” nacional, la ciudadanía, de quien dependen.

---

<sup>171</sup> Con excepción de la guerra contra Irak, no ha habido casos en los que el público europeo se movilice al mismo tiempo.

## CAPÍTULO V

### ORGANIZANDO LA SOCIEDAD CIVIL EN LA UNIÓN EUROPEA

“¿Podrá algún día resolverse el déficit democrático? Ciertamente no sólo por otorgar más poder al Parlamento Europeo...La Comunidad es un sistema único con instituciones únicas; la solución al déficit democrático será igual de novedosa e inconvencional...Indiscutiblemente el Parlamento Europeo continuará siendo un ingrediente esencial de la responsabilidad política en la Comunidad Europea. Pero en una Comunidad Europea de Estados nacionales tradicionales o transformados que evoluciona, el déficit democrático tendrá que ser resuelto por medio de una mezcla imaginativa de representación pública e involucramiento a nivel regional, nacional y comunitario.”<sup>172</sup>

#### HACIA DÓNDE SE DIRIGE LA CIUDADANÍA SUPRANACIONAL: ENTRE EL LIBERALISMO Y EL ESTADO BENEFADOR

Los estudios clásicos de teoría democrática, democracia en la toma de decisiones y la importancia de la voluntad popular, —usualmente argumentados en el ámbito del Estado nación— no se hallan presentes en la misma proporción en el contexto de la Unión Europea. Los rasgos de este sistema supranacional que algunos denominan gobernanza post parlamentaria son poco claros aún, pues se trata de un mecanismo donde el reto principal es desarrollar un gobierno democrático en el marco de una regulación supranacional.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Desmond Dinan, Ever Closer Union? An Introduction to European Integration, Basingstoke, Macmillan, 1994, p. 292.

<sup>173</sup> Svein S. Andersen y Tom R. Burns, “The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance”, en Svein S. Andersen y Kjell A. Eliassen, The European Union: How Democratic Is It?, London, Sage, 1996, pp. 27 y passim.

Fritz Scharpf se ha referido a dos perspectivas diferentes, pero complementarias, sobre el tema de la democracia y la legitimidad. Por una parte se encuentra el gobierno “por el pueblo”, donde las decisiones son legítimas cuando reflejan la voluntad popular (input-oriented legitimacy). Por su parte, la legitimidad por resultados o gobierno “para el pueblo”, es aquella que promueve efectivamente el bienestar de un grupo social en particular (output-oriented legitimacy).

No obstante, para este autor, la ausencia de un “demos” o identidad común europea, impiden la existencia de toda legitimidad por insumos emanada de la voluntad colectiva. Incluso, asumiendo que sólo pudiera existir una legitimidad por resultados, la Unión Europea se enfrentaría a varios problemas. En primer lugar se halla la dificultad al momento de precisar qué es un interés europeo. Por otro lado, sin una identidad previa, común a todos los europeos, tales intereses pueden ser interpretados o definidos por una élite tecnocrática. Tercero, sin el apoyo de un demos europeo permanente, el gobierno para el pueblo debe tomar en cuenta todos los intereses públicos al momento de tomar una decisión cuyos resultados deberán ser distribuidos de una manera justa entre la población.<sup>174</sup>

Frente a estas críticas, pues, el estudio de una ciudadanía europea enfrenta no sólo un reto teórico y académico sino igual de importante, un desafío empírico de envergadura transnacional y con repercusiones en cada uno de los Estados que forman la Unión Europea.

Así, en un ámbito donde los Estados miembros son quienes permiten o restringen el acceso a la ciudadanía europea, la evolución de un gobierno europeo supranacional cada vez más fuerte sugiere que el concepto de ciudadanía crecerá más

---

<sup>174</sup> Fritz Scharpf, Governing Europe: Effective and Democratic, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 11-13.

allá de las fronteras nacionales. En este sentido se podría esperar que el gobierno con múltiples niveles, el fortalecimiento de las regiones y minorías, así como los efectos de la migración y la pluralidad en las sociedades de cada país debiliten los vínculos nacionales en Europa. Ante estas condiciones, parecen existir tres posibles escenarios para la UE.

Por un lado, un sistema con varios niveles, con estructuras de gobierno concurrentes, podría dar paso al desarrollo de identidades múltiples y de diversas formas de ciudadanía.<sup>175</sup> Empero, aunque ello puede constituir un acomodo flexible, no queda claro en qué modo modificaría la pertenencia al sistema influyendo en la legitimidad de las instituciones comunitarias.

Un segundo escenario podría ser la evolución gradual hacia una Europa federal, donde la transferencia de soberanía del nivel nacional al europeo defina mejor la ciudadanía de la UE dando vida eventualmente a una identidad cultural cimentada en derechos formales como los hay en un Estado nación, pero a nivel continental. Sin embargo, la imagen de un súper Estado aún parece ser un anatema tanto en los ámbitos académicos como políticos, sin contar las reticencias de los habitantes de cada país miembro de la UE respecto a una evolución en este sentido.

A pesar de que la ciudadanía supranacional va más allá del paradigma tradicional del Estado-nación, Ulrich Preuss afirma que “la ciudadanía europea se encuentra a una gran distancia de ofrecer la clase de seguridad que podría afirmar la pertenencia a la idea de Europa.”<sup>176</sup> En este escenario, la creación del ciudadano

---

<sup>175</sup> “Multi-level Citizenship, Identity and Regions in Contemporary Europe”, en James Anderson, ed., Transnational Democracy, London, Routledge, 2001, s.p.

<sup>176</sup> Ulrich Preuss, “Problems of a Concept of European Citizenship”, European Law Journal, 3(1995), p. 280.

europeo parecería encontrarse en el otorgamiento de derechos sociales. T. H. Marshall<sup>177</sup> subrayó un aspecto importante de la noción de ciudadanía, a saber, su función normativa al formalizar el status de igualdad entre los individuos en todas las áreas de la vida social. Ello provee el contexto para el tercer posible desarrollo de una ciudadanía europea donde, más que plantear la formación de un Estado-nación Europeo, se propone mejorar uno de los valores iniciales y más importantes de la integración, el supranacionalismo. Joseph Weiler dice al respecto:

En la visión supranacional, la comunidad como régimen transnacional no será simplemente una arena neutral donde los Estados persigan el interés nacional intentando maximizar sus beneficios. De manera crucial, la idea de comunidad no significa la eliminación del Estado nación sino la creación de un régimen que intente manejar al interés nacional por medio de una nueva disciplina.<sup>178</sup>

Cualquier forma de ciudadanía incluye derechos y obligaciones para los individuos. La UE ha sido criticada por no ser explícita en el rubro de las obligaciones ciudadanas. Empero, existe una voluntad formal para impulsar el desarrollo de una ciudadanía supra y transnacional. El artículo 6 del Tratado de Amsterdam estipula que

---

<sup>177</sup> Para el autor, el desarrollo de la ciudadanía era un proceso evolutivo, desde los derechos civiles (libertad frente al Estado) en el siglo XVIII a los derechos políticos (sufragio universal) previos a la Segunda Guerra, culminando en los derechos sociales (acceso a servicios de salud, educación, bienestar, &c) a finales del XX. Thomas Humphrey Marshall, Citizenship and Social Class, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

<sup>178</sup> Joseph H.H. Weiler, The Constitution of Europe: 'Do the new clothes have an emperor?' and Other Essays on European Integration, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 342.

“[l]a Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho[...]”, y que tales atributos están garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales firmada en Roma en el 4 de noviembre de 1950.

El problema de esta visión y de las opiniones que promueven los derechos sociales en Europa, no es el de poner en riesgo el nacionalismo. Más bien, la dificultad reside en el hecho de que la integración económica europea está dirigida por una lógica neoliberal que no compagina bien con los principios de un estado benefactor. Esto parece ser más evidente desde el Acta Única Europea (1987) y su compromiso con un Mercado Único Europeo sin barreras internas.<sup>179</sup> Paradójicamente, ambos dispositivos aplicados por los Estados miembros fortalecieron la arena supranacional de gobierno en Europa pero sin ampliar los mecanismos de escrutinio democrático ciudadano.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> El Acta Unica Europea, “elimina todas las medidas nacionales y las regulaciones existentes que puedan restringir la libertad en la circulación de bienes, personas, servicios y capital a través de las fronteras, o que distorsionen la competencia libre e igual entre ofertantes y demandantes nacionales y extranjeros. Así, a nivel nacional la integración europea equivale a una obligación de jure y de facto para reducir o eliminar las regulaciones”(Fritz Scharpf, “Democratic Policy in Europe”, European Law Journal, 2(1996), p. 142.

<sup>180</sup> Para Stephen Gill, “La Unión Monetaria Europea trabaja asegurando compromisos políticos alrededor de políticas de mercado fiscales y monetarias de tipo ortodoxo que intentan aumentar la credibilidad frente a los actores financieros y de mercado. El resultado es hacer a los gobiernos más adaptables a la disciplina de las fuerzas del mercado y menos reactivos a los procesos democráticos.”(“European Governance and

Bajo este panorama, la noción de Marshall sobre los derechos sociales no parece compaginar con un contexto económico caracterizado por el retiro del Estado o con el problema de la subsidiariedad y los vetos nacionales que dificultan una nueva regulación a nivel europeo. Como algunos estudiosos han apuntado, el mercado ha desempeñado un papel central en el desarrollo de los derechos ciudadanos en la UE (como se puede observar en la libertad de movimiento y de residencia, garantías estrechamente vinculadas a la preservación del Mercado Único Europeo), y difícilmente facilitará la distribución de recursos para equilibrar los defectos que él mismo ha provocado. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la integración por la vía del mercado no es la que permitirá la consolidación de una ciudadanía europea que logre aumentar la legitimidad de la UE y reduzca los efectos del déficit democrático. En palabras de Pierre Bourdieu:

No se puede esperar que la integración monetaria asegure la integración social. Al contrario: pues conocemos que los países que desean mantener su competitividad con respecto a sus socios en el área del euro no tendrán más opción que reducir sus costos salariales disminuyendo las contribuciones sociales. El 'dumping' social y la reducción de salarios, la flexibilización del mercado laboral, serán los únicos instrumentos que le queden a los Estados que no puedan apostar más a sus tasas de cambio. Sólo un Estado social europeo sería capaz de equilibrar los efectos desintegradores de la economía monetaria.<sup>181</sup>

---

New Constitutionalism: EMU and Alternatives to Disciplinary Neo-Liberalism in Europe", *New Political Economy*, 1(1998), p. 19.

<sup>181</sup> Pierre Bourdieu, *Acts of Resistance: Against the New Myths of Our Time*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 45.

Hablar de una sociedad civil europea es aún prematuro, a pesar de las múltiples vías que vinculan a la población de los países miembros y el aparato burocrático de la UE. Por ello, para analizar la esfera pública europea un buen punto de partida lo constituyen las acciones que llevan a cabo los ciudadanos para influir en las decisiones. En este sentido, podemos preguntar ¿Cuál es pues la vía para fomentar en Europa la participación pública? y ¿cuáles han sido los diferentes mecanismos y escenarios que los ciudadanos han utilizado para expresar sus necesidades? Ambas interrogantes nos llevan a indagar no sólo la manera en que la sociedad europea se ha organizado, sino también los problemas y limitaciones que enfrentan los grupos de interés a escala europea.

#### **SOCIEDAD CIVIL EUROPEA, UN CONCEPTO QUE INTENTA AUTODEFINIRSE**

Hace no menos de cinco años, la Comisión Europea dijo que: “La sociedad civil agrupa, en particular, a las organizaciones sindicales y patronales (los ‘interlocutores sociales’), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base, y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con una especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas.”<sup>182</sup>

Cuando se habla de un espacio público en el ámbito nacional, es normal tomar como referencia los grupos de interés, asociaciones y demás expresiones civiles que se involucran directa o indirectamente en la vida pública. La dificultad se llega a presentar cuando las circunstancias que dan vida a esta esfera son al mismo tiempo

---

<sup>182</sup> (Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, Bruselas, 27 de julio de 2001, COM(2001)428 final, p.16: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf)).

supranacionales y nacionales. Para Paul Magonette, el término sociedad civil europea recibió su bautismo académico a principios de la década de los años noventa, donde se identificó al concepto como una agregación de sociedades nacionales vinculadas por los diferentes canales económicos, culturales y políticos de la Unión Europea.<sup>183</sup>

A pesar de las diferencias entre los historiadores sobre la noción de identidad europea, estos estudiosos identificaban el nacimiento de la sociedad civil europea en la multiplicidad de intercambios, circulación de personas, homogeneización de las condiciones de vida, entre otros elementos comunes a los países miembros de la UE, aún si ello no significó necesariamente el surgimiento de un sentimiento de identidad europea.

Los juristas, por su lado, subrayaron la importancia de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas al establecer formalmente la ciudadanía civil supranacional. Para esta corriente de análisis, la ausencia de la noción de ciudadanía en el Tratado de Roma dejaba a los Estados como únicos actores jurídicos. Conforme iba avanzando el proceso de integración europea, se volvió necesario introducir la idea de que una verdadera comunidad europea no sólo se hallaba constituida por Estados. Este argumento movió a la Corte de Justicia a elaborar una jurisprudencia para instaurar una ciudadanía europea.

Desde una perspectiva filosófica, la idea de sociedad civil europea se desarrolló a partir de los diferentes estudios sobre el espacio público europeo que, como se estudió a lo largo de esta tesis, tienen en Jürgen Habermas a uno de sus principales

---

<sup>183</sup> Paul Magonette, La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 227-230.

promotores.<sup>184</sup> La sociedad civil europea no se reduce al mercado común europeo, afirmaban en general los seguidores de esta corriente que intentaban (e intentan aún) dar forma y substancia a una ciudadanía diferente de la que hallamos en el ámbito nacional.

Los estudios académicos terminaron influyendo en la opinión de la elite europea de Bruselas, principalmente a medida que la integración avanzaba en la década de los noventa. Es posible encontrar referencia explícita al tema en varios comunicados institucionales. En un reporte de la Comisión Europea del 4 de junio de 1997 se enfatizaba en el título “la promoción del papel de las asociaciones y las fundaciones en Europa”. El 18 de enero de 2000 se emitió el comunicado “La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el fortalecimiento de la asociación”. El Parlamento, a su vez, se acercó más a la sociedad civil a través de la variedad de grupos de cabildeo y asociaciones que consulta cotidianamente. Y el Consejo Económico y Social de las Comunidades Europeas se definió, desde 1996, como “el puente de la sociedad civil organizada a escala europea.”<sup>185</sup>

Los esfuerzos por definir a la sociedad civil europea no han sido pocos, aunque es necesario notar que generalmente tales intentos han estado acompañados de iniciativas institucionales. Así, después de que la Dirección de Asuntos sociales y del Empleo de la Comisión publicara en 1995 un documento sobre el primer Foro de política social, la Comisión y el Parlamento europeos lanzaron una consulta ciudadana en los quince países miembros. En el primer semestre de 1997 una serie de 18 foros

---

<sup>184</sup> Al respecto ver Jürgen Habermas, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l’avenir de l’Europe », en Jacques Lenoble y Nicole Dewandre, dirs., L’Europe au soir du siècle. Identité et démocratie, Paris, Esprit, 1992, pp. 17-38.

<sup>185</sup> Stijn Simsmans, « ‘Civil Society’ in European Institutional Discourses », Cahiers européens de Sciences Po, 2002, núm. 4, p. 13 y passim.

nacionales de la sociedad civil permitieron que organizaciones de varios Estados miembros<sup>186</sup> pudieran formular comentarios y propuestas sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Los comunicados de la Comisión, tanto en 1997 como en el 2000 subrayaron la importancia del diálogo y la consulta sistemática de los ciudadanos y las organizaciones europeas en todos sus ámbitos. Empero, también se enfatizó la necesidad de establecer criterios de selección (representatividad, transparencia, experiencia, respeto de un código de buena conducta, &c.) de los grupos que tienen acceso al proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Finalmente, el 25 de julio de 2001 la Comisión publicó un Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, donde propuso involucrar a la sociedad civil en el proceso decisorio invitándola a organizarse en el contexto del Consejo Económico y Social. Igualmente, la Comisión hizo un llamado al establecimiento de una cultura del diálogo apoyada por un código de conducta aplicable a la multiplicidad de sectores organizados en Europa.<sup>187</sup>

#### **EL FORO PERMANENTE DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Lo anterior nos deja ver que la plasticidad del concepto es aún notable. El término sociedad civil aplicado al contexto europeo tiene múltiples usos que en ocasiones convergen, de ahí su empleo recurrente, pero abstracto, por los diferentes actores

---

<sup>186</sup> Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Reino Unido.

<sup>187</sup> Al respecto, Stijn Smismans agrega que, « conviene, por tanto, subrayar por una parte la tensión entre el flujo y la apertura de los límites de la sociedad civil definida por el documento y, por otro lado, esta tentativa de institucionalización que la restringe a las ONG's y asociaciones habituales. » art. cit. p. 11.

supranacionales, estatales, e individuales.<sup>188</sup> Una idea que aún no toma una forma precisa o que designa un grupo establecido y estable pero que, sin embargo, es pieza fundamental de la democracia en el contexto de las reformas institucionales y políticas de la UE.

En este sentido, múltiples organizaciones y grupos militantes de Europa han tratado de encarnar a la sociedad civil europea intentando no sólo definirla mejor, sino también buscando una presencia relevante en Bruselas y en el ámbito nacional. Pero la pretensión de constituirse en un vocero transnacional no es una empresa fácil. Se necesita en primer término construir un grupo a una escala europea; posteriormente, se deben asignar ciertos límites a un concepto de sociedad civil que insiste en la apertura y no en la exclusividad, y cuyas barreras normalmente son las de un Estado. Finalmente, la tarea debe exponerse a una competencia feroz por parte de las organizaciones no gubernamentales instaladas en Europa que potencialmente pueden hablar en nombre de la sociedad civil europea.

No obstante, una iniciativa no modesta se llevó a cabo a mediados de los noventa por el Foro Permanente de la Sociedad Civil. Instituido en 1995 en el marco del Movimiento Europeo Internacional, el Foro tenía como objetivo establecer una red de vínculos y comunicación entre las diversas ONG's y asociaciones, para que pudieran unir sus voces en el ámbito de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Se trataba,

---

<sup>188</sup> Para Eric Neveu, “las palabras que obtienen un éxito social son por lo general aquellas capaces de transmitir a locutores tan diversos una pluralidad de sentidos que coquetea con la confusión, que pueden ser percibidas como los receptáculos de promesas y valores diferentes”(Une société de communication ?, Paris, Montchrestien, 1997, p. 13).

pues, de una propuesta al margen de cualquier proyecto institucional y que intentaba movilizar a la ciudadanía para influir en las negociaciones de la élite europea.

Agrupando cerca de 130 asociaciones, el Foro se convirtió en la red civil más amplia e inclusiva en Bruselas.<sup>189</sup> Esta capacidad de movilización horizontal creó así una legitimidad basada principalmente en el aspecto numérico. Debido a su aptitud para reunir a una multiplicidad de grupos alrededor de la política de la UE, el Foro otorgó un matiz cuantitativo a un concepto, sociedad civil europea, definido la mayor parte de las veces de modo cualitativo.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Entre otras se pueden mencionar a la Oficina Europea de Medio Ambiente, la Oficina Europea de Uniones de Consumidores, la Confederación Europea de Sindicatos, la Unión por una Europea Federal, el Foro de Migrantes de la Unión Europea, la Federación Internacional de Casas de Europa, La Red Europea Anti-Pobreza, el Comité de vinculación de ONG's de Desarrollo, el Grupo de Cabildeo de Mujeres Europeas, la Confederación de Organizaciones Familiares de la Comunidad Europea, el Comité Europeo de vinculación de Servicios de Interés General, entre muchas otras asociaciones(<http://www.forum-civil-society.org/en-en/> es el sitio oficial del Foro Permanente de la Sociedad Civil). La lista entera de las organizaciones se encuentra en <http://magage.noos.fr/xeuosite/Chap1f/FPSC.htm> .

<sup>190</sup> “En el discurso de sus promotores, el Foro aparece como un lugar de encuentro entre asociaciones y no como una estructura organizada o un movimiento (de ahí la elección del término ‘foro’). Se denomina permanente por su voluntad de inscribirse en la duración rebasando los límites de la Conferencia Intergubernamental de 1996.”

(Julien Weisbein, « Sociogenèse de la ‘société civile européenne’ », Raisons Politiques, 2003, núm. 10, p. 131.

Ahora bien, el Foro no incluyó a todos los sectores de la sociedad civil. Las ONG's vinculadas a los asuntos públicos –como los sindicatos–, se integraron sin consideraciones ideológicas o morfológicas; pero los grupos relacionados con el mercado como la Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE), la Confederación Europea de Cuadros (Confédération européenne des cadres) y asociaciones profesionales como las cooperativas fueron rechazadas. Por otro lado, las organizaciones con pocos intereses políticos o de tipo espiritual como las asociaciones deportivas o religiosas, fueron consideradas ajenas a esta sociedad civil pues se basaban en valores no universales.<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> Pier Virgilio Dastoli, secretario general del Movimiento Europeo Internacional y vocero del Foro Permanente de la Sociedad Civil afirmaba a mediados de los noventa que, “La composición inicial del Foro y su ampliación gradual hasta llegar a 130 organizaciones y asociaciones no gubernamentales se refieren implícitamente a una concepción de la sociedad civil que excluye en primer lugar el mundo de la economía (representantes de la gran industria, de las finanzas, de las Pequeñas y Medianas Empresas y de las cooperativas), pero también a las organizaciones caritativas, socioculturales y deportivas y que incluye a las organizaciones de trabajadores y particularmente a la Confederación europea de sindicatos...Ya que el objetivo de la sociedad civil no es ni la conquista del poder ni la maximización de beneficios, evidentemente ella no forma parte ni de la sociedad política ni de la económica que extienden su hegemonía sobre el desarrollo de la sociedad moderna.”(« L'Europe entre démocratie virtuelle et citoyenneté participative : l'expérience du Forum permanent de la société civile », en Jean-Claude Boual, dir., Vers une société civile européenne ?, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1999, p. 149).

A pesar de esta doble exclusión, el Foro permanente de la Sociedad Civil logró concentrar y movilizar una amplia variedad de organizaciones durante la Conferencia Intergubernamental en noviembre de 1996. Desde stands y mesas redondas donde se discutían los temas europeos y se daban a conocer las diferentes asociaciones, hasta manifestaciones públicas al margen de las negociaciones institucionales, el Foro se dio a la tarea de mostrar la existencia de una colectividad civil europea.

Si bien la presencia de movimientos como los altermundialistas redujeron los efectos de la primera aparición pública del Foro, es posible decir que las acciones de este último lograron influenciar el proyecto de integración europea. Desde un punto de vista ético, el respeto a la dignidad humana, la dignidad y la búsqueda de su bienestar se vieron plasmados en la elaboración de un texto común titulado “Carta de ciudadanos y ciudadanas de Europa”, donde se afirmaba que el objetivo de la Unión Europea es el de “asegurar la paz y la democracia, la cohesión social, el pleno empleo, la expansión cultural basada en la pluralidad, así como un desarrollo económico, social y ecológico equilibrado y durable.”<sup>192</sup> Desde una óptica constitucional, el Foro ofreció un proyecto de corte federal para constituir la nueva gobernanza europea. Igualmente, uno de los

---

<sup>192</sup> Forum Permanent de la Société Civile, Charte des citoyennes et citoyens d’Europe, s.l., 1996, art. 1. El mismo texto se reprodujo más tarde en Forum Permanent de la Société Civile, Projet de Charte des citoyennes et citoyens européens, Bruselas, 7 de enero de 2000, CHARTE 4104/00, CONTRIB 4, art. 4 ([http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con4fr\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con4fr_fr.pdf)).

principales objetivos del Foro consistió en establecer una cooperación más estrecha entre los actores de la sociedad civil y las instituciones comunitarias.<sup>193</sup>

Así, expresiones civiles como el Foro Permanente, deben verse menos como un breve esfuerzo por mejorar el funcionamiento institucional europeo. Se trata más bien de sentar las bases de una democracia más equilibrada, que incluya como interfase a la sociedad civil en una gobernanza europea normalmente dirigida por el mercado y las instituciones. Esta concepción participativa y deliberativa del sistema político europeo tuvo eco en la integración europea. El acercamiento entre organizaciones e instituciones comunitarias se reflejó claramente en las dos Convenciones que elaboraron la Carta Europea de Derechos Fundamentales y más recientemente el proyecto de Constitución Europea.<sup>194</sup>

Ahora bien, la existencia de un Foro Permanente de la Sociedad Civil desafortunadamente no ha garantizado la participación ciudadana a lo largo y ancho de la UE. A pesar de que las decisiones políticas en Europa se toman cada vez más a nivel supranacional e intergubernamental, el ámbito nacional se ha mantenido como el espacio de debate colectivo y de participación pública ciudadana. En un estudio sobre la esfera pública europea y los contextos en los cuales actúa la sociedad civil de la UE,

---

<sup>193</sup> El acercamiento entre organizaciones e instituciones comunitarias se reflejó claramente en las dos Convenciones que elaboraron la Carta Europea de Derechos Fundamentales y más recientemente el proyecto de Constitución Europea.

<sup>194</sup> Forum Permanent de la Société Civile, Fiche No.1 adressé par le Forum Permanent de la Société Civile aux membres de la Convention, Bruselas, 20 marzo 2002, pp.1-3. (<http://www.forum-civil-society.org/en-en/>).

Ruud Koppmans y Jessica Erbe<sup>195</sup> observan una clara discrepancia entre el desarrollo institucional comunitario (incluyendo el aumento de las competencias de la UE y su repercusión en la vida de los europeos), por un lado, y el predominio de la arena política nacional no sólo como fuente de identificación colectiva, sino como el lugar donde la sociedad civil se organiza con más frecuencia.

Otro elemento que limita las acciones del Foro Permanente es su carácter no institucional. Al no gozar de un reconocimiento jurídico en los tratados que dan vida a la Unión Europea, el Foro pierde la capacidad real de influir en la toma de decisiones. Si bien la sociedad civil logra transmitir sus demandas a través de este espacio de discusión pública, no es posible asegurar que tales peticiones sean incluidas en la agenda institucional. De hecho, la sociedad civil organizada en el Foro sólo consiguió avanzar temas de carácter general en las dos Convenciones Europeas (en 1998 y en 2002), que hablaban de la necesidad de una participación ciudadana más consistente, pero no de solicitudes concretas de los grupos participantes.

El corolario de esta situación hace que los europeos busquen otros medios menos democráticos, pero más efectivos, al momento de expresar su opinión sobre algún tema o política comunitaria en particular. Dos de estas alternativas son el cabildeo y los interlocutores sociales; mecanismos de influencia que intentan incidir directamente en el proceso de toma de decisiones de la UE. No obstante, como se

---

<sup>195</sup> “Towards a European public sphere? Vertical and horizontal dimensions of Europeanised political communication”, documento presentado en la conferencia internacional “Europeanisation of public spheres? Political mobilization, public communication, and the European Union”, 20-22 de Junio de 2003, Berlin, WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), 2003, p. 3 y passim.

presentará a continuación, no pocos son los inconvenientes, en términos democráticos, que muestran este tipo de métodos de representación de intereses a nivel europeo.

### **EL LOBBYING O CABILDEO EN LA UNIÓN EUROPEA, ¿REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA O EXPERIENCIA TÉCNICA?**

El tema del cabildeo se ha discutido en la literatura girando en torno a dos cuestiones. Algunos estudios ven el lobbying como un mecanismo informal de influencia: qué mecanismos emplean los actores para influir; en qué medida los grupos de cabildeo proporcionan información que mejora la calidad en la toma de decisiones; qué distingue al cabildeo de otras actividades informales de influencia de la sociedad y hasta qué punto tales procesos de cabildeo intentan afectar la distribución de beneficios, son las preguntas básicas de algunos enfoques teóricos con respecto a este tema. Mientras esta primera perspectiva se centra en los micro mecanismos de influencia, otra visión opta por un estudio sistémico pero que también se subdivide en dos ramas, la teoría liberal del interés de uno o varios grupos y el neo corporativismo.

Los estudiosos liberales explican los mecanismos de influencia como producto de una dinámica de competencia y selección. El argumento de esta corriente sostiene que en sistemas donde predomina una competencia política abierta, la influencia de tipo informal o cabildeo tiende a ser la actividad que articula los intereses con más frecuencia.

En contraste, el corporativismo subraya la coordinación, la estructura jerárquica y la articulación de intereses a través de un número reducido de asociaciones. Así, la influencia informal aunque importante, se lleva a cabo por otras vías. La mayor parte

del cabildeo se realiza al interior y entre las organizaciones; el acceso y posibilidades de influencia son pocos y el proceso se vuelve ordenado y predecible.<sup>196</sup>

El cabildeo en la Unión Europea se caracteriza por su fragmentación y grado de especialización. A diferencia de las prácticas corporativistas, el lobbying de la Unión Europea parece no hallarse tan estructurado. Otra diferencia notable se encuentra en la tradición parlamentaria donde generalmente se ha desarrollado el corporativismo y que no predomina en Europa. Aunque el Parlamento Europeo ha ganado fuerza a partir del Tratado de Maastricht, aún no es posible admitir que la UE constituye un sistema político parlamentario.

Ahora bien, los estudios sobre el cabildeo en la Unión Europea no son iguales. Un grupo de análisis se ha concentrado en el papel desempeñado por los grupos de interés nacionales que intentan influenciar el proceso de toma de decisiones como una extensión de la elaboración de políticas de sus países. Académicos como Van Schendelen intentaron hacer una descripción sistemática de las diferencias nacionales al momento de influir en las políticas europeas.<sup>197</sup> Esta corriente estudió la manera en que se articulaban los intereses de cada país en Bruselas, concluyendo que los intentos por

---

<sup>196</sup> El ejemplo más común de la visión liberal sobre el interés de grupo es Estados Unidos. En el caso europeo las cosas son menos claras. Algunos países como Austria, Noruega y Suecia se han identificado históricamente con el modelo corporativista, pero en otras naciones los intereses se articulan mezclando ambos sistemas, como es el caso de Inglaterra, Francia y Dinamarca.

<sup>197</sup> M. Van Schendelen (ed.), National Public and Private EC Lobbying, Aldershot, Dartmouth, 1993, pp. 275-288. Ver también F. M. Bindi, The role of Eurogroups in the EU decision-making process, Florence, European University Institute, 1994.

influir en la UE respondían más un cabildeo espontáneo que a un mecanismo de negociación y lobbying dirigido por las administraciones locales europeas.

Un segundo tipo de estudios se enfocó en los intentos de grupos de interés por incidir en las políticas comunitarias y la articulación de intereses en el ámbito europeo. Butt Phillip realizó uno de los primeros análisis empleando tanto una perspectiva nacional como europea en el caso del cabildeo de la UE. Mazey y Richardson, a su vez, discutieron el proceso de cabildeo y los diferentes patrones de influencia.<sup>198</sup> Igualmente, estos autores examinaron los efectos del cabildeo sobre la Unión Europea en el ámbito de la transferencia de poderes a Bruselas, y el comportamiento de las organizaciones de interés a nivel estatal y europeo.

Ambos autores han subrayado la novedad del sistema europeo, describiéndolo como un mecanismo de representación de intereses en constante movimiento. En este tipo de contextos, los grupos intentan desarrollar nuevas estrategias de cabildeo al tiempo que las políticas europeas tratan de hacer frente a tales procesos inéditos de influencia. Una observación importante al respecto es que,

[...]los grupos de interés tienden a modificar su cabildeo hacia Bruselas en las primeras etapas de disputa política nacional. Esta interacción entre la elaboración de políticas a nivel nacional y europeo es de una importancia notable.[...]La naturaleza sectorial y de cabildeo de la articulación de intereses continuará en el futuro. Esto

---

<sup>198</sup> Alan Butt Phillip, Pressure Groups in the European Community, London, University Association for Contemporary Studies, 1985. Sonia Mazey y Jeremy Richardson, (eds.), Lobbying in the European Community, Oxford, Oxford University Press, 1993.

implicaría un modelo múltiple de elaboración de políticas contrastando con el desarrollo de un neocorporativismo transnacional.<sup>199</sup>

Una tercera clase de análisis se centra en el ámbito europeo, particularmente en los vínculos entre los grupos de interés y la Comunidad Europea. El objetivo de estos estudios es explicar cómo ciertas formas de articulación de intereses e intermediación han emergido en el contexto europeo e inciden en la integración de la UE. Para Greenwood *et al*<sup>200</sup>, Bruselas se ha convertido en un objetivo natural para las organizaciones de interés, aunque existen diferencias marcadas entre las asociaciones. En términos generales, los grupos sectoriales parecen ser más importantes que los círculos más especializados y restringidos.

A pesar de los intentos por dilucidar la manera en que los intereses europeos son representados en Bruselas, pocos estudios han considerado a la Unión Europea como un sistema político inédito, y al cabildeo como parte de éste. Svein Andersen y Kjell Eliassen<sup>201</sup> afirman que la articulación de intereses en la UE a finales de los años ochenta y principios de los noventa difiere de los patrones nacionales europeos en dos puntos. Por un lado, el cabildeo en la Unión se basa en una autoridad supranacional. Por otra parte, el sistema político de la UE es menos corporativista y más orientado hacia el cabildeo que los sistemas nacionales. Independientemente de la tradición política, si alguien desea influir en las decisiones europeas debe recurrir al cabildeo. En

---

<sup>199</sup> S. Mazey y J. Richardson, (eds.), Lobbying in the European Community, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 256.

<sup>200</sup> Justin Greenwood, Jurgen R. Grote, Karsten Ronit, (eds.), Organized Interests and the European Community, London, Sage, 1992, p. 35 y *passim*.

<sup>201</sup> Svein Andersen y Kjell Eliassen, "European Community Lobbying", European Journal of Political Research, 1991, núm. 20, pp. 173-187.

este sentido, el llamado lobbying comunitario refleja características especiales estrechamente vinculadas con la estructura institucional de la UE.

### **CÓMO SE LLEVA A CABO EL CABILDEO**

Los patrones de cabildeo en la UE difieren de los sistemas políticos nacionales europeos, en los cuales el elemento corporativista se halla presente. En algunos aspectos, el cabildeo se asemeja al lobbying estadounidense, donde la competencia entre intereses y los grupos especializados intentan repercutir en la toma de decisiones.<sup>202</sup> Empero, en la Unión Europea el cabildeo se caracteriza no sólo por su complejidad, sino también por su apertura, aunque ello no significa la transparencia del mecanismo.

El número de grupos de presión en Europa se ha incrementado con respecto a los ámbitos nacionales.<sup>203</sup> En los últimos años se ha podido observar cómo grupos de

---

<sup>202</sup> “El grado de acceso y los vínculos estrechos con las instituciones centrales de la UE reflejan la diferencia entre los tipos de interés. Mientras los intereses relacionados con los negocios han mantenido un contacto cercano con la Comisión, los grupos de cabildeo ambiental y de consumidores han sido bienvenidos en el Parlamento Europeo.” (Ibid., p. 180).

<sup>203</sup> En los últimos años, Bruselas se ha transformado en la segunda ciudad del cabildeo después de Washington. Es posible contar hoy cerca de 3000 grupos de interés en la Unión Europea, de los cuales 600 representan a grupos nacionales, 500 a federaciones europeas e internacionales, 50 oficinas de Lander alemanes o autoridades regionales, más de 200 empresas y más de 500 despachos de asesoría especializada. Esto hace un gran grupo de 15,000 cabilderos, frente a los 17,000 funcionarios de la Comisión([http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/communication/groupint\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/communication/groupint_fr.htm)).

presión de diferentes países se han aliado para tener una presencia más sólida en la UE. Un ejemplo es el tema de los derechos profesionales, donde los sindicatos nacionales cooperan para avanzar las demandas de reconocimiento de tales prerrogativas.

En la literatura (y también en la práctica) sobre el tema del cabildeo parece existir un consenso sobre la manera de influir en las decisiones. Ésta debe llevarse a cabo en las primeras etapas del proceso decisorio.<sup>204</sup> Para lograr un cabildeo eficaz, es necesario contar con una red de contactos en los niveles apropiados de la Comisión (el órgano ejecutivo con más peso decisorio en la UE), que no necesariamente corresponden a los mandos más altos, pues las propuestas suelen ser discutidas y elaboradas por los cuadros medios de la Comisión.

Los miembros del gabinete de cada Directorado de la Comisión desempeñan igualmente un papel relevante en el proceso de toma de decisiones. No sólo están involucrados en el área que compete al comisionado, también están informados y en contacto permanente con todas las políticas comunitarias. Así, no es extraño que estos sectores sean el objetivo principal de los múltiples grupos de interés residentes en Bruselas. Ahora bien, a pesar de que normalmente se mira a la Comisión como el órgano más importante en términos de decisión, es importante señalar que la agenda política no se limita a las actividades de esta institución comunitaria.

El siguiente paso del proceso es el examen de alguna propuesta; acción que llevan a cabo grupos de expertos. En este ámbito, el Parlamento desempeña una actividad relevante en la aprobación de las políticas comunitarias. Empero, en aquellos sectores que requieren un alto grado de tecnicidad el Parlamento parece no participar demasiado. Los sectores en donde el PE encuentra menos obstáculos para argumentar y

---

<sup>204</sup> Stanley Budd y Alun Jones, The European Community, A Guide to the Maze, London, Kogan Page, 1989, p. 61.

concurrir en la decisión son aquellos enfocados al medio ambiente, educación, cultura y temas sociales. Por ende, el cabildeo en esta institución debe llevarse a cabo de acuerdo al tema y acompañado siempre de presiones hacia la Comisión Europea.

Después de las recomendaciones hechas por el Parlamento, las propuestas se trasladan al Comité de Representantes Permanentes o COREPER, órgano del Consejo que tiene como objetivo preparar las tareas de esta institución estudiando las propuestas sobre un tema y llevando a cabo las negociaciones previas para facilitar la toma de decisiones.<sup>205</sup> Para los grupos de interés, esta es la última oportunidad donde es aún posible influir en el resultado de una política. Debido a la naturaleza del COREPER, lo más conveniente en esta etapa es llevar a cabo un cabildeo en los gobiernos nacionales representados en este órgano político europeo.

#### **LA IMPORTANCIA DEL CABILDEO EN LA UE**

El cabildeo en la Unión Europea ha ganado, en los últimos años, una importancia creciente en comparación con los sistemas parlamentarios de los Estados miembros. El Acta Única Europea de 1987 significó una revitalización del sistema de toma de decisiones de Bruselas. Las 279 directivas que fueron puestas en práctica antes de 1992 (Tratado de Maastricht) no tardaron en hacer de la formulación de políticas comunitarias una arena política relevante. Del mismo modo, el aumento del cabildeo directo en las instituciones europeas contribuyó también al desarrollo de un sistema político al margen de los Estados miembros. Actores importantes como empresas, sindicatos, grupos de interés locales y autoridades nacionales han dirigido cada vez más sus acciones hacia el nivel comunitario. Este interés creciente por influir en las instituciones supranacionales se halla estrechamente vinculado al establecimiento del

---

<sup>205</sup> Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, art. 207.

mercado interno (europeo) y a la expansión de las esferas de competencia de la Unión Europea.

Así las cosas, es posible notar que las formas de cabildeo y de representación de intereses en Europa se caracterizan por un alto grado de especialización, pero también de fragmentación. Un conocimiento experto del tema se ha vuelto necesario para quienes desean avanzar sus intereses en Bruselas, donde la Comisión trabaja con propuestas sobre regulaciones detalladas y directivas complejas.<sup>206</sup> En el caso del Parlamento y del Consejo, el tipo de cabildeo no deja de ser especializado, aunque es menos relevante ya que el principal órgano ejecutivo comunitario es la Comisión.

Una de las razones por las cuales el cabildeo desempeña un papel central en la UE se debe a la novedosa arquitectura institucional europea. A diferencia de los Estados que la conforman, la Unión cuenta con una autoridad supranacional donde la Comisión actúa como el órgano que inicia el proceso legislativo y gobierna la Comunidad.<sup>207</sup> Igualmente, la Unión Europea contrasta con las tradiciones políticas nacionales en varios aspectos. Existen nuevos actores que toman parte en el proceso de

---

<sup>206</sup> “Un oficial ejecutivo en Bruselas intenta así establecer un contacto con personas especializadas en el área del problema a tratar. Existen aproximadamente sólo 3500 posiciones de alto rango en las instituciones de la UE, y eso hace particularmente importantes a los vínculos entre las organizaciones de interés y los burócratas.”(J. Greenwood, J.R. Grote, K. Ronit, (eds.), Organized Interests and the European Community, London, Sage, 1992, p. 24).

<sup>207</sup> A pesar de las reformas introducidas en Maastricht (entre otras el derecho de veto en algunos temas), el Parlamento Europeo sigue teniendo un desempeño marginal en las decisiones. Por su parte, cuando los grupos de interés intentan influir en el Consejo, normalmente lo hacen incidiendo en los gobiernos nacionales.

elaboración de políticas como los grupos de consumidores, empresas o firmas individuales e incluso ciudades, que han establecido sus oficinas de cabildeo en Bruselas. La articulación de intereses se lleva a cabo en diferentes niveles, regional, nacional y supranacional, operando simultáneamente y en varias ocasiones, si tales intentos por influir fallan. El sistema de cabildeo se halla apenas en formación y por ello los procedimientos para regular la participación de los grupos de interés son escasos.

Un rasgo no menos importante del cabildeo en Europa es que éste se lleva a cabo en el ámbito de un sistema europeo de partidos lánguido y un Parlamento débil. Así, la influencia directa de las organizaciones reemplaza al canal parlamentario como la vía de incidencia más empleada en la UE, pero que repercute en la complejidad del sistema sin mejorar la democracia europea:

[A]unque el sistema europeo de grupos de interés contribuye notablemente en la estructura de representación y responsabilidad, conserva exactamente las mismas desventajas que los estudiosos han identificado a nivel nacional. En primer lugar, no existe una garantía de que el dinero y los recursos no determinarán la influencia. En segundo término, a pesar de la incorporación de un espectro amplio de grupos en el proceso de elaboración de políticas, este sistema constituye aún un manejo privado de los intereses públicos.<sup>208</sup>

Por otra parte, queda claro que la Unión Europea no constituye un Estado como los países que la forman. Esto hace que exista una multiplicidad de modos para repercutir en las decisiones de las instituciones comunitarias – principalmente la Comisión, cuyas facultades y competencias han ido aumentando paulatinamente en los últimos años. El Consejo, órgano que comparte el poder ejecutivo junto con la

---

<sup>208</sup> S. Mazey y J. Richardson, *op. cit.*, p. 20.

Comisión, también se ha transformado en una vía frecuentemente utilizada para el cabildeo de intereses.

Estas posibilidades, empero, no eliminan el problema fundamental de legitimidad y democracia del cabildeo, sin contar la poca posibilidad de deliberación pública que este sistema muestra. Si bien es cierto que el lobbying ha mejorado la eficiencia en la toma de decisiones y su posterior implementación, una paradoja parece perpetuarse. Debido a la débil influencia parlamentaria en la UE, la necesidad de consultar organizaciones expertas y grupos de interés afectados por las políticas comunitarias ha aumentado. Esto hace que muchos estudios, y sobre todo las opiniones de la élite de Bruselas, vean en los grupos de cabildeo a representantes legítimos de la sociedad.

Por otro lado, las capacidades organizativas y financieras de los grupos de interés que llevan a cabo el cabildeo han determinado la inclusión o exclusión de temas en la agenda europea. En este sentido, las organizaciones nacionales y europeas (ONG's, consumidores, representaciones regionales, asociaciones empresariales, etc.) que cuenten con la experiencia técnica para incidir en el proceso legislativo pero no tengan los recursos económicos suficientes, tendrán pocas probabilidades de ser escuchados en Bruselas. Lo mismo ocurre, aunque en menor proporción, con los grupos de interés con financiamiento suficiente, pero sin conocimiento del sistema político de la UE.

Aunado a esta situación, la poca regulación existente con relación a los grupos de interés y su función de representantes especializados, hace de este mecanismo de influencia un foro poco propicio para la deliberación.<sup>209</sup> Este panorama, empero,

---

<sup>209</sup> Jean-Louis Quermonne, Le système politique de l'Union européenne, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 40-45.

contribuye a empañar la imagen de la Unión Europea no sólo en términos de transparencia en la toma de decisiones; también propicia el distanciamiento entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos, de por sí habituados a ver en Bruselas una oscura nube donde la tecnocracia es la única vía para avanzar los intereses.

Existe sin embargo, una alternativa más para influir en las políticas comunitarias, que cuenta con un estatus institucional y jurídico más claro y de la cual me ocuparé a continuación. Se trata de los interlocutores sociales, que actúan en el ámbito de la política social europea y que pueden considerarse como otra vía a través de la cual la ciudadanía europea ha buscado organizarse en los últimos años.

#### **UN DIÁLOGO SOCIAL INSTITUCIONALIZADO**

No poco se ha escrito y debatido sobre el déficit democrático de la Unión Europea. Lo mismo se puede decir del tiempo que han dedicado críticos y no, al tema de la participación y sus implicaciones para la democracia europea. Este concepto fue uno de los elementos torales del Libro Blanco sobre la Gobernanza, donde la Comisión identificó los principios básicos de un buen gobierno en cinco elementos; a saber, apertura, participación, rendición de cuentas, efectividad y coherencia. En esta gobernanza transnacional, la participación de la sociedad civil por medio de organizaciones representativas de intereses supranacionales se ha considerado como un puente entre los ciudadanos y las estructuras de gobierno de la UE. Según el modelo propuesto por la Comisión Europea, la democracia participativa se concibe como un sistema de la base a la cima donde la ciudadanía tiene la capacidad de influir y/o dar forma a las decisiones que afectan a la comunidad.

El involucramiento de grupos de interés en el proceso de elaboración de políticas no es una novedad en el ámbito europeo. Este tipo de organizaciones han

proporcionado no sólo conocimientos técnicos sino también apoyo en la aplicación de políticas comunitarias. Debido a su presencia en la historia de la integración europea, algunos autores incluso han llegado a cuestionar si dichos grupos se han adaptado con el tiempo a la Unión Europea o bien, han sido ellos una de las fuerzas principales del proceso de integración.<sup>210</sup> A pesar de este tipo de consideraciones, lo cierto es que las organizaciones de interés han actuado de manera informal en el contexto europeo y, como lo subraya el Libro Blanco, la búsqueda de reglas de participación de la sociedad civil en la gobernanza europea aún se halla en una etapa temprana.<sup>211</sup>

Ahora bien, una excepción a este esquema informal de participación se planteó en el ámbito de la política social europea, donde el concurso de los interlocutores sociales en el proceso legislativo ha ganado ya un status constitucional en los artículos 138 y 139 del Tratado de la Comunidad Europea.

Sin embargo, es menester considerar que cualquier intento por crear modelos alternativos de participación es fútil si no se garantiza una verdadera representación de intereses. Cuando se trata de legislar a nivel comunitario, como es el caso de la política

---

<sup>210</sup> Beate Kholer-Koch, "Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance?", en Hellen Wallace y A.R. Young, (eds.), Participation and Policy-Making in the European Union, Clarendon, Oxford, 1997, p. 42.

<sup>211</sup> "Existe actualmente una falta de claridad en cuanto a la manera en que se desarrollan las consultas y a quiénes prestan oído las Instituciones.[...]La Comisión cree que es preciso racionalizar este complejo sistema, no para obstaculizar el debate, sino para dotarlo de mayor eficacia y utilidad en interés tanto de los consultados como de los consultantes"(Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, Bruselas, 27 de julio de 2001, COM(2001)428 final, p.19: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf)).

social, se debe tener la certeza de que los interlocutores sociales efectivamente representen los intereses no sólo de sus agremiados, sino también de aquellas personas que se verán afectadas por las políticas.

Las asociaciones y grupos de interés presentados en el Libro Blanco como componente principal de la sociedad civil, se han organizado desde los inicios de la integración comunitaria. Empero, su actuación ha evolucionado notablemente: de un cabildeo informal en los años sesenta, a una participación más institucionalizada y formal en las últimas décadas. Hoy, los artículos 138 y 139 del TCE otorgan a tales asociaciones un poder de consulta obligatoria y de asistencia en la elaboración de políticas sociales; acontecimiento inédito en toda la arquitectura institucional europea y que no se halla incluso a nivel nacional en los Estados miembros.<sup>212</sup>

Por ello, cuando se analiza la participación de los interlocutores sociales en la política y legislación comunitarias, surgen no pocas dudas con respecto al papel institucional de estos grupos y su contribución para mejorar la democracia en la Unión Europea. Entonces, conviene preguntarse inicialmente quiénes son los interlocutores sociales y por quiénes hablan en realidad. Posteriormente será necesario indagar si

---

<sup>212</sup> Este proceso confirma el papel importante que desempeñan los interlocutores sociales en la elaboración de políticas sociales en la UE, actuación que se vio de manera más formal por primera vez con el Acta Única Europea de 1986 donde se reconoció la relevancia del diálogo social con los interlocutores sociales en el art. 118b. Más tarde, en 1992, el Acuerdo sobre Política Social anexo al Tratado de Maastricht creó un sistema de consulta y participación de los interlocutores sociales en el proceso legislativo. Finalmente, con la incorporación de dicho acuerdo al Tratado de Ámsterdam de 1997, el esquema legislativo donde participaron los grupos sociales se volvió parte del derecho comunitario vigente.

pueden tales intermediarios garantizar una representación de intereses plural, o se trata de un esquema elitista y exclusivo. Finalmente, ¿en el marco de una deliberación pública – si la hay – los interlocutores son responsables ante sus representados y bajo qué criterios?.

Con estas interrogantes, se espera entender una de las maneras en que la sociedad civil europea participa no sólo en la toma de decisiones, sino también en la elaboración de políticas que repercuten en temas sociales tan importantes como desempleo, salarios, derechos laborales, entre otras cuestiones que atañen a los ciudadanos de la UE.

#### **LOS ASPECTOS NORMATIVOS Y EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

Las últimas enmiendas de los tratados y la evolución en la elaboración de políticas en la Unión Europea han ido incluyendo progresivamente a los grupos de interés en este proceso.<sup>213</sup> De manera general, la participación de los intermediarios sociales en la

---

<sup>213</sup> Los interlocutores sociales están involucrados, con mayor o menor intensidad, en actividades de consulta y concertación con las instituciones comunitarias (como el Comité Permanente para el Empleo); en la experimentación y puesta en marcha de nuevas estrategias de gobierno (como el método de coordinación aplicado a la Estrategia Europea de Empleo), y de manera más amplia como consultores en política económica (en este rubro, los intermediarios sociales han sido consultados de manera oficial en el ámbito de las consecuencias macroeconómicas de la Unión Monetaria Europea). Del mismo modo, los interlocutores han desempeñado un papel clave en la implementación de políticas europeas a nivel nacional, ya que el Tratado de la CE (art. 138) y las directivas en el marco de la política social confieren a estos grupos la

definición y preparación de la política social puede resumirse en tres etapas. En primer término, los interlocutores pueden tomar parte en el mecanismo por medio de un procedimiento de consulta. Siguiendo las indicaciones del art. 138 párrafo 2 del Tratado de la Comunidad Europea, la Comisión debe consultar a estos grupos antes de hacer una propuesta en el ámbito de la política social. Después de este primer examen, la Comisión redactará un borrador que será evaluado por los interlocutores sociales por medio de una opinión o recomendación con relación al documento. Finalmente, y después de esta segunda consulta, la propuesta legislativa seguirá el procedimiento descrito en el art. 251 del TCE, con participación del Parlamento Europeo y aprobado por mayoría calificada o unanimidad en el Consejo dependiendo del tema.

Sin embargo, una segunda alternativa (presentada por el art. 138 párrafo 4 del TCE) otorga a los interlocutores un poder legislativo mayor. Después de la primera consulta provista por el Tratado, los intermediarios sociales pueden abrir un proceso de negociaciones con la Comisión, para llegar a un acuerdo sobre el contenido de una propuesta. De esta manera, los representantes o interlocutores retienen su capacidad para influir en el ante proyecto de política social durante nueve meses (o más si la Comisión está de acuerdo). Si se llega a un compromiso, como lo establece el párrafo 2 del art. 139, el convenio será aplicado por decisión del Consejo en el ámbito nacional de acuerdo con los procedimientos de cada Estado Miembro. Si los representantes sociales

---

capacidad para intervenir o complementar las acciones de la UE (Catherine Barnard, "The Social Partners and the Governance Agenda", European Law Journal, 8,1, pp. 80-101).

no llegaran a un acuerdo sobre una propuesta legislativa, la Comisión podrá presentar la propuesta al Consejo y Parlamento para su aprobación (art. 251).<sup>214</sup>

Este esquema legislativo permite notar que los interlocutores sociales cuentan con la capacidad de modificar el rumbo de una propuesta de la Comisión. Aunque igualmente se observa que otras instituciones como el Parlamento, y también la misma

---

<sup>214</sup> El Consejo ha implementado siempre los acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales anexándolos a las directivas emanadas de la Comisión. Estos anexos al texto original redactado por los diferentes actores institucionales y sociales adquiere también valor legislativo comunitario. Hasta la fecha, tres convenios intersectoriales se han puesto en práctica; son los acuerdos sobre Permisos parentales y por razones familiares (Parental Leave, Council Directive 96/34/EC “concerning the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC”, del 3 de junio de 1996, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10911.htm>), sobre Trabajo de medio tiempo (Council Directive 97/81/EC “concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC”, del 15 de diciembre de 1997, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10416.htm>), y sobre el Trabajo de tiempo determinado (Council Directive 1999/70/EC “concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE y CEEP, del 28 de junio de 1999 en <http://europa.eu.int/infonet/library/i/199970ce/en.htm>). Dos acuerdos sectoriales – para un sector específico – se han firmado. Uno sobre las horas de trabajo de los marineros (Council Directive 99/63/EC, en [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_014/l\\_01420000120en00290035.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_014/l_01420000120en00290035.pdf)) y otro respecto a la industria de la aviación civil (Council Directive 2000/79/EC, en [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_302/l\\_30220001201en00570060.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_302/l_30220001201en00570060.pdf)).

Comisión, no pueden elaborar propuestas alternativas hasta que los representantes sociales no hayan emitido su opinión.

Del mismo modo, otra serie de conclusiones se infiere con respecto a la participación de los intermediarios según lo establecido por el Tratado de la Comunidad Europea. Por una parte, el art. 138 no provee una definición de “intermediario(s) social(es)”, ni tampoco los criterios de acceso a la política social comunitaria. Igualmente, en caso de que los intermediarios sociales decidan incidir en una propuesta o acuerdo institucional, el Parlamento Europeo no tiene ningún derecho de consulta o información sobre el asunto, (sólo hasta la etapa en la que la Directiva es adoptada, pero no en la fase de elaboración de ésta) lo cual pone en tela de juicio el carácter democrático y legítimo de los arts. 138 y 139. Por la parte institucional, el Tratado no establece de manera explícita la posibilidad de una enmienda de la Comisión o el Consejo a las propuestas de los representantes sociales, dejando sin responder la cuestión de cuáles son los límites en la participación de tales intermediarios.

### **¿QUIÉNES SON LOS INTERLOCUTORES SOCIALES?**

No existe una definición de interlocutor social en la legislación comunitaria. Empero, hay en la práctica un consenso generalizado sobre lo que constituyen estos grupos europeos, y en donde se los identifica con asociaciones sectoriales de sindicatos u organizaciones empresariales, o bien con grupos intersectoriales como la ETUC (European Trade Unions Confederation), UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) y CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général).

Estas organizaciones han estado presentes en la arena comunitaria desde hace varias décadas. No obstante, desde que el diálogo social recibió un reconocimiento

especial con el Acta Única Europea en 1986, ETUC, UNICE y CEEP se han convertido en los principales interlocutores de las instituciones europeas.<sup>215</sup> Estas tres organizaciones incluyen a otros grupos de interés, como los representantes laborales y empresariales a nivel nacional. Con excepción del CEEP, las otras dos asociaciones no aceptan membresías individuales de empleados u otro tipo obreros.

La Confederación Europea de Sindicatos (ETUC) fue creada en 1973 y hasta la fecha afilia a 77 confederaciones sindicales nacionales de 35 países, incluyendo los nuevos países miembros de Europa del Este. El órgano ejecutivo se compone de representantes de cada nación, siguiendo una cuota proporcional al número de afiliados con que cuenta cada país. Las decisiones se toman, por lo general, recurriendo a la mayoría calificada. Cabe señalar que los estatutos de ETUC no proveen ningún mecanismo legal (mandato o delegación de poderes) para la representación de intereses de las diferentes organizaciones nacionales afiliadas en los procesos de negociación donde participa ETUC.<sup>216</sup>

Del mismo modo, los miembros nacionales de esta organización no tienen la obligación de aplicar en sus países las decisiones o políticas establecidas por ETUC a nivel europeo. Por último, la gran diversidad de esquemas de representación utilizado

---

<sup>215</sup> Aunque las asociaciones de tipo sectorial también participan en el proceso legislativo comunitario, en este apartado me concentro en las organizaciones cuyo espectro político es más amplio y abarca un número mayor de temas, pero también de agremiados.

<sup>216</sup> El estatuto, modificado después del X Congreso de la ETUC en Praga en mayo de 2003, se encuentra en el sitio electrónico [http://www.etuc.org/fr/surlaCES/Statuts\\_FR.pdf](http://www.etuc.org/fr/surlaCES/Statuts_FR.pdf).

por los afiliados nacionales, aunado a los problemas de representatividad en cada país hacen no menos complejo el mecanismo de intermediación.<sup>217</sup>

Es necesario señalar que las organizaciones empresariales fueron instituidas poco después de la creación de la Comunidad Europea. La Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa – UNICE – se estableció en 1958; el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública – CEEP – lo hizo en 1961. Ambos grupos están formados por confederaciones patronales nacionales, y sólo CEEP admite membresías individuales. Al igual que la ETUC, las organizaciones empresariales no han definido sus poderes o mandatos para negociar en nombre de sus miembros nacionales. Tampoco las organizaciones nacionales afiliadas a CEEP o UNICE se hallan vinculadas jurídicamente por los acuerdos alcanzados a nivel europeo. Tanto CEEP como UNICE cuentan con procesos que recurren a la toma de decisiones por unanimidad cuando es necesario votar por un acuerdo específico. Ello muestra, en el ámbito europeo, la dificultad para dirigir o gobernar las múltiples asociaciones empresariales y patronales.

Lo anterior nos permite hacer algunas anotaciones básicas. En primer término, parecen existir problemas significativos de coordinación y representatividad entre las asociaciones nacionales y las organizaciones en la esfera europea. A pesar de su no joven existencia, las confederaciones europeas aún no definen del todo sus reglamentos internos y su estructura organizacional; carecen de un poder explícito para actuar como interlocutores o delegados de las asociaciones que dicen representar.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Massimo Roccella y Tiziano Treu, Diritto del lavoro della Comunità Europea, Padova, 1995, p. 384.

<sup>218</sup> En el caso de la CEEP, el sitio oficial de internet explica la estructura de la organización y su jerarquía, pero no la forma cómo son elegidos los dirigentes. Lo

Por otro lado, parece no existir un vínculo muy claro entre las organizaciones europeas y los receptores más importantes de su acción, a saber, el trabajador-obrero y el patrón. Las asociaciones europeas incorporan a confederaciones nacionales que, a su vez, están formadas por federaciones. En consecuencia, el beneficiario final (el trabajador) de un acuerdo comunitario en el ámbito de la política social parece estar muy lejos en esta larga cadena de representación, además del hecho que normalmente el trabajador no otorga ningún mandato explícito a las organizaciones europeas para negociar en su nombre. Por este motivo, L. Betten afirma que “se justifica ampliamente la conclusión según la cual ETUC, UNICE y CEEP pudieran ser, cuando mucho, representantes de organizaciones (y esto es ya dudoso), pero no de la mayoría de los obreros y patronos europeos.”<sup>219</sup>

A esta situación es posible añadir un déficit de representatividad en el ámbito nacional, en virtud del poco número de afiliados a organizaciones laborales y empresariales. Esto hace que cualquier convenio aceptado por los interlocutores sociales y que adquiere carácter jurídico obligatorio para todos los ciudadanos de la UE sólo represente a una pequeña fracción de los europeos. Ello, sin duda, repercute en la legitimidad de los intermediarios sociales a nivel comunitario, estropeando las credenciales democráticas de la UE.

---

mismo ocurre con la UNICE ([http://www.ceep.org/fr/about/ceep\\_structure.htm](http://www.ceep.org/fr/about/ceep_structure.htm) y <http://www.unice.org/content/Default.asp?PageID=78> ).

<sup>219</sup> Lammy Betten, “The Democratic Deficit of Participatory Democracy in Community Social Policy”, en *European Law Review*, 23(1998), p. 24.

## **LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES**

La cuestión de la representatividad de los interlocutores sociales y de los criterios para acceder al proceso legislativo en el ámbito de la política social ha tenido no pocos debates. De hecho, tanto la Comisión Europea como la Corte Europea de Primera Instancia han expresado su opinión al respecto.

Después de ser introducido el derecho de consulta para los intermediarios sociales – Acuerdo sobre Política Social de 1992 – en diciembre de 1993, la Comisión estableció tres criterios de selección para ser considerado intermediario en el contexto de dicho Acuerdo.<sup>220</sup> Sin embargo, la Comisión recalcó que tales pautas de selección eran aplicables sólo para propósitos de consulta, ya que si los interlocutores deseaban negociar algún acuerdo se aplicaría entonces el principio de reconocimiento mutuo de los actores. Así, en el Report on the representativeness of European social partner organizations, la Comisión elaboró una lista de las organizaciones que cumplían los

---

<sup>220</sup> Según este documento, para poder ser consultadas, las organizaciones deben, “(1) Estar organizadas a nivel europeo y pertenecer a un sector o categoría especial en el ramo de la industria; (2) constituir organizaciones que a su vez sean parte integral y reconocida de las estructuras de interlocutores sociales de los Estados miembros y que cuenten con la capacidad para negociar acuerdos y que sean representativas de todos los Estados miembros tanto como sea posible; (3) contar con estructuras adecuadas para asegurar la participación efectiva en el proceso de consulta.” (European Commission, Communication from the Commission concerning the Application of the Agreement on Social Policy, COM (93) 600 final, en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9601/p103200.htm>).

requisitos de representatividad reservándose el derecho de actualizar los datos en el futuro.<sup>221</sup>

Esta acción generó una ola de críticas, pues los criterios sólo tomaban en cuenta la estructura y organización formal de los grupos de interés, dejando de lado la cuestión de si representaban realmente a sus agremiados europeos. Como consecuencia, el Parlamento Europeo recomendó una revisión de tales requerimientos, sugiriendo que las organizaciones deberían mostrar un mandato real de sus miembros para actuar como representantes en la política social europea.<sup>222</sup> Los interlocutores sociales que participaron en las negociaciones de acuerdos aplicados a nivel comunitario con las diferentes Directivas del Consejo Europeo han sido sólo ETUC, UNICE y CEEP. Otras organizaciones, sólo con capacidad de consultoría, han sido descontadas de las mesas de negociación.

---

<sup>221</sup> “La lista será adaptada conforme se instalen nuevos comités sectoriales para el diálogo social y/o a la luz del estudio sobre representatividad” (aunque nunca se mencionan con claridad cuáles son tales criterios de selección) European Commission, Brussels, September 1999, en [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jul/socdia\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/socdia_en.pdf).

<sup>222</sup> Hasta la fecha, no se han efectuado cambios al respecto. La propuesta del Parlamento Europeo se encuentra en Communication of the Commission of the European Communities, The Future of Social Dialogue at European level, [COM (93) 443 final], citada en Eric Oddvar Eriksen y John Eric Fossum, eds., Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?, London, Routledge, 2000, p. 269.

Fue precisamente esta exclusión la que llevó el tema a las cortes judiciales europeas.<sup>223</sup> Poco después de la aplicación de la primera Directiva sobre Vacaciones Familiares, la organización UEAPME (Asociación Europea de Pequeñas y Medianas Empresas) presentó el caso a la Corte de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, solicitando la anulación de la directiva en virtud de una exclusión ilegítima del proceso legislativo.<sup>224</sup>

A pesar de la indiscutible representatividad de la UEAPME<sup>225</sup>, la Corte apoyó la posición de la Comisión, sosteniendo que las organizaciones privadas no pueden invocar ante las instituciones comunitarias ningún derecho para participar en las negociaciones de un acuerdo, ya que éste es un asunto exclusivo de los interlocutores sociales.<sup>226</sup> Sólo puede existir un derecho de acción para una asociación excluida

---

<sup>223</sup> UEAPME v. Council, Court of First Instance, case T135/96, 1998 I.R.L.R. 602 (<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/rapport/pei/tp1998.pdf>).

<sup>224</sup> Adelina Adinolfi, "Admissibility of action for annulment by social partners and sufficient representativity of European agreements", *European Law Review*, 25(2000), pp. 165-177.

<sup>225</sup> Según los datos del caso, cerca de 5 millones de pequeñas y medianas empresas son miembros de la UEAPME. Empero, las organizaciones intersectoriales como UNICE argumentaron a lo largo del caso que muchas de esas empresas eran al mismo tiempo parte de UEAPME y UNICE (*Ibid.*, p. 170-171).

<sup>226</sup> "Después de su análisis, [la Corte de Primera Instancia] sostuvo que la UEAPME no podía reclamar el poseer un derecho general para participar en la etapa de negociación prevista en el artículo 4(2) de aquel acuerdo o, en el contexto de este caso, un derecho individual para participar en la negociación del acuerdo marco. También examinó si, en vista de la ruta procesal seguida al adoptar la directiva, la Comisión y el Consejo

cuando los otros intermediarios sociales carecen de suficiente representatividad. En este caso, la Corte empleó el concepto de representatividad acumulada suficiente, aludiendo a la representatividad de los interlocutores tomados en su conjunto al momento de firmar un acuerdo con la Comisión o el Consejo, quienes también velarán por el cumplimiento de dicho requisito.

Así las cosas, el control institucional con respecto a la representatividad de una asociación no queda claro. La frontera entre la etapa de consulta y la negociación de un acuerdo es bastante artificial pues una es extensión directa de la otra. Por otra parte, los criterios para determinar la acumulación de representatividad son demasiado vagos y sientan las bases de una discrecionalidad que afecta a las organizaciones más pequeñas.

---

afirmaron la representatividad de los interlocutores sociales que concluyeron el acuerdo emitido por el Consejo, actuando bajo propuesta de la Comisión, con un fundamento legislativo a nivel comunitario. En esta instancia, la Comisión y el Consejo adoptaron adecuadamente la visión de la representatividad colectiva según la cual las organizaciones que firmaron dicho acuerdo era suficiente con relación al contenido de dicho acuerdo, tomando en cuenta su carácter inter-industrial y la naturaleza general de su mandato, para su implementación a nivel comunitario a través de una medida legislativa del Consejo. Por ende, el solicitante no estaba autorizado para reclamar al Consejo la detención de la puesta en marcha del acuerdo marco a nivel comunitario por la adopción de la directiva y no pudo ser considerado como un actor individual involucrado en tal medida.” (Bo Vesterdorf, President of the Court of First Instance, Proceedings of the Court of First Instance in 1998, s.l., pp. 20 y 21, en <http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/rapport/pei/tp1998.pdf>).

## LOS PARADIGMAS DE LA REPRESENTACIÓN, DIFERENTES MODELOS

En la literatura sobre la Unión Europea es posible encontrar varios autores que han tratado de estudiar la representatividad de los grupos de interés, calificándolos como corporativistas o protocorporativistas.<sup>227</sup> Bajo esta perspectiva, la representación funcional de intereses en la elaboración de políticas constituye un rasgo característico de los sistemas corporativistas. Mientras el cabildeo es un mecanismo de articulación de intereses basado en una competencia abierta, en el corporativismo la participación en la toma de decisiones se lleva a cabo por medio de unas cuantas asociaciones de interés. En el caso europeo, la visión corporativista fue aplicada en varios países europeos principalmente en la década de los años setenta. Sin embargo, la evolución del sistema ha experimentado cambios en los últimos años.<sup>228</sup>

Dejando de lado la aplicación teórica a nivel Europeo de un modelo concebido para el estudio de un Estado, es posible decir que el corporativismo en la UE presenta elementos peculiares. Si en los sistemas visiblemente corporativistas la inclusión de organizaciones privadas en el proceso legislativo ocurre de modo esporádico, en el

---

<sup>227</sup> Entre los más destacados analistas se encuentra Philippe C. Schmitter, How to Democratize the European Union...and Why Bother?, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. 20 y passim.

<sup>228</sup> Martin Rhodes dice que “la adopción de teorías neo-corporativistas satisface el propósito de asegurar la competitividad de las economías nacionales, determinando la transición de un corporativismo social a un corporativismo competitivo.” (“Globalisation, labour markets and welfare states. A future for competitive corporatism?”, en The Future of European welfare. A new social contract?, London, 1997, p. 132).

ámbito comunitario se ha llegado ya a una institucionalización del derecho de los interlocutores a ser consultados por las instituciones.

Por otra parte, cuando los interlocutores sociales europeos toman parte en este proceso legislativo limitan fuertemente (o excluyen) la acción de otros actores institucionales como el Parlamento Europeo; evento que tiende a reforzarse después de declaraciones como las de la Corte Europea de Primera Instancia que excluyen a otros actores del proceso de elaboración de la política social.

El mecanismo adoptado por la Unión Europea para diseñar la política social por medio de negociaciones y consenso también presenta trazos de teorías consociacionales. El modelo normativo de democracia consociacional, contrario a la idea de una democracia mayoritaria, fue propuesto por Arendt Lijphart para solucionar conflictos en sociedades altamente divididas y multi-étnicas.<sup>229</sup> Para este autor, la salida a un conflicto se halla más en la negociación y el consenso que en un recurso al voto mayoritario. “Consociational democracy means government by elite cartel designed to turn democracy with a fragmented political culture into a stable democracy.”<sup>230</sup> Se trata entonces de un mecanismo que privilegia las coaliciones inclusivas, la negociación y la representación amplia de intereses.

Si se asume que las organizaciones de interés a nivel europeo constituyen élites, puede sostenerse que el proceso de elaboración la política social es congruente con el

---

<sup>229</sup> El artículo “Consociational Democracies” apareció en World Politics, 21(1969), pp. 207-225, donde se define la democracia consociacional “en términos tanto de divisiones segmentales típicas de una sociedad plural como de la cooperación política de las élites segmentadas”, p. 219. Ver también Arendt Lijphart, “Consociational Theory, Problems, Prospects: A Reply”, Comparative Politics, 13(1981), pp. 355-360.

<sup>230</sup> “Consociational Democracies”, World Politics, 21(1969), p. 216.

modelo consociacional y que, por ende, puede sanar las imperfecciones de un sistema de toma de decisiones tradicional. Sin embargo, este paralelismo también se expone a las mismas críticas hechas al modelo de Lijphart; a saber, el no representar de manera amplia los intereses de la sociedad. De hecho, como se observa en la práctica comunitaria, la representación inclusiva de intereses no se contempla en el proceso legislativo toda vez que no existe ni siquiera una pluralidad de interlocutores. Las élites que actúan en nombre de los ciudadanos se reducen a un número limitado de organizaciones (UNICE, CEEP y ETUC) cuyos líderes no fueron elegidos por los trabajadores en cada país, sino por líderes sindicales nacionales y representantes de organizaciones más amplias a nivel europeo.

En el mismo tenor, también se ha cuestionado la capacidad de los interlocutores sociales para mejorar no sólo la legitimidad de la gobernanza europea, sino para contribuir a paliar los efectos del déficit democrático en la UE.

Esta crítica se vincula a la idea de participación presentada en el Libro Blanco sobre la Gobernanza. Paul Magonette afirma que en la actualidad la participación se encuentra dominada por un pequeño grupo de organizaciones (entre los cuales están los intermediarios) y no por una idea amplia de participación ciudadana. Esta situación, sin duda reduce los niveles de conciencia pública entre los europeos.<sup>231</sup>

Philipp Steinberg también sostiene que la participación promovida por la Comisión se limita a grupos de cabildeo organizados y poderosos en términos

---

<sup>231</sup> Paul Magonette, European Governance and Civic Participation: Can the European Union be Politicised?, Jean Monnet Working Paper “Mountain of Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, 6/01, pp. 23-31.

conceptuales y financieros.<sup>232</sup> Este autor argumenta que la verdadera participación de los ciudadanos debe llevarse a cabo por medio de una apertura en el discurso y el debate europeos, y con la inclusión de partidos políticos como actores de la sociedad civil.

Ambas observaciones parecen evidenciar más la distancia entre las instituciones comunitarias y la población, pero también la falta de contenido en la ciudadanía europea; situación que no fomenta la participación de los individuos en los asuntos que atañen a la UE. En este sentido, el fortalecimiento de una ciudadanía europea a nivel individual no debe considerarse como antítesis de la participación colectiva o de la representación organizada de intereses. En palabras de W. Kymlicka, “La representación funcional, cuando es ejercida a través de una representación justa y está equilibrada con mecanismos que aseguran el control público del proceso, puede reforzar la legitimidad democrática del sistema poniendo en peligro o arriesgando los derechos del individuo.”<sup>233</sup>

#### **CONSIDERACIONES FINALES**

Sólo cuando los usuarios de los productos de la gobernanza vean cómo se toman las decisiones, reconozcan fácilmente a los políticos que toman parte en este proceso y estén bien enterados del funcionamiento de este último, será posible hablar de un verdadero vínculo entre gobernantes y gobernados. En el caso de los interlocutores sociales, es innegable la presencia de un mecanismo de influencia efectivo; y también es cierto que la deliberación y argumentación previa a la firma de un acuerdo en materia

---

<sup>232</sup> Philipp Steinberg, Agencies, Co-regulation and comitology – and what about politics?, Jean Monnet Working Paper 6/01, p. 140.

<sup>233</sup> Will Kymlicka, Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 87.

social sí se lleva a cabo entre las instituciones y los interlocutores. No obstante, en términos de la creación de una ciudadanía que delibere y participe, los intermediarios sociales no han demostrado ser una vía del todo adecuada: “la deliberación requiere que los participantes busquen juntos una solución a los problemas, de modo que en principio los objetivos de dichos actores se hallen en riesgo también.”<sup>234</sup>

En este sentido, las instituciones de la Unión Europea pueden ser las más abiertas y transparentes de las democracias occidentales si la persona que las observa pertenece a una organización de cabildeo, o forma parte de un grupo de interés transnacional. Pero aquellos que no cuentan con la capacidad de descifrar el lenguaje jurídico de la UE; que no entienden las diferencias entre las instituciones; que no comprenden el sistema político de la Unión y que además no conocen (ni otorgan un mandato) a los individuos que los representan, sin duda no verán una Europa democrática.

Una de las complicaciones más serias para disminuir el déficit democrático en la UE consiste en que los ciudadanos entienden más de sus derechos y responsabilidades dentro de sus propios países que en el ámbito europeo. De igual manera, la ciudadanía está mucho menos organizada en este último nivel, o bien, son muy pocas las asociaciones que representan los intereses de la población; por lo cual existe un vínculo débil entre las instituciones europeas y los nacionales de los Estados miembros. La democracia europea, en este sentido, es menos atractiva para los ciudadanos ya que no les ofrece ningún derecho o beneficio del que no gocen ya en el Estado donde viven.

Así las cosas, el esfuerzo por regular y definir de manera más clara las actividades y atribuciones de los intermediarios sociales se vuelve condición necesaria

---

<sup>234</sup> Silviu Mihai, “Liberalism and Deliberative Democracy. The Archaeology of some Concepts”, Rubikon, 2002, p. 32.

para democratizar la Unión Europea. No pretendo aquí avanzar la idea de recurrir a una sistema plebiscitario en un sistema político de dimensiones continentales. Una propuesta en este sentido sólo ocasionaría un exceso de participación ciudadana, aumentando la complejidad y opacidad en la toma de decisiones y la representación de intereses. Se trata más bien de vincular a los ciudadanos con la elaboración de las políticas comunitarias a través de la información y la consulta directa de las organizaciones que los representan en Bruselas.

El ciudadano no asistirá a las urnas para votar en los comicios europeos; no tendrá interés en saber qué tipo de interlocutores lo representan en el ámbito supranacional; y no verá la Unión Europea como un sistema legítimo sin mecanismos que faciliten su interacción con las instituciones que los gobiernan y le permitan identificar a aquellos quienes toman las decisiones en su nombre. De otro modo, continuará existiendo un sistema de representación excluyente en la UE:

Existe una delegación substancial en la formulación e implementación de las políticas hacia los pequeños grupos representativos de los actores más afectados por el contexto europeo. El efecto general de estos arreglos es el de producir una política deliberativa extensa a un nivel elitista, conforme las diferentes clases de actores representativos se ven obligados a justificar sus posiciones entre ellos. No obstante, persiste la percepción de que este patrón de política deliberativa se ha ampliado poco para incluir al público.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Christopher Lord, Democracy in the European Union, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998, p. 79.

## CONCLUSIÓN

### EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UE, ¿HASTA DONDE LLEGA EL MITO?

Hace algunos meses Andrew Moravcsik publicó un artículo titulado “El mito del déficit democrático europeo”<sup>236</sup>. Para este autor, la idea de una Unión Europea con problemas de democracia es una perogrullada. Un sistema político que cuenta con instituciones emanadas de tratados internacionales, que rinde cuentas y mantiene un equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no puede ser considerado deficitario en términos democráticos. Para analizar la democracia europea Moravcsik dice que el funcionamiento de la UE debe ser comparado con las democracias nacionales.<sup>237</sup> Al hacer esto, se podrá observar cómo la mayoría de los países que forman la Unión muestran una variedad de problemas que los hacen menos democráticos en comparación con la UE.

Es cierto, la Unión Europea no es un sistema antidemocrático. Sus preceptos jurídicos y su funcionamiento político no contravienen los principios democráticos. Y es aún más cierto que, cuando alguna política comunitaria no se aplica adecuadamente en un país (o sus resultados no son los esperados), el objeto de las críticas, la culpable, tiende a ser la Unión Europea. Es más fácil imputar tales faltas a una burocracia de Bruselas alejada geográficamente que aceptar el hecho que una administración nacional

---

<sup>236</sup> Raisons Politiques, 2003, núm. 10, pp. 87-106.

<sup>237</sup> “Esta apreciación debe tomar en cuenta las fuertes restricciones constitucionales impuestas a la UE por la falta de protecciones fiscales, administrativas, procesales y coercitivas. Debe comparar las políticas europeas con la gestión de problemas similares a escala nacional y no con la gestión de cuestiones más sensibles electoralmente como la seguridad social, la defensa o la educación.” (Ibid., pp. 103-104).

no hizo bien su trabajo. En este sentido, la Unión Europea se ha convertido en el chivo expiatorio de muchos políticos europeos que la acusan de no democrática.

Moravcsik advierte, después de comparar la UE con los Estados miembros, que el déficit democrático es un mito. Y me parece que uno debe tomar en cuenta una dimensión diferente cuando se estudia un sistema como la Unión. Si bien los preceptos teóricos empleados en el examen de sistemas políticos estatales son útiles para comprender la democracia en este continente, ello no significa que la UE constituya un Estado. El déficit democrático puede ser un mito, no porque el problema no exista – como afirma Moravcsik, sino porque se refiere a una estructura inédita en términos prácticos y teóricos. El déficit democrático es un mito porque aún no ha sido posible llegar a un acuerdo sobre cómo se debe estudiar a la UE y, más importante, qué es la Unión Europea.

En mi primer capítulo hice una revisión breve de los elementos que varios estudiosos han destacado cuando estudian el déficit democrático. La cuestión se complicaría aún más si se le preguntara a cada europeo qué entiende por déficit democrático. En términos ideales, no existirá nunca un ente político que cumpla cabalmente con la definición de democracia. Tampoco podrá hablarse de un superávit de ésta. Así, mi intención en este trabajo no fue la de adoptar una postura que negara la existencia de déficit(s) de democracia en la UE por el hecho de que ésta haya tenido éxito en la elaboración y aplicación de políticas económicas, sociales y de cooperación, por mencionar sólo algunos de los ámbitos de competencia comunitaria. Tampoco fue mi objetivo el afirmar que la UE se halla destinada al fracaso democrático porque no adopta las características estatales en su construcción.

En la medida de lo posible, la tesis intentó no sujetarse a un solo tipo de análisis, fuere éste descriptivo-inductivo o normativo-deductivo. Recordando las ideas de

Verhoeven<sup>238</sup> el primer tipo de examen otorga demasiado peso a la estructura del sistema y ve a la democracia como una panacea que justifica cualquier tipo de modelo político. Se trataría así, de una racionalidad fin-medios, donde la democracia es únicamente una vía para establecer un sistema político preconcebido. Por otra parte, inclinarse sólo por un análisis normativo-deductivo conlleva el riesgo de adoptar una estructura política inadecuada a la realidad europea, pues lo importante sería el tipo ideal de democracia seleccionado y no el proceso de integración en la UE y su evolución política.

Existen tantas soluciones al déficit democrático como visiones de la democracia. En la tesis se optó por el examen de la democracia deliberativa, porque uno de los elementos más recurrentes en las definiciones del déficit es precisamente la ausencia de una esfera pública europea que vincule a las instituciones de la UE con los receptores de las políticas comunitarias, los ciudadanos de los quince países. A lo largo de los capítulos de este ensayo, estuvieron presentes factores que en buena medida constituyen juntos el déficit democrático: la distancia entre Bruselas y los europeos; la preponderancia de algunas instituciones europeas en el sistema político comunitario; la poca publicidad en el proceso de toma de decisiones, así como la complejidad y opacidad de la arquitectura institucional europea; la ausencia de ideales capaces de sustentar el proyecto de integración a escala continental; y el dominio del mercado frente a los bienes sociales y culturales. Así las cosas, el mito del déficit democrático se vuelve también la paradoja de una Unión Europea cuyo proceso de integración de más

---

<sup>238</sup> Amaryillis Verhoeven, The European Union in search of a Democratic and Constitutional Theory, The Hague, Kluwer International Law, 2002, pp. 72-73.

de cincuenta años se ve obligado a replantear su estructura y filosofía ante una ampliación geográfica, cultural, económica y política.

### **LOS ESPACIOS PÚBLICOS, ¿SON TODOS IGUALES?**

No poco se ha escrito sobre la falta de transparencia de las instituciones europeas y acerca de la naturaleza semi clandestina de las negociaciones que llevaron a Maastricht y después a Ámsterdam. No obstante, Bruselas, el lugar donde se concentra la mayoría de las discusiones y decisiones de la UE, cuenta con un verdadero ejército de periodistas y una red de información pública muy sofisticada. Se puede ver a reporteros y periodistas en cada reunión de funcionarios europeos, en los corredores de las instituciones y sin duda en la infinidad de conferencias de prensa que se llevan a cabo paralelamente a la vida política de la UE. Existen también numerosos grupos de interés y de cabildeo, representantes de los países candidatos y organismos no gubernamentales cuyo objetivo es saber cómo se toman las decisiones e intentar influir en ellas.

Lo cierto es que casi todo lo que ocurre en Bruselas llega a saberse. En cuestión de horas, un documento confidencial se pone a la disposición del público, incluso aquellos documentos técnicos que sólo interesan a un pequeño grupo de personas. Después de que inicia un debate, no es difícil hallar la información que permita saber cómo progresó la discusión y cuál fue la posición adoptada por las personas que intervinieron. La postura de los miembros de la Comisión, que normalmente debe permanecer en secreto dado su carácter colegial, aparece frecuentemente en la prensa. De igual modo, la labor de traducción simultánea a los once idiomas oficiales de la Unión hace que el secreto en las reuniones sea casi imposible de mantener.

Empero, el trabajo del cuerpo administrativo de la Unión Europea ha mantenido sus actividades lejos del ojo público (para algunos autores herencia del funcionamiento de las administraciones de los Estados miembros). Así, se conocía el tema y los puntos a tratar de un documento discutido por las instituciones, pero no se hacía público. Schoutheete dice que gracias a la influencia de los países escandinavos, que cuentan con un sistema administrativo particularmente abierto, la comunicación y transparencia en la UE ha mejorado.<sup>239</sup> En la actualidad, la mayoría de los documentos se encuentran a la disposición del público y los que no lo están pueden ser obtenidos si uno los solicita. Pocas sesiones del Consejo son abiertas, y al parecer esta regla continuará así, dado el carácter legislativo de esta institución.

Si bien es cierto que aún hay cosas por hacer con respecto a la comunicación e información de lo que acontece en Bruselas, conviene cuestionarse si ello constituye el déficit democrático. El interés principal del ciudadano europeo no es tener acceso a los documentos de la UE. Cada año, el secretariado del Consejo distribuye 1.5 millones de páginas en cada uno de los once idiomas de la Unión. Más que poder acceder y leer esos documentos, los europeos desean entender lo que ocurre en la UE para formarse una opinión. “El problema central de la democracia es que las noticias viajan más rápido que la opinión.”<sup>240</sup>

Desde esta perspectiva existen varios obstáculos. Por una lado, hay cierta confusión en el funcionamiento del sistema; problema que en la actualidad la Unión Europea intenta resolver. Pero también hay opacidad en las estructuras; en el ¿quién

---

<sup>239</sup> Phillippe de Schoutheete, The Case for Europe. Unity, Diversity and Democracy in the European Union, trad. Andrew Butler, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 57.

<sup>240</sup> Dominique Wolton, La dernière utopie, Paris, Flammarion, 1993, p. 177.

hace qué?, ¿quién es responsable de una decisión?; y finalmente encontramos vaguedad en los objetivos: ¿para qué se lleva a cabo todo esto?, ¿qué meta se persigue?

La falta de transparencia en las estructuras se debe en buena medida a su originalidad. La distribución de poderes en la Unión Europea difiere del modelo tradicional que encontramos en un Estado-nación. Además, los debates en el seno de la Unión se desenvuelven alrededor de temas abstractos como soberanía, integración, supranacionalidad, subsidiariedad, cohesión. Las discusiones no se pueden reducir únicamente a las categorías más conocidas por los ciudadanos como derecha e izquierda; debate entre intelectuales y obreros; capital y provincia; conservadores y progresistas; jóvenes y adultos, que contribuyen a la formación de una opinión política entre la mayoría de la población. Igualmente se encuentra el problema de la distancia y del lenguaje. Bruselas no sólo es distante sino extranjera. No hay canales suficientes entre el ciudadano y el debate político Europeo. En el ámbito nacional este papel está desempeñado por una multiplicidad de partidos, asociaciones y sindicatos.

Las personalidades que se reunieron a mediados de los noventa bajo el nombre del Club de Florencia alrededor de Max Kohnstamm, antiguo colaborador de Jean Monnet, para debatir acerca del futuro de Europa, notaron que la dificultad de las negociaciones del tratado de Maastricht no emanaba primordialmente de la confidencialidad de las discusiones; más bien de la ausencia de canales que permitieran al público entender los temas que se trataban antes y durante la firma del documento.<sup>241</sup> Lo anterior indica que no existe todavía un espacio público europeo que, autores como Dominique Wolton<sup>242</sup> entienden de la siguiente manera: “un espacio simbólico en

---

<sup>241</sup> Club de Florence, Europe : L’Impossible statu quo, Paris, Stock, 1996, p. 257.

<sup>242</sup> La dernière utopie, Paris, Flammarion, 1993, p. 194.

donde las discusiones o los debates efectuados por los diversas figuras políticas, sociales, religiosas, culturales e intelectuales que forman una sociedad, chocan y se responden entre ellos.”. Sin esta esfera pública, a la manera del ágora griego o del foro romano, no hay un debate ciudadano y por tanto existe un déficit de democracia.

Este panorama fue el que me llevó a indagar si realmente no hay foros públicos ciudadanos, o esferas donde se lleven a cabo debates incluyentes con respecto a cuestiones europeas. El resultado de este ejercicio de análisis fue menos alentador de lo que yo esperaba, pero definitivamente más optimista de lo que los europeos piensan: existen sí, esferas de deliberación pública en la Unión Europea con marcadas diferencias entre ellas; existe también un sentimiento europeísta y un ánimo ciudadano por participar políticamente a nivel europeo, aunque tomando como referencia los asuntos que atañen a cada país.

Empezando por la comitología, puede concluirse que esta red de grupos altamente especializados que asisten a la tríada institucional (Parlamento, Comisión y Consejo) constituye un foro deliberativo, aunque no incluyente, que aligera la carga representativa de órganos como el Parlamento y facilita la toma de decisiones debido a su carácter técnico. El sistema de comitología, aunque necesario, no fomenta la participación pública porque no es responsable ante los ciudadanos y porque muchas de sus negociaciones se realizan a puerta cerrada. Desde una perspectiva teórica los comités constituyen un público general<sup>243</sup> por su carácter de formadores indirectos de la

---

<sup>243</sup> Eriksen y Fossum hacen una distinción entre esfera pública fuerte (strong publics) y una débil o general. La primera es una deliberación institucionalizada donde se gesta la opinión al tiempo que la toma de decisiones. La esfera pública general, en cambio, se refiere a los ámbitos públicos donde se forma la opinión pero no incluye la toma de

opinión por medio de debates y deliberaciones, pero también porque no son una institución con carácter decisorio como el Consejo o la Comisión y, en menor medida, el PE.

El Parlamento y las dos Convenciones Europeas son, en cambio, foros deliberativos fuertes<sup>244</sup>, con carácter institucional y capacidades decisorias. Sin embargo, el Parlamento no es un órgano legislativo como el de un Estado. Su carácter auxiliar en el proceso de elaboración de políticas lo ha relegado al papel de institución representativa, deliberativa, pero con menos poderes de los detentados por la Comisión y el Consejo. Aún después de los cambios a favor del PE introducidos por Maastricht y Ámsterdam, esta institución es más un auditor que un constructor de la legislación comunitaria, lo cual constituye el principal obstáculo para que los ciudadanos europeos lo consideren un vehículo eficaz para avanzar sus intereses.

En el caso de las Convenciones el panorama es más positivo en términos de deliberación y de creación de un espacio público europeo donde los ciudadanos no sólo participen más en la toma de decisiones, sino también fortalezcan la legitimidad de la

---

decisiones “Democracy through Strong Publics in the European Union?”, Journal of Common Market Studies, 40(2002), p. 402.

<sup>244</sup> Es posible identificar tres características para determinar si la deliberación en un sistema político corresponde a una esfera pública fuerte o no. En primer lugar, se encuentra la existencia de foros institucionalizados de discusión y de toma de decisiones comunes. El segundo punto toma en cuenta la deliberación como tal; es decir, el debate que se lleva a cabo antes de tomar una decisión y que sus argumentos estén justificados. Finalmente se considera la responsabilidad; es decir, que todos aquellos a quienes afectan las decisiones puedan argumentar en contra y eventualmente retirar a los líderes que juzguen competentes. (Loc. Cit.).

Unión Europea. Al ser convocadas por instituciones supranacionales como el Consejo Europeo, las Convenciones adquirieron una legitimidad legal vis à vis los habitantes de la UE. El hecho de haberse enfocado a proyectos precisos, la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales y un Proyecto Constitucional, redujo sin duda la vaguedad del proceso de integración europea. Los europeos, interrogados en varias ocasiones por agencias dedicadas a los sondeos de opinión, demostraron tener más conocimiento de este tipo de eventos que del funcionamiento de otras instituciones comunitarias. Más aún, la última de estas convenciones, facilitó la identificación de políticos europeos de alto nivel por parte del público en los quince miembros y en los países candidatos. Darle sustancia a las reformas institucionales por medio de una convención fue, sin temor a equivocarme, uno de los ejercicios deliberativos que más éxito ha tenido en los últimos años.

Independientemente de los fuertes debates sobre el futuro de la Unión Europea o de la discusión sobre el proyecto de constitución, la participación ciudadana fue evidente, y más importante que el llegar a un consenso fue el hecho de deliberar. A pesar de que la legitimidad se basa en el consenso alcanzado por medio de la deliberación pública, es necesario advertir que la deliberación no es el consenso en sí, sino más bien los procesos orientados a un acuerdo pero que no necesariamente terminan en él. Así, las decisiones que se alcanzaron en las convenciones por la vía de la deliberación son legítimas no por obtener un acuerdo total como resultado, sino porque las partes involucradas hablaron de manera consensuada.

Lo mismo, empero, no puede decirse de los grupos de interés que forman la red de lobbying o cabildeo en Bruselas, y de los interlocutores sociales. Asociaciones que, si bien representan los intereses de una parte de la sociedad, cuentan con pocos – o ningún – rasgos deliberativos que no incluyen a sus representados en los debates. Por

un lado se encuentran los cerca de 3000 grupos de interés en la UE, cuya fortaleza es la de incidir directamente en el proceso de toma de decisiones por medio del cabildeo a instituciones, burócratas, eurodiputados y otros organismos que componen la eurocracia de Bruselas. No obstante, la poca regulación existente sobre este mecanismo de influencia pone en tela de juicio la legitimidad vis à vis la sociedad civil. Cuando los grupos de cabildeo logran insertar un tema en la agenda comunitaria ello se debe más a sus habilidades técnicas o al presupuesto dedicado al cabildeo que a un proceso de deliberación donde se incluya a quienes se verán afectados por alguna directiva europea.

La sociedad civil es un concepto que puede entenderse de dos formas, como una forma de asociación cuyo propósito es satisfacer ciertos intereses, pero con regulación estatal; o bien, como un lugar donde se gestan las alternativas al poder existente. Para Norberto Bobbio ambas caras de la sociedad civil no indican que Estado y sociedad sean dos nociones mutuamente excluyentes; más bien funcionan como dos momentos necesarios; separados pero contiguos, diferentes pero independientes.<sup>245</sup> En el caso de los grupos de cabildeo, se trata de una sociedad civil que se organiza, pero no delibera; un mecanismo que articula una variedad de intereses, pero que no reduce la opacidad del sistema. Sin regulación, los grupos de cabildeo sólo contribuyen a aumentar la cantidad de peticiones y demandas en la UE, que a su vez no mejora la capacidad

---

<sup>245</sup> Bobbio dice que tal dicotomía está representada por las “[...]dos figuras del ciudadano participante y del ciudadano protegido que están en conflicto entre sí incluso en la misma persona: del ciudadano que mediante la participación activa siempre pide mayor protección al Estado y mediante la exigencia de protección refuerza aquel Estado del que quisiera adueñarse y que en cambio se vuelve su amo.”, Estado, gobierno, y sociedad. Por una teoría general de la política, trad. José Fernández Santillán, México, FCE, 2ª reimp., 1992, p. 67.

institucional para responder a ellas. Además, este mecanismo de influencia no contribuye a reducir la percepción generalizada según la cual la Unión Europea es un ámbito reservado sólo a los especialistas del tema y no al común de los habitantes de los países miembros.

Los interlocutores sociales, por su parte, tampoco pueden ser considerados como una esfera pública fuerte, aún a pesar de su institucionalización en el Tratado de la Comunidad Europea. Aunque la participación de estos grupos en la elaboración de políticas no es un evento reciente en la historia de la Unión Europea, su regulación no ha evolucionado a lo largo de las décadas. En el caso de los interlocutores sociales, la crítica no sólo se dirige a sus cualidades deliberativas, también se pone en tela de juicio la representatividad de estos intermediarios. Así, dos caras se exponen al hablar de los interlocutores: por un lado, un poder real de incidencia en las políticas sociales comunitarias (facultades de las cuales no gozan otros intermediarios sociales) y por el otro, la carencia de un mandato explícito para actuar como representantes de las asociaciones que dicen encarnar.

Esto hace que cualquier convenio aceptado por los interlocutores sociales – previo debate con la Comisión – y que adquiere carácter jurídico obligatorio para todos los ciudadanos de la UE, sólo represente la voluntad de una pequeña fracción de los europeos. El beneficiario final (el trabajador) de un acuerdo comunitario en el rubro de la política social parece estar muy lejos en esta larga cadena de representación; una distancia más evidente incluso que en el sistema de comitología, a cuyos debates el habitante de la UE tiene acceso con más facilidad. Del mismo modo, los interlocutores sociales no constituyen un foro deliberativo desde el momento en que sólo están reservados a tres organizaciones europeas que agrupan a su vez a confederaciones nacionales y asociaciones regionales. Si en un debate debe existir el mayor número de

posturas a favor y en contra, la política social europea definitivamente no constituye una esfera adecuada en términos deliberativos toda vez que la representación es excluyente.

Finalmente, prácticas ciudadanas como el Foro Permanente de la sociedad civil, instituido en 1995, tuvieron el acierto de otorgar un matiz cuantitativo a un término, sociedad civil europea, definido la mayoría de las veces de modo cualitativo. A pesar de excluir intencionadamente a asociaciones con intereses religiosos o poco políticos (como los temas deportivos), este Foro pudo movilizar una amplia gama de organizaciones durante la Conferencia Intergubernamental en noviembre de 1996 y, posteriormente, participar de manera activa durante las Convenciones de 1999 y 2002.

Esta esfera pública fuerte, empero, padece limitaciones similares a las del Parlamento Europeo. Su carácter no institucional lo sitúa en un plano inferior a órganos como los comités, o los grupos de cabildeo e interlocutores sociales, que inciden directamente en el proceso de toma de decisiones. No obstante su poder de convocatoria y su filosofía deliberativa, el Foro Permanente y el Parlamento Europeo tienden a avanzar temas de carácter general, ya que cuentan con poco poder de decisión en el sistema político europeo. Esta falta de peso en la toma de decisiones, hace que los ciudadanos recurran a otros mecanismos de influencia menos democráticos, pero más efectivos como el cabildeo. Se perpetúa así el círculo vicioso donde la gente ve al sistema como una tecnocracia y a su vez las instituciones sólo escuchan a organizaciones con habilidades – técnicas y financieras – para negociar, pero con pocas credenciales democráticas.

## **EL DEMOS NO ES PREVIO, SINO CONTEMPORÁNEO A LA DELIBERACIÓN**

La creación de consensos gracias a la discusión pública funge como mecanismo regulador de los conflictos. Por eso Habermas afirmó que la esfera pública se muestra como un intento por excluir la violencia, donde el diálogo toma el mando para resolver las diferencias que existen en un grupo. Pero también el ejercicio deliberativo tiene una cualidad integradora toda vez que los actores ciudadanos, institucionales, nacionales o supranacionales, aceptan discutir los argumentos de los otros participantes en un contexto que no pone en riesgo su identidad.

Por esta razón, y dada la originalidad de la Unión Europea, la creación de una identidad incluyente, plural; de una sociedad civil transnacional, es concomitante a la deliberación. La Unión Europea, y en este sentido matizo la idea principal de esta tesis, reducirá el o los déficits de democracia en la medida en que las características de la deliberación pública se extiendan a otros ámbitos de la toma de decisiones. Al observar diferentes arenas políticas pude notar que en aquellos espacios donde los ciudadanos participaron más es donde la legitimidad de las políticas no se redujo o bien aumentó y, más importante, es donde se observó un sentimiento europeísta entre la población de los países miembros. Si la Unión Europea constituyera un Estado nación, podría argumentarse que la existencia de una cultura y un proyecto nacional único son los requisitos previos para crear una esfera pública de tipo deliberativo. En el caso europeo, la cuestión es menos evidente debido a los rasgos federales, consociacionales, estatales, supranacionales e intergubernamentales del sistema.

Ahora bien, en la actualidad es casi imposible no percatarse del uso frecuente del término europeización no sólo en el ámbito académico sino también en diarios, noticieros, y aún más en la cotidianeidad de los ciudadanos que habitan la Unión Europea. ¿Hasta dónde entonces los ciudadanos se han adaptado o añadido a un sistema

político inédito; hasta dónde existe ya un demos, una identidad, un nacionalismo europeo?

Desde el punto de vista teórico, el estudio de la Unión Europea y la creación de una identidad que legitime su construcción puede resultar problemático en un momento en que la ideología del nacionalismo está tan arraigada que el mundo de las naciones ha llegado a ser considerado natural (como si no fuera posible la existencia de un mundo sin aquéllas). No obstante, aislar la UE completamente de otros sistemas, aún a pesar de su especificidad, complicaría más su comprensión que utilizar ciertas teorías sobre nacionalismo e identidad nacional para analizar este novedoso ente político.

Para algunos autores, esperar el surgimiento de europeidad o de una identidad europea es inútil. Este tipo de nacionalismo heroico o intenso, como dice Laura Cram<sup>246</sup>, es aplicable a un sistema político homogéneo que generalmente coincide sólo con un Estado-nación. Empero, existe un tipo de nacionalismo “banal” que resulta útil para el caso de la UE. Esta idea, promovida por Billig<sup>247</sup>, sostiene que el sentimiento de comunidad – necesario para la integración – no debe ser entendido como una identidad única, sino como la creencia compartida de que los problemas pueden ser resueltos mediante procedimientos institucionalizados y pacíficos. Por tanto, “resulta menos interesante preguntar si ha surgido un esquivo ‘sentimiento de europeidad’, que determinar hasta qué punto el nuevo arreglo se ha convertido en el statu quo aceptado.”<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Laura Cram, “Olvidamos recordar, hacia un sentimiento de europeísmo”, Foro Internacional, 42(2002), p. 279.

<sup>247</sup> M. Billig, Banal Nationalism, Londres, Sage, 1995, p. 37, citado en Ibid, p. 276-278.

<sup>248</sup> Laura Cram, art. cit., p. 277.

El europeísmo banal, en este sentido, puede notarse en la medida en que los medios de información nacionales se ocupen de asuntos relacionados con la UE sin expresar oposición o apoyo, sino dando a conocer simplemente la información relevante. Del mismo modo, conferencias o cumbres intergubernamentales en el ámbito de la Unión se vuelven menos notorias porque la gente las mira con naturalidad. Así, la pertenencia a la UE es cada vez más explícita cuando a los europeos deje de llamarles la atención la rúbrica de la Unión Europea en pasaportes, licencias de conducir, financiamientos públicos, directivas, reglamentos laborales y las múltiples cuestiones de orden político y económico presentes en su vida diaria.

Pero la costumbre de este europeísmo banal también puede tener un efecto perverso frente a retos como la ampliación de 15 a 25 miembros en mayo de 2004. Si los europeos se acostumbran a la forma, y no al fondo del proyecto de integración, el resultado podría ser el de una unión económica y monetaria fuerte con muy pocos matices sociales y políticos. Sin llegar a concluir que lo necesario es una cohesión total de los europeos, que sustituya la identidad nacional con una comunitaria, estimo que un propósito a largo plazo puede ser el de fomentar la participación pública ciudadana a nivel europeo. Prácticas deliberativas podrán, en este sentido, fortalecer la solidaridad ciudadana y hacer que el europeísmo banal al cual se refiere Laura Cram sea más que el simple hábito de mirar un sello en un pasaporte o escuchar noticieros en varios idiomas.

## **EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA**

La intervención militar en Irak fue el último acontecimiento que mostró abiertamente la división entre los países que forman la Unión Europea. Tales diferencias, en un plano nacional, pueden notarse también en las reticencias históricas de países como Inglaterra

y más recientemente Suecia y Dinamarca, al proyecto integracionista. Igualmente, no poco puede decirse de los intensos debates y los argumentos encontrados frente a la ampliación; recelo que proviene principalmente de países como España, Grecia, Portugal e Irlanda, que durante varios años han gozado de los programas de ayuda estructural y regional de la UE.

La diversidad demográfica y cultural se vuelve, pues, un factor que influirá directamente en el tipo de integración que se llevará a cabo en la UE en las próximas décadas. Un proceso funcionalista, económico, basado en el libre mercado y el liberalismo; o un proyecto con una filosofía definida y más vínculos culturales y políticos que económicos. Estas dos vías no son mutuamente excluyentes si se decide adoptar una constitución que dé mayor visibilidad y materia a una integración que hasta ahora ha sido percibida por los ciudadanos como un ente lejano. La evolución parece ir también en la dirección de una estructura confederal. Lo cierto es que el proyecto europeo, por más original e inédito que sea, tampoco ha podido alejarse demasiado de los referentes teórico-empíricos del Estado nación. Y mientras no surja un modelo teórico para la Unión Europea, el futuro de ésta tendrá que aprender del pasado nacional si desea adquirir una identidad propia.

En 2002 Nick Clegg, eurodiputado británico, advertía: “un ‘déficit democrático’, una ‘desconexión’, una ‘falla para comunicar’, una ‘brecha entre las instituciones y los votantes’ un ‘colapso en la responsabilidad política’. Llámese como se desee, pero hoy es ampliamente aceptado que la UE sufre de una crisis de legitimidad. Un declive en la participación en las elecciones europeas, la ignorancia extendida sobre cómo trabaja la UE, un descontento popular por el gobierno desde Europa – los síntomas son claros.

Pero las soluciones son en conjunto aún más elusivas. Lo que es claro es que los parlamentos, tanto nacionales como europeo, son indispensables para la restauración de la confianza popular con respecto a la integración europea.”<sup>249</sup>

Existe sí, un déficit de democracia, complejo como la Unión Europea y por lo mismo no fácil de entender y de solucionar. Para aquellos detractores férreos del proyecto integracionista podría argumentarse el éxito palpable logrado por la Unión Europea desde que inició con seis países en el marco de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero. Hoy, no sólo los padres fundadores de aquel esquema de cooperación supra e internacional, sino también los ciudadanos europeos de la década de los años cincuenta estarían asombrados del grado de integración alcanzado por la UE en los rubros económicos, culturales, sociales y políticos.

A lo largo de las sesiones de la Convención Europea, Valéry Giscard d’Estaing comparó constantemente a la Unión Europea con una pequeña tortuga que se mueve a pasos lentos para asegurar su llegada. Algunos pueden argumentar que tal vez la tortuga necesite un poco más de vitalidad, pero no podrán negar que, dado el contexto internacional unipolar (más incierto aún que aquellos años del equilibrio entre dos potencias), la Unión Europea no puede darse el lujo de no pensar con detenimiento hacia dónde debe dar su siguiente paso.

Para aquellos defensores tenaces de las bondades europeas puede sostenerse que, de los múltiples escenarios posibles para los próximos años, el de una identidad única,

---

<sup>249</sup> Ulrike Rüb, European Governance. Views from the UK on democracy, participation and policy-making in the EU, London, The Federal Trust, 2002, p. 31.

sólida, que emule a la de una nación, es el más improbable. Más aún en una Unión de 27 países para principios de la siguiente década. La idea de un súper Estado se vuelve así, más que el mito del déficit democrático, una falacia. La nueva Europa será una Europa a diferentes velocidades, donde algunos grupos de países vayan más deprisa en determinados aspectos de la integración. Pero también la UE será una Europa de retos y competencias entre Estados recién llegados. El mecanismo de regata, cuyo principio es “aquel país que cumpla más rápido con los criterios de adhesión será el que se integre primero” conlleva el riesgo de imponer costos políticos y sociales muy altos a la población de los países candidatos, sin fomentar la “Unión más estrecha entre los pueblos” como rezan los tratados constitutivos de la UE.

Los problemas de la Unión Europea no radican en la capacidad técnica o profesional de los representantes, sino en la enorme diversidad de los intereses y el deseo de coordinar quince Estados (y eventualmente veintisiete países) con diferentes economías, sistemas políticos y objetivos. En este contexto, el modelo de la democracia deliberativa es sólo una de las vías para resolver ciertos aspectos del déficit democrático por la vía del consenso y de los lazos de solidaridad que genera el debate público. El aparato europeo necesita también una cabeza o figuras políticas que permitan a la ciudadanía identificar a quien toma las decisiones que repercuten en los más de 500 millones de europeos. Un proyecto de una envergadura tan grande como la UE no puede seguir trabajando en la vaguedad y opacidad de una ciudad llamada Bruselas. La Unión Europea necesita un rostro formal.

El estudio de la UE se enfrenta así, a un problema teórico no escueto, y de primera importancia en un momento donde las democracias parecen no gozar de una popularidad total entre la gente en diversos lugares del orbe. El déficit democrático de

la Unión Europea es también la prueba de que nuevas teorías y modelos deben empezar a ser elaboradas para entender una realidad internacional que cambia a paso veloz. Sería muy arriesgado pronosticar la derrota de un proyecto de integración tan avanzado como Europa; también aventurado sería afirmar su éxito total. Los ejercicios de análisis y crítica pueden ser enriquecedores, aunque, como afirmó en su momento Norberto Bobbio: "L'arte del profeta e' pericolosa ed e' bene starsene lontano. Ad ogni modo, quando si vuole profetare, e' piú prudente essere pessimisti che ottimisti, perché le cose di questo mondo vanno sempre a rotta di collo."<sup>250</sup>

---

<sup>250</sup> [El arte del profeta es peligroso y es mejor mantenerse al margen. De cualquier manera, cuando se desea pronosticar, es más prudente ser pesimistas que optimistas, porque las cosas en este mundo van siempre de mal en peor] Norberto Bobbio, De Senectute e altri scritti autobiografici, Torino, Einaudi, 1996, p. 12.

## BIBLIOGRAFÍA

### INTRODUCCIÓN

José Fernández Santillán, Filosofía de la democracia, México, UNAM, s.a..

Joseph Weiler, Ulrich Haltern y Franz Mayer, European Democracy and Its Critique. Five Uneasy Pieces, New York, Jean Monnet Center Working Paper, 1995.

Norberto Bobbio, El futuro de la democracia, trad. José Fdz. Santillán, México, FCE, 2ª reimp., 1997.

Norberto Bobbio, Liberalismo y Democracia, trad. de José Fernández Santillán, México, 1998, FCE, 5ª reimp.

Platón, La República, trad. Francisco Larroyo, México, Porrúa, 1993, 555b-569c.

Glosario del sitio oficial de la Unión Europea, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000p.htm#p5>.

### CAPÍTULO I

#### Libros

Amaryllis Verhoeven, The European Union in search of a Democratic and Constitutional Theory, The Hague, Kluwer International Law, 2002.

Deirdre Curtin y Ton Heukels(eds.), Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1994, vol. II.

Jan A. Winter, Deirdre Curtin, Alfred Kellerman y Bruno De Witte, Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate, The Hague, Kluwer Law International, 1996.

Jo Shaw y G. More (eds.), New Legal Dynamics of European Union, Oxford, Clarendon, 1995.

José María Areilza, Sovereignty or managment? The dual character of the EC's supranationalism revisited, New York, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1995.

Joseph Weiler, Ulrich Haltern y Franz Mayer, European Democracy ant its Critique. Five uneasy pieces, New York, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1995.

Jürgen Habermas Aprés l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique, Paris, Fayard, 2000.

Mario Telò (dir.), Démocratie et Construction Européenne, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1995.

Paul Craig y Grainne de Burca, The Evolution of EU Law, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Phillippe Schmitter, Organized Interests and the Europe of 1992, Political Power and Social Change, Washington, AEI, 1991.

Renaud Dehousse, Intégration ou désintégration ? Cinq thèses sur l'incidence de l'intégration européenne sur les structures étatiques, Florence, European University Institute Working Paper, 1996.

Walter Hallstein, Europe in the Making, London, Allen & Unwin, 1972.

### Artículos

Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?", Journal of Common Market Studies, 40(2002), pp. 401-424.

Ernst Ulrich Petersmann, "How can the European Union be constitutionalised? The European Parliament's 1994 proposal for a Constitution of the European Union?", Aussenwirtschaft, 4(1995), pp. 171-220.

Frank Decker "Governance beyond the Nation-State. Reflections on the democratic Deficit of the European Union", Journal of European Public Policy, 9(2002), pp. 256-272.

Jean-Louis Quermonne, « La crise de la démocratie en Europe : le déficit démocratique », Collegium, 1996, núm. 4, pp. 5-16.

Martin Seidel, "Basic aspects of a European constitution", Aussenwirtschaft, 4(1995), pp. 22-34.

Renaud Dehousse, "Constitutional Reform in the European Community: are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?", West European Politics, 118(1995), pp. 118-136.

Renaud Dehousse, "European institutional architecture after Amsterdam: parliamentary system or regulatory structure?", Common Market Law Review, 3(1998), pp. 595-627.

Daniel Wincott, "Does the European Union pervert democracy? Questions of democracy in new constitutionalist thought on the future of Europe", European Law Journal, 4(1998), pp. 411-428.

- Giandomenico Majone, "Europe's democratic déficit: a question of standards", European Law Journal, 4(1998), pp. 5-28.
- James A. Caporaso, "The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or post-modern?", Journal of Common Market Studies, 1996, núm. 34, pp. 29-52.
- Jean-Claude Piris, "After Maastricht, are the Community institutions more efficacious, more democratic and more transparent?", European Law Review, 19(1994), pp. 533-557.
- Neil MacCormick, "Democracy, subsidiarity and citizenship in the 'European Commonwealth'", Law and Philosophy, 16(1997), pp. 331-356.
- Nicolas Moussis, « La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », Revue du marché commun et de l'Union Européenne, 2000, núm 436, pp. 153-159.
- Robert Dahl, "A Democratic Dilemma: system effectiveness versus citizen participation", Political Science Quarterly, 1994, núm. 109, pp. 23-34.

### **Fuentes Primarias**

- Comunidad Europea, Bulletin of the European Communities, 12-1964-70.
- Leo Tindemans "Report to the European Council", Bulletin of the European Communities, Suppl, 1/76.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el Déficit democrático de la Comunidad Europea 17 de junio de 1988, Official Journal of the European Communities, OJC 187/229.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre los Fundamentos Constitucionales de la Unión Europea, 12 de diciembre de 1990, (1991), Official Journal of the European Communities, OJ C 19/65.

### **Sitios de internet**

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000d.htm>

## **CAPÍTULO II**

### **Libros**

- Charles Taylor, Philosophical Arguments, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1995.
- Fritz W. Scharpf, Governing Europe: Effective and Democratic?, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Jürgen Habermas, Droit et démocratie. Entre faits et normes, trad. Rainer Rochlitz y Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997.
- Jürgen Habermas, L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, trad. Marc Buhot De Launay, Paris, Payot, 1978.
- Jürgen Habermas, Más allá del Estado Nacional, trad. Manuel Jiménez Redondo, México, FCE, 2000, 2ª reimp.
- Richard Epstein, Simple Rules for a Complex World, Cambridge Massachussetts, Harvard University Press, 1995.
- Sang-Jin Han (ed.), Habermas and the Korean Debate, Seoul, Seoul National University Press, 1998.
- Seyla Benhabib, ed. Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- Thomas H. Marshall, Social Policy in the Twentieth Century, Londres, Hutchinson, 1975.
- Thomas P. Boje, Bart Van Steenbergem y Sylvia Walby, (eds.), European Societies. Fusion or Fiction?, New York, Routledge, 1999.

## Artículos

- Anthony D. Smith, "National Identities and the Idea of European Unity", International Affairs, 1992, núm. 68, pp. 55-76.
- Dieter Grimm, "Does Europe Needs a Constitution?", European Law Journal, 1(1995), pp. 282-302.
- Ernst Ulrich Petersmann, "Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration", Aussenwirtschaft, 1991, núm. 46, pp.
- Fritz W. Scharpf, "Democratic Policy in Europe", European Law Journal, 2(1996), pp. 136-155.
- Giandomenico Majone, "Europe's 'Democratic Deficit': the Question of Standards", European Law Journal, 4(1998), pp. 5-28.

- James Bohman, “La democracia deliberativa y sus críticos”, Metapolítica, núm. 14, pp. 48-57.
- John Johnson, “Is Talk really cheap? Prompting Conversation between Critical Theory and Rational Choice”, American Political Science Review, 1(1993), pp. 74-86.
- Jürgen Habermas, « Remarks on Dieter Grimm’s ‘Does Europe Need a Constitution ? » », European Law Journal, (3)1995, pp. 303-307.
- Mikhail M. Bakhtin, Speech Genres and Other Late Essays, trad. Vern W. McGee, Austin, University of Texas Press, 1986.
- Oliver Gerstenberg y Charles Sabel, Denationalization and the idea of Democratic Constitutionalism: the case of the European Community, Paper for the 11<sup>th</sup> session of the Law of the European Union, Florence, Academy of European Law, 2000, s.p.
- Patrizia Nanz, « Les voix multiples de l’Europe. Une idée interdiscursive de la sphère publique », Raisons Politiques, 2003, núm. 10, pp. 69-85.
- Tom Burns, Carlos Jaeger, Yves Mény y Patricia Nanz, “European Parliamentary Governance: Transition and Challenge”, Green Paper for EU Parliaments, septiembre 2000, s.l., s.ed., s.p.

### CAPÍTULO III

#### Libros

- Beate Kohler-Koch, Organized Interests and the European Parliament, Seoul, International Political Science Association XVII World Congress, 1997.
- Bernard Manin, The Principles of Representative Government, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Bruno Cautrès y Dominique Reynié, L’Opinion Européenne, Paris, Presses de Sciences-Po, 2000.
- Christian Joerges y Ellen Vos, (eds.), EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, Oxford, Hart Publishing, 1999.
- Christopher Lord, Democracy in the European Union, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.
- Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, eds., Democracy in the European Union – Integration through Deliberation?, London, Routledge, 2000.

- Günter F. Schaefer y Robin H. Pedler (eds.), Shaping European Law Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996.
- Harold D. Lasswell, Democracy Through Public Opinion, s.l. George Banta Publishing Company, 1941.
- Hellen Wallace y William Wallace (eds.), Policy-making in the European Union, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- James Bohman, Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy, Cambridge MA, MIT Press, 1996.
- Joseph H. H. Weiler, The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor? and Other Essays on European Integration, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Jürgen Habermas, La constelación postnacional. Ensayos políticos, Frankfurt, Suhrkamp, 1998.
- Karlheinz Neunreither y Antje Wiener, eds., European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Michelle Cini, ed., European Union Politics, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Phillip Alston (ed.), The EU and Human Rights, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Raino Malnes y Arild Underdal, eds., Rationality and Institutions, Oslo, Universitetsforlaget, 1992.
- Richard Corbett, Francis Jacobs y Michael Shackleton, The European Parliament, 4a ed., London, John Harper, 2000.
- Simon Bromley (ed.), Governing the European Union, London, Sage, 2001.
- Svein S. Andersen y Kjell A. Eliassen, ed., The European Union: How Democratic Is It?, London, Sage, 1996.
- Thomas Banchoff y Mitchell P. Smith (eds.), Legitimacy and the European Union. The Contested Polity, London & New York, Routledge, 1999.

## Artículos

- Alexander Ballmann, David Epstein, Sharyn O'Halloran, "Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union", International Organization, 56(2002), pp. 551-574.
- Christian Joerges y Jürgen Neyer, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology", European Law Journal, 3(1997), pp-274-300.
- Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, "Democracy through Strong Publics in the European Union?", Journal of Common Market Studies, 40 (2002), pp. 401-424.
- Karlheinz Neunreither, "The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments", Government and Opposition, 29(1994), pp. 299-314.
- Karlheinz Neunreither, "Governance without Opposition: The Case of the European Union", Government and Opposition, 33(1998), pp. 419-441.
- Kieran St. C. Bradley, "The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?", European Law Journal, 3(1997), pp. 230-254.
- Morten Egeberg, "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making", Journal of European Public Policy, 6(1999), pp. 456-474
- Morten Egeberg, Günter F. Schaefer y Jarle Trondal, "The Many Faces of EU Committee Governance", West European Politics, 26(2003), pp.19-40.
- Oliver Gerstenberg y Charles F. Sabel, "Directly-Deliberative Polyarchy. An Institutional Ideal for Europe?", <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/gerst-sabel1029.doc>, 2000.
- Olivier Rozenberg e Yves Surel, « Parlements et Union Européenne », Politique Européenne, 2003, núm. 9, pp. 5-29.

#### **FUENTES PRIMARIAS**

Comunidades Europeas, Libro Verde sobre Alimentos, COM-97-176.

Consejo de Europa 87/373/EEC.

Consejo de Europa, Decisión (CE no.404/93).

European Parliament Research Group, MEP 2000 Survey, London, EPRG, 2000:  
[www.lse.ac.uk/Depts/eprg](http://www.lse.ac.uk/Depts/eprg).

## CAPÍTULO IV

### LIBROS

Dominique Wolton, La dernière utopie, Paris, Flammarion, 1993.

Fritz Scharpf, Governing in Europe, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Harold D. Lasswell, Democracy Through Public Opinion, s.l., George Bonta Publishing Company, 1941.

James Bohman, Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy, Cambridge, MIT Press, 1996.

Jorge M. Valadez, Deliberative Democracy. Political Legitimacy and Self Determination in Multicultural Societies, Oxford, Westview Press, 2001.

José Ma. De Areilza Carvajal, El Principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1996.

Joshua Cohen, "Deliberation and Democratic Legitimacy" en B. James y R. William, eds., Deliberative Democracy, Cambridge, MIT Press, 1999, pp. 74-75.

Jürgen Habermas, Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Cambridge, The MIT Press, 1996.

M. Saward, The Terms of Democracy, s.l., Polity Press, 1998.

Mark Warren, Democracy and Association, Princeton, Princeton University Press, 2000.

Phillippe de Schoutheete, The Case for Europe. Unity, Diversity and Democracy in the European Union, trad. Andrew Butler, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

Ramón Tamames, La Unión Europea, Madrid, Alianza Editorial, 3ª ed. revisada y ampliada, 1996.

Will Kymlicka, Contemporary Political Philosophy, Oxford, Oxford University Press, 2ª ed., 2002.

### Artículos

Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach", Journal of Common Market Studies, 31(1993), p. 42.

Bernard Mann, "On Legitimacy and Political Deliberation", Political Theory, 15(1987), p. 352

- Erik Eriksen, "The Question of Deliberative Supranationalism in the EU", ARENA Working Papers, no. 4, 1999.
- Francis Fukuyama, "Social Capital and the Global Economy", Foreign Affairs, 1995, no. 74 sept-oct., 1995, p. 103-116.
- Graine de Búrca, "The drafting of the European Union Charter of fundamental rights", European Law Review, 2001, núm.2, p. 129-142.
- Jeannette Mak, "Dialogue and Deliberation as Informal Ways to Enhance Legitimacy in the EU?", Paper presented to the ECPR Joint Sessions, Copenhagen, April 2000.
- John S. Dryzek, "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy", Political Theory, 29(2001), p. 648-661.
- Jos de Beus, A European Public Sphere, documento de trabajo del panel "The European Union and Democratic Theory", 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29-September 1, 2002.
- Joseph Weiler, U. Haltern y F. Mayer, "European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces", European University Institute Working Paper No. 95/11, Robert Schuman Center, Florencia, 1995, pp. 24-33.
- Joshua Cohen, "The Economic Basis of Deliberative Democracy", Social Philosophy and Policy, 1989, núm. 3, p. 33.
- Jürgen Habermas, "Comment on the Paper by Dieter Grimm: Does Europe Need a Constitution?", European Law Journal, 3(1995), pp. 303-307.
- Maciej Bartkowski, "Emergence of a European Deliberative Polity", Rubikon, 2001, s.n., pp. 1-17.
- Paul Magnette, "In the Name of Simplification. Constitutional Rhetoric in the Convention on the Future of Europe", Bruselas, Institut d'études européennes, 2003, p. 13-14. Documento de Trabajo. pp. 1-32
- Seyla Benhabib, "Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy", Constellations, 1994, núm. 1, p. 20-32.
- Simon Hix, "The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival", Journal of European Public Policy, 1998, núm. 1, pp. 38-65.
- Thomas Risse, "How Do We Know a European Public Sphere When We See One? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators", Florence, European University Institute, 2002. Documento de trabajo preparado para el Seminario "Europeanization and the Public Sphere", Febrero 20-21, 2002.

Thomas Risse, "Is Transnational Deliberation Possible in Europe?", Paper prepared for the Conference 'Ideas, Discourse and European Integration', Harvard University, May 11-22, 2001.

Ver Paul Craig, "Constitutions, Constitutionalism and the European Union", European Law Journal, 2(2001), pp. 125-150.

Yves Mény, "The Achievements of the Convention", Journal of Democracy, 14(2003), pp. 57-70.

#### **SITIOS DE INTERNET**

Comisión Europea: [http://europa.eu.int/comm/justice-home/unit/charte/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/justice-home/unit/charte/index_en.html)

Parlamento Europeo: [http://www.europarl.eu.int/charte/civil/civil0\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/charte/civil/civil0_en.htm)

Consejo de Europa: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en>

Convention Européenne, « Points principaux du rapport du Groupe de travail 'Parlements Nationaux' présenté à la Convention européenne», Bruselas, 28 y 29 de octubre 2002, en <http://european-convention.eu.int>

[http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/index\\_ex.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_ex.htm)

[http://european-convention.eu.int/doc\\_wg.asp?lang=EN](http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=EN)

[http://www.euronews.net/create\\_html.php?page=accueil\\_info](http://www.euronews.net/create_html.php?page=accueil_info)

#### **Diarios**

Correio da Manha (Portugal);

Der Spiegel (Alemania);

El Pais (España);

Il Corriere della Sera (Italia);

Irish Times (Irlanda);

Kurier (Austria)

La Repubblica (Italia);

Le Monde (Francia);

The Guardian (Inglaterra);

**FUENTES OFICIALES**

Commission to Apply Charter of Fundamental Rights, European Report, March 14, 2001.

Convention Européenne, “Note sur les méthodes de travail”, CONV 9/2/02, Bruselas, 26 de marzo 2002.

Eurobarómetro No. 142/2 elaborado por la agencia Taylor Nelson y Gallup Europe a petición de la Secretaría General de la Comisión Europea (Dirección General de Prensa y Comunicación de la Comisión Europea, Convention on the Future of Europe – Wave 2. Fieldwork 22nd September – 3rd October 2003, s.l., noviembre 2003., pp. 5-71.

Europa, Preguntas y Respuestas. Orígenes, Funcionamiento y Objetivos de la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.

European Union, “Procedure and Calendar for Charter of Fundamental Rights, European Report, July 21, 1999.

**CAPÍTULO V****Libros**

Alan Butt Phillip, Pressure Groups in the European Community, London, University Association for Contemporary Studies, 1985.

Christopher Lord, Democracy in the European Union, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

Desmond Dinan, Ever Closer Union? An Introduction to European Integration, Basingstoke, Macmillan, 1994.

Eric Neveu, Une société de communication ?, Paris, Montchrestien, 1997.

Eric Oddvar Eriksen y John Eric Fossum, eds., Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?, London, Routledge, 2000.

F. M. Bindi, The role of Eurogroups in the EU decision-making process, Florence, European University Institute, 1994.

- Fritz Scharpf, Governing Europe: Effective and Democratic, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Hellen Wallace y A.R. Young, (eds.), Participation and Policy-Making in the European Union, Clarendon, Oxford, 1997.
- Jacques Lenoble y Nicole Dewandre (dirs.), L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie, Paris, Esprit, 1992.
- James Anderson (ed.), Transnational Democracy, London, Routledge, 2001.
- Jean-Claude Boual, dir., Vers une société civile européenne ?, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1999.
- Jean-Louis Quermonne, Le système politique de l'Union européenne, Paris, Montchrestien, 2001.
- Joseph H.H. Weiler, The Constitution of Europe: 'Do the new clothes have an emperor?' and Other Essays on European Integration, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Justin Greenwood, Jurgen R. Grote, Karsten Ronit, (eds.), Organized Interests and the European Community, London, Sage, 1992.
- M. Van Schendelen (ed.), National Public and Private EC Lobbying, Aldershot, Dartmouth, 1993.
- Martin Rhodes, The Future of European welfare. A new social contract?, London, 1997.
- Massimo Rocella y Tiziano Treu, Diritto del lavoro della Comunità Europea, Padova, 1995.
- Paul Magnette, La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999.
- Philippe C. Schmitter, How to Democratize the European Union...and Why Bother?, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
- Pierre Bourdieu, Acts of Resistance: Against the New Myths of Our Time, Cambridge, Polity Press, 1998.
- Sonia Mazey y Jeremy Richardson, (eds.), Lobbying in the European Community, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- Stanley Budd y Alun Jones, The European Community, A Guide to the Maze, London, Kogan Page, 1989.
- Svein S. Andersen y Kjell A. Eliassen, The European Union: How Democratic Is It?, London, Sage, 1996.

Thomas Humprey Marshall, Citizenship and Social Class, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

Will Kymlicka, Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights, Oxford, Oxford University Press, 1995.

### **Artículos**

Adelina Adinolfi, “Admissibility of action for annulment by social partners and sufficient representativity of European agreements”, European Law Review, 25(2000), pp. 165-177.

Arendt Lijpharts, “Consociational Democracies”, World Politics, 21(1969), pp. 34-48.

Arendt Lijpharts, “Consociational Theory, Problems, Prospects: A Reply”, Comparative Politics, 13(1981), pp. 355-360.

Arendt Lijpharts, World Politics, 21(1969), pp. 207-225

Catherine Barnard, “The Social Partners and the Governance Agenda”, European Law Journal, 8, (1), pp. 80-101.

Fritz Scharpf, “Democratic Policy in Europe”, European Law Journal, 2(1996), pp. 136-155 .

Julien Weisbein, « Sociogenèse de la ‘société civile européenne’ », Raisons Politiques, 2003, núm. 10, pp. 125-137.

Lammy Betten, “The Democratic Deficit of Participatory Democracy in Community Social Policy”, en European Law Review, 23(1998), pp. 20-36.

Paul Magnette, European Governance and Civic Participation: Can the European Union be Politicised?, Jean Monnet Working Paper “Mountain of Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, 6/01.

Philipp Steinberg, Agencies, Co-regulation and comitology – and what about politics?, Jean Monnet Working Paper 6/01, p. 140.

Ruud Koopmans y Jessica Erbe, “Towards a European public sphere? Vertical and horizontal dimensions of Europeanised political communication”, documento presentado en la conferencia internacional “Europeanisation of public spheres? Political mobilization, public communication, and the European Union”, 20-22 de Junio de 2003, Berlin, WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), 2003.

Silviu Mihai, “Liberalism and Deliberative Democracy. The Archaeology of some Concepts”, Rubikon, s.n., 2002, pp. 1-7.

- Stephen Gill “European Governance and New Constitutionalism: EMU and Alternatives to Disciplinary Neo-Liberalism in Europe”, New Political Economy, 1(1998), pp. 118-137.
- Stijn Smismans, « 'Civil Society' in European Institutional Discourses », Cahiers européens de Sciences Po, 2002, núm. 4, pp. 11-22.
- Svein Andersen y Kjell Eliassen, “European Community Lobbying”, European Journal of Political Research, 1991, núm. 20, pp. 173-187.
- Ulrich Preuss, “Problems of a Concept of European Citizenship”, European Law Journal, 3(1995), pp. 267-281.

### Sitios de internet

- Bo Vesterdorf, President of the Court of First Instance, Proceedings of the Court of First Instance in 1998, s.l., pp. 20 y 21, en <http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/rapport/pei/tp1998.pdf>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, Bruselas, 27 de julio de 2001, COM(2001)428 final, p.16: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf).
- Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, Bruselas, 27 de julio de 2001, COM(2001)428 final, p.19: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf).
- Council Directive 1999/70/EC “concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE y CEEP, del 28 de junio de 1999 en <http://europa.eu.int/infonet/library/i/199970ce/en.htm>).
- Council Directive 2000/79/EC, en [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_302/l\\_30220001201en00570060.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_302/l_30220001201en00570060.pdf).
- Council Directive 97/81/EC “concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC”, del 15 de diciembre de 1997, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10416.htm>)
- Council Directive 99/63/EC, en [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_014/l\\_01420000120en00290035.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_014/l_01420000120en00290035.pdf))
- European Commission, Brussels, September 1999, en [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jul/socdial\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/socdial_en.pdf) .

- European Commission, Communication from the Commission concerning the Application of the Agreement on Social Policy, COM (93) 600 final, en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9601/p103200.htm>.
- Forum Permanent de la Société Civile, Fiche No.1 adressé par le Forum Permanent de la Société Civile aux membres de la Convention, Bruselas, 20 marzo 2002, pp.1-3. (<http://www.forum-civil-society.org/en-en/>).
- Forum Permanent de la Société Civile, Projet de Charte des citoyennes et citoyens européens, Bruselas, 7 de enero de 2000, CHARTE 4104/00, CONTRIB 4, art. 4 : [http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con4fr\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con4fr_fr.pdf).
- [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/lobbies/communication/groupint\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/communication/groupint_fr.htm).
- <http://magage.noos.fr/xeuosite/Chap1f/FPSC.htm> .
- [http://www.ceep.org/fr/about/ceep\\_structure.htm](http://www.ceep.org/fr/about/ceep_structure.htm)
- [http://www.etuc.org/fr/surlaCES/Statuts\\_FR.pdf](http://www.etuc.org/fr/surlaCES/Statuts_FR.pdf) .
- <http://www.unice.org/content/Default.asp?PageID=78>
- Parental Leave, Council Directive 96/34/EC “concerning the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEP and the ETUC”, del 3 de junio de 1996, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10911.htm>)
- Sitio oficial del Foro Permanente de la Sociedad Civil <http://www.forum-civil-society.org/en-en/>
- UEAPME v. Council, Court of First Instance, case T135/96, 1998 I.R.L.R. 602 (<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/rapport/pei/tp1998.pdf>).

## **Fuentes primarias**

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

## **CONCLUSIÓN**

### **Libros**

- Amaryillis Verhoeven, The European Union in search of a Democratic and Constitutional Theory, The Hague, Kluwer International Law, 2002.
- Club de Florence, Europe : L’Impossible statu quo, Paris, Stock, 1996.
- Dominique Wolton, La dernière utopie, Paris, Flammarion, 1993, p. 177.
- Norberto Bobbio, Estado, gobierno, y sociedad. Por una teoría general de la política, trad. José Fernández Santillán, México, FCE, 2ª reimp., 1992.

- Phillippe de Schoutheete, The Case for Europe. Unity, Diversity and Democracy in the European Union, trad. Andrew Butler, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.**
- Ulrike Rüb, European Governance. Views from the UK on democracy, participation and policy-making in the EU, London, The Federal Trust, 2002.**

### **Artículos**

- Andrew Moravcsik, « Le mythe du déficit démocratique européen », Raisons Politiques, 2003, núm. 10, pp. 87-106.**
- Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, “Democracy through Strong Publics in the European Union?”, Journal of Common Market Studies, 40(2002), pp. 401-424.**
- Laura Cram, “Olvidamos recordar, hacia un sentimiento de europeísmo”, Foro Internacional, 42(2002), pp.268-280.**