

José Ignacio Torreblanca

# ¿Quién gobierna en Europa?

RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA, RECUPERAR A LA CIUDADANÍA



COLECCIÓN ALTERNATIVAS

DISEÑO DE COLECCIÓN: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO  
ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: JACOBO PÉREZ-ENCISO

© JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA, 2014

© FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, 2014  
ZURBANO, 29. 3ª IZDA.  
28010 MADRID  
TEL. 91 319 98 60  
FAX 91 319 22 98  
WWW.FALTERNATIVAS.ORG

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2014  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TEL. 91 532 05 04  
FAX 91 532 43 34  
WWW.CATARATA.ORG

¿QUIÉN GOBIERNA EN EUROPA?  
RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA, RECUPERAR A LA CIUDADANÍA

ISBN: 978-84-8319-913-8  
DEPÓSITO LEGAL: M-14.039-2014  
IBIC: 1QFE/JPHV

ESTE MATERIAL HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

DEDICADO A PEPE Y A CARMEN, A RAFA Y A  
MARI. SU GENERACIÓN CONSTRUYÓ, CON  
MUCHO ESFUERZO, EL PAÍS EN EL QUE CRECÍ.  
AHORA SOLO NOS QUEDA DEJÁRSELO A SUS  
NIETOS EN CONDICIONES PARECIDAS.



# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 7

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO 1. EUROPA DE MIS PECADOS 27

CAPÍTULO 2. LOS PECADOS DE EUROPA 46

CAPÍTULO 3. DEL GOBIERNO TECNOCRÁTICO DE LA UNIÓN 63

CAPÍTULO 4. ZOMBIS Y MUTANTES 81

CAPÍTULO 5. CONFLICTOS DE PODER 96

CAPÍTULO 6. LA GRAN DIVERGENCIA 112

CAPÍTULO 7. EUROFOBIA 127

CAPÍTULO 8. REINVENTAR EUROPA 147

EPÍLOGO. POR UN EUROPEÍSMO CRÍTICO 164

BIBLIOGRAFÍA 169

## AGRADECIMIENTOS

Este libro trata de un problema incómodo, que no deberíamos tener que solucionar, ni siquiera enfrentar. Habla de cómo se ha complicado la relación entre la democracia y el proyecto de integración europeo a raíz de la crisis del euro. Se trata, casi, de una contradicción en sus propios términos pues toda la lógica del proceso de integración europeo está dirigida a asegurar la prosperidad y libertad de los europeos. Formular un “malestar democrático” con la Unión Europea (UE) es algo que por naturaleza chirría, como una cancela oxidada. Especialmente en un país como España, donde la integración europea es indistinguible de nuestra identidad nacional y proyecto colectivo, mostrar dudas sobre Europa o hacer un planteamiento crítico sobre su funcionamiento, se antoja a veces como una imperdonable herejía.

*Eppur si move* intento demostrar aquí. Y si se mueve es porque, como ha señalado mi colega y amigo José M. de Areilza (2012) en una feliz construcción llamada “Historia

de dos ciudades”, la UE, que durante tanto tiempo ha ofrecido una solución tan brillante como inédita al problema de la viabilidad de los Estados-nación, se ha convertido en un problema en sí mismo que es el que ahora nos toca solucionar. La historia de la primera ciudad es la de una solución a un problema: el de gestionar las interdependencias económicas entre los Estados. Pero la historia de la otra ciudad, la que estamos escribiendo ahora, es la que refleja que en el proceso de solucionar ese problema nos hemos encontrado con un problema cuya solución desconocemos: el de cómo organizar las interdependencias entre democracias que comparten soberanía de tal manera que tanto el proceso como el resultado sean democráticos.

Pero la dificultad no acaba ahí. Como ha señalado otro admirado amigo, Andrés Ortega, el problema europeo ha reabierto de forma inesperada el problema de la democracia en casa (Ortega, 2014a). Nuestras democracias ya adolecían de un gran número de problemas, desde la partidocracia a la crisis de representatividad pasando por las dificultades de operar autónomamente en una economía globalizada, pero jamás habíamos sospechado que una crisis como la de 2008 iba a sacudir su legitimidad de forma tan severa. De hecho, la sacudida ha sido doble. Por un lado, las democracias nacionales se han mostrado inermes ante los mercados financieros, lo cual ha hecho reaparecer los debates sobre Estado y mercado que muchos, especialmente en la socialdemocracia, consideraban superados mediante la llamada “Tercera Vía” diseñada por Anthony Giddens (1998) y ensayada por Tony Blair en el Reino Unido. Por otro, a raíz de la crisis,



la integración europea, que en principio debería ofrecer a los Estados miembros la recuperación de la soberanía perdida en el ámbito estrictamente nacional, ha entrado en las democracias nacionales como un elefante en una cacharrería, arrasando con todas las líneas rojas cuidadosamente establecidas durante décadas.

En esa doble combinación, en una economía globalizada e integrada en una unión monetaria, de una crisis existencial como la crisis del euro y de una crisis, también muy profunda, de la democracia representativa, es donde el europeísmo tradicional se nos ha quebrado. El modelo de "paternalismo benevolente" (Innerarity, 2014: 7) que ha regido la integración europea hasta ahora está agotado: por honestidad y por responsabilidad personal, aunque sea una tarea incómoda, tenemos que acometer la tarea de recomponer los platos rotos y ofrecer a la ciudadanía un horizonte de futuro. De lo contrario, el proceso de integración naufragará.

Si este libro, que en un mundo ideal no debería tener que escribirse, finalmente se ha escrito ha sido gracias al constante aliento de Belén Barreiro, directora del Laboratorio de la Fundación Alternativas, y de Joaquín Estefanía, director del *Informe sobre la Democracia en España* que dicha institución lleva publicando desde el año 2008. Durante los dos últimos años he colaborado en el *Informe* auditando la calidad democrática de la política europea de España y de las políticas de la UE. Dicha colaboración me ha ofrecido una magnífica oportunidad para plasmar, ensayar y contrastar mis ideas sobre la cuestión, por lo que les quedo sumamente agradecido. Tanto Belén como Joaquín son un modelo de rigor profesional y generosidad

personal: dos cualidades que siempre hay que celebrar, máxime cuando van juntas.

Si he ido más allá de esos dos informes es gracias a la perseverancia de mi editora, Arantza Chivite, del eficaz trabajo de ayudante de investigación de José Piquer, a la confluencia de varias circunstancias profesionales: mi docencia en la UNED, precisamente en la asignatura "Sistema Político de la Unión Europea"; mi trabajo como investigador en el programa "Reinvention of Europe" del European Council on Foreign Relations, un instituto independiente donde investigo sobre temas europeos desde el año 2007; y mi trabajo como columnista habitual y bloguero en el diario *El País*, con el cual colaboro desde el año 2008. También debo mucho a los miembros del Círculo Cívico de Opinión, y especialmente a su presidente, José Luis García-Delgado, con quienes he tenido la oportunidad de discutir en varias ocasiones el problema de la desafección democrática en España y con la UE. Cada una de estas instituciones ejerce, a su manera, una presión confluyente en la misma dirección que agradezco sobremanera pues me permite dialogar alternativamente con alumnos, colegas y lectores. Ese continuo cambio de perspectiva supone un desafío intelectual, pero también un regalo de primera magnitud que me mantiene con los cinco sentidos volcados en captar los matices de la realidad que se desarrolla ante nosotros.

De todo ello salen los ocho capítulos que presento a continuación. En ellos hablo de cómo la tradicional indiferencia española hacia la UE se ha trastocado en enfado, amargura o escepticismo; de cómo la UE ha traspasado algunas líneas rojas democráticas clave; de cómo la crisis

del euro ha impuesto un modo de gestión político basado en la tecnocracia; de hasta qué punto la crisis ha alterado el normal funcionamiento de las instituciones europeas, creando conflictos de legitimidad entre ellas, y entre ellas y los Estados; de cómo la UE se ha fragmentado geográfica y políticamente; de la pérdida del apoyo popular y del auge de los eurófobos; y, por último, de la necesidad de reinventar Europa para que sirva a sus ciudadanos.

Los ocho capítulos son ocho “fogonazos democráticos” que captan, como en una instantánea, todos los momentos en los que a lo largo de la crisis del euro mi sexto sentido politológico y ciudadano ha detectado una anomalía, algo que no funcionaba correctamente, un déficit en la participación o en los procedimientos o un proceso que se apartaba de la trayectoria esperada. Tras el deslumbramiento, he intentado filtrar esos fogonazos por el paso del tiempo y la reflexión. Aquí les presento el resultado. Como ciudadanos no solo tienen la última palabra, sino algo más precioso aún: la voluntad democrática, que es la herramienta de cambio más poderosa que existe.

*Madrid, 30 de abril de 2014*



## INTRODUCCIÓN

Era noviembre, el 19 para ser más exactos, y es seguro que todos los allí presentes sentían una pesada carga sobre sus hombros. Para un funeral tendemos a imaginar una mañana fría y brumosa, pero dicen las crónicas que eran las tres de la tarde, así que el ambiente era más el de un atardecer de otoño de 1863. Todo el mundo esperaba que el presidente pronunciara un largo discurso. La ocasión, desde luego que lo merecía: se conmemoraba un gran acontecimiento, de esos que dejan una profunda impronta en la conciencia colectiva. Pero no fue un largo discurso: su predecesor, Edward Everett, un afamado diplomático y académico considerado el mejor orador de la época, consumió más de dos horas en pronunciar un discurso de 13.609 palabras. En contraste, Lincoln despachó el asunto en diez oraciones y menos de 300 palabras. De esas, solo diez bastaron para definir la democracia de una manera que perduraría hasta nuestros días: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” es todavía hoy el principio rector de

la democracia francesa, consagrado tal cual en el artículo 2 del título primero de la Constitución de la V República, significativamente titulado "De la Soberanía"<sup>1</sup>.

Tribus, pueblos, naciones, imperios; desde la noche de los tiempos, las guerras han forjado la identidad de las colectividades humanas. De hecho, nuestros contemporáneos sistemas de bienestar se remontan a la necesidad de compensar a las viudas y huérfanos de los que murieron en combate en nombre de los demás (Skocpol, 1995). Para las democracias donde, al contrario que en otros sistemas políticos, es el individuo y no el monarca, el Estado, una elite o una clase social determinada el que está en el centro de la vida cívica, la guerra ha sido la institución igualadora de la ciudadanía por antonomasia y la muerte en combate el más trágico y a la vez bello ejemplo de cómo el sentido de pertenencia a un colectivo y la identificación con unos principios y valores pueden llevar a un ciudadano a aceptar el sacrificio máximo de entregar su vida a cambio de la libertad de los demás.

No es de extrañar por tanto que el género de la oración fúnebre se haya situado en la cúspide de la retórica política: en el reconocimiento a los muertos se reconoce también el grupo y se forja su identidad. En esa difícilísima tarea de honrar a los muertos en nombre de la cosa pública (*res publica*, República), hay dos discursos magistrales: el de Pericles y el de Lincoln. Los dos son algo más que emocionantes: además de ser absolutamente contemporáneos, de tal manera que cualquier ciudadano de a pie de una democracia actual puede sentirse identificado con ellos, son definitorios de lo que es una democracia, el sistema de valores que pretende representar y el papel de los ciudadanos en ella.

Con el tiempo, los dos se han convertido en los discursos donde se sientan las bases intelectuales y emocionales del pensamiento democrático.

Pericles define en el 431 a.C., nada menos que hace casi 2.500 años, la democracia de forma ejemplar como el sistema donde “la administración se ejerce en favor de la mayoría, y no de unos pocos”, donde los ciudadanos son iguales ante la ley, los poderes públicos están sujetos a normas y rige el principio de mérito y no de origen social en el acceso a los cargos públicos. Pero si algo llama poderosamente la atención es la dimensión deliberativa o participativa de la democracia: “Somos nosotros mismos los que deliberamos y decidimos conforme a derecho sobre la cosa pública”, dice Pericles, “pues no creemos que lo que perjudica a la acción sea el debate, sino precisamente el no dejarse instruir por la discusión antes de llevar a cabo lo que hay que hacer”. En la visión de Pericles, la democracia no es solo la eficacia utilitarista de conseguir el bien de la mayoría, algo que, al menos en teoría, el despotismo ilustrado podría alcanzar, sino alcanzar ese bien de una forma que incluya a los ciudadanos. “Somos los únicos que tenemos más por inútil que por tranquila a la persona que no participa en las tareas de la comunidad”, dice Pericles<sup>2</sup>.

¿Por qué recordar a Pericles y a Lincoln en el contexto de la UE? Porque la democracia, recordemos, solo ha existido en dos niveles: la polis griega, es decir, la ciudad, y el Estado-nación contemporáneo. Tanto la democracia directa, típica de la primera, como la democracia representativa, típica de la segunda, están hoy puestas en cuestión. El tamaño de los Estados-nación ha sido siempre un gran obstáculo para la democracia directa, que requiere proximidad y

confianza entre los ciudadanos. Hoy, cuando vivimos una crisis de representatividad, intentamos volver a las instituciones de participación directa. Desde la asamblea a la ciberdemocracia, pasando por el referéndum, el empeño es el mismo: lograr una mejor participación y acceso al sistema político. Los principios y valores viajan bien por la historia, pero no así los diseños institucionales. La complejidad lo hace difícil, casi imposible, pero no renunciamos a ello: sabemos, desde Pericles, que la democracia, para ser tal, requiere un espacio público donde ciudadanos libres deliberen acerca de su futuro.

Algo parecido le pasa a la democracia representativa, al gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo que formulara Lincoln. Elegimos representantes, sí, pero sentimos que no nos representan correctamente. El sentido último de las elecciones, municipales, autonómicas, nacionales o europeas, es elegir a los que gobernarán y legislarán en nuestro nombre. Nuestro voto, expresión última de la soberanía de una nación y de la igualdad entre sus ciudadanos, tiene una doble función retrospectiva y prospectiva: premiar o castigar a los que nos han gobernado y designar a los que nos gobernarán, señalándoles cómo queremos que nos gobiernen. Ello requiere que existan alternativas y que los que gobiernen puedan llevarlas a cabo. Pero si como hemos experimentado y experimentamos de forma creciente en los últimos años, las alternativas no existen, se difuminan o simplemente son inviables, entonces la democracia pierde su sentido.

Echar a los malos gobernantes está bien, es el gran avance histórico que ha supuesto la democracia frente a las monarquías de derecho divino o las dictaduras vitalicias.



Pero lograr que se gobierne al servicio de la mayoría es lo que da sentido último a la democracia. Desgraciadamente, lo que nos ha pasado en los últimos años en Europa es que ese vínculo se ha roto. Democracia y eficacia siempre han estado y estarán en tensión, máxime en sociedades técnicamente complejas e interdependientes entre ellas, y entre ellas y unos mercados globales (Dahl, 1994). Pero como ha señalado Dani Rodrik (2011) en su célebre “trilema de la globalización”, si esa interdependencia vacía la democracia en el ámbito nacional, privando a la ciudadanía de la capacidad real de decidir sobre su futuro, entonces solo hay dos alternativas: una, reconstruir la democracia a una escala superior, donde las decisiones vuelvan a ser a la vez eficaces y legítimas en tanto en cuanto representen y beneficien a una mayoría; dos, restaurar la democracia en el ámbito nacional, lo que supone limitar al máximo la interdependencia y, por tanto, deshacer la integración europea.

La primera opción es la sostenida por los federalistas europeos (Verhofstadt, 2006): es hora, dicen, de abandonar ese viejo cascarón inútil en el que se ha convertido el Estado-nación y adentrarse sin miedo en la senda de la democracia supranacional. Los Estados Unidos de Europa exigen un salto al vacío, el coraje de un Alexander Hamilton y la visión de elites y ciudadanos aunados por un sueño cosmopolita. Solo diluyéndose en una entidad superior recuperarán los pueblos de Europa la soberanía perdida frente a potencias globales (Rusia, China, EE UU) y mercados globalizados: unirse o perecer, en definitiva.

La segunda opción es la de los populismos eurófobos, tan ejemplarmente representados por las fuerzas políticas que han aparecido por toda Europa al calor de las elecciones

europas de 2014. Pese a las divergencias entre las derechas y extremas derechas populistas de Europa Occidental, Central y Oriental, a todos ellos les une un mismo programa: acabar con el euro, volver a la moneda nacional, recuperar la soberanía perdida y la identidad nacional, levantar barreras a la inmigración y expulsar a los inmigrantes que no se integren y que no acepten los valores europeos tal y como los entienden ellos (Leonard y Torreblanca, 2014).

Son dos saltos al vacío paralelos, aunque en direcciones contrarias. Aunque sus contornos parecen desdibujados, uno nos lleva a un pasado que muchos recuerdan y hasta añoran. Pero es un pasado construido, más emocional que real. A poco que reflexionamos sobre él y los contornos se vuelvan a redibujar, la idealización se viene abajo pues no hay un tiempo más democrático ni más próspero en nuestros pasados como Estados-nación. No parece desde luego una opción racional: si estuvimos en ese pasado y huimos de él, por algo sería.

El segundo, por el contrario, nos lleva a un futuro del cual desconocemos casi todo. Porque, seamos sinceros, no sabemos qué aspecto tiene una democracia supranacional. No está en nuestros libros de texto ni manuales de ciencia política y no tenemos todavía una oración fúnebre como la de Pericles o Lincoln donde los ciudadanos europeos se puedan reconocer y emocionar. Bueno, en realidad sí la tenemos, y de hecho es bastante impresionante: “Europa no se construyó y hubo la guerra”, dice la Declaración Schuman<sup>3</sup>. El problema es que esa declaración solo parece conmover a una minoría cosmopolita aparentemente incapaz de trasladar esa visión sobre la necesidad existencial del proyecto europeo a una ciudadanía cuyas identidades y expectativas

siguen fijadas territorialmente en el ámbito del Estado-nación.

Hasta ahora, la UE ha gestionado de forma exitosa tanto la reconciliación entre los europeos después de dos guerras mundiales, en realidad una única y larga guerra civil europea, como su interdependencia económica. No es poco: vayan a Asia y verán cómo chinos, japoneses, coreanos y filipinos están atascados en el mismo sitio donde estábamos nosotros en 1914, hace ahora cien años, intentando contener las rivalidades geopolíticas que se derivan de las interdependencias económicas. Pero ¿es la reconciliación y la gestión de la interdependencia entre Estados-nación un proyecto identitario lo suficientemente fuerte como para constituir una comunidad democrática que se quiera gobernar a sí misma por el principio de la mayoría? No sabemos qué pensarían Pericles y Lincoln, pero seguramente les sorprendería el empeño. Quizá acordarían con Tony Judt (2013) que el drama último del proyecto europeo es que es un proyecto tan bello y necesario como, al ir contra la Historia, irrealizable en la práctica.

Europa vive pues atrapada entre esos dos saltos: el salto al pasado, que desgraciadamente parece posible, aunque indeseable, y el salto al futuro, que a muchos nos parece deseable aunque imposible. En la tierra de nadie entre esas opciones es en la que transcurre el juego político europeo tal y como lo vivimos hoy y el desafío democrático que enfrentamos. A la espera del salto al vacío o de la llegada de los bárbaros, provengan de dentro o de fuera (¿quiénes llegarán antes?), nos encontramos presos de la incertidumbre y de la complejidad.