

SIEDENTOP, Larry: «*La democracia en Europa*», Siglo XXI de España ed., Madrid, 2001, 279 págs. (traducción de la edición inglesa de 2000, con prólogo de J. ELLIOT).

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (*)

1. El profesor de Pensamiento Político de la Universidad de Oxford, Larry Siedentop, ha publicado una importante obra sobre una materia llena de interés: la democracia en la Unión Europea. El mes de marzo de 2002 comenzaron los trabajos la Convención sobre el futuro de Europa, encargada por los Consejos Europeos de Niza y Laeken de preparar la reforma de los tratados que se abordará el próximo 2004.

La Declaración sobre el futuro de la Unión Europea aprobada en diciembre de 2001 en Laeken sostiene que «la Unión debe llegar a ser más democrática, transparente y eficaz», y se plantea «cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales». Con este documento se da el punto de arranque oficial del gran debate sobre el futuro de la Unión auspiciado por el Tratado de Niza. El tema de la obra que comentamos no puede ser, por tanto, de mayor actualidad.

(*) Letrado de las Cortes Generales. Secretario General Adjunto del Congreso de los Diputados.

2. El objetivo del profesor Siedentop es, precisamente, contribuir a ese debate, no tanto mediante la formulación de supuestas fórmulas mágicas, que nadie tiene, cuanto de suscitar la discusión misma. Lo que ha intentado hacer es «formular al menos algunas de las preguntas más difíciles, sugerir *en qué* deberíamos estar pensando en vez de lo que deberíamos pensar» (p. 257). Para ello, el autor no duda en realizar afirmaciones osadas y polémicas en un conjunto «vivaz y provocador», por usar los términos utilizados en el breve pero sugestivo prólogo del prestigioso profesor Elliot (p. XIII).

El propio Siedentop indica que «se trata de una obra compuesta de reflexiones y, espero, provocaciones a la discusión» (p. XVII).

No estamos, por tanto, ante una exposición de los orígenes y desarrollo de la Unión Europea, ni ante un análisis de las instituciones comunitarias; ni tampoco se trata de una obra de teoría política o de teoría de las ideas al menos en la concepción sistemática que generalmente damos a esta expresión. Por el contrario, se trata de un ensayo de pensamiento político, en el que el autor expone sus opiniones sobre todos los asuntos planteados. Podríamos decir que su estilo recuerda, *servata distantia*, el de obras de dos de sus maestros, Tocqueville e Isaiah Berlin, a quienes cita reiteradamente en la obra (véase en páginas 7-11, 104, 121; y 220-221, 222, 226-227 respectivamente).

Como en el caso de éstos, el rigor y la seriedad expositiva no impiden la claridad, fluidez y hasta amenidad del relato. Como ellos, aborda los aspectos más diversos, desde el significado de la democracia moderna (p. 52 ss.) o del mercado global (p. 167 ss.) hasta las relaciones de Europa con Estados Unidos (p. 189 ss.) o con el Islam (p. 209 ss.). Pero el núcleo de sus reflexiones lo constituye la construcción de la Unión Europea y las diferentes perspectivas sobre ésta, y a ello dedicaremos el resto de nuestra exposición.

3. Podríamos decir que el profesor de Oxford se sitúa en una posición de europeísmo moderado, alejado tanto del extremismo euroescéptico de muchos de sus compatriotas como de los intentos acelerados de construir una Europa federal. No descarta que una larga evolución pueda desembocar en una solución de este tipo. Más aún, pondera los valores de esta forma de organización política (descentralización, limitación de poder, imperio de la ley),

que considera preferible al centralismo burocrático que, a su juicio, domina la actual organización comunitaria (p. 117 ss.); pero, llama la atención sobre los riesgos de un federalismo prematuro en Europa, que convierta ésta «en poco más de una máscara para un Estado superunitario» (p. 254).

La conclusión final de Siedentop es que la pretensión de cambiar las políticas nacionales demasiado rápidamente, sometiéndolas a un gobierno central único, puede destruir aquéllas. El objetivo federal puede tener éxito y ser adecuado, pero sólo si es gradual y si hay consenso sobre las áreas de decisión del centro y de la periferia. Ese consenso, en su opinión, no existe hoy, sino que se trata de una tarea probablemente de generaciones. En suma, «el federalismo es el objetivo adecuado para Europa, pero Europa no está aún preparada para el federalismo» (p. 255).

4. Para llegar a tan lapidaria frase con que concluye la obra, el autor parte de la necesidad de volver en Europa al lenguaje de la política, muy desplazado por el de la economía. «A pesar de sus notables triunfos, la teoría económica no siempre presta atención a los requisitos institucionales previos de las políticas que suscribe ni es sensible a sus propios presupuestos culturales» (p. 115).

En particular, el profesor de Oxford subraya la importancia de las diferentes formas de organización del Estado, que son fruto de diferentes tipos de cultura política y de élites culturales (pp. 115-116). Pues bien, a juicio del autor, «lo que en este momento se está produciendo en Europa es un enfrentamiento entre tres modelos de Estado, que luchan por convertirse en el modelo de la Comunidad Europea en su conjunto. Estos modelos son el francés, el alemán y el británico» (p. 116).

El modelo francés se caracterizaría por su centralismo burocrático y la facilidad con que se puede exportar; se trata de «una cuestión de poder» (pp. 116-117). El modelo alemán sería el opuesto: federalismo, límites al poder central e imperio de la ley; «es una cuestión de autoridad» (p. 117). Finalmente el británico tendría como señas de identidad su carácter consuetudinario, una descentralización *de facto* y, sobre todo, por ser un «gobierno de consenso», basado en los acuerdos y en el «sentido común, más que en los principios formales» (p. 117). Ahora bien, el modelo británico es, por ello, el más difícil de exportar, lo que es ignorado por la clase política británica (p. 118).

Para Siedentop es el modelo francés el que se ha impuesto desde sus orígenes —«la Unión Europea es una creación francesa» (p. 127) —, y lo sigue haciendo ahora: «Bruselas, en algunos aspectos, se ha convertido en un apéndice de París y de la élite política francesa» (p. 127). Las principales iniciativas han sido francesas y benefician a los intereses franceses. «Los intereses franceses y los europeos han quedado categóricamente fusionados» (p. 127).

No se trata, sin embargo, de una conspiración por parte de los franceses sino más bien de «hábitos y actitudes inducidas por la poderosa maquinaria administrativa que la élite francesa tiene a su disposición» (p. 119). A partir de la reunificación alemana el temor a perder la hegemonía les ha llevado incluso a adoptar propuestas paradójicas, como la de defender la «Europa federal», frente a la tradicional de la «*Europe des patries*»; propuesta paradójica porque la clase gobernante francesa «ni admira ni persigue los valores intrínsecos del federalismo» (p. 237).

La descripción que el autor hace del hegemonismo francés es demoledora: mantenimiento de subsidios desaprobados por las autoridades comunitarias, proteccionismo («hasta un grado sorprendente, Francia sigue siendo un mercado interior»), incluso medidas de fuerza contra productos europeos (como las periódicamente adoptadas por sus agricultores contra los productos españoles o italianos) o invocaciones del principio democrático para defender los intereses franceses (como su defensa del mayor control político del Banco Central Europeo). Es cierto que «todas las naciones son ferozmente egoístas, pero el peculiar papel de Francia en la creación y funcionamiento de las Comunidades ha tenido como resultado una identificación entre intereses franceses e intereses europeos» (p. 246).

A pesar de esa crítica feroz, Siedentop reconoce que los franceses tienen que aportar a Europa más que ningún otro país, «porque creen en Europa como empeño cultural y moral». Por eso, la ruptura de la identificación entre intereses franceses y europeos, en la medida en que afectase al idealismo francés respecto a Europa, podría ser una «tragedia para Europa en su conjunto». Otra cosa es que ese predominio francés debería intentar difundirse mediante el ejemplo y la persuasión en lugar de la «acumulación acelerada de poder en Bruselas». «Algún día ese poder puede volverse contra la visión francesa de Europa, con consecuencias incalculables para la opinión pública de ese país» (p. 247).

Me he extendido con amplitud en recoger las opiniones del autor sobre este punto porque estas páginas son, a mi juicio, las más vivas y polémicas. La finalidad que parece desprenderse de ellas es la de llamar la atención de la opinión pública europea en general, y británica en particular, sobre los riesgos de llevar la integración europea de forma acelerada, y a la vez poco meditada, hacia supuestos objetivos «federales» que en realidad encubren un modelo burocrático centralista, como el que hasta ahora se ha impuesto en la estructura de poder comunitaria. No porque el modelo federal no sea un objetivo adecuado para Europa –para el autor, ya lo hemos indicado, lo es en un futuro lejano– sino porque la precipitación en intentar conseguirlo sólo puede llevar al fracaso y a su conversión en un modelo burocrático centralista opuesto.

5. La parte más débil del libro reside, a mi juicio, en las propuestas concretas que el autor hace para ir creando «una clase política europea más abierta». En honor del autor cabe decir que ése no es su objetivo y que apenas le dedica espacio (páginas 160-166). Ése es, en mi opinión, el gran dilema del actual debate europeo: conocemos con bastante rigor y precisión los problemas diversos que afectan al sistema institucional comunitario, pero no sabemos bien como resolverlos sin crear otros análogos o mayores. Las propuestas que se plantean, o son excesivamente utópicas y chocan frontalmente con el entramado real de intereses políticos existentes, o están tan cerca de éstos que apenas modifican la estructura tradicional, a pesar de los cambios cuantitativos y cualitativos que la Unión Europea ha tenido y va a tener en los próximos años.

El profesor de Oxford apunta medidas muy genéricas y que casi todo el mundo suscribiría: potenciar el carácter democrático de las clases políticas nacionales, alentando la participación en los niveles regional o local (p. 161); o avanzar en una cultura política más basada en los derechos, en que los juristas tendrán que desempeñar un papel más determinante en el sistema político (p. 165-166) afirmación que olvida, quizás, que al menos en las primeras décadas el sistema comunitario ha sido sobre todo una «obra de juristas», como han puesto de relieve en múltiples trabajos los profesores Weiler y, entre nosotros, García de Enterría.

A la vez, propone otras muy concretas y polémicas; la consagración del inglés como «*lingua franca*» (pp. 146-148 y 161-162), cuyo fundamento hoy día resulta innegable aun cuando su fuerza sea menor cuando quien

la propugna sea un angloparlante; o la que estima decisiva y urgente: la creación de un Senado europeo (p. 162-164), como segunda Cámara compuesta por parlamentarios nacionales, y que sería una especie de «guardián de las competencias nacionales» (la expresión es mía).

Es curioso que el autor deposite la mayor confianza en una institución ya inventada en la Comunidad y bien conocida en las distintas organizaciones internacionales europeas. Nada distinto era el Parlamento Europeo hasta 1979 en que sus miembros pasaron a ser elegidos por sufragio universal directo. Así funcionan las Asambleas del Consejo de Europa, de la UEO, de la OTAN, ... Resulta, entonces, que una medida que pretendía reforzar la legitimidad democrática de las instituciones europeas (la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo) ha provocado un efecto contrario: crear tal desconfianza que lleve a reclamar la creación de un órgano, de composición análoga a la del primer Parlamento Europeo, para frenar los excesos comunitarios, cosa que, según parece, el actual no puede hacer. Parece como si la dedicación exclusiva a la que de forma generalizada ha llevado la elección por sufragio universal directo (la vigente Acta de 1976 no impone esa dedicación exclusiva) hubiese producido una suerte de «síndrome de Estocolmo», para cuya cura sea preciso volver a la dedicación parcial original (a la vez parlamentario nacional y senador europeo). Si a todo ello añadimos las dificultades prácticas de poder ejercer adecuadamente ambos mandatos, la experiencia de la actividad llevada a cabo por las Asambleas parlamentarias de otras organizaciones europeas así como el incremento de la complejidad de los procedimientos comunitarios a que abocaría necesariamente una solución de este tipo, concluiremos que se trata de una idea tan atractiva y brillante sobre el papel como de escasa eficacia práctica para remediar los problemas comunitarios.

Estas últimas líneas, más críticas, no quieren restar un ápice al valor e importancia de la obra comentada. Responden a ese contraste de opiniones al que el autor nos invita, y que cada vez parece más necesario ante la encrucijada en que se encuentra la integración europea, en la que no hay soluciones fáciles a los nuevos retos de ampliación y profundización.