



Entrevista a Gianfranco Pasquino

Las reflexiones que Gianfranco Pasquino ha concedido al Comité Editorial de Puente @ Europa en dos momentos distintos -septiembre de 2004 y septiembre de 2005- no parece ajustarse a las características de una entrevista, sino más bien a una discusión argumentada sobre algunos problemas cruciales que la Unión Europea está afrontando en el campo de la representación democrática y la legitimidad.

La figura del entrevistado es, del mismo modo, igualmente atípica, caracterizándose por una doble competencia: por un lado, académica -es Profesor de la Universidad de Bolonia y parte del cuerpo docente de la Maestría en Relaciones Internacionales que se dicta en la representación en Buenos Aires- y, por el otro, política -ha sido Senador de la República italiana entre los años 1983-1992 y 1994-1996.



Puente @ Europa (P@E): Desde inicios de los años noventa, en Europa, se habla mucho de déficit democrático. Si bien es lógico que exigencias como la de la transparencia y *accountability* hayan crecido con el aumento de las competencias europeas y con el reforzamiento del sistema jurídico de la Unión, al mismo tiempo, las demandas de mayor legitimidad democrática toman desprotegidos a algunos de los europeístas de la vieja guardia, según quienes la Unión Europea es *obviamente* democrática porque está compuesta por estados democráticos. ¿Usted qué piensa?

En efecto, la Unión Europea es, obviamente “democrática” desde el momento en que, como es sabido, el criterio inicial decisivo para formar parte de ella es que cada estado demuestre tener un sistema democrático decente. Hoy, éste es uno de los problemas que Turquía debe resolver -y está buscando resolver, lo que constituye una buena señal.

Significa que la Unión Europea tiene también un muy notable poder de “persuasión moral”.

Pero, ciertamente, si aplicamos los criterios de legitimidad democrática al conjunto de las relaciones entre instituciones europeas y ciudadanos europeos, no podríamos decir que estamos frente a un extraordinario ejemplo de democracia.

¿Podríamos decir que la Unión Europea es un caso de régimen autoritario peculiar? ¿o bien, de un régimen tecnocrático? Entonces, quizás deberíamos repensar la Unión Europea con referencia a los procesos de democratización y a los derechos de los ciudadanos. La democracia en la Unión Europea ha dado pasos gigantescos desde el momento en que fue creada la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Tiene instituciones, como el Parlamento Europeo, que son elegidas -tal como requiere cualquier teoría democrática- por los ciudadanos, quienes, como en muchos sistemas políticos maduros, votan, lamentablemente, en porcentajes para nada elevados. Tiene gobernantes nacionales que ejercitan su poder europeo también con referencia a su respectiva idea de Europa. Tiene una Comisión que, hasta

aquí, siempre ha buscado -y muchas veces lo ha logrado- hacer avanzar el proceso de integración. Finalmente, tiene un Tribunal de Justicia que protege los derechos de los ciudadanos y que, mediante sus sentencias, ha dado grandes impulsos a los procesos de integración económica y política.

¿Estaban mejor los países de los Estados Unidos de América cincuenta años antes del inicio de su proceso de construcción del estado federal? De ninguna manera, y pasarían aun, algunos años después, por una Guerra Civil (que, podríamos hipotizar, Europa ha dejado atrás para siempre). ¿Estaban mejor los pacíficos suizos (y, si se me permite, ¿tienen hoy una calidad democrática apreciable...?)? Ciertamente, no. En realidad, también ellos pasaron a través de una peculiar, pequeña, pero no menos devastante, guerra de los cantones. En fin, un poco de perspectiva histórica comparada no viene mal si se desean comprender las dinámicas de los procesos de democratización en situaciones potencialmente federales y notablemente complejas.

[...] los ciudadanos europeos, sus grupos, asociaciones, partidos, sindicatos y, naturalmente, sus gobiernos, no pueden decir que les falten instrumentos, lugares y poder político para ejercer y hacer valer sus demandas, para hacer crecer la democracia del input: desde los comités al Parlamento y, ocasionalmente, en el Tribunal de Justicia.

Por lo tanto, es justo ser exigente, pero es reprochable serlo de un modo ignorante o banal. Es ignorante quien piensa que la democracia deba ser identificada con cualquier forma de elección por parte de los ciudadanos de un gobierno, aunque sobre esto se puede obviamente discutir siempre que se sepa que, por ejemplo, los ingleses no eligen de ninguna manera un gobierno, sino un Parlamento, y que los americanos eligen un presidente. Es banal quien recita una letanía de formas de gobierno para imitar -parlamentario/presidencial- o sugiere imitar experiencias existentes -más la de los Estados Unidos que la de Suiza, la cual, sin embargo, parecería, más allá de los problemas de escala, ofrecer un modelo más conveniente por su multiculturalismo y multilingüismo. No tengo un modelo original para proponer (por más que tenga no pocas ideas sugestivas sobre la materia), pero, en compensación, tengo una convicción que creo poder defender y argumentar. El proceso de democratización de Europa está en curso. Permanentemente da pasos hacia adelante -quizás lentos pero sin vuelcos- y continuará dándolos. Las instituciones existentes serán gradualmente modificadas y la democracia en Europa, y para Europa, más allá de lo que entiendan los críticos del llamado -aunque nunca mejor especificado- déficit democrático, continuará siendo -como debe ser- una realidad y un objetivo.

P@E: Retomando a Easton, Scharpf¹ ha utilizado una visión dinámica del sistema político de la Unión Europea, en el que

la legitimidad democrática se mide desde el lado del input y del output, para salir del estancamiento al que los conceptos de legitimidad legal y legitimidad sustancial parecían haber conducido a la interpretación del sistema político.

La recuperación de Easton y de sus conceptos de *input* y *output* (quizás integrados también por los *outcomes* y *feedbacks*) me parece útil y recomendable si, luego, se tiene la energía intelectual para aplicarlos de manera correcta y fecunda. En tal caso, ciertamente, los ciudadanos europeos, sus grupos, asociaciones, partidos, sindicatos y, naturalmente, sus gobiernos, no pueden decir que le falten instrumentos, lugares y poder político para ejercer y hacer valer sus demandas, para hacer crecer la democracia del *input*: desde los comités al Parlamento y, ocasionalmente, en el Tribunal de Justicia. Es más, según algunos, los procesos de decisión en sede europea se habrían tornado demasiado complejos a causa de una excesiva multiplicidad de actores interesados en expresar sus demandas y capaces de hacerlo en modo incisivo, incluso, a veces, prepotente.

Con relación al *output*, producto de intensas negociaciones y preferencias diferenciadas entre gobiernos nacionales, parlamentarios europeos, comisarios tecnocráticos y políticos, creo que, excepto casos excepcionales -siempre reformables- nadie puede sostener que el *output* específicamente europeo no haya siempre facilitado procesos de crecimiento e integración,

mejoras globales de las oportunidades de los ciudadanos europeos. Esta afirmación es tan cierta que los opositores no critican casi nunca lo que se hace, sino que critican aquello que no se hace, y, sobre todo, derraman lágrimas de cocodrilo sobre aquello que, según ellos, es retraso, lentitud y estancamiento. Lamentablemente, el retraso, la lentitud y el estancamiento son parte constitutiva de cualquier actividad política y, muchas veces, son completa y positivamente funcionales al crecimiento y difusión del consenso, que requiere -precisamente- tiempo y meditación.

Respecto a los *outcomes*, o sea, a los (demasiado) frecuentemente olvidados resultados de las políticas europeas, como ya he señalado, son largamente positivos. La contraprueba es, para permanecer en las grandes -pero para nada irrelevantes- líneas, que Europa es un gran mercado próspero que atrae millones de inmigrantes, es un espacio de paz con justicia social, representa con certeza, y sin arrogancia, una civilización de altísimo nivel. En fin, la robustez y la calidad de una democracia se miden también con relación a su capacidad de aprendizaje, de obtener beneficios de los procesos de *feedback*, de reformar y autorreformarse. ¿Cuántas veces Europa ha sabido mejorarse en términos de orden institucional y procesos decisionales? La respuesta segura, que encuentra apoyo en la historia y prueba en los tratados es: innumerables. Quizás, todas las veces que ha sido necesario. Y lo ha hecho no solo respondiendo a los *inputs* de los ciudadanos, sino que muchas veces se ha anticipado a ellos. Incluso, como cautamente indicó Easton, utilizando *inputs* que venían desde el interior mismo de sus elites políticas (*withinputs*). Sería también oportuno decir que muchas elites políticas en Europa han sido convencidamente “europeístas” y por esto, decididamente democráticas. Fuera de los *inputs* y los *outputs* (y de la legitimidad de no se sabe bien que cosa), en el pleno respeto de la legalidad, las elites políticas europeas han demostrado un elevado nivel de *accountability*, no solo frente a sus respectivos electorados -muchas veces insuficientemente preparados en la materia- sino también frente a una tarea histórica: traducir la idea de Europa que nació ya con los griegos, en una práctica y un orden institucional coherente, compartido, funcional a los tiempos y lugares. El procedimiento continúa y solo puede hacerlo porque mucho ya ha sido conquistado, defendido y promovido.

P@E: El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa parece

[...] las elites políticas europeas han demostrado un elevado nivel de accountability, no solo frente a sus respectivos electorados -muchas veces insuficientemente preparados en la materia- sino también frente a una tarea histórica: traducir la idea de Europa -que nació ya con los griegos-, en una práctica y un orden institucional coherente, compartido, funcional a los tiempos y lugares.



nacer de la idea, de algún modo habermasiana, de inscribir en un único texto los valores y las reglas imprescindibles para crear una arena política europea, entendida como el lugar donde se pueda alcanzar una formación racional de la voluntad (*a rational consensus-formation*). Se trata de valores, nos parece, unánimemente compartidos (respeto de la dignidad humana, igualdad y libertad, democracia, estado de derecho, respeto de los derechos humanos, comprendidos aquellos que se refieren a las minorías) y de reglas que parecen ser necesarias para conducir un sistema político cada vez más complejo. ¿Es justo, según Usted, aun antes que posible, construir artificialmente el nuevo *demos* europeo sobre la base de un “patriotismo constitucional”?

El *demos* europeo existe más allá de cualquier tratado, de cualquier constitución, de cualquier definición de la Unión Europea. Está formado por un territorio, una historia, una compleja adquisición de derechos, deberes y sentido de pertenencia. La Constitución podía y debía no ser un documento jurídico, ni tampoco un documento filosófico, sino un marco de referencia. En cambio, quien mucho abarca (y no sabe “recortar”) poco aprieta. Encontraría muy estéril y deprimente introducir una discusión de oscura filosofía habermasiana sobre cómo se construyen

las lealtades políticas. Desearía, en cambio, que hicieran su aparición los grandes federalistas estadounidenses Madison y Hamilton² para escribir un texto fuerte y breve que reglamente las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones y entre las instituciones mismas.

Esto se puede hacer exclusivamente comenzando nuevamente desde el inicio. El constitucionalismo patriótico dejémoslo a los alemanes, que lo han necesitado, y han hecho buen uso de él. Debemos referirnos, en cambio, al republicanismo, de una buena *res publica* de maquiavélica memoria, gracias a la cual podremos también integrar a los inmigrantes que deseen derechos y democracia y que, a cambio de éstos, estén dispuestos a cumplir deberes y obligaciones. También ellos, como muchos otros antes de ellos en la larga historia de Europa, se transformarán en *demos*.

Un año después... (septiembre de 2005)

P@E: Los resultados de los referéndums francés y holandés han sido interpretados por los observadores sensatos como el ingreso, de algún modo “prepotente”, de la política en Europa. Particularmente, parece que se ha rechazado el planteo que desde siempre ha sustentado la construcción europea, según el cual había dos alternativas: a favor o contra Europa. Ahora, una parte importante de ciudadanos franceses y holandeses -nos

referimos a aquellos del “no” de protesta y no a aquellos del “no” de rechazo total de la Unión- piden articular el discurso político sobre Europa. O sea ¿de qué tipo de Europa se habla cuando se habla de Unión Europea? ¿Quién, sino los partidos, puede desarrollar esta función?

La mayor parte de las interpretaciones de los resultados de los referéndums francés y holandés me han parecido equivocadas y, de un modo u otro, desmesuradas. Han sido dos referéndums distintos cuya única similitud es el voto por el “no” a la ratificación de la Constitución. Para los franceses, la mayoría del “no” ha sido muy ajustada³ y fue producida por una multiplicidad de motivos. La mayoría, seguramente, votó contra la unificación política de Europa. Se ha dado una inimaginable combinación de la Francia rural y profunda, muchas veces conservadora, con la Francia *radical-chic* anti-globalización, guiada por un tercio de los socialistas, algunos de los cuales votaban también por rencor contra Chirac. Una notable minoría francesa ha votado “no” para expresar su hostilidad a Chirac. Numéricamente y políticamente determinantes, sin embargo, han sido los socialistas disidentes que han hecho un pésimo servicio a Francia, Europa y a su partido, dividiéndolo sobre una temática que es significativa para la izquierda europea.

El “no” holandés, en porcentajes muy

considerables⁴, tiene un contenido distinto del francés. Es, seguramente, también un “no” a políticas de inmigración inadecuadas que corren el riesgo de crear situaciones insostenibles, especialmente, en países pequeños. Sin embargo, según mi modo de ver las cosas, la característica dominante del “no” holandés atañe a la oposición a un Tratado/Constitución opaco, mal escrito e inútil, que no hace progresar la democracia ni la integración política, que no es lo suficientemente liberal en economía y no es lo suficientemente reformista en el *welfare*. En conclusión, el “no” holandés ha dicho alto y fuerte: “queremos algo mejor; deben hacer algo más”. De otro modo, si no se construye una arquitectura institucional mejor, han pensado los electores holandeses, da lo mismo tener lo que ya tenemos. El mensaje holandés (seguramente compartido por otras opiniones públicas) es claro; “recomenzar”, pero no desde el comienzo, porque el funcionamiento de las instituciones europeas no es pésimo y se puede mejorar de manera incremental.

Concluiré subrayando que quizás la peor consecuencia de los dos “no”, francés y holandés, es que han consentido a Tony Blair la posibilidad de cancelar el referéndum inglés. En consecuencia, los gobiernos ingleses podrán continuar con su desastrosa política de ambigüedad con relación a la Unión Europea, sin asumir ninguna responsabilidad y sin abrir un verdadero debate transparente en la opinión pública. Gran Bretaña es un obstáculo, objetivo y subjetivo, ciertamente no el único, a la evolución del proceso de unificación política de Europa, pero continúa, con éxito, escondiéndolo.

P@E: ¿Qué rol juegan y qué rol podrían jugar los partidos de izquierda que, desde el fin de la Guerra Fría en adelante, parecían ser los promotores más eficaces de Europa? Ninguno, nos parece, tiene el coraje de “dar el salto” hacia la arena europea. Según Usted, ¿esto depende del miedo a no ser seguidos por sus propios electores o de la dificultad para pensar, aun antes de proponer, una Europa “de izquierda”?

Ya que tanto los socialistas franceses (y holandeses) como los laboristas en Inglaterra constituyen una parte consistente de la izquierda europea, sus actitudes y comportamientos recientes marcan de manera fuertemente negativa toda la política de los partidos de izquierda europeos,



ninguno de los cuales (excepto, quizás, los socialistas españoles) sabe y quiere retomar las grandes iniciativas necesarias para cambiar la situación actual. Se siente la ausencia de personalidades de izquierda, como el belga Paul-Henri Spaak, el italiano Altiero Spinelli, el francés Jacques Delors y sus extraordinarios aportes de ideas, esfuerzos y actividades. Más que a los partidos de izquierda, sugeriría observar a las personalidades. Si la izquierda supiera identificar, seleccionar, promover grandes personalidades tecnocráticas -no tengo miedo de este adjetivo-, entonces podría producirse un efecto complejo de arrastre. Por algún tiempo pensé que Giuliano Amato, seguramente un excelente tecnócrata, querría seguir un camino europeo. Lamentablemente, no ha logrado, probablemente por restricciones internas, ejercitar a fondo sus capacidades de dirigente político innovador. Debemos, por lo tanto, esperar una nueva generación de políticos de izquierda que quieran y sepan invertir su futuro en Europa, antes que en los estados nacionales. Europa continuará avanzando sin ellos y sin la izquierda, aunque lo hará más lentamente, con mayores dificultades, con demoras. Tal como ha sucedido en los últimos dos años.

Notas

¹ Fritz Scharpf, *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, 1997.

² Alexander Hamilton y James Madison, junto a John Jay, son los autores de *El Federalista (The Federalist Papers)*, un libro de 85 capítulos, publicados originalmente como artículos de propaganda política, con el objetivo de apoyar la ratificación de la Constitución de Estados Unidos, aprobada el 17 de septiembre de 1787 por la Convención de Filadelfia. Ver Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, New York, Buccaneer Books, 1992 (ed. orig. 1788).

³ En el referéndum realizado el 29 de mayo de 2005 el “no” obtuvo el 54,68% de los votos. Se puede consultar la evolución del proceso de ratificación de la Constitución en el sitio oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm. Para un resumen de prensa sobre el rechazo al Tratado en Francia y Holanda se pueden consultar el “Referéndum francés: un ‘no’ anunciado”, *OBREAL/EULARO Newsletter*, n. 3, 31/05/2005 y “Motivos y reacciones frente al ‘no’ a la Constitución”, *OBREAL/EULARO Newsletter*, n. 4, 15/06/2005, disponible en www.obreal.org.

⁴ En el referéndum realizado el 1 de junio de 2005 el “no” obtuvo el 61,7% de los votos.