

JAN-WERNER MÜLLER

¿MÁS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA MILITANTE?

El Nuevo Viejo Mundo de Perry Anderson combina un original conjunto de argumentos sobre la evolución de la Unión Europea con análisis profundamente fundamentados de las culturas políticas de algunos de sus estados más importantes y de su candidato, Turquía. Tal como señala el propio Anderson, a uno se le podría perdonar por pensar que la vida cultural europea se encontraba en efecto más integrada décadas antes del Tratado de Roma; paradójicamente, cuanto más se une el continente a nivel político, más provincianos parecen volverse cada uno de los países europeos. Anderson da un ejemplo de cómo desprovincializarnos y, en particular, de cómo mostrarnos sensibles con las culturas nacionales, y a la vez ser tremendamente críticos con las fuerzas políticas existentes dentro de los estados-nación, sobre todo con el centro-izquierda. La empatía y la polémica pueden operar conjuntamente.

En este breve comentario quiero discrepar con uno de los principales argumentos que Anderson expone en sus capítulos sobre las «Teorías» y las «Consecuencias» de la UE. Él se aparta, sin duda de manera correcta, de muchos de los bulos que se cuelan como justificación de la Unión, que a menudo no son más que puro ofuscamiento: la ciega creencia posmoderna de que la Unión Europea de alguna manera existe para promover, o al menos para mantener, la «diversidad», por ejemplo; o que la Unión, debido a su novedosa arquitectura institucional, resulta completamente *sui generis* y por lo tanto no se encuentra sujeta a cuestiones de poder ni de dominación. Anderson rechaza de plano la idea —expuesta por especialistas como Andrew Moravcsik, Giandomenico Majone y, más recientemente, Peter Lindseth— de que los padres de la Unión delegaran el poder conscientemente en órganos no electos por motivos plausibles de carácter normativo. También cuestiona la justificación habitual de esta delegación, a saber, que únicamente está en juego la eficacia o, en términos más generales, la regulación óptima, y no los conflictos en torno a los recursos o, dicho de otra manera, sobre la redistribución.

No tengo ningún deseo de defender este tipo de justificación, y mucho menos de afirmar que la UE es de hecho la mejor de todas las Europas posibles. Más bien, quiero exponer el argumento histórico de que el ais-

lamiento con respecto a las presiones populares y, de manera más amplia, una profunda desconfianza de la soberanía popular, subyacen no sólo tras los comienzos de la integración europea, sino en general tras la reconstrucción política de Europa occidental después de 1945¹. Lo que Lindseth ha denominado el «acuerdo constitucional de posguerra» consistía realmente en distanciar los sistemas de gobierno europeos de los ideales de la soberanía parlamentaria y en delegar poder en órganos no electos, tales como los tribunales constitucionales, o en el Estado administrativo como tal². Los *trente glorieuses* no fueron la época dorada de la socialdemocracia, ni siquiera simplemente de la democracia popular, ni tampoco fueron un momento en el que una democracia supranacional *à la* Monnet constituyó alguna vez una propuesta realista. En lugar de comparar aquellos días de gloria con nuestra (supuesta) sórdida condición posdemocrática debemos comprender que las elites europeas a finales de la década de 1940 y en la de 1950 optaron conscientemente por una interpretación muy restrictiva de la democracia; y que la UE, desde el principio, ha operado sobre esta base.

¿Qué explica esta elección? Hubo múltiples factores: la Guerra Fría, la experiencia del nazismo, la influencia de teorías sobre el totalitarismo (no solo de las teorías académicas clásicas), y, no menos importante, el dominio de la democracia cristiana en la Europa occidental del momento, que hizo del final de la década 1940 y de la de 1950 el «momento democristiano». Ni que decir tiene que los democristianos también fueron, esencialmente, los primeros arquitectos de la integración europea, y a ninguno de ellos le entusiasmaba particularmente la idea de un colectivo nacional que expresara directamente una voluntad general. Por supuesto, semejante razonamiento histórico no demuestra que las preocupaciones de carácter normativo acerca de la UE actual son infundadas; mi objetivo es más bien poner estas preocupaciones en perspectiva. Otro tema más que me dispongo a tratar, en la última parte de este ensayo, consiste en que los dilemas a los que se enfrenta la UE hoy día no son tanto el resultado de las deficiencias del propio modelo europeo democrático de la posguerra, sino más bien de su, como mínimo, parcial extensión a nivel supranacional.

Democracias restringidas

El surgimiento a partir de 1945 de lo que se describe a menudo como una forma de hacer política rigurosamente pragmática, «de consenso», no supuso únicamente una cuestión de desradicalización subjetiva de una era supuestamente postideológica. También se basó en una serie de innovaciones institucionales y en sus consiguientes justificaciones normativas de

¹ Expongo este argumento en mi libro *Contesting Democracy. Political Ideas in Twentieth-Century Europe*, New Haven (CT), Yale University Press, 2011.

² Peter Lindseth, «The Paradox of Parliamentary Supremacy. Delegation, Democracy and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s», *Yale Law Journal* CXIII, 7 (mayo de 2004).

sobre lo que la política debería o no versar. En particular, las elites políticas de Europa occidental crearon una forma de democracia nueva y tremendamente restringida, cargada de una profunda falta de confianza en la soberanía popular; una falta de confianza, de hecho, incluso en la soberanía parlamentaria tradicional. Su carácter novedoso, sin embargo, se veía eclipsado con frecuencia por el hecho de que las instituciones innovadoras se justificaban públicamente mediante un lenguaje moral y político muy *tradicional*. El convencional pesimismo cultural con respecto a «las masas» se mantuvo como un *basso continuo* del pensamiento político posterior a la guerra, mientras que las tradiciones de la ley natural de inspiración religiosa experimentaron un importante renacimiento después de la guerra, del mismo modo que sucedió con el cristianismo de una manera más amplia. Resultó muy tentador, en aquel entonces, presentar la época que siguió a la Segunda Guerra Mundial no como el comienzo de algo nuevo, sino como un *retorno* moral e intelectual a la seguridad de lo conocido. Sin embargo, en realidad no «retornó» ninguna democracia, entendida como un conjunto de instituciones conocido; ni tampoco se revivió el «liberalismo», en el sentido del siglo XIX —como una cuestión de ideas, o en términos de alguna base social reconocible—, después de 1945.

Lo que surgió en su lugar podría describirse mejor como un nuevo equilibrio de, en términos generales, los principios democráticos y liberales y el constitucionalismo en particular; aunque tal formulación —tal como alude a la idea de un «régimen mixto»— todavía subestima el carácter novedoso del orden posterior a la Segunda Guerra Mundial, ya que tanto el liberalismo como la democracia se redefinieron a tenor de la experiencia totalitaria de mediados del siglo XX en Europa³. Los pensadores e innovadores institucionales que participaban en este proyecto eran muy conscientes de que una «simple reiteración de la modernidad liberal se había vuelto radicalmente insuficiente»⁴; y aunque *de facto* crearon instituciones y potenciaron valores que se podían considerar *equivalentes funcionales* de las ideas liberales, se rechazó en su mayoría, frecuentemente de manera explícita, el vocabulario político heredado del liberalismo. Así pues, mientras que los teóricos totalitarios habían buscado controlar la historia mediante nuevos agentes colectivos y modos de acción política sin restricciones, los contrarios al totalitarismo tras la Segunda Guerra Mundial trataron de estabilizar el mundo político mediante la búsqueda de nuevas expresiones institucionales heredadas de los principios liberales, tales como la división y control de poderes, o la resurrección de viejos preceptos morales y religiosos, sin volver a utilizar el verdadero vocabulario liberal⁵.

³ Mi interpretación en este punto se superpone con la de Marcel Gauchet en *L'avènement de la démocratie*, París, Gallimard, 2007; Anderson lo descarta de una manera demasiado alegre como un mero apologista del liberalismo.

⁴ Ira Katznelson, *Desolation and Enlightenment. Political Knowledge after Total War, Totalitarianism and the Holocaust*, Nueva York, Columbia University Press, 2003, p. 1.

⁵ Respecto a esta concepción del totalitarismo, véase David Roberts, *The Totalitarian Experiment in Twentieth-Century Europe*, Nueva York, Routledge, 2006.

Esta constelación de valores e instituciones –en esencia una nueva síntesis intelectual– no puede sintetizarse en ninguna especie de «ismo» establecido. Nunca fue formulada por un solo pensador, a pesar de haber contado con numerosos teóricos, algunos, hoy, prácticamente en el olvido.

La creación de tribunales constitucionales constituyó posiblemente una de las innovaciones institucionales más importantes de la Europa del siglo xx en su conjunto. Estas no eran simplemente una copia de Tribunal Supremo de Estados Unidos. Más bien, esta concepción particular de una revisión judicial centralizada tiene su origen treinta años atrás: Hans Kelsen la había incluido en la Constitución austriaca que elaboró tras la Primera Guerra Mundial. Después de 1945, la idea de evaluar la constitucionalidad fue finalmente aceptada incluso en países que tradicionalmente habían desconfiado de la revisión judicial –sobre todo Francia, con su aversión al *gouvernement des juges*–. Los tribunales constitucionales tuvieron también un papel decisivo en el surgimiento de la denominada *democracia militante*; concepto que definió en primer lugar el politólogo alemán exiliado Karl Loewenstein en 1937, en un tiempo en el que los países europeos, uno tras otro, caían en manos de movimientos autoritarios que hacían uso de los medios democráticos para desactivar la democracia. Loewenstein sostenía que las democracias eran incapaces de defenderse contra los movimientos fascistas si seguían suscribiendo un «fundamentalismo democrático» y un «formalismo exagerado del Estado de derecho». Las democracias tenían que encontrar soluciones políticas y legislativas frente a las fuerzas antidemocráticas, tales como la prohibición de partidos y de milicias, y como la restricción de los derechos de reunión y de libertad de expresión. En palabras de Loewenstein, «el fuego ha de combatirse con fuego»; y ese fuego, en su opinión, únicamente podía encenderlo una democracia nueva y «disciplinada».

La idea de la democracia militante tuvo posteriormente una gran influencia en la República Federal de Alemania. Se empleó como justificación de la prohibición del neonazi Partido Socialista del Reich y del Partido Comunista por parte del Tribunal Constitucional en la década de 1950, y de las medidas draconianas contra los sospechosos de asociación con terroristas en la década de 1970. La «democracia militante» puede parecer una peculiaridad de Alemania Occidental; no obstante, el imperativo de autoprotección democrática, de manera agresiva si fuese necesario, se extendió por toda Europa occidental. En Italia la Democracia Cristiana, De Gasperi en particular, trató de establecer una forma de «democracia protegida» –*una democrazia protetta*– que restringiría las libertades civiles, pero que también justificaría leyes electorales que beneficiaran a los partidos mayoritarios⁶. La iniciativa fracasó en el Senado italiano, muy probablemente debido a que al Vaticano le interesaba evitar la prohibición de partidos de derecha para así mantener abiertas sus opciones políticas⁷. Y si bien la

⁶ Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy*, Londres, Penguin, 1990, p. 142.

⁷ Doy las gracias a Giovanni Capocchia por esta información.

Constitución italiana prohibía explícitamente el restablecimiento del partido fascista, su sucesor *de facto*, el Movimiento Social Italiano (MSI), se consolidó como partido minoritario con un apoyo estable.

Sin embargo, a pesar de todas estas parcialidades y errores, surgió después de la guerra un nuevo acuerdo constitucional. Este acuerdo lo inspiraron las lecciones extraídas del periodo de entreguerras: mientras que los fascistas (y Stalin) había intentado crear unos pueblos nuevos desde arriba –la *Volksgemeinschaft* o el hombre soviético– ahora el objetivo consistía en constreñir a los ya existentes. Concretamente, esto significaba debilitar los parlamentos y, en particular, restringir la capacidad de las asambleas legislativas de delegar poder. De este modo se esperaba protegerlos de un suicidio democrático al estilo de la República de Weimar y de la Tercera República francesa. Nunca jamás habría de abdicar una asamblea a favor de un Hitler o de un Pétain. Muchas de las funciones de los estados del bienestar y regulatorios, en expansión tras la Segunda Guerra Mundial, se delegaron consecuentemente en organismos administrativos, pero estos, a su vez, se sometieron a un fuerte control judicial y administrativo para calmar las preocupaciones liberales en torno al Estado de derecho del tipo de las expresadas, por ejemplo, por Gordon Hewart durante los años de entreguerras. En 1929 el entonces presidente del Tribunal Supremo de Inglaterra (*Lord Chief Justice*) había alarmado a sus conciudadanos con la idea de que el Estado administrativo estaba generando «un poder despótico» que «colocaba a los departamentos gubernamentales por encima de la soberanía del parlamento y fuera de la jurisdicción de los tribunales»⁸. El gobierno, mediante el «despotismo departamental», emitiendo decretos y adoptando medidas políticas muy concretas, destruía el «autogobierno». El Estado administrativo de la posguerra se diseñó precisamente para evitar semejante anarquía a través de una mayor supervisión judicial y ejecutiva.

La integración europea –y esto resulta crucial– era una parte fundamental del nuevo «etos constitucionalista», con su inherente desconfianza de la soberanía popular y con la delegación de tareas en organismos que permanecían bajo la minuciosa supervisión de los gobiernos nacionales. Los países miembros delegaron conscientemente poderes en instituciones nacionales no electas y en organismos supranacionales, con el fin de «bloquear» los acuerdos liberal-demócratas y de evitar una recaída en el autoritarismo. Esta evolución resultó aún más pronunciada con el Consejo de Europa y con la Convención Europea de Derechos Humanos, en esencia una creación democristiano-conservadora.

No es mi intención sugerir, al contar esta historia, que no existen graves problemas de legitimidad para la UE. Claramente los hay. Más bien, lo que quiero destacar es que algunos de los mecanismos característicos de la UE –y, por lo menos de manera indirecta, las justificaciones de los mismos–

⁸ Lord Hewart of Bury, *The New Despotism*, Londres, Ernest Benn, 1929, p. 14.

no se encuentran tan radicalmente divorciados de los modelos nacionales de democracia que surgieron en Europa occidental después de 1945 como las historias nostálgicas de la supuesta edad de oro de la socialdemocracia nos llevarían a creer. Esta última interpretación resulta en realidad únicamente válida para Gran Bretaña (e incluso con serias salvedades en este lugar); además, a pesar de que el modelo de después de la Segunda Guerra Mundial fue cuestionado muchas veces –sobre todo por los movimientos resumidos convencionalmente bajo la *cifra* del 68, y por el neoliberalismo– ha sobrevivido en gran medida intacto y, si acaso, se extendió por Europa central y oriental después de 1989.

La UE, podría concluir más o menos un observador que recordara las décadas de 1960 y de 1970, está casi siempre «en crisis». ¿En qué se diferencia la coyuntura actual? En dos cuestiones, que afectan directamente a concepciones heredadas de la legitimidad de la UE como tal. En primer lugar, si bien siempre constituyó una idealización el asumir que el poder delegado en los organismos administrativos y en los tribunales se ejercía de manera apolítica, la reciente crisis del euro ha dado paso a un nivel de intervención en los distintos estados miembros que resulta totalmente diferente de lo que Bruselas (o, más bien, Bonn y Fráncfort) exigía en el periodo previo a la moneda única durante la década de 1990. Países como Grecia se ven ahora efectivamente obligados a renegociar sus contratos sociales básicos. Este tipo de injerencia, sin ninguna estructura supranacional general que les proporcione legitimidad, es a la vez cuantitativamente y, en mi opinión, cualitativamente nueva: va más allá de lo que podría haber contemplado la vieja interpretación europea de después de la Segunda Guerra Mundial de la democracia restringida.

En segundo lugar, la premisa de que la delegación de poder a nivel supranacional protegería el compromiso democrático-liberal ha sido gravemente puesta a prueba en, al menos, un país que se desplaza de manera decisiva hacia fuera de la noción europea de política democrática: Hungría. En este caso, el rechazo de la separación y control de poderes, la promulgación de una constitución nacional-populista y el desprecio general hacia el Estado de derecho ha ido mucho más lejos de lo que Jörg Haider o los hermanos Kaczyński llegaron a hacer o se plantearon llevar a cabo. Sin embargo, la UE ha sido en gran medida ineficaz en el tratamiento de este claro caso de un desplazamiento hacia una forma de autoritarismo⁹. La reconfortante asunción de Anderson acerca de la Italia de Berlusconi (que nunca ha estado tan en peligro de caer en el autoritarismo como Hungría hoy) –de que «el marco ideológico y jurídico de la UE evita cualquier ruptura con el tradicional régimen liberal-democrático»– ya no se puede dar por sentada. La promesa de Bruselas –no de que sería democrática en sí

⁹ Véase mi ensayo «The Hungarian Tragedy», *Dissent*, primavera de 2011. De hecho, la Comisión Europea ha incoado recientemente un procedimiento de infracción contra Hungría. Queda por ver si la UE tomará medidas más estrictas, tales como la suspensión de los derechos de voto del país.

misma, sino de que protegería la democracia— parece vana; la delegación supranacional, siempre cuestionable desde el punto de vista de los teóricos de la democracia, ya no genera unos beneficios importantes de carácter normativo como antaño.

La doble crisis es una consecuencia directa de la incoherencia de la situación actual de la Unión. En teoría, podría superarse de dos maneras: dando un paso atrás hacia un estadio anterior al euro, en donde la Unión sería esencialmente una zona de libre comercio, posiblemente una que renunciaría a sus pretensiones de asegurar y preservar la democracia; o dando un paso adelante hacia un gobierno económico común a partir de algunas formas coherentes de eurodemocracia, y tal vez incluso de una versión militante que no toleraría una Hungría semiautoritaria dominada por Fidesz en nombre de la «diversidad». *Durchwursteln* [ir tirando] ya no es una opción. Vistas las reticencias simplemente para abandonar el euro, el segundo camino puede resultar el único prometedor. ¿Pero estarán los distintos estados dispuestos a abandonar la lógica de la delegación supranacional?

Desde Berlín

A uno se le podría perdonar por pensar que la visión histórica general que he ofrecido previamente es un poco germanocéntrica. Podría decirse que la idea de un poderoso tribunal constitucional o la democracia militante son fundamentalmente inventos alemanes, a pesar de que se hayan extendido, al menos temporalmente, a países como España o Hungría. Pero, ¿estará dispuesta Alemania —que desconfía probablemente más que cualquier otro gran estado miembro de la UE de la soberanía popular, y que es uno de los mayores beneficiarios del acuerdo constitucional de posguerra— a arriesgarse a que haya más democracia en la UE? El análisis de *El Nuevo Viejo Mundo* de los cambios en la cultura política alemana desde 1989 resulta pertinente a este respecto. Anderson ha identificado unos cambios cruciales —en particular, el avance de la derecha en la prensa, que al parecer lucha contra un giro hacia la izquierda de los resultados electorales— que, hasta donde alcanza mi conocimiento, nadie dentro de Alemania ha señalado con una agudeza semejante. Al mismo tiempo, la escritura de Anderson no resulta siempre fiable y —más aquí que en los otros capítulos— se le cuelan ideas optimistas. Existe, en efecto, una «mayoría sociológica» de la izquierda en la Alemania de hoy —es decir, una unión rojo-oscura y rojiverde— pero también hay monumentales obstáculos para que cualquier coalición de este tipo se pueda materializar. Anderson está en lo cierto al subrayar que los Verdes se han convertido en una máquina política de y para los *bobos* [burgueses bohemios] —un partido liberal con *radical chic*, en efecto— con solo unos escasos posicionamientos políticos verdaderamente distintivos, tales como la energía, que pudieran impedir una coalición CDU-Verdes. Los últimos obstáculos reales para una unión negro-verde desaparecieron efectivamente cuando Angela Merkel se comprometió al *Atomausstieg* [abandono de la energía nuclear] en la primavera de 2011,

con lo cual aumentó a tres (FDP, Verdes y SPD) sus opciones a la hora de formar una coalición.

No obstante, al menos en teoría, una coalición CDU-Verdes seguiría resultando muy extraña, sobre todo a la hora de plantear estrategias para resolver las contradicciones dentro del proyecto europeo. Los democristianos fueron los primeros arquitectos del acuerdo constitucional de posguerra, mientras que los Verdes, a pesar de su oportunismo, continúan siendo los herederos del 68, quienes cuestionaron frontalmente dicho acuerdo en nombre de una democracia directa (esto es, no meramente representativa, *un-delegated*). Y examinando su comportamiento en Baden-Württemberg —el primer *Land* con un presidente verde— parece que *die Grünen* continúan estando bastante comprometidos con los valores de la participación popular. Por lo tanto, puede que dos visiones de la democracia en y para Europa se enfrenten entre sí de manera directa, y que tal vez lleguen a ser determinantes para el futuro de la Unión en su conjunto.

Esto es, si Alemania está dispuesta a utilizar su poder *de facto* —o, dicho de un modo más cortés, a ejercer su responsabilidad— para transformar a la UE en un sistema coherente. Anderson es cáustico con la cultura política alemana y con el nuevo Berlín en particular, con su «masoquismo de anticuario» aun cuando los alemanes podrían haber entregado al resto de Europa el regalo de una metrópolis; mientras que las quejas respecto al menguante euroentusiasmo alemán se multiplican dentro de los confines de la Unión. Semejantes impresiones estético-políticas se repiten en boca del intelectual a quien Anderson identifica correctamente como uno de los principales protagonistas de la historia de la deriva intelectual de Alemania hacia la derecha. Karl Heinz Bohrer ha ridiculizado sistemáticamente a la clase política alemana por su distancia con respecto a la realidad o *Weltunerfabrenheit*; por sus intentos interesados de utilizar el pasado como una excusa para la irresponsabilidad en el presente; y, no menos importante, por su simple incapacidad de pensar en Europa en unos términos más amplios (y más generosos)¹⁰. Es posible ignorar de manera prudente la cándida admiración de Bohrer hacia la diplomacia británica, francesa y estadounidense —su *Welterfabrenheit* solamente podría impresionar al público alemán si este fuese en realidad tan provinciano como Bohrer piensa que es— y estar aún de acuerdo en que el ir tirando de manera asustadiza por temor a la verdadera *Europapolitik* podría en realidad conducir a la destrucción de la mayor aportación política de los europeos desde el democrático Estado del bienestar.

Por supuesto, los llamamientos a «una mayor responsabilidad alemana» son a menudo insinceros; los estados más pequeños en especial siguen temiendo lo que Thomas Mann describía como la pesadilla de una «Europa alemana» (en contraposición a una «Alemania europea»). Y lo que es

¹⁰ Karl Heinz Bohrer, «Projekt Kleinstaat», *Merkur*, agosto de 2011.

todavía más importante, puede que una UE eficaz y la democratización no vayan de la mano a corto plazo. A esta conclusión llega Herfried Münkler, a quien Anderson justamente destaca como uno de los pocos intelectuales a los que Berlín realmente escucha. Münkler quiere reforzar el «centro», en lugar de que la periferia –Grecia, Irlanda, etc.– domine a un *Zentrum* cada vez más débil. Importa la estrategia (para aumentar el poder de la UE), no la legitimidad; y confundir estas dos, según Münkler, constituye un pecado capital en política «que no se puede perdonar»¹¹. Pero ¿por qué hay que escoger entre una u otra? Podría decirse que ignorar la legitimidad –o pensar que la estrategia correcta la creará automáticamente– resulta un pecado igual de grave; y únicamente una ingeniosa combinación de más potencia y un mayor sentido de la legitimidad democrática puede ayudar a la UE a superar su doble crisis.

¹¹ Herfried Münkler, «Democratization Can't Save Europe», *Der Spiegel*, 7 de agosto de 2011.