

# El Déficit Informativo como parte del Déficit Democrático en La Unión Europea

## Lack Of Information as part of the Lack Of Democracy in The European Union

Joaquín Sotelo y Javier Sierra<sup>1</sup>

Recibido el 4 de abril de 2008 - Aceptado el 10 de julio de 2008

**RESUMEN:** La actual Unión Europea hunde sus raíces en la creación de las Comunidades Europeas, surgidas a mediados del siglo XX. Durante largo tiempo, este ambicioso proyecto de integración internacional fue conducido de manera elitista y tecnocrática y, en muchas ocasiones, incluso a espaldas de la opinión pública. A partir de mediados de los años 80 del siglo XX, comienzan a producirse significativas profundizaciones en el proyecto, cuyo alcance se irá extendiendo progresivamente a la vida cotidiana de los ciudadanos. Es entonces cuando las autoridades europeas comienzan a percibir el peligroso "divorcio" entre elites y ciudadanía.

**Palabras clave:** Sistema político, Unión Europea, información, déficit democrático.

**ABSTRACT:** The basis of the present European Union was founded on the creation of the European Communities, which came into being in the middle of the 20th century. During this long period of time, this ambitious programme of international integration was led in an elitist and technocratic manner, and on many occasions, even turning its back to public opinion. From the middle of the 1980s, more in-depth studies have been carried out on the project, whose scope has gradually extended to the daily lives of its citizens. It is then when European authorities start to perceive the dangerous "division" between elitists and citizens.

**Key words:** Political system, European Union, information, lack of democracy.

### 1. Introducción

“El debate sobre la ratificación de los tratados ha hecho aparecer una especie de fosa separadora entre lo que los gobiernos habían buscado y el grado de adhesión de una parte de la opinión

pública. Y es que la construcción europea se ha estado realizando, durante mucho tiempo, por una especie de dulce despotismo ilustrado, ante una cierta indiferencia por parte de los pueblos. Y cuando ha llegado el momento de romper con el método

---

<sup>1</sup> Joaquín Sotelo González es Profesor de Estructura de la Comunicación en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. joaquin.sotelo@gmail.com

Javier Sierra Sánchez es Profesor de Teoría de la Información en la Facultad de Comunicación de la Universidad San Jorge de Zaragoza. jsierra@usj.es

sugerido por los padres fundadores, hemos tenido que pagar una deficiente comunicación, una deficiente pedagogía y una falta de debates”. Estas palabras provienen del ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors (1993, 22-23). Fueron escritas en un contexto histórico comunitario marcado por las repercusiones de la Cumbre mantenida en Maastricht en diciembre de 1991 por los jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 12 países miembros de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea. De aquella Cumbre surgió el Tratado de la Unión Europea, concebido para ser ratificado por los diversos parlamentos nacionales en un proceso que estuvo plagado de dificultades y reveses, a los que alude la antedicha cita de Delors. No fueron, en absoluto, las únicas alusiones en aquellos días, ni de Jacques Delors ni de otras personalidades, al respecto de aquella “fosa separadora” entre los Gobiernos y las autoridades comunitarias y la adhesión de la opinión pública a la tarea de construcción europea.

En torno a los acontecimientos que rodearon al proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, se suscitaban diversas cuestiones preocupantes que, por lo que a la

materia que a nosotros nos interesa, encontraron su manifestación más patente en la Comunicación SEC (93) 916/9: “La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque”, presentada a la Comisión Europea por el comisario portugués Joao de Deus Pinheiro y aprobada el día 30 de junio de 1993<sup>2</sup>.

En el texto de la antedicha comunicación se mencionaba la existencia de un “nuevo contexto”. Ese “nuevo contexto” venía a ser una generalización de las nuevas realidades en el proyecto de integración europea, nuevas realidades de carácter político, social, económico, cultural y comunicativo: “el déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático, de modo que se hace necesario justificar los objetivos y las políticas de la Comunidad”, se lee en la Comunicación SEC (93) 916/9.

Algunas autoridades comunitarias – caso de Delors – comenzaron a declarar explícitamente que la construcción europea se estaba llevando a cabo ante la indiferencia de la ciudadanía e, incluso, ante la de sus representantes electos. La creciente exigencia democrática reclamaba más transparencia, más explicación, más cercanía, menos hermetismo.

---

2 La denominación SEC agrupa a una serie de documentos de trabajo de la Comisión Europea de carácter interno, una especie de “proyectos de documentos COM”, puesto que aquellos constituyen la etapa embrionaria de estos últimos. Cuando los documentos SEC y COM de la Comisión son remitidos al Parlamento Europeo, quedan registrados, como el resto de los documentos de la Cámara, con un número correlativo compuesto siempre de dos grupos de tres cifras acompañado de las letras PE, por ejemplo, PE 234.267.

El propio Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1994, y ante la crisis abierta en la Unión a raíz de los acontecimientos que siguieron a la Cumbre de Maastricht, proponía cuatro campos de acción para restaurar la confianza perdida, uno de ellos de claro corte comunicativo. En su discurso del 10 de febrero de 1993 ante el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, con motivo del debate de investidura de la nueva Comisión, Delors lanzó sus cuatro recetas: 1) reactivar la economía; 2) ampliar el número de miembros comunitarios; 3) dar pasos reales y efectivos en materia de política exterior y de seguridad común y 4) cambiar la percepción de los ciudadanos sobre el proceso de construcción europea, para lo que Delors reclamaba mayor transparencia, más comprensibilidad y más democracia en general, es decir, tanto en el funcionamiento de la Unión como en el de los Estados<sup>3</sup>.

Las dificultades para lograr la ratificación de los Tratados alcanzados en Maastricht pusieron de manifiesto la existencia de un problema, a nuestro entender, preexistente, pero que se hizo más acuciante con ocasión del proceso abierto en la ciudad holandesa. Los políticos lo reconocieron y se hicieron conscientes de la importancia y la urgencia de corregir los errores y fallos comunicativos larvados para acercar más eficazmente sus políticas al ciudadano. En realidad, la clase política

es un actor más de los que intervienen en el proceso de integración europea, pero, en este ambicioso proyecto, hay otros actores que, como los políticos, asumen también responsabilidades, entre otros, las instituciones educativas (escuela y universidad) y, por supuesto, los medios de comunicación social, aunque estos actores y su papel no son ahora objeto de nuestro análisis.

Los acontecimientos vividos en el año 1992 habían hecho emerger en el proceso de integración europea, sin duda, problemas larvados. Puede decirse que 1992 fue un año clave en muchos sentidos. El Eurobarómetro número 40, realizado en octubre de 1993, reveló que dos de cada tres ciudadanos comunitarios se sentían mal informados sobre asuntos de la Unión Europea, porcentaje (71 %) muy superior al arrojado para la misma pregunta por estudios anteriores.

Los datos del Eurobarómetro número 40 –publicado en diciembre de 1993– revelaron una evidente crisis de apoyo a la construcción europea tal y como estaba siendo realizada. Según los responsables del Eurobarómetro –funcionarios de la Dirección General X de la Comisión Europea–, ese descenso de apoyo se había originado a mediados de los ochenta en países como Italia y Francia, a partir de la aprobación del Acta Única Europea (1986). Esta hipótesis se basaba en las

---

3 El discurso de Jacques Delors está recogido en las páginas 6-15 del *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 1/1993. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

teorías que L. N. Lindberg y S. A. Scheingold habían expuesto a principios de los años setenta sobre la naturaleza del apoyo de la opinión pública al proceso europeo de integración. Estos autores definieron el apoyo inicial a aquel proceso como “consenso permisivo”, un apoyo aquiescente generalizado, pero no por ello sólidamente consolidado. Los confiados ciudadanos europeos habían delegado en los políticos, adoptando una actitud de benevolente desinterés hacia el proceso de integración en ciernes. Para Lindberg y Scheingold, aquel “consenso permisivo” no correría peligro mientras 1) no hubiera algún actor relevante o alguna fuerza social que se opusieran a la integración, 2) la institución comunitaria no fuera relacionada con situaciones de retroceso, 3) la integración continuara siendo percibida como beneficiosa y 4) la Comunidad Europea –hoy, Unión Europea– no ampliara su alcance o se produjeran profundizaciones significativas.

El Acta Única Europea (1986) supuso la primera gran reforma cualitativa de los Tratados Constitutivos de las viejas Comunidades. El alcance de los acuerdos consagrados en el Acta Única llegó a la vida cotidiana del ciudadano comunitario, con lo que la nueva situación encajaba en una de las

opciones de amenaza para la Comunidad del paradigma de Lindberg y Scheingold. En realidad, las variaciones en el grado de apoyo ciudadano al proceso de integración habían sido justificadas desde los años setenta en función del cumplimiento de alguna de las hipótesis del modelo ideado por estos autores; así, por ejemplo, el descenso de apoyo experimentado con ocasión de la segunda oleada de la crisis del petróleo en la segunda mitad de los setenta.

Otros autores, entre ellos Stanley Hoffmann, dudan de la existencia de cualquier tipo de consenso dada la palmaria ausencia, reconocida también por Lindberg y Scheingold, de debates y controversias en torno a la Comunidad, lo que equivale a decir que no existía la opinión pública. La tesis de Hoffmann gana sentido si atendemos a la hipótesis de Wolfgang Merkel, según la cual, la falta de democracia ha sido altamente funcional para la construcción europea. El propio Jean Monnet, uno de los padres fundadores de las Comunidades Europeas, estaba convencido de que era un error consultar a las gentes de Europa acerca de una estructura comunitaria de la que no se tenía experiencia práctica. Paradójicamente, en el ánimo de las elites políticas europeas estaba implantar un sistema democrático sin la participación de sus

---

4 Autores como Martin Holland y Kevin Featherstone apuntan a Jean Monnet como uno de los responsables del déficit democrático del sistema comunitario debido al carácter tecnocrático, corporativista y elitista que se le imprimió al proceso desde sus orígenes. Los padres fundadores se obsesionaron con involucrar a las elites antes que a los ciudadanos, lo que vició el proyecto desde el principio.

miembros, es decir, un sistema democrático claramente deficitario<sup>4</sup>. El “consenso permisivo” era más bien el operativo divorcio –operativo para las autoridades– entre los políticos y la ciudadanía.

A medida que se han ido reformando los textos fundacionales de las Comunidades Europeas surgidas a mediados del siglo XX, ha decaído la operatividad de esa “permissividad” de los europeos y cada vez se ha hecho más necesario contar con su participación, sin la cual, se hacía –y se hace– muy difícil seguir adelante. Ese prurito por lograr la participación efectiva de la ciudadanía, en definitiva, por legitimar el proceso, ha impelido a las autoridades a adoptar ciertas estrategias al respecto en aras a superar ese “asentimiento pasivo”, esa falta endémica de participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones<sup>5</sup>.

En realidad, ese *tic* de oscurantismo y de opacidad en el que se viene desarrollando desde sus orígenes el proceso de integración europea y que se les achaca a los padres fundadores no ha desaparecido medio siglo después. A propósito de Giscard d’Estaing, cuando

el presidente francés François Mitterrand anunció en el verano de 1992 su intención de someter a referéndum también en Francia la ratificación del Tratado de Maastricht, Giscard d’Estaing, respaldado por Jacques Delors y por Helmut Kohl, respondió que lo acordado en Maastricht entrañaba suficiente complejidad como para someterlo a “una consulta en la que pueden expresarse los humores pasajeros de la opinión pública” (Sánchez Martínez, 1999, 108). Estamos plenamente de acuerdo con la cita de Joaquín Muns reproducida por Sánchez Martínez (1999, 108): “Creo que esta actitud de que yo ya sé lo que le conviene a usted y por lo tanto usted confíe en mí para este asunto es inaceptable en la Europa de finales del siglo XX”<sup>6</sup>.

## **2. La información como elemento de la participación democrática**

Hablar de participación democrática tiene poco sentido sin hablar de información. Todo acto de participación democrática carente de información adolece de déficit. Todo acto de participación democrática envuelto en información tendenciosamente manipulada, parcial o insuficiente no es

5 Cuando con relativa frecuencia se dice que las opiniones públicas son “pasivas”, suele hacerse en sentido peyorativo, como si fueran “desidiosas”, “negligentes” o “incompetentes”. Sin embargo, a veces, detrás de esa calificación de “pasivas” no hay más que un intento de ocultar una indeseable realidad: que no existe opinión pública respecto a un asunto. No parece apropiado tratar de trasladar toda la responsabilidad de un problema social a una presunta dejadez o desentendimiento de la ciudadanía sobre un asunto concreto, porque cuando no existe opinión pública respecto a un asunto, las autoridades suelen tener también ciertas cuotas de responsabilidad en tal circunstancia.

6 La cita se refiere a MUNS, J. (1993, 25-36): “Las elecciones no aprendidas y los errores que no debieron cometerse”, en *Afters International*, nº 25.

un acto democráticamente válido. En palabras de Mariano Sánchez Martínez (1999, 137), “hablar de déficit democrático es hablar de falta de legitimidad/participación, opacidad/transparencia, descontrol de la toma de decisiones, escasa información [o inadecuada, añadiríamos nosotros] y desequilibrio del poder legislativo, fundamentalmente”.

Si tuviéramos que hacer una valoración general de las políticas de información y comunicación articuladas históricamente por las instituciones comunitarias, aquella debe ser necesariamente crítica. Analicemos algunas de las razones.

Los sucesivos reenfoques y concepciones de la política de información –y de comunicación– adoptados por las autoridades de las instituciones comunitarias –en particular, por la Comisión Europea– han de ser entendidos, siguiendo el modelo propuesto por el politólogo estadounidense David Easton (1979), como *outputs* orientados a la consecución de apoyo al sistema<sup>7</sup>. El proceso de emisión de *outputs*, entendidos como decisiones o acciones autoritarias o asociadas, arranca cuando el sistema se ve sometido a presionantes demandas –ya sean externas, internas o ambas a la vez– o cuando las autoridades toman *motu proprio* determinadas iniciativas a

modo de respuesta estratégica para hacer frente a alguna tensión amenazadora.

Una de las mayores críticas a las sucesivas estrategias comunicativas diseñadas y desarrolladas por las instituciones europeas es la del uso abusivo que han hecho éstas de lo que Pratkanis y Aronson (1994) denominan la técnica persuasiva del “grupalón”. Según estos autores, la pertenencia a cualquier grupo genera en el individuo una adhesión irracional y una dependencia casi absoluta. Si esa dependencia del individuo está motivada por su creencia en unos mitos comunes y sacralizados “instrumentalizados” para crear identidad colectiva, la cohesión del grupo se intensifica. Y, como apunta Adrián Huici Módenes (1996, 143), “en este caso, cualquier “producto” o idea que refuerce la identidad del grupo será fácilmente aceptada”. Quizá, paralelamente a lo que hace la publicidad actual, también los encargados de las políticas de información y comunicación comunitarias europeas –y no sólo ellos, por cierto– se hayan obsesionado con la detección –y/o, en su caso, creación– de “grupalones” a los que ofrecer un “producto” acorde a sus características; en nuestro caso, una imagen, unas señas de identidad, con las que los miembros del grupo se identifiquen

7 Con el tiempo, destaca David Easton, los sistemas políticos han desarrollado todo un repertorio de técnicas para enfrentar posibles tensiones. Se trata de un hecho claramente distintivo de los sistemas sociales con respecto a otra clase de sistemas, como los biológicos, de flexibilidad más limitada.

para, a través de ellas, introducir –¿de contrabando?– determinados “productos”. ¿Es lo mismo Europa que Unión Europea? ¿No hay inconveniente alguno en que las instituciones comunitarias capitalicen la identidad y los valores europeos en su beneficio? ¿Es correcto? ¿Es justo? ¿Es legítimo?

Richard Petty y John Cacioppo afirman que la persuasión, que por lo visto es la forma comunicativa más empleada por las instituciones comunitarias, tiene dos vías: la *periférica* y la *central*. En la primera, la persuasión está determinada por claves sencillas, por ejemplo, por la credibilidad que le concedamos al emisor, por el juicio que les merezca la posición presentada a quienes tenemos a nuestro alrededor o por la comodidad o conveniencia que nos suponga suscribir esa posición. En la vía central, el receptor reflexiona sobre el mensaje analizándolo minuciosamente, es decir, se resiste a la persuasión gratuita.

Según Petty y Cacioppo, el elemento que determina la vía de persuasión adoptada es la motivación del destinatario para pensar sobre el mensaje, en lo que mucho tiene que ver la implicación personal en el asunto concreto. Dado que la tónica general y generalizada en la ciudadanía europea, por lo que a la construcción comunitaria se refiere, es la apatía, el desinterés, la lejanía, la aceptación acrítica y el consenso pasivo,

nos encontramos ante un claro caso de vía periférica, determinada por la escasa relevancia personal que la cuestión tiene para la mayor parte de los ciudadanos comunitarios.

Pratkanis y Aronson nos recuerdan que, a menudo, adoptamos la vía periférica por nuestra condición de “avaros cognitivos”, puesto que siempre estamos tratando de ahorrar energía cognitiva<sup>8</sup>. La vía periférica nos permite simplificar problemas complejos y favorece la aceptación irreflexiva de mensajes. La propaganda moderna fomenta el uso de la vía persuasiva periférica y aprovecha la limitada capacidad humana para procesar información. El escenario en que actúan los propagandistas de nuestro tiempo es ideal para el logro de sus fines, porque un entorno saturado de mensajes, la confusión, la complejidad –también la simplicidad– y la sobrecarga existencial del hombre actual incrementan la dificultad para pensar con profundidad sobre cuestiones importantes.

No es nuestra intención eliminar la posibilidad de la persuasión convincente, sino criticar la propaganda irreflexiva. Las instituciones comunitarias, sin ser el único culpable de esta situación y desde nuestro punto de vista, no han cumplido bien con sus tareas informativas y comunicativas.

---

8 Cuando Pratkanis y Aronson mencionan en su obra esta teoría, nos remiten a FISKE, S. T., TAYLOR, S. E. (1991). *Social cognition*. Nueva Cork: McGraw-Hill.

### 3. El sistema político y la información

David Easton fue el primero en presentar un análisis exclusivo del sistema político en el que otorgaba una gran importancia a las variables información y comunicación.

En su obra *Esquema para el análisis político*, el profesor Easton propone un análisis sistémico de la vida política en el que trata de explicar por qué los sistemas políticos subsisten a lo largo del tiempo, perduración que Easton atribuye a la capacidad de adaptación y de autorregulación de esos sistemas para responder eficazmente a las amenazas que, en forma de tensiones, les llegan desde dentro y desde fuera.

A diferencia de los primeros modelos funcionalistas, de corte más conservador y estático, el de Easton, más dinámico, concibe el sistema político como un ser orgánico y le reconoce la posibilidad de cambio. La información y la comunicación serían, en este sentido, herramientas esenciales del sistema para llevar a cabo sus readaptaciones, porque es fundamental que el contenido de las demandas y apoyos llegue a las autoridades para que éstas puedan responder mediante la asignación autoritaria de valores convenientes, en forma de acciones y decisiones obligatorias, tendentes a corregir las situaciones de riesgo para el sistema.

La información permite el establecimiento de un circuito de

retroalimentación. Los *outputs* lanzados por las autoridades actúan, dice Easton, como estímulos a los que los miembros del sistema responden, y en esas respuestas ofrecen a las autoridades una valiosa información sobre el estado general del sistema y de su entorno y sobre los efectos de esos *outputs*. El circuito informativo libra a las autoridades de tener que actuar aleatoriamente, lo que pondría en evidente peligro la supervivencia del sistema. El modelo sistémico eastoniano guarda así analogías con un modelo cibernético en el que la variable informativa constituye un elemento esencial.

Las demandas emitidas por los miembros del sistema y las demás informaciones fluyen por los canales de comunicación del sistema político. ¿Cuáles son esos canales de comunicación? Además de la comunicación cara a cara, consisten en las interrelaciones entre estructuras políticas tales como líderes de opinión, partidos políticos, instituciones del Estado, grupos de interés, medios de comunicación y públicos relevantes no organizados. Todos ellos son canales capacitados para modificar cuantitativa y/o cualitativamente las demandas.

David L. Swanson y Dan Nimmo han puesto de manifiesto que todas las funciones que se registran en el funcionamiento de un sistema político se ejecutan a través de la comunicación. No es de extrañar entonces que, en las

sociedades modernas, las autoridades traten de manejar el estado y el número de canales de comunicación para salvaguardar su papel en el sistema. Esa “estrecha supervisión”, en palabras del propio Easton, a la que las elites someten a los medios de comunicación es la forma que tienen éstas de librarse de la presión de ciertos grupos cuyas demandas no pueden satisfacer y, por lo tanto, es conveniente acallar evitando su “inoportuna” diseminación por todo el sistema. Pero esta operación entraña sus riesgos, puesto que si fallan los canales de comunicación habituales, las demandas podrían ser reconducidas por vía de amotinamientos, algaradas, desobediencia civil o cualquier otro tipo de manifestaciones de similar naturaleza y de evidente riesgo para el sistema.

Los miembros del sistema deben disponer de información suficiente y adecuada sobre los *outputs* emitidos por las autoridades, de lo contrario, pueden retirar su apoyo a esas autoridades que, en este sentido, deben velar porque no se produzca “déficit informativo”. Sin embargo, el control que pueden ejercer las autoridades sobre la pertinencia, la cantidad y la calidad de la información y sobre las circunstancias de difusión de la misma es limitado<sup>9</sup>. Los medios de comunicación, entre otros intermediarios, ostentan el poder de informar a los miembros del sistema en mayor o menor grado, en un sentido u

otro de los *outputs* emitidos. Para contrarrestar ese poder, las autoridades llegan a dotarse de una estructura informativa propia.

Las autoridades también son conscientes de que existen diferencias entre los miembros del sistema y que algunos de ellos son más influyentes o políticamente relevantes que otros. Es a estos a quienes las autoridades más se afanan en satisfacer porque son los que más apoyos pueden arrastrar y los que asimismo desempeñan un papel de autoridad. El objetivo, en todo caso, es conservar el apoyo al sistema.

El circuito informativo de retroalimentación se completa cuando las autoridades tienen noticia acerca del apoyo al sistema brindado por el resto de los miembros. Esa información llega a través de canales de comunicación, controlados o no, tales como los sondeos de opinión, los medios de comunicación, los partidos políticos, la comunicación interpersonal, las organizaciones sociales, etc.

El sistema político europeo está integrado por varios grupos y comunidades que, según Easton, en número elevado pueden aumentar las fuerzas centrífugas amenazantes para el sistema. Más conveniente que buscar apoyo por vía de homogeneización o

---

9 Problema aparte para las autoridades es decidir qué y cuánta información conviene difundir y dónde, cuándo y de qué modo hacerlo.

asimilación de grupos es intentar lograrlo por vía de reconocimiento y respeto a la diversidad cultural. En este sentido se inscribe la introducción de fórmulas federales y/o confederales.

#### 4. El “déficit democrático” en la Unión Europea

Pero a la vista de lo expuesto, cobra fuerza la hipótesis de que la índole de los problemas vividos con ocasión del tortuoso proceso de ratificación de los tratados alcanzados en Maastricht a finales de 1991 no fuera mera y simplemente informativa, sino más profundamente política. Se estarían presentando entonces determinados *outputs*, los relativos a las políticas informativas y/o comunicativas emanadas de las autoridades comunitarias europeas, como soluciones a un problema político mucho más amplio: la carencia de apoyo al sistema derivada de una falta de legitimidad democrática del mismo.

También cabe pensar en un problema de información y comunicación dentro de ese más amplio problema que hemos denominado de falta de legitimidad democrática del sistema. Tendríamos en esta hipótesis un problema profundo o de fondo y otros problemas, entre ellos, el que nos ocupa, individualmente identificables dentro de ese problema de fondo, pero no escindibles de él; es decir, serían facetas del “gran problema”. ¿Acaso han pretendido las autoridades comunitarias resolver la faceta informativa y comunicativa del

problema sin encarar el fondo político del mismo?

En la última década del siglo XX, determinados acontecimientos pusieron abiertamente de manifiesto descensos del apoyo al sistema político comunitario. Por otra parte, se reabrió el ya antiguo debate sobre el déficit democrático y, como reconocieron algunas autoridades del sistema, entre ellas, Jacques Delors, se denunció la falta de participación ciudadana en el proceso de construcción europea, auspiciado por las elites políticas y económicas, pero carente de la aprobación expresa de los ciudadanos, escasamente requerida desde la propia estructura de autoridad. Conocida es la estrecha relación entre participación y legitimidad, de manera que un incremento de la primera brinda la oportunidad a las instituciones de gobierno de acrecentar su propia legitimidad.

Dice Maurice Duverger (1994, 138) que “para merecer el nombre de democracia, un régimen político ha de contar con cuatro elementos: la definición de las libertades públicas y de garantías privadas inherentes a los Derechos Humanos, la existencia de un parlamento legislativo elegido por sufragio universal, la separación de poderes entre el parlamento y los gobernantes que deben ceñirse a sus textos legislativos y presupuestarios, y la presencia de autoridades jurisdiccionales fuertes e independientes”. ¿Cuántos de estos elementos existen plenamente en la Unión Europea? ¿En qué grado?

De esos cuatro elementos, dice Duverger (1994, 139), el cuarto está “plenamente vigente en la Europa unida, ya que incluso ha reforzado la protección de los Derechos Humanos asegurada por las Constituciones nacionales”, aunque el autor francés matiza que este mérito le corresponde al Consejo de Europa, creado en 1949, y no a la Comunidad Europea, hoy Unión Europea<sup>10</sup>. También la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo desde 1979 es otro elemento democrático presente en la Unión, no obstante la posibilidad de profundas críticas a lo que rodea a esta institución<sup>11</sup>.

No han sido pocas las voces que han denunciado el “gobierno de los jueces europeos”, aunque más que gobierno, y en esto estamos de acuerdo con Duverger, se trata más bien de una “legislación de los jueces”. El Tribunal de Justicia Europeo –para muchos, la institución más eficaz de la Unión– se ha inmiscuido frecuentemente en la actividad legislativa del Consejo, actividad, por otra parte, que en un sistema realmente democrático debería

ser competencia exclusiva de un parlamento elegido directamente por sufragio universal, en este caso, tendría que ser el Parlamento Europeo el órgano investido de todo el poder legislativo.

En una democracia, el poder judicial debe velar por el cumplimiento general, incluido el del propio poder judicial, de las leyes que fundamentan el Estado de Derecho y que emanan de los representantes elegidos por el pueblo, fundamento popular del que carece el sistema comunitario europeo, más próximo a una semiautocracia.

En definitiva, el sistema político comunitario no parece estrictamente democrático. Y no lo parece por muchas y poderosas razones. Para empezar, no existe la condición básica previa de la separación de poderes. Existe un Consejo de Ministros de la Unión Europea, una Comisión y un Parlamento, pero sus respectivas competencias no están claras. Tanto el Consejo de Ministros como la Comisión tienden a asumir responsabilidades de gobierno –aunque el poder ejecutivo de

---

10 No deben confundirse Consejo de Europa, Consejo Europeo y Consejo de Ministros de la Unión Europea. El Consejo de Europa es un organismo europeo constituido en 1949 en La Haya (Holanda) al que actualmente pertenecen 47 países. El Consejo Europeo es un organismo político de carácter predominantemente intergubernamental compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea más el presidente de la Comisión Europea. Las reuniones del Consejo Europeo, al menos dos por año, se conocen como “Cumbres europeas”. El Consejo de Ministros, designado simplemente “Consejo” en los tratados y bautizado “Consejo de la Unión” por el Consejo Europeo de Maastricht, está compuesto, en cada una de sus nueve formaciones posibles, por los ministros de los Gobiernos de los Estados miembros del ramo pertinente a la formación de que se trate y auxiliado por el Comité de Representantes Permanentes, formado éste por los embajadores y los ministros plenipotenciarios de cada país.

11 La elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo desde 1979 es fundamentalmente una operación estética para dar un aspecto más democrático al sistema comunitario.

la segunda debe ser aprobado previamente por el primero—, pero también ostentan una parte notable del poder legislativo. El Consejo Europeo, que reúne a los jefes de Estado y de Gobierno —asistidos por sus ministros de Asuntos Exteriores— de los países de la Unión, al presidente de la Comisión y a otro miembro de ésta constituye un tercer órgano gubernamental a modo de presidencia colectiva<sup>12</sup>.

Cuenta en su obra Maurice Duverger (1994) que, en 1945, Charles Maurras tildó de “mujer sin cabeza” a la III República francesa porque carecía de jefe que la dirigiera, algo que también ocurre en la Unión Europea actual, en la que, por un lado, tenemos al presidente del Consejo y, por otro, al de la Comisión. El presidente de la Comisión sólo tiene autoridad en materia económica y aun en este campo, débil. Tal y como está concebido el sistema de comisarios<sup>13</sup>, puede hablarse de una especie de reinos de Taifas, porque cada uno es prácticamente un ministro en su parcela que ni debe obediencia al presidente ni solidaridad al resto de los comisarios, sin embargo, no puede decirse lo mismo con respecto al país que lo designa.

El presidente del Consejo Europeo, ocupado en principio de la orientación y de las decisiones políticas de la Unión, tampoco dispone de mucha más autoridad y su voluntad política suele estar hipotecada con el país que dirige. No es elegido por nadie, sino que cada seis meses y por orden alfabético, los Estados miembros se suceden en la presidencia del Consejo. Duverger observa que cuando están en ronda de presidencia, el presidente francés o el canciller alemán defienden con vehemencia los intereses de la Unión Europea, porque el desarrollo de ésta forma parte de los objetivos nacionales; sin embargo, el primer ministro británico no trabaja tanto por la profundización comunitaria, porque esa es precisamente la actitud más beneficiosa para su país y la más coherente en clave de política interna británica. El mecanismo de la *troika*, por el que se acompaña la presidencia en ejercicio por un representante de la presidencia precedente y por otro de la siguiente, no ha paliado los vicios que entraña este sistema.

Por lo que respecta al Parlamento Europeo, y dejando aparte los posibles cuestionamientos respecto a su reclutamiento, es patente la debilidad

12 El Consejo Europeo fue creado por Valéry Giscard d'Estaing y por Helmut Schmidt en 1974 y oficializado por el Acta Única Europea en 1986. Se reúne cuatro veces al año y su presidencia es ejercida semestralmente de manera rotativa por cada uno de los Estados miembros. Entre otras cosas, orienta las grandes líneas de actuación política de la Unión Europea.

13 El presidente de la Comisión Europea es nombrado por acuerdo de los Estados miembros de la Unión. El resto de los comisarios son elegidos por sus países de origen y, por lo tanto, dependen del país que los haya nombrado, que puede revocar su nombramiento o no renovar su cargo, a pesar de la regla contenida en el apartado 2 del artículo 157 del Tratado de Roma, alusiva a la independencia de los miembros de la Comisión.

de su influencia en la Unión Europea. Las restricciones a las que está sometido para la proposición de textos legislativos son únicas en el panorama mundial de parlamentos democráticos.

Es evidente, y basta un leve esbozo del tejido institucional comunitario para comprobarlo, que el cuestionable desarrollo de la Unión Europea entraña una regresión concomitante de la democracia en el continente<sup>14</sup>. Y no es nuestra intención ni nuestro objetivo redundar en la abundante literatura a disposición de quien quiera ahondar en el capítulo de defectos institucionales, en su vertiente puramente política, de la Unión Europea.

La opacidad del sistema comunitario, y este asunto ya nos compete más, puede ser considerada un aspecto particular de esa regresión democrática. Hasta mediados de los noventa, el secretismo con el que se trabajaba en los Consejos de la Comunidad era verdaderamente alarmante. Probablemente, todos los impulsos al aperturismo y a la transparencia dados estos últimos años han sido fruto de una situación límite, insostenible por más tiempo. En la decimoséptima Declaración añadida al Tratado de Maastricht (1992, 180), relativa al derecho de acceso a la información, la Conferencia reconoce, y

así lo expresa, “que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso público a la información de que disponen las Instituciones”. Las autoridades parecen ya haber tomado conciencia del grave problema. Y es a partir de entonces, en torno a 1993, cuando se comienza a trabajar para tratar de resolverlo. Pero resulta que la opacidad del sistema comunitario va mucho más allá de la incapacidad del público para acceder a las fuentes de información asumidas por los servicios de Bruselas, de Estrasburgo y de Luxemburgo.

La opacidad del sistema comunitario está en su propia literatura y en su propia organización. No es coyuntural, es estructural. No hay experto en el mundo que no se encuentre dificultades para comprender los tratados, los acuerdos o, en general, la mayor parte de los millones de documentos provenientes de las instituciones de la Unión. Poco menos sucede cuando hablamos de la organización institucional –composición,

14 En realidad, la regresión de las democracias occidentales tiene carácter general. Como apunta el historiador polaco Bronislaw Geremek (1993, 108) en la obra colectiva *La democracia en Europa* (Dahrendorf, Furet y Geremek), “por todas partes, tanto en Europa como en Norteamérica hay un retroceso de los comportamientos y mentalidades democráticos”. Otros científicos se suman a esta apreciación, como Laurent Cohen-Tanugi, para quien en la mayoría de las democracias occidentales se da una preponderancia del Ejecutivo.

características, funciones, funcionamiento... Nunca ha habido en la Unión Europea verdadera voluntad de simplificación, sólo retoques cosméticos.

La profesora Yolanda Martín González (2002) pone de manifiesto en su obra *La documentación y los servicios de información del Parlamento Europeo* otra dificultad añadida, no ya para los investigadores, sino para los simplemente interesados: lo complicado del manejo de los archivos comunitarios dadas la multiplicidad, la diversidad y la dispersión de los documentos generados por las distintas instituciones de la Unión. En la práctica, resulta poco menos que obligado recurrir a la ayuda del personal especializado.

¿Es irreprochable que un sistema de la naturaleza del comunitario sea tan complejo? Es decir, ¿que no pueda ser de otra manera? ¿Es inocente, pueril o ignorante quien sostiene que sí? El ciudadano está perdido –y, consiguientemente, también desentendido– en asuntos comunitarios. A pesar de los pasos dados, Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo siguen constituyendo un “mundo cerrado” en el que demasiados portavoces utilizan lenguajes esotéricos y tecnocráticos.

La Unión Europea es un auténtico sistema “comitocrático” –gobernado por cientos de proliferantes comités– en el que se debilita tanto a la democracia como a la supranacionalidad.

El “déficit democrático” lleva asociado un descenso de apoyo al sistema por parte de sus miembros. Según David Easton, la forma más eficaz de recuperar el apoyo perdido es el reforzamiento de la legitimidad del propio sistema a los ojos de sus miembros. Y Sánchez Martínez (1999, 132) recuerda que “en el caso de sistemas democráticos, las opiniones públicas constituyen [...] potenciales mecanismos de legitimación paralelos a las elecciones”.

El problema del distanciamiento entre ciudadanos y autoridades hunde sus raíces, para muchos analistas, en la propia concepción del desarrollo comunitario ideada por Jean Monnet. Aun aceptando que la democratización efectiva de la Comunidad formara parte del plan original de este “padre fundador”, Monnet le imprimió al proceso de integración un carácter marcadamente tecnocrático y elitista, lo que se traslució claramente en métodos de trabajo político corporativistas, poco o nada porosos a la participación e implicación de la ciudadanía. Consiguientemente, ello acarreo una débil representatividad de partida y una sensible falta de legitimidad del proyecto. Falta de legitimidad que, a la vista de lo expuesto, llega hasta nuestros días.

El estudioso alemán Wolfgang Merkel ha investigado con profundidad sobre la falta de democracia del sistema comunitario. Desde su punto de vista, integración y democracia constituyen

un dilema, de manera que un exceso de cualquiera de estos dos elementos va en detrimento del otro. La clave reside en encontrar el punto de equilibrio en el que sea viable el desarrollo del proceso de integración y en el que la falta de democracia no rebasa cierto límite.

Merkel encuentra los principales “déficits democráticos” en cuatro aspectos de la estructura del sistema: en la configuración de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; en el control de las decisiones políticas; en la presencia intermedia de los intereses sociales y políticos y en la participación ciudadana. Respecto a este último asunto, en los pocos casos en que los ciudadanos participan, lo hacen bajo condiciones de deficiente información y presionados por los intereses nacionales. Cuando los ciudadanos votan al Parlamento Europeo, únicamente tienen en su cabeza la política nacional.

Alain Tourain piensa que la cultura democrática pasa por un replanteamiento del espacio público y por una vuelta al debate político. Si

debate y participación son dos ingredientes ineludibles en un esquema democrático, tampoco puede faltar la información. Democracia, participación e información son conceptos entretreídos e inseparables unos de otros. Pero la mera presencia de participación e información no garantiza la existencia de democracia, porque ni vale cualquier participación ni vale cualquier información.

Evidentemente, es torticero hacer creer que el “déficit democrático” comunitario se agota en el “déficit informativo” –aunque éste forme parte de aquél. Ninguna política de información y comunicación puede subsanar por sí sola fallos democráticos. En un sistema democráticamente deficitario, perseverar sólo en arreglos informativos y/o comunicativos sin acompañarlos de otras medidas precisas puede, incluso, agravar el problema de fondo. Puestas las autoridades a conseguir, sin mirar el precio, el apoyo que incuestionablemente necesitan para garantizar la estabilidad del sistema, ¿por qué no hacerlo realmente bien?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMUNIDADES EUROPEAS (1993). *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 1/1993. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

COMUNIDADES EUROPEAS (1994). Comunicación SEC (93) 916/9: “La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque”, en

COMUNIDADES EUROPEAS (1994). *Información, comunicación, transparencia*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

DAHRENDORF, R., FURET, F., GEREMEK, B. (1993). *La democracia en Europa*. Madrid: Alianza Editorial.

DELORS, J. (1993). *El nuevo concierto europeo*. Madrid: Acento Editorial.

DUVERGER, M. (1994). *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*. Madrid: Alianza Editorial.

EASTON, D. (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

HUICI MÓDENES, A. (1996). *Estrategias de la persuasión. Mito y propaganda política*. Sevilla: Ediciones Alfar.

MARTÍN GONZÁLEZ, Y. (2002). *La documentación y los servicios de información del Parlamento Europeo*. Gijón: Ediciones Trea.

PRATKANIS, A., ARONSON, E. (1994). *La era de la propaganda. Uso y abuso de la persuasión*. Barcelona: Paidós Comunicación.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. (1999). *Bases de la política de información y comunicación de la Comunidad Europea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas en coedición con Siglo XXI de España Editores.

UNIÓN EUROPEA (1992). *Tratado de la Unión Europea*. Bilbao: Universidad de Deusto.