DEMOCRÀCIA I LEGITIMITAT

Idees per a una Europa complexa

Daniel Innerarity



Concentració pro europea a la ciutat alemanya de Friburg. Autor: Andreas Schwarzkopf

Estem en un moment en què Europa necessita recuperar el sentit per a la gent, resultar comprensible i útil. La simple apel·lació a "més Europa", tot i que apunti a un objectiu que defensem els federalistes, no pot amagar el fet que hi ha maneres diverses de plantejar aquesta major integració, que el ritme d'aquesta integració pot ser diferenciat i que algunes coses que s'han plantejat com una necessitat sense alternatives permetien una altra manera de realització. Hem de reconèixer que, tant la praxi de la integració furtiva, com aquest to imperatiu de la seva corresponent narrativa, suggeria una rendició davant la suposada necessitat de certs imperatius que despolititzaven aquestes decisions i resultaven irritants per a una ciutadania que ja no tolera com en d'altres moments que se la tracti com a un destinatari passiu de decisions tecnocràtiques. Estem davant el repte de tornar a guanyar, no tant unes eleccions, com la voluntat de la gent, sense la qual un projecte com el de la Unió Europea no pot sostenir-se. Necessitem més Europa, és clar, però sense que això vulgui dir que aquesta Europa no pugui i hagi de ser també diferent. En aquest sentit, la indeterminació amb què Juncker va plantejar les opcions futures de la Unió, en presentar el

Llibre blanc l'any passat, pot ser considerada com un punt de partida obert que contrasta amb la manera tancada com se'ns comunicaven les decisions adoptades, una invitació a la reflexió i el debat, més apropiat en una societat democràtica que l'apel·lació a la inevitabilitat de les coses.

Dèficit d'intel·ligibilitat

La meva hipòtesi és que la UE viu un "moment teòric", és a dir, un moment en què la innovació conceptual és fonamental si volem escapar de l'embús en què ens trobem, que és, en primer lloc, un dèficit conceptual. Entre els molts dèficits que s'atribueixen a la UE, un dels menys denunciats —i no per això menys important— és el dèficit d'intel·ligibilitat. Hi ha grans controvèrsies sobre si Europa és democràtica o justa, representativa o eficaç, però del que no hi ha cap dubte és que actualment resulta inintel·ligible, que no hi ha qui l'entengui. Europa ha perdut als seus sobirans i no n'ha recuperat un a escala europea, substituït per una màquina, consensual o asimètrica, segons els casos, que consagra la irresponsabilitat. Europa no tindrà sentit mentre no hi hagi una narrativa que pugui ser entesa i acceptada per la seva ciutadania. Entendre la UE no és un exercici merament descriptiu, sinó una reflexió de la qual en segueixen conseqüències normatives, és a dir, que determina quines són les expectatives raonables que podem plantejar amb relació a la seva forma de govern, legitimitat i democraticitat. No és el mateix que l'entenguem com una negociació intergovernamental o com un experiment transnacional; no plantejarem les mateixes solucions si la concebem com una agregació d'interessos o una posada en comú exigida per les transformacions polítiques de les societats contemporànies, les seves possibilitats i els seus riscos específics. Doncs bé, sostinc que la UE ha de ser entesa com una democràcia complexa, no a partir dels models de democràcia vinculats a la forma de l'estat nacional i, per això mateix, amb unes grans potencialitats a l'hora de pensar com organitzar políticament espais més densos, oberts i complexos.

Comprenc les suspicàcies davant els enfocaments massa teòrics que solen vagar còmodament per l'espai de la teoria i es desentenen del disseny institucional o la complexitat del joc polític. Però si la filosofia política té alguna pretensió és la de suturar aquesta escissió entre allò teòric i allò pràctic, entre allò normatiu i allò descriptiu, que és tot un símptoma de l'esgotament de les teories sobre Europa. Probablement, allò que més necessitem és una teoria d'Europa que no sigui ni una mera descripció de la mecànica institucional ni una vaga nebulosa cosmopolita.

La filosofia política és fonamental per entendre una *polity* tan singular com la UE i la seva novetat respecte del model de l'estat nació. Té fins i tot algun avantatge comparatiu en la mesura en que no és una disciplina la trajectòria de la qual estigui tan estretament lligada a l'univers conceptual dels estats com és el cas de la ciència política, les relacions internacionals o el dret constitucional. Alhora, la UE planteja un enorme desafiament a la filosofia política i a la teoria de la democràcia, en la mesura que l'obliga a verificar certs pressupostos i a examinar la seva resistència conceptual i pràctica en nous contextos.

La Unió Europea té un desafiament democràtic, però també implica un desafiament per a la

filosofia política. Així doncs, la pregunta que hem de fer-nos és doble. Quina contribució ha de fer la teoria política per entendre la Unió Europea i quin desafiament planteja a la teoria política una *polity* tan nova com la Unió Europea? Si la primera pregunta exigeix organitzar les institucions i procediments de decisió de manera que estiguin a l'alçada dels nostres criteris de democraticitat, la segona implica revisar aquests criteris de democraticitat perquè no siguin incompatibles amb la complexa realitat de la Unió Europea. La primera operació per si sola condueix a un normativisme extrem aliè a les condicions de possibilitat en què es desenvolupa de fet la nostra vida política; si únicament féssim la segona operació, estaríem rebaixant els nostres ideals democràtics a la facticitat del nostre mediocre "anar tirant". Al meu parer, l'única manera d'evitar el moralisme i el cinisme és entendre el doble desafiament democràtic —teòric i pràctic— de la Unió Europea i resoldre'l en el si d'una teoria de la democràcia complexa. Aquesta operació no seria una mena de joc de suma zero entre la teoria i la pràctica, entre els vals democràtics i les realitats polítiques, sinó una enorme possibilitat per a les dues, de manera que, si ho fem bé, tindríem una teoria de la democràcia més sofisticada i unes institucions europees més democràtiques.

Es tractaria, en primer lloc, de perseguir els fins de la Unió Europea en relació amb els dels estats membres sense subordinar aquests últims als primers. L'actual model ha tingut un alt cost, en termes de desafecció i victimització. La clau seria una nova idea de poder a escala europea que prengués plenament en consideració els interessos dels estats membres sense imposar-s'hi. Perquè això sigui concebible i comprensible no només calen grans innovacions polítiques a Europa sinó, sobretot, en el pensament polític. No es tracta de trobar noves institucions per adaptar idees familiars a nous contextos, sinó entendre que els canvis en la configuració de les nostres realitats socials, a Europa i al món, exigeixen una reconstrucció de la teoria de la democràcia que la despulli de tot allò que s'hi ha anat vinculant com si en fos part essencial (sobirania, territorialitat, homogeneïtat, estatalitat, per exemple) i no un additament contingent del qual pot i ha de prescindir.

> La Unió Europea ha de ser entesa com una democràcia complexa, no a partir dels models de democràcia vinculats a la forma de l'estat nacional, i per això mateix té grans potencialitats a l'hora de pensar com organitzar políticament espais més densos, oberts i complexos

Fins ara hem resolt aquesta qüestió o bé tractant d'estendre els conceptes bàsics de la democràcia —com a *demos*, representació o control popular— a l'àmbit europeu o amb el recurs a considerar que ens trobàvem davant d'una realitat sui generis i que, per tant, les categories bàsiques de la democràcia podien romandre inalterades admetent en aquest cas una inofensiva excepció. Però el problema segueix esperant-nos amb tota la seva gravetat: com pensem i construïm una realitat democràtica dissociada del seu fonament territorial i de la realitat d'un estat sobirà? Resoldre aquest problema no implica només innovació institucional sinó, sobretot, reconsideració del nostre concepte de democràcia o, plantejat

en sentit invers: només serem capaços de la innovació institucional que hem de fer si tornem a pensar el nostre concepte de democràcia i les categories que hi estan associades.

Democràcia complexa

El concepte d'una democràcia complexa pot servir per a dues coses: renovar un concepte de democràcia les principals categories de la qual van ser encunyades en èpoques de gran simplicitat i repensar els nostres estàndards de democraticitat sense violentar la naturalesa d'una entitat política tan complexa com l'actual Unió Europea. No hauríem de rendir-nos a la dificultat de l'assumpte, tant teòrica com pràctica, i donar per fet que la Unió Europea ha traspassat uns límits de complexitat més enllà dels quals la idea mateixa de democràcia deixaria de tenir sentit.

Una de les majors simplificacions ha estat la de pensar la democràcia, també la democràcia de la Unió Europea, sobre la base del model de l'estat nacional. Bona part de la semàntica del dèficit democràtic té com rerefons la idea d'una estatalitat deficitària, d'un estat fallit fins i tot, quan el que s'hauria de pensar és una realitat institucional no estatal a la que es posen en joc altres actors, altres lògiques i una altra legitimitat. Si Tocqueville assegurava que havia prescindit dels vells models per entendre la democràcia a Amèrica, de què hauríem de prescindir per configurar la democràcia a Europa?

Doncs probablement hauríem de començar abandonant el prejudici de pensar que hi ha una incompatibilitat entre complexitat i democràcia. No podria ser més aviat que, en augmentar la seva complexitat, les societats tendeixen a ser més democràtiques o que, dit d'una altra manera, és més versemblant que es governin democràticament? Es podria parlar així dels avantatges de la complexitat per a la democràcia i els avantatges de la democràcia per a les realitats complexes; d'una banda, perquè la multiplicació d'actors, interessos i instàncies de governança equilibra l'exercici del poder i dificulta la imposició unilateral, mentre que, de l'altra, perquè la democràcia permet articular aquesta pluralitat millor que qualsevol altre sistema de govern. La democràcia no està renyida amb la complexitat; és, per contra, el sistema de govern que millor la gestiona, atès al seu dinamisme intern i a la seva capacitat de auto-transformació.

Davant la inacceptable conclusió de Carl Schmitt de què la democràcia només és possible sota les condicions d'una exclusió o aniquilació de l'heterogeni, podem constatar que molts sistemes nacionals de govern operen amb èxit en condicions de profunda heterogeneïtat. No hauríem d'excloure per endavant la possibilitat d'adaptar les institucions democràtiques a contextos que d'entrada no ho posen gens fàcil. És cert que la complexitat tècnica de moltes de les nostres decisions, la densitat institucional, la dificultat de delimitar els problemes o els efectes de les decisions… són propietats que contrasten amb les categories a través de les quals acostumem a atorgar el certificat de qualitat democràtica i que tenen un to de senzillesa, immediatesa i accessibilitat. Si les ficcions útils de la democràcia van ser categories que van permetre conferir un format polític a les societats que calia democratitzar, avui, en societats més complexes, la seva aplicació irreflexiva pot despolititzar-les fatalment. Com va advertir Kelsen, la idea d'un interès general i d'una

solidaritat orgànica que transcendeixi els interessos de grup, classe o nacionalitat és, en última instància, una il·lusió antipolítica. La construcció de la voluntat general avui no pot ser sinó un compromís entre diferents (actors, nivells institucionals, pluralitat de valors, cultures polítiques…).

La democràcia només es dóna quan els governats obeeixen lleis de les quals, amb totes les mediacions institucionals d'una societat complexa, en són autors. És possible insistir en aquesta autoria en sistemes polítics complexos que no passen per la forma ja experimentada de la democràcia representativa a escala de l'estat nacional? Aquest és el desafiament principal que constel·lacions polítiques post nacionals com la UE o els processos de governança global plantegen actualment al pensament polític, atès que es tracta de preservar la complexitat i gestionar-la, no de suprimir-la.

Més que un dèficit democràtic, pot ser que Europa tingui un dilema democràtic. Parlar de dèficit és banalitzar una mica la complexitat de l'assumpte i suscitar unes expectatives que serien satisfetes quan s'apliquessin a la UE els criteris que regeixen les democràcies dels estats. Que tinguem, més aviat, un dilema democràtic vol dir que estem davant alguna cosa que pròpiament no es pot resoldre i que únicament cal reequilibrar. Hi ha dos vectors diferents de democratització —el dels estats membres i el dels desafiaments transnacionals— que no es poden subsumir completament l'un en l'altre, i aquest caràcter híbrid de la Unió ha de ser respectat en qualsevol compromís democràtic al que s'arribi. Així, la primera complexitat de la Unió procedeix del fet que hi intervenen tres lògiques —la dels estats, la intergovernamental i la transnacional— i seria absurd esperar la solució als nostres problemes de la supressió d'algun d'aquests plans o de la seva completa subordinació. L'agenda d'Europa hauria d'acomiadar-se completament de la semàntica de l'harmonització i la unitat per transitar cap a la gestió equilibrada de constel·lacions complexes. I hauria de fer-ho en un moment històric en el que és més imperiosa la necessitat d'entendre la democràcia com a poder compartit: amb governs subnacionals i amb institucions supranacionals, amb una varietat d'organitzacions públiques i privades, amb onegés i agències internacionals.

La narrativa d'Europa com democràcia complexa sembla estar condemnada al fracàs des del moment en que pretenem que la gent ho entengui. Europa corre el risc de convertir-se en víctima de la complexitat en uns moments en què la política gira cap al populisme i els missatges simples. Ara bé, és preferible que aquesta narrativa sigui comprensible si el que és comprès té molt poc a veure amb allò que calia explicar? I, a més, complexitat no és el mateix que complicació. La complexitat no té tant a veure amb l'explicació de totes les recursivitats que intervenen en la vida institucional de la Unió Europea —enfront de les nostres idees de causalitat i atribució, plàcidament instal·lades en el marc de categoria dels estats sobirans— sinó amb la capacitat de fer entendre que estem jugant a un joc menys intuïtiu, al què hem de comprendre la lògica, estranya per a la mentalitat nacional però no especialment abstrusa, de les interdependències, les sobiranies compartides, els riscos i les oportunitats comuns o els interessos vinculants.

Certament, la gent té grans dificultats a l'hora de reconèixer en Europa una estructura democràtica, atès que l'autodeterminació sembla sucumbir davant de complexos sistemes

de negociació i constriccions de tota classe amb prou feines justificats, que entronitzen el principi d'allò que és tècnicament possible enfront d'allò que sembla políticament desitjable per l'evidència immediata. Sobre la base d'aquesta dificultat, el debat enfronta aquells que consideren que cal reinventar la democràcia més enllà dels confins de l'estat nació i els que consideren que n'hi ha prou amb estendre la nostra concepció tradicional de la democràcia a un espai més ampli; entre aquells a qui sembla no incomodar massa una democràcia post parlamentària i els que veuen la possibilitat d'alliberar la democràcia del seu vell format nacional.

> La integració europea únicament resultarà valuosa quan representi un avenç en la provisió de certs béns públics que els estats ja no estan en condicions de garantir, i la gent ho entengui d'aquesta manera

Al rerefons dels debats sobre la UE està sempre la disputa sobre la naturalesa de la democràcia. Però convé no oblidar que hem de comprendre la naturalesa de la UE per poder respondre a la qüestió sobre la seva democracitat. Això no vol dir únicament entendre el seu funcionament institucional i rendir-se a aquest joc a voltes mediocre, sinó entendre la lògica i els fins als que serveix aquest nivell institucional, així com el context global en què s'ha de moure. Si la UE fos susceptible d'una democratització convencional, aleshores no hagués calgut crear-la; per als requeriments d'una democràcia ja teníem als estats nacionals. Fins que no es va detectar algun dèficit en el nivell dels estats nacionals no va sorgir la idea i la necessitat d'inventar un altre nivell de governança.

La necessària integració —que és alguna cosa més que una simple agregació— de les polítiques a Europa, en la mesura que implica una certa renúncia a un determinat tipus de prerrogatives nacionals, només serà econòmicament reeixida i democràticament acceptable si la ciutadania entén que aquesta renúncia és compensada per noves capacitats de configuració. La integració europea únicament resultarà valuosa quan representi un avenç en la provisió de certs béns públics que els estats ja no estan en condicions de garantir i la gent així ho entengui. Ara bé, aquesta democràcia no tindrà exactament la forma que coneixem, sinó que suposarà una transformació de la democràcia. Alguns diran que estem davant el vell engany d'anomenar democràcia al sistema actual i renunciar a qualsevol aspiració normativa. Per desmuntar aquesta crítica, la democràcia complexa de la UE haurà de ser capaç d'acreditar-se com la forma d'organització de les societats complexes que millor resol la dificultat d'adoptar democràticament les seves decisions, en els nous contextos, d'acord amb els criteris polítics clàssics de legitimitat i justícia.

No hauríem d'oblidar tampoc que la configuració d'Europa s'està duent a terme en un temps en el qual hem de pensar també l'estructura constitucional del sistema global. La UE pot estar a l'avantguarda del combat per configurar espais democràtics més enllà de l'estat nacional i pot reduir les incongruències que es produeixen entre les interdependències globals i els instruments polítics que tenim al nostre abast.



Daniel Innerarity

Daniel Innerarity és Catedràtic de Filosofia Política, investigador Ikerbasque a la Universitat del País Basc i titular de la Càtedra d'Intel·ligència Artificial i Democràcia a l'Institut Europeu de Florència. També és director de l'Institut de Governança Democràtica (Globernance). Doctor en Filosofia, ha sigut professor visitant en diverses universitats europees i americanes. És autor de nombrosos llibres, entre els quals *La libertad democrática* (2023), *La sociedad del desconocimiento* (2022) o *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI* (2019), entre d'altres. Escriu regularment a El País, El Correo/Diario Vasco i La Vanguardia.