

Problemas de la legitimidad democrática de la Unión Europea. Lecciones para la UNASUR

Mario Arroyave Quintero
Universidad Santiago de Cali

Introducción

El presente artículo realiza un acercamiento a los problemas de la legitimación democrática de la Unión Europea (UE) y a las lecciones que de ello puede aprender la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para la construcción de la integración regional suramericana. La UE ejerce ciertas facultades soberanas y adopta, en el nivel supranacional, actos jurídicos vinculantes tanto para los Estados miembro como para sus ciudadanos, de allí que la Unión requiera ser legítima para los destinatarios de sus actos, en especial los ciudadanos. No obstante, la Unión es señalada por su falta de legitimidad y por su déficit democrático.

Este artículo inicia con un acercamiento a la definición de la UE, por un lado, como una organización supranacional de nuevo tipo, y por otro, como una “Asociación de Estados Soberanos” (*Staatenverbund*), definición ésta introducida por el Tribunal Constitucional Federal Alemán (TFCA) en sus providencias de Maastricht 1992 y de Lisboa 2009. Intentar precisar qué tipo de entidad es la UE es importante para entender mejor sus necesidades y problemas de legitimación. En segundo lugar, el artículo analiza los problemas de la legitimación democrática de la UE. Por un lado, se observa la importancia de desarrollar un nuevo modelo democrático más allá de los Estados nacionales. Por otro lado, se observa el modelo de la Asociación de

Estados Soberanos donde la mayor carga de la legitimación recae en los Estados. Finalmente, se realiza un acercamiento a la legitimación de la UNASUR y a la importancia de la participación de los ciudadanos en la construcción de la integración y el desarrollo de acciones para promover y asegurar la legitimidad democrática del proceso.

Hacia una definición de la Unión Europea

En términos jurídico-políticos no está claramente establecido qué tipo de entidad es la UE. En primera instancia, el Art. 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) señala que se trata de una entidad con personería jurídica internacional, es decir, la UE es una Organización Internacional aunque de nuevo tipo, pues sobrepasa las conceptualizaciones clásicas de organización internacional. De acuerdo con Oppermann (*Europarecht* 2009: 60), la naturaleza o esencia de la UE no se deja tipificar en el clásico esquema de las uniones estatales de Derecho internacional o Derecho estatal, tales como organización internacional, confederación o federación, etc., sino que ella representa una nueva variante que enriquece la discusión.

La EU también ha sido considerada como una organización internacional supranacional o una federación supranacional. En efecto, la UE es una organización supranacional, es decir, una organización a la cual los Estados le han cedido ciertas facultades de crear normas vinculantes de aplicación inmediata y preferente en sus territorios y sobre todos sus habitantes. No obstante, la UE es además una organización intergubernamental, porque los Estados miembro siguen teniendo gran importancia para el funcionamiento y avances del proceso.

Ahora bien, de acuerdo con el Tribunal Constitucional Federal Alemán (TCFA) la UE es una “Asociación de Estados soberanos” (*Staatenverbund*), mas no una organización internacional o supranacional (Kokott/Doehring/Buergenthal *Grundzüge des Völkerrechts*, 2003: 47). En efecto, el TFCA categorizó, en su sentencia sobre el Tratado de Lisboa, a la UE como una “Asociación de Estados Soberanos”. En la providencia se define el concepto *Verbundes* de la siguiente manera: “El termino abarca una estrecha y continua construcción de una asociación de Estados que permanecen soberanos y que en virtud de tratados fundamentales ejerce autoridad pública y cuyos actos jurídicos por si solos subordinan a las legislaciones de los Estados miembros y en el cual los pueblos, es decir, los ciudadanos de los países miembros son los sujetos de la legitimación democrática”.

El TFCA plantea que la Unión no es una entidad autónoma e independiente y resalta que ella se desprende de la soberanía de los Estados miembro. El TFCA sustenta su argumentación (sobretudo) en el *principio de atribución*, el cual pone de manifiesto que la Unión no dispone de atribuciones generales *como es usual* en el marco de un Estado central o federal. Si bien es cierto que los Estados miembros han transferido soberanía a la Unión, esto no significa que hayan cedido competencias generales. De este principio se desprende que la Unión no dispone de plenas competencias y que están cerradas las posibilidades de ceder competencias globales y dotar de propia atribución a la comunidad (Everling, U. *Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft*. JZ 5, 2000: 226).

El Art. 5 Nr. 1 y 2 TUE disponen que en materia de competencias opera el principio de atribución, y en virtud de tal principio, la UE actúa dentro de los límites y

competencias que le atribuyen los Estados y, además, se estipula que toda competencia no atribuida a la Unión en virtud de los tratados corresponde a los Estados miembro. El principio identifica a la UE como una organización internacional que se encarga de la cooperación de sus Estados miembro y contrario a lo que sucede en el caso de los Estados, la UE no dispone de la llamada *competencia – competencia*, es decir, de la capacidad o facultad para ampliar por si sola su catálogo de competencias (Schmidt y Schönemann, *Europäische Union-Eine Einführung* 2009: 181).

El concepto de “Asociación de Estados Soberanos” significa que los Estados cooperan en el marco de instituciones sin que ello implique que los Estados pongan en cuestión su identidad. Las características esenciales de la soberana estatal no pueden afectarse en el marco de la UE. El TFCA habla de la identidad constitucional alemana, de la estatalidad de la República Federal Alemana y menciona no sólo los elementos centrales como competencias y monopolio de la fuerza, sino que también están contemplados aspectos como la soberanía financiera, libertad para establecer el derecho penal y la cultural estatal (Nettesheim *Die Integrationsverantwortung-Vorgabe des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung*. NJW 4. 2010: 177).

La sentencia del TFCA ha sido catalogada de euroescéptica, ya que ella se fundamenta (la providencia) en una evaluación negativa del proceso de integración europeo y es eminentemente nacionalista (Tomuschat, *Lisbon-Terminal of the European Integration Process?* 2010: 253; Nowak *Europarecht nach Lissabon* 2011: 70). Además, se dice que el TFCA percibe la integración europea como un proceso lento pero continuo de erosión de la soberanía nacional, por ello el tema de la “loss of Staatshood” está presente a lo largo de toda la sentencia (Tomuschat 2010: 270).

Finalmente, el concepto de “Asociación Soberana de Estados” tiene gran importancia para categorizar a la UE, pues ante todo entrega una definición “simple” donde el papel del Estado es preponderante. Lo anterior parece ajustarse a la realidad de la UE, pues en el marco del proceso los Estados nacionales mantienen su soberanía y son los actores más importantes. El problema de esta conceptualización, es que pone a la UE en un camino contrario a la profundización supranacional del proceso, pues refuerza la visión estatalista y el principio nacional. Asimismo, se pone una piedra en el camino hacia la paulatina configuración de una Federación Europea.

Legitimidad democrática de la Unión Europea

La UE tiene facultades y competencias para crear actos jurídicos vinculantes en áreas como el mercado interior, la protección ambiental o la política de migración, etc. Dichos actos emanados de sus órganos deben gozar de legitimidad y provenir de un proceso democrático donde participen todos los actores y estén representados los ciudadanos de los diferentes Estados miembro. No obstante, los actos jurídicos de la UE no tienen la suficiente legitimidad ni representatividad que exige la creación de las normas en el marco de un sistema democrático, pues los ciudadanos son ajenos y distantes de las instituciones de la UE.

En este sentido, el Tratado de Lisboa (2007) procuró democratizar la integración por medio de la participación del ciudadano en la construcción del proceso europeo. De esta manera, con la nueva codificación de Lisboa, los ciudadanos europeos se convirtieron en la fuente última sobre la cual descansa la legitimidad

de la Unión. En el Art. 2 del TEU está explícitamente mencionado el principio democrático y así mismo el Art. 10 del TEU sostiene que el funcionamiento de la Unión se fundamenta en la democracia participativa.

La UE tiene importantes competencias que antes recaían en los Estados y, para el ejercicio de esas competencias, goza de funciones donde puede crear, ejecutar y aplicar (incluso de manera coercitiva) normas. Dichas normas son el resultado de un proceso legislativo supranacional donde participan la Comisión como órgano independiente y los Consejos de Ministros y los presidentes o jefes de Gobierno, es decir, la rama ejecutiva, y donde los ciudadanos y sus representantes no participan en el proceso legislativo, con lo cual se pone en duda la legitimidad democrática de la Unión. El nivel supranacional de la UE no parece entonces responder al esquema clásico de la separación de poderes donde la rama ejecutiva se encarga de administrar dejando a la rama legislativa la tarea de crear las normas.

Por su parte, la conformación del Parlamento europeo siempre (desde sus inicios) ha sido un problema. La igualdad del derecho voto, por ejemplo, sólo ha sido aplicada parcialmente. Los pequeños Estados envían proporcionalmente más representantes al Parlamento. Asimismo, los derechos de participación del Parlamento en el ámbito legislativo siguen aun limitados al carecer de iniciativa legislativa. Finalmente, bien señala Degenhart (Staatsrecht I, 2009: 50) que el Parlamento europeo tampoco puede ser considerado como un Parlamento propio de un Estado federal, pues sus tareas y competencias no son comparables, por ejemplo, con las del Bundestag.

Ahora bien, establecer estándares democráticos para la UE como existen al interior de un Estado nacional no es fácil,

porque la UE es una organización sui generis conformada porque recibe soberanía de los Estados miembro, pero no se puede catalogar como un Estado. Si esto es así, la UE puede encontrar su legitimidad en un modelo de democracia posnacional o supranacional o transnacional. En todo caso, no estaríamos ante los mismos supuestos de democracia dados al interior del Estado.

Además, como bien lo señala Weidenfeld (Reform der Europäischen Union, Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1992, 1995: 35), la UE no goza, a diferencia de los Estados, de una infraestructura política y social formada, sobre la cual al menos una parte de la legitimación se pudiera desprender. Los partidos, los sindicatos, las asociaciones económicas y de trabajo, excepto cuando se han formado bajo el techo europeo, siempre han estado organizadas esencialmente sobre un proceso político nacional. No existe, por consiguiente, un sistema europeo de partidos en el cual gobierno y oposición puedan de frente representar las opciones de la política Europea. Además, la UE no se puede apoyar, diferente a lo que pasa en los Estados miembro, en el mito nacional, el cual despierta el sentimiento de unidad (Weidenfeld, Die Europäische Union, 2010: 33).

Se puede entonces plantear que en el marco de la UE se requiere un sistema democrático que vaya mucho más allá del concepto de democracia en el marco del Estado nacional. Weidenfeld expone que una (vital) democracia transnacional requiere que los ciudadanos europeos se identifiquen con el sistema político y que legitimen la política europea por ejemplo a través del voto para elegir el parlamento, pero sobre todo con la participación en el debate de la política europea (2010: 36).

Por otro lado, El TFCA con su concepto de “Asociación de Estados Soberanos”

creó un nuevo modelo para la legitimidad democrática de la UE, el cual está sustentado o arraigado en el Estado mismo y no propiamente en la Unión. Es el nivel nacional el llamado a garantizar la legitimidad democrática de la UE, pues los Estados permanecen soberanos. El TFCA expone que *sólo* al interior de los Estados puede crecer una verdadera democracia. Además, refuerza su posición sosteniendo que la desproporción en la conformación del Parlamento Europeo es un defecto básico del orden constitucional de la Unión y, de acuerdo con esto, llega a la conclusión de que el Parlamento europeo es incapaz de proporcionar la legitimación democrática requerida para el desarrollo de las actividades de la UE. (Véase Sentencia del TFJA: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009: 51.)

El TFCA deja el mayor peso de la legitimidad de la UE al interior del mismo Estado. Se introdujo del principio de *responsabilidad* del Bundestag y del Bundsrat en la participación de las decisiones de la UE. Además, la legitimación democrática se produce en una doble cadena de legitimación: primero a través del Parlamento europeo, cuyos parlamentarios son elegidos directamente por los ciudadanos en cada uno de los Estados miembros y, segundo, a través del Consejo que se compone por los representantes de nivel ministerial de los gobiernos de los países miembros. Estos son responsables ante los Parlamentos nacionales: un ministro representante de la República Federal Alemana en el Consejo es responsable ante el Bundestag, por consiguiente se habla del concepto de la doble legitimación (Degenhart 2009: 49).

El modelo del TFCA no está exento de problemas. Por ejemplo, señala Degenhart que a pesar de la doble legitimación en la Unión permanece un déficit democrático (2009: 49). Asimismo, el concepto de

“Asociación de Estados Soberanos” es evidentemente nacionalista, con lo cual se rechaza y se frena la posibilidad de desarrollar una democracia en el marco de la UE, o sea, una democracia de tipo postnacional, transnacional o supranacional. Ahora bien, la legitimidad de la UE requiere del desarrollo de conceptos más allá del Estado para que el proceso de integración se siga profundizando con la participación activa de los ciudadanos y con la integración de los pueblos y las culturas.

Lecciones para la UNASUR

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es una organización regional dotada de personalidad jurídica internacional, constituida por todos los Estados sudamericanos a través del Tratado de Brasilia TB (Art. 1). La UNASUR tiene como objeto construir (participativa y consensualmente) un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político (Art. 2 TB). Asimismo, la UNASUR le otorga prioridad a las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura y el medio ambiente (Art. 2 TB).

La UNASUR no es una *organización supranacional*, sino, por el contrario, una mera *organización intergubernamental*, lo cual se desprende con claridad del Art. 12 Nr. 5 del TB, que dispone expresamente que los actos jurídicos emitidos por los órganos de la UNASUR deben ser incorporados en los ordenamientos jurídicos nacionales de acuerdo a los procedimientos internos de los Estados para tal fin. El intergubernamentalismo también se expresa, claramente, en el Art. 6 TB, el cual dispone: “el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de la Unasur”. Entonces, la organización está supeditada a la voluntad de los gobiernos.

El problema de una integración de carácter meramente intergubernamental, como la UNASUR, consiste en que carece de legitimación, ya que los actos jurídicos vinculantes que emanen de los órganos no tendrían la suficiente legitimidad ni representatividad que exigen la creación y aplicación de las normas en el marco de un sistema democrático. Ahora bien, la legitimidad democrática al interior de una organización de integración no es fácil de alcanzar, como lo ilustra el déficit democrático de la UE, ya que muchas de las decisiones siguen en la cabeza del Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno, y la acción del Parlamento y de los ciudadanos es aun reducida.

De este modo, se requiere que en el marco de UNASUR se preste atención al desarrollo de la legitimidad del proceso de integración. Para esto desempeña un papel muy importante la conformación de un Parlamento suramericano y la participación efectiva de los pueblos de los Estados miembro en la construcción del proyecto regional. Así, el Art. 17 TB prevé la creación de un Parlamento suramericano con la adopción de un Protocolo adicional. Además, el órgano legislativo debe recibir competencias e iniciativa legislativa que hagan contrapeso al poder de los gobiernos de los Estados miembro y con ello romper la tradición de que la integración es un asunto exclusivo del ejecutivo. Finalmente, se destaca que la participación ciudadana es uno de los principios de UNASUR, y además de acuerdo con el Art. 18 TB, la organización regional debe promover la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración.

El déficit democrático de la UE parece arraigado en el centro mismo de la construcción europea. Es decir, es un problema que acompaña a la Unión desde sus inicios. Por ello, es necesario que la UNASUR inicie desde ya acciones que permitan contra-

rrestar los problemas de legitimación que se pueden presentar más adelante en el marco del proceso. No se debe desatender que los posibles avances y consolidación de la integración dependerán en alta medida del grado de legitimidad que alcance la organización ante sus destinatarios. Es importante involucrar a los ciudadanos y hacer campa-

ñas de divulgación, así como estipular mecanismos para la participación en la construcción del proceso. Asimismo, es importante impulsar una integración no solo intergubernamental, sino además supranacional a través de la creación de órganos supranacionales como el Parlamento y una Corte de Justicia Suramericana.