

Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación *

Fritz W. Scharpf

Las acciones de la autoridad gubernamental que son contrarias a las preferencias o los intereses de los gobernados requieren legitimación. En los sistemas políticos democráticos, tales acciones pueden legitimarse bien en términos de proceso decisorio, haciendo referencia a las preferencias colectivas de los gobernados o bien en términos de resultado¹, por referencia a sus intereses comunes. Ambos tipos de argumentos de legitimación se complementan y se refuerzan mutuamente en el Estado nacional; y ambos encuentran su fundamento en las instituciones políticas, que deben asegurar la dependencia directa o indirecta de los gobernantes respecto de los gobernados, posibilitar una acción política eficaz y evitar el abuso de poder.

Más allá del Estado-nación no sólo se carece de los requisitos institucionales esenciales para posibilitar una legitimación en términos de proceso decisorio democrático, sino también se carece de una robusta identidad colectiva que facilite la formación de unas preferencias colectivas que legitimen la redistribución forzosa y los sacrificios no compensados. La legitimación en términos de resultado, aunque posible en este caso, aparece como limitada en su alcance. No podría legitimar la vulneración de intereses fundamentales de los gobernados. En la Unión Europea la observancia de tal limitación normativa se garantiza en efecto mediante la estructura de vetos de sus instituciones «políticas». Sí pueden aparecer, no obstante, déficit de legitimación, que se deberían entonces a los actos con efecto legal inmediato de las instituciones «no políticas» de la UE (el Banco Central Europeo, el Tribunal Europeo de Justicia y la Comisión Europea en los pro-

* Traducción del alemán por César Colino y Patricia Pesquera.

1. Se ha optado por traducir la expresión *input-orientierte legitimation* y sus variantes como «legitimación en términos de proceso» por referirse ésta en la teoría de la legitimidad democrática de Scharpf, al carácter más o menos democrático de la participación de los gobernados, o la consideración de sus preferencias, en la formación o producción de las decisiones. Se prefiere esta traducción a otras usadas a veces para trabajos de este mismo autor como «legitimación de origen», que no refleja ese sentido tan precisamente. La expresión *output orientierte legitimation* se traduce como «legitimación en términos de resultado» por referirse a los efectos más o menos democráticos de las decisiones, en el sentido de más o menos acordes con los intereses de los gobernados [N. de los T.].

cedimientos de violación de los tratados), por no estar sometidas estas al control último de instancias políticamente responsables.

Fuera de la UE, la gobernación en el nivel internacional carece de eficacia jurídica inmediata. Se mantiene por ello intacto el fundamento de la legitimación de los acuerdos entre gobiernos nacionales (responsables políticamente ante sus votantes). Al contrario que en la UE, ni la redistribución internacional ni una acción solidaria internacional pueden imponerse mediante instancias supranacionales o por decisión mayoritaria. Y aunque tales acciones no quedan categóricamente excluidas, su legitimación sólo puede basarse en términos de proceso, mediante discursos en el seno de los sistemas políticos nacionales, cuyos ciudadanos son libres para definir sus preferencias tanto de modo solidario como altruista.

Palabras clave: teoría democrática, Unión Europea, estado-nación, legitimidad, argumentos de legitimación, instituciones políticas, preferencias, intereses, identidad colectiva, déficit democrático.

1. PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN LA «CIENCIA COMUNITARIA»

Desde la perspectiva de una «Ciencia Comunitaria», aun por concebir, la cuestión de la legitimidad de la gobernación europea surge estrechamente vinculada a la incierta «finalidad de Europa». Aquellos que desean una gran federación europea como fin de la integración deberían juzgar necesariamente a la UE haciendo referencia a los criterios de legitimación válidos para el Estado-nación y enfrentarse entonces a los argumentos en torno al déficit democrático europeo. Al contrario, quienes ven en el mercado interior la realización de la *finalidad* de Europa y no desean una mayor integración política, o en todo caso la consideran inalcanzable a largo plazo tras la ampliación al Este, la legitimidad de la UE les puede parecer de un grado extraordinariamente alto en comparación con la de todos los demás organismos internacionales. Analíticamente, estos juicios comparativos concretos no nos llevan más allá. Es por ello que, en lo que sigue, deseo comenzar con una discusión más abstracta sobre la función de la legitimidad que aporte algunos puntos de vista para una posterior especificación diferenciadora de los argumentos de legitimación.

2. LA FUNCIÓN DE LA LEGITIMIDAD

Los argumentos de legitimación reconocidos en el entorno social de los actores se refieren a aquellas circunstancias que fundamentan la obligación moral de acatar los mandatos y las prohibiciones del poder legítimo incluso en aquellos casos en que contradicen los propios intereses o preferencias, incluso cuando la aplicación de sanciones formales es improbable. Si esa predisposición a la observancia, basada en la internalización y en el control social, falta en los afectados, decrecerá la eficacia o aumentarán

los costes de control y coerción en el ejercicio de la gobernación. La legitimidad es también un requisito funcional de la posibilidad de un poder al mismo tiempo eficiente y liberal.

Si se acepta esta descripción de su funcionalidad, puede deducirse que la *necesidad de legitimación* del gobierno varía con la gravedad de la vulneración potencial de los intereses y preferencias, y por consiguiente, podrán existir argumentos con diferentes grados de *fuerza legitimadora* que sean suficientes o al menos necesarios para diferentes constelaciones de ejercicio del poder legítimo. En el derecho constitucional interno, esta doble posibilidad de variación, de la necesidad de legitimación y de la fuerza legitimadora, se refleja en la jerarquizada sistemática de las fuentes del derecho y especialmente en la reserva de ley parlamentaria en casos de afectación de la libertad y los derechos. En otras palabras, cuanto más débil sea la fuerza legitimadora de los argumentos, menos trascendentales serán las acciones del poder gubernamental que puedan legitimarse con ellos.

2.1. *La necesidad de legitimación*

Las medidas de autoridad que responden a las preferencias manifiestas de los afectados no necesitan legitimación. *Volenti non fit injuria*. Pero esto no es válido, como todo estudiante de derecho civil debe aprender, para las ventajas objetivamente beneficiosas que no son deseadas subjetivamente —y no se aplica a aquellas medidas contrarias a las propias preferencias, de las que se pueda decir «razonablemente» que redundan *per saldo*, a pesar de desventajas considerables, en el «interés bien entendido» de los afectados—.

Dejando aparte casos menores, la importancia de la necesidad de legitimación reside no sólo en el peso de los intereses y preferencias individuales potencialmente contravenidos, sino también en la relevancia de esa intervención en las relaciones entre varios afectados. En el primer caso, se podrá uno orientar por la jerarquía de bienes jurídicos implícita en el derecho penal y el derecho civil de daños —vida, integridad física, libertad, propiedad, etc.—, sin que con ello vaya a ser posible resolver todas las cuestiones. De lo que se trata realmente es de la intensidad en las estimaciones valorativas: la prohibición del uso del velo puede ser tanto una limitación trivial del uso de la propiedad como una violación grave de la libertad religiosa. Pero en el ejercicio de la autoridad legítima siempre se trata asimismo de cuestiones de justicia comparativa y de la regulación de las relaciones entre los gobernados. Para caracterizar estas relaciones se puede aplicar una simple tipología de posibles constelaciones de actores basada en la teoría de juegos (Zürn, 1992; Scharpf, 2000b: capítulo 4) que al mismo tiempo puede proporcionar ulteriores argumentos para distinguir grados en la necesidad de legitimación.

En el último escalón de tal gradación figurarían los «juegos de coordinación puros». En ellos los actores sólo pueden realizar sus intereses, en principio dirigidos a un mismo propósito, cuando se orientan colectivamente por una de las reglas posibles. El tránsito por el lado derecho o izquierdo de la calzada es el ejemplo más sencillo, pero también lo son muchas de las normas técnicas y regulaciones del derecho civil y mercantil de la *lex mercatoria* internacional, del movimiento internacional de medios de pago, o del acceso a internet. Que sean definidas de esta o aquella manera importa menos que el hecho de que todos los interesados se puedan atener a dichas normas. En principio, los mismos resultados se podrían alcanzar también a través de la adaptación mutua o los acuerdos voluntarios, pero la regulación puede ahorrar costes de transacción.

La demanda de legitimación aumenta considerablemente en los «juegos de coordinación con conflicto distributivo», en los cuales puede presuponerse un interés de todas las partes por la regulación, aunque las soluciones disponibles se distingan considerablemente en términos de su distribución de las ventajas y los inconvenientes. Piénsese en las consecuencias legales de un divorcio, las relaciones entre arrendatarios y arrendadores, entre productores y consumidores, o entre accionistas, altos ejecutivos y comités de empresa en las industrias. En estos casos la adaptación mutua y el acuerdo voluntario pueden o bien fracasar completamente, o bien dar lugar a soluciones que —debido a la asimetría del poder de negociación— sean inaceptables desde el punto de vista normativo. Pero la coordinación jerárquica, en principio deseada por todos, requerirá una fuerte legitimación de cara a aquellos afectados cuyos intereses resultan relativamente perjudicados con la imposición de la regulación.

Por distintas razones, esto ocurre también en las constelaciones de actores que responden a la forma de un «juego-dilema», en el que un comportamiento no coordinado sería ciertamente perjudicial para todos los participantes, pero al mismo tiempo todos podrían beneficiarse individualmente incumpliendo la regla de coordinación mantenida por el resto. Piénsese, por ejemplo, en los acuerdos sobre precios o sobre estándares medioambientales o protección en el trabajo entre empresas competidoras, o en los *codes of conduct* relativos a subvenciones a empresas y bonificaciones fiscales que se mantienen entre los países de la UE. En estos casos, el consenso y la conformidad en torno a una regla común son relativamente fáciles de alcanzar. Sin embargo, su cumplimiento permanece en principio problemático, al no darse una imposición basada en la acción coercitiva de un poder legitimado. Cuando, además, la regla común tiene efectos desiguales sobre los intereses de los participantes, como sucederá en la mayoría de los casos, entonces el consenso voluntario en torno al estándar es improbable y debe ser sustituido por una coordinación jerárquica necesitada de legitimación.

La mayor necesidad de legitimación surge, no obstante, en la regulación de los «conflictos de suma cero». En ellos, la satisfacción de los intereses de un grupo (o de la totalidad) sólo puede llevarse a cabo a costa de los intereses de otro grupo (o de la totalidad). Ejemplos de ello son las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos

generales o el servicio militar obligatorio restringido a los jóvenes. Mientras que en todas las constelaciones de actores hasta ahora discutidas los grupos relativamente desfavorecidos también extraían ventajas de la acción regulativa gubernamental, la redistribución motivada por la política social u otros fines o la exigencia de sacrificios especiales no pueden fundamentarse ya en base a las «preferencias informadas» o el «interés bien entendido» de los perjudicados en cada caso (Levi, 1997).

2.2. *Los argumentos de legitimación*

Las exigencias de la autoridad que contradicen las preferencias y los intereses de los afectados son y han sido actual e históricamente fundamentadas por referencia a fuentes de legitimación supraindividuales: mandamientos divinos, la autoridad monárquica basada en la religión o la tradición, las «buenas leyes antiguas», el derecho natural, el carisma personal de un líder, y —en tiempos de la «soberanía del pueblo» cada vez más exclusiva— por referencia a las preferencias e intereses colectivos que subyacen a la Constitución y la legislación de la correspondiente unidad política. Lo que sigue sólo tratará de esta fundamentación moderna occidental y en principio democrática de los argumentos de legitimación. La doble referencia aquí introducida a las *preferencias* y los *intereses* colectivos corresponde a la distinción ya aceptada en teoría democrática entre argumentos de legitimación orientados al proceso (*input*) y orientados al resultado (*output*) (Scharpf, 1970). Desde la primera perspectiva, se trata de derivar pretensiones de ejercicio del poder legítimo que se basen lo más fielmente posible en las preferencias de los miembros de la comunidad; en la segunda, se trata de que el ejercicio del poder promueva de manera eficaz la realización de los intereses de los miembros.

2.2.1. Legitimación en términos de proceso

La *perspectiva de proceso* debe partir, en primer lugar, de las preferencias empíricamente observables de los miembros de la comunidad. Dado que éstas pueden encontrarse desfiguradas debido a un déficit de información, pereza intelectual, medios de comunicación desorientadores, o demagogia política, es complicado encontrar argumentos de legitimación convincentes para una política «populista» que intente precisamente poner en práctica dichas preferencias sin filtrarlas. Las versiones de la teoría democrática basadas en el proceso decisorio postulan, por esa razón, la necesidad al menos de una construcción de las preferencias informada y reflexionada —un *enlightened understanding* de las consecuencias de la política preferida (Dahl, 1989: 307)— que en todo caso exclu-

yera los posibles malentendidos en la definición de las «verdaderas» preferencias propias y con ello, los conflictos cognitivos evitables entre los interesados ².

Sin embargo, tampoco así se lograría un argumento de legitimación general sostenible —incluso aunque se dieran unas preferencias empíricamente conocidas, que serán siempre divergentes (en virtud de los intereses o normativamente)—. Kenneth Arrow ha mostrado que no hay regla de decisión perfecta que pueda agregar las preferencias individuales divergentes (no restringidas de antemano) en una ordenación colectiva de preferencias que a la vez sea coherente en sí misma y satisfaga pretensiones normativas mínimas (Arrow, 1951). De ello se sigue también que toda regla de agregación podría manipular en la práctica el resultado de manera normativamente no justificable: la regla de la mayoría permite la opresión de la minoría; sin embargo, las mayorías cualificadas o el requisito de unanimidad permiten la dictadura de las minorías orientadas al *statu quo*. Dicho en pocas palabras, de la agregación de preferencias individuales (la *volonté de tous* de Rousseau) no se derivan argumentos de legitimación que sean plausibles desde un punto de vista normativo.

Desde la perspectiva de legitimación en términos de proceso, para conseguir la fuerza legitimadora de la *volonté générale* se necesita también una delimitación normativa o un «enaltamiento» discursivo de la libre formación de preferencias (supuestos en el teorema de Arrow). Para ello se requiere una reorientación solidaria de la formación de las propias preferencias, que vaya de la exclusiva identidad del yo al reconocimiento de una «identidad del nosotros» que incluya a los otros miembros de la colectividad respectiva —la familia, el grupo, la nación— (Elias, 1987). Esta reorientación no debería darse por supuesta como un postulado, pues la teoría democrática en términos de proceso podría así degenerar hasta el extremo de legitimar la dictadura totalitaria (Talmon, 1955). Sólo la orientación verdadera hacia la colectividad —hacia un sentimiento colectivo (*Gemeinsinn*) (Münkler y Bluhm, 2001)— hace aparecer a la en apariencia primigenia regla democrática de mayoría como normativamente justificable, porque sólo entonces la minoría puede aceptar también la decisión de la mayoría cuando ésta impone sacrificios ocasionales no compensados ³. Y sólo cuando existe la supuesta «identidad

2. Más en concreto, podría distinguirse entre preferencias relativamente robustas respecto a los resultados deseables de la política y preferencias, más susceptibles de error, respecto a las medidas que conducen a dichos resultados.

3. Se debe recordar que el verdadero problema lo plantea la legitimación de los sacrificios especiales y de la redistribución forzosa. El problema se esquivo cuando se exigen decisiones básicamente unánimes (así Buchanan y Tullock, 1962). Sin embargo, se instaura con ello la dictadura de la minoría, en tanto en cuanto el sacrificio sólo puede ser evitado mediante la transformación del *statu quo* —a menos que se suponga, siguiendo a Habermas, que el acuerdo entre los discursos orientados a la verdad siempre sea posible—. ¿Pero qué pasa cuando por razones pragmáticas se deba votar? Entonces es evidente (posiblemente recurriendo al teorema de Condorcet) que la opinión de la mayoría se debe declarar como verdadera y la de la minoría deberá descalificarse como errónea —como señala el reproche de totalitarismo hecho por Talmon (1955) a todos los conceptos de democracia basados en Rousseau—. Este corolario evita el argumento de legitimación de las decisiones mayoritarias basado en la identidad colectiva. La opinión discrepante mantendría aquí su derecho

del nosotros» puede plantearse la afirmada analogía entre los discursos académicos orientados a la verdad y el modo de decisión de una «democracia deliberativa» (Elster, 1998; Habermas, 1992; Dryzek, 1990) sobre opciones políticas en las cuales estén en juego intereses existenciales de los interesados⁴. Por esta razón, el requisito de una identidad del nosotros verdadera y sostenible es el talón de Aquiles de la aplicación de los argumentos de legitimación basados en el proceso a las relaciones de autoridad «más allá del Estado-nación». Volveré sobre ello.

2.2.2. Legitimación en términos de resultado

Cuando se pasa de abordar los argumentos de legitimación en términos de proceso a los argumentos de legitimación en términos de resultado, referido este a los contenidos posibles de la política, aparece en primer lugar como criterio reflexivo el de la garantía del propio Estado constitucional democrático y de los derechos de los gobernados, constitutivos de este Estado, a la libertad y la participación. Por lo demás, aquí la perspectiva cambia desde la atención a las preferencias manifestadas de los gobernados a la atención a sus intereses. Mientras que la teoría democrática más centrada en el proceso ha de tratar las expresiones auténticas de los gobernados, aunque sean meditadas, como hechos subjetivos ineludibles y convertirlas en la guía de la política, desde la perspectiva centrada en el resultado, se trata en principio más bien de las demandas objetivas hechas a los gobernantes⁵. Éstos deben, según la formulación del juramento del cargo según el artículo 56 de la Ley Fundamental (*Grundgesetz*), «consagrar sus fuerzas al bien del pueblo, acrecentar su bienestar, y evitarle daño». Esta fórmula tiene una vertiente negativa y otra positiva. La negativa se dirige contra las tentaciones del abuso de poder: a los gobernantes no se les permite emplear con fines particulares o partidistas la autoridad conferida por su cargo (Hennis, 2000). La vertiente positiva remite por el contrario

y su dignidad, pero mayoría y minoría se conciben como parte de una colectividad mayor que está legitimada para exigir sacrificios forzosos precisamente por seguir reglas de decisión legítimas. Dicho en términos de Hirschman (1970) también podría formularse como que la minoría ha fracasado en el uso del discurso *Voice*, pero legitima la decisión a través de su *loyalty*, pues la pertenencia a la colectividad es más importante para ella que las ventajas posibles que obtendría mediante el ejercicio de la *Exit*.

4. Como he mostrado en otro lugar (Scharpf, 2000b: 148-158), la identidad del nosotros (es decir, una «orientación a la interacción solidaria») facilita también el acuerdo en torno a soluciones «cooperativas» en constelaciones de actores de *motivo mixto*, que se ajustan a los intereses bien entendidos de todos los participantes. La reorientación colectiva no es sólo imprescindible para la legitimación en términos de proceso de una política redistributiva, sino que además favorece soluciones políticas que aumenten el bienestar agregado (véase también Nullmeier y Pritzlaff, 2002).

5. Fuchs (2002: 91) ha señalado con razón que la distinción entre perspectivas de proceso y de resultado sólo entra en juego cuando —al contrario que en la polis griega— la identidad entre los gobernantes y gobernados no puede ya darse por supuesta.

a una «perspectiva de resolución de problemas». Los gobernantes tienen el cometido de prevenir los perjuicios y promover el beneficio del «pueblo» con los medios del poder estatal.

En ese caso, los beneficios que han de promoverse pueden concebirse, en un primer nivel, de manera plenamente individualista, como el fomento de los intereses individuales de los miembros de la colectividad, cuya definición objetiva, o en todo caso «socialmente construida» en el proceso político, puede ser considerada como *common knowledge*. Dado que desde la perspectiva centrada en los resultados, son irrelevantes las posibles valoraciones subjetivas erróneas de los gobernados, el ámbito de aplicación de los argumentos de legitimación individualistas se extiende a todas las decisiones políticas cuyo resultado, objetivamente considerado, no empeora la situación de nadie y mejora al menos la de algunos respecto al *statu quo*. Estos argumentos de legitimación orientados al beneficio neto individual corresponden al conocido criterio de *Pareto*, tan bien acogido por las teorías económicas del bienestar. Su ámbito de validez se extiende no sólo a los escasos juegos «puros» de coordinación o los juegos-dilema, sino también (ya que en ellos no se trataría de la distribución de beneficios netos ⁶) a los más frecuentes juegos de suma positiva con conflicto distributivo, para cuya regulación ⁷ satisfactoria desde un punto de vista normativo sería difícil alcanzar una legitimación en términos de proceso.

La legitimación en términos de resultado basada en el criterio de *Pareto* no se aplicaría, sin embargo, a las decisiones políticas en conflictos de suma cero ni en aquellas constelaciones en las cuales los incrementos de bienestar para la colectividad sólo pueden conseguirse cuando se exigen sacrificios no compensados a una parte de los afectados. Esta limitación es trascendental, pues excluiría no sólo cualquier política social distributiva, sino también el servicio militar obligatorio o la mayoría de las regulaciones medioambientales, de protección de la naturaleza, o de protección al consumidor y, en principio, incluso la financiación de las tareas del Estado a través de la recaudación general de impuestos ⁸. Si la política no puede ni debe prescindir de tales medidas,

6. El criterio de *Pareto* excluye la comparación interindividual de utilidades, al declarar las cuestiones distributivas como irrelevantes, pero acepta la posibilidad de la existencia de saldos intraindividuales de ganancias y pérdidas objetivamente y temporalmente diferentes.

7. Parece bastante cuestionable que el criterio de *Pareto* pueda, por su parte, ser satisfactorio desde el punto de vista normativo. Este criterio privilegia los intereses del *statu quo* e ignora todas las cuestiones distributivas tanto si éstas se refieren al propio *statu quo* o a la distribución de ventajas en una nueva situación *Pareto*-superior. Su dominio inequívoco en la economía moderna del bienestar no se debe a su plausibilidad normativa, sino al hecho de que no necesita una comparación interpersonal de utilidades.

8. Cuando los economistas celebran la competencia fiscal porque ajusta la carga fiscal de las empresas a las ventajas infraestructurales utilizadas por ellas, se halla tras ello un rechazo a las contribuciones no compensadas al bien común basado en el criterio de *Pareto*; véase, por ejemplo, Streit (1996), Vanberg y Kerber (1994).

se requiere entonces un cambio desde los argumentos de legitimación individualistas a los argumentos de legitimación colectivistas. Éstos corresponden en la teoría económica del bienestar al principio de *Kaldor*, por el cual las medidas estatales serían justificables siempre que la suma de los incrementos de utilidad que se lograran bastaran para compensar a los perdedores (Kaldor, 1939; Harsanyi, 1955). En teoría política esto se correspondería con la discusión, renovada en los últimos años en Alemania, sobre el bien público o común (*Gemeinwohl-Diskussion*) (véanse entre otros Münkler y Bluhm, 2002; Schuppert y Neidhardt, 2002; Brugger, Kirste y Anderheiden, 1992; Große-Kracht, 2004).

El utilitarismo ha caído ciertamente en el descrédito en la Economía del Bienestar porque ha de asumir la posibilidad de una comparación interindividual de las utilidades. Hoy en día es algo incontestado que esa posibilidad no puede ser ofrecida básicamente por métodos científicos, a pesar de las construcciones de los analistas de coste-beneficio. Esto no cambia para nada el hecho de que la referencia colectiva al conjunto de ganadores y perdedores se corresponde bien con la problemática real de las decisiones políticas que día a día exigen una ponderación multidimensional de las ventajas y desventajas para distintos grupos. Por esta razón, la discusión sobre el bien común en la teoría política no debería dejarse desalentar por estos problemas irresueltos o irresolubles de mensurabilidad.

Mucho más decisivas parecen por el contrario las cuestiones normativas fundamentales de toda ética utilitaria: ¿por qué razón deberían respetar los perjudicados un saldo de beneficios que sea positivo para el conjunto —o incluso una «justicia social» conseguida posiblemente en el Estado social igualitario a costa de un balance de utilidad negativo— como argumento de legitimación válido para la exigencia de pérdidas y sacrificios especiales? Es interesante observar cómo la nueva discusión sobre el bien común (al contrario que, por ejemplo, su tratamiento en Hobbes o en Rousseau) aparece, precisamente en este punto, como escasamente fructífera. Salvo algunas excepciones⁹, la discusión ha tratado del desarrollo histórico, del contenido substancial y de los criterios de una semántica del bien común —entendido éste como obligación de los *gobernantes*— y de las condiciones institucionales que podría exigir una política orientada al bien común. Su efecto generador de obligaciones a los *gobernados* se ha solido dar por supuesto, o a lo sumo se ha puesto en cuestión respecto a su eficacia frente a las empresas que operan en los mercados globales (Nutzinger, 2002).

Esta laguna no se debe a una orientación casual del interés científico, sino que apunta más bien a que el propio utilitarismo, basado en los intereses individuales, no está en posición de fundamentar ninguna obligación moral de soportar sacrificios individuales en favor de la *greatest happiness of the greatest number* (véase Höffe, 1987). Habría en

9. Especialmente Preuss (2002), y desde una perspectiva de derecho internacional público: Meter (1992), Portinaro (2002).

todo caso una tercera variante de los argumentos de legitimación en términos de resultado que presentaría un carácter de obligación e iría más allá de los principios de Pareto y Kaldor; y sería la variante holística, orgánica, sistémica o solidaria. Sin embargo, su perversión a través del nacionalsocialismo («Tú no eres nada, tu pueblo lo es todo»), y otros regímenes totalitarios, ha llevado a las democracias occidentales actuales y a sus teóricos, comprometidos con el individualismo normativo, a evitar la apelación a argumentos de legitimación en términos de resultado puramente colectivos. Herfried Münkler, el *spiritus rector* del gran proyecto «Bien común y sentimiento colectivo» (*Gemeinwohl und Gemeinsinn Project*) de la Academia de Brandenburgo y Berlín considera, por esta misma razón, el «concepto y la idea de solidaridad» como el «Hijastro de la filosofía moral» (Münkler, 2004: 15). Y Renate Mayntz, que ha elaborado a partir de Parsons la distinción categorial entre beneficios individuales agregados y beneficios sistémicos (Mayntz, 2001), no ha deducido, sin embargo, de tal distinción analítica una supremacía normativa del sistema total frente a los intereses de sus miembros.

Sin tal referencia a la colectividad, ciertamente, cualquier perspectiva puramente en términos de resultado no puede ir más allá de los argumentos de legitimación derivados del principio de Pareto, que apelan al «interés particular bien entendido» de los gobernados. Con ello, como ya se ha señalado, podría legitimarse en efecto también la regulación de las constelaciones donde se den dilemas y problemas de coordinación en los cuales los beneficios están desigualmente distribuidos. En todo caso, quedarían excluidas la redistribución producida por la política social y todas las regulaciones que exijan sacrificios especiales no compensados («solidarios»). Para estos casos, los sistemas políticos modernos dependerían exclusivamente de los argumentos de legitimación en términos de proceso. Sólo los propios ciudadanos son libres para elegir una identidad colectiva que pueda legitimar la dominación de la mayoría; y sólo ellos mismos pueden adoptar criterios altruistas o que apelen al bien común en la especificación de sus propias preferencias. Pero la exigencia de sacrificios no compensados no puede ser legitimada sin uno u otro de estos fundamentos.

3. CONDICIONES INSTITUCIONALES EN EL ESTADO-NACIÓN

¿Cómo pueden entonces cumplirse las condiciones de los argumentos de legitimación en términos de proceso o de resultado en los sistemas políticos reales? Está claro que no se trata de establecer si una ley concreta corresponde a la voluntad esclarecida del pueblo o si un acto de gobierno o de la administración se ajustan al bien común. La legitimidad sólo se puede predicar o negar de un orden político en cuyo marco se elabore y se ejecute la política. Se trataría, por tanto, de estructuras y procesos institucionalizados que se consideran como apropiados para satisfacer las diferentes y potencialmente con-

tradictorias exigencias normativas de los argumentos de legitimidad en términos de proceso y en términos de resultado:

- que los fines de la política sean determinados por las preferencias de los gobernados, pero sólo cuando éstas sean preferencias «esclarecidas» y estén marcadas por un «sentimiento colectivo»;
- que los gobernantes estén capacitados para una acción política eficaz, pero sólo cuando ésta sirva al bien común y se excluya el abuso del poder.

Los Estados constitucionales occidentales han adquirido en su desarrollo histórico ciertas identidades colectivas que hacen plausibles empíricamente las premisas reales de la discusión sobre la legitimación —la posibilidad de preferencias solidarias u orientadas al «sentimiento colectivo» y la posibilidad de una orientación al bien común por parte de los gobernantes—. En base a dichas identidades se han desarrollado instituciones muy complejas que responden a argumentos de legitimidad plurales, pero que no obstante favorecen o postergan siempre en distinta medida a uno u otro tipo de pretensiones. Mediante una distinción básica podría diferenciarse entre instituciones «políticas» y «no políticas». Mientras que las primeras hacen depender directa o indirectamente a sus actores decisivos de los votos de los gobernados, las segundas deben evitar precisamente tal dependencia.

3.1. *La fuerza legitimadora de las instituciones «políticas»*

Entre las instituciones políticas que dependen directamente del voto de los gobernados se cuentan en primer lugar el parlamento y los gobiernos de los Estados constitucionales democráticos, incluyendo todas las subdivisiones y los «ámbitos subordinados» a ellos. En sentido amplio, pertenecen también a este grupo los partidos políticos y los grupos de interés. Todos ellos pueden contribuir, aunque en diferente medida, al respaldo de los argumentos de legitimación tanto en términos de proceso como de resultado. Es verdad que las instituciones políticas de las democracias occidentales varían en la práctica en tantas características que parece imposible llegar a una conclusión inductiva, desde el gobierno o el derecho constitucional comparados, sobre la mayor o menor fuerza legitimadora de determinadas soluciones. Frente a ello, parece útil la clasificación de los sistemas políticos occidentales, radicalmente simplificadora, propuesta por George Tsebelis, en función del número de actores independientes (corporativos o colectivos) con veto institucionalizados en el sistema, cuyo consentimiento es necesario para legislar y para otras decisiones políticas importantes (Tsebelis, 2002).

En un extremo de dicha clasificación se encuentran las estructuras cuasimonocráticas del tipo ideal llamado modelo Westminster; con estructura estatal unitaria, parlamento unicameral, sistema bipartidista y un predominio del jefe de gobierno en el consejo

de ministros y en el grupo parlamentario mayoritario. El otro extremo lo constituyen aquellas constituciones que dividen el poder con múltiples posiciones de veto; con separación de poderes vertical entre Estado central y Estados miembros, parlamentos bicamerales, gobiernos de coalición y con un tribunal constitucional y un banco emisor independientes («no políticos»). Cuando Tsebelis reduce las diferencias multidimensionales que existen entre las democracias occidentales a esta única dimensión de la concentración y división del poder está posibilitando al mismo tiempo la identificación de las relaciones de intercambio —*trade-offs*— más importantes y más relevantes, en especial desde el punto de vista de la legitimación, entre diferentes soluciones institucionales.

3.1.1. Efectos relativos al resultado

El *trade-off* más claro se muestra en la perspectiva centrada en los resultados: Tsebelis demuestra analítica y empíricamente la menor capacidad de acción y de innovación de la política que se da en las constituciones con múltiples posiciones de veto —una interpretación que es compartida también por la política práctica, como muestran los intentos actuales de superar el bloqueo de reformas alemán a través de una «modernización del orden federal»—. En situaciones críticas se da ciertamente una reducción de la capacidad de acción política eficaz orientada al bien común relevante para la legitimación. Pero lo que desde una *perspectiva de resolución de problemas* se diagnosticaba como una «trampa de la decisión conjunta» (Scharpf, 1985), aparecía desde la perspectiva de los *controles del poder* como una «división vertical del poder» añadida para evitar en el futuro los abusos de poder experimentados históricamente derivados de una extrema concentración del poder (Hesse, 1962). Este es en principio el mismo argumento que ya hizo explícito James Madison en 1788 para fundamentar los *checks and balances* en la Constitución estadounidense (Madison, 1961).

La imagen simétrica la ofrecen las constituciones que concentran el poder, entre las que se pueden contar también los países con sistemas multipartidistas, siempre que (al contrario que en Francia e Italia durante la guerra fría) sus partidos puedan formar coaliciones de todos con todos y los gobiernos minoritarios puedan buscar el apoyo de mayorías parlamentarias cambiantes (Green-Pedersen, 2001; Kaiser, 1997; Ganghof y Bräuninger, 2003). En este caso ni los cambios políticos abruptos ni las reformas radicales son impedidas por requisitos institucionalizados de consenso, tal como han mostrado no sólo las políticas de cambio británica y neozelandesa en los años ochenta sino también las reformas suecas, danesas y holandesas de los años noventa¹⁰. Ciertamente,

10. Véanse los estudios de caso en Scharpf y Schmidt (2000: vol. 2), en particular Rhodes (pp. 19-68), Schwartz (pp. 69-130), Hemerijck, Unger y Visser (pp. 175-263), Benner y Bundgaard Vad (pp. 399-466); Ganghof (2004).

la institucionalización de múltiples posiciones de veto no podría evitar automáticamente ni un posible alejamiento de la política respecto de las preferencias de los votantes, ni el potencial abuso del poder gubernamental. En tanto en cuanto existan seguros eficaces contra dichos abusos, deben localizarse, por un lado, en el ámbito de la moral política y de la opinión pública y publicada, y por otro lado, en la relación entre los gobernantes y sus votantes y las posibles sanciones electorales.

3.1.2. Efectos relativos al proceso

Los *trade-offs* presentes en la legitimación en términos de proceso son menos evidentes. En todas las democracias modernas coexisten simultáneamente dos canales del proceso de conformación de la voluntad democrática. Por un lado, se da un acceso *unitario* (o *parlamentario*) que conduce desde la opinión pública, pasando por la competencia de partidos en las elecciones generales, a la formación del gobierno. Del otro lado, los canales *particulares* de la mediación de intereses, que van directamente de los grupos organizados a la formulación de políticas en ministerios y comisiones parlamentarias. Las distintas estructuras institucionales moldean de modo distinto a ambos canales de legitimación.

Las instituciones políticas que dividen el poder con múltiples posiciones de veto ofrecen consiguientemente muchas posibilidades de acceso a los intereses particulares, mientras que los sistemas políticos con una fuerte concentración del poder tienden a privilegiar a grandes organizaciones monopolistas y a los intereses agregados defendidos por éstas (Immergut, 1992a, 1992b). Los resultados son en un caso formas *pluralistas* y en el otro formas *corporativistas* de «mediación de intereses» (Schmitter, 1979)¹¹. En relación con los argumentos de legitimación basados en el resultado, ambas formas son capaces de evitar la vulneración de los intereses más importantes. A pesar de ello, su potencial para defender diferentes intereses se mantiene en principio selectiva, pues no todos los intereses sociales son capaces de organizarse y entrar en conflicto con otros¹² y porque las definiciones de intereses de más reciente surgimiento —como por ejemplo las demandas ecologistas y feministas en los años setenta y ochenta— tienden a ser arrinconadas por los grupos ya establecidos. No puede asumirse en ningún caso que los resultados de una política dominada por los intereses organizados también debe-

11. Una sistemática completa podría representarse en un espacio bidimensional en el que variarían la concentración tanto en las instituciones políticas como en las instituciones sociales dando lugar entonces a una tipología cuádruple que distinguiera junto a las formas corporativistas y pluralistas de mediación de intereses también las formas «estatistas» y las de «colonización del Estado».

12. Este problema ha dominado la discusión acerca del pluralismo en la ciencia política americana de los años cincuenta y sesenta; véase Scharpf (1970) con referencias adicionales.

rían corresponder sólo a una definición del bien común orientada al criterio de Pareto (Olson, 1982). En comparación con los normativamente más ambiciosos conceptos (holísticos) de bien público, la representación de intereses particulares por las asociaciones aparecería, en cualquier caso, deficitaria, y no sólo por causa de su inevitable selectividad (Mayntz, 1992).

En el modo *unitario*, la participación de los gobernados en la formación de la voluntad política está mediatizada, aparte de las opciones de democracia directa más bien marginales excepto en Suiza, por instituciones de democracia representativa y por la libertad de decisión asegurada formalmente a los gobernantes. Su mayor o menor receptividad a las preferencias de los gobernados viene determinada entonces por la eficacia de dos mecanismos: la dependencia de los gobernantes del voto de los votantes y la comunicación política entre gobernantes y gobernados. Ambos estarán, asimismo, moldeados por la estructura institucional del sistema de gobierno en el que se insertan.

El mecanismo institucional fundamental de la democracia representativa, la dependencia de los gobernantes del resultado electoral, alcanza su eficacia máxima en las democracias que concentran el poder en manera extrema, es decir, en los sistemas bipartidistas unitarios del modelo Westminster. Tal mecanismo se debilita en los sistemas multipartidistas con posibilidades de coalición cambiantes, y alcanza un mínimo en sistemas con vetos múltiples, que exigen una acción conjunta entre gobierno y partidos de la oposición para llevar a cabo una acción política efectiva. En otras palabras: cuanto más dividido esté el poder de decisión, más difusa estará la responsabilidad política de cada uno de los actores participantes, y menor será la eficacia política de la amenaza *to throw the rascals out* y menor el efecto legitimador del resultado positivo o negativo del resultado de las elecciones generales.

Los mismos factores institucionales determinan también las posibilidades de una mediación comunicativa entre gobernantes y gobernados, hacia la que se dirige en primer lugar —tras la desilusión con el ideal de participación ciudadana democrática universal— la esperanza de las nuevas variantes de teoría democrática centradas en el proceso (véanse Schmalz-Bruns, 1995; Elster, 1998; Habermas, 1992; Dryzek, 1990). En su versión más ambiciosa, se aspira a una transformación de las preferencias de los ciudadanos conseguida mediante la discusión pública —de la *volonté de tous* a la *volonté générale*, de la comunicación «estratégica» de intereses particulares en competencia al consenso en torno a intereses «susceptibles de generalización» que puedan ser compartidos por todos¹³—. Ciertamente, las nuevas variantes de tal teoría tienden a separar los postulados del discurso *público* y del discurso *orientado al consenso*, para Habermas siempre concebidos conjuntamente, y también a disolver la tensión observable empíricamente entre ambos a favor del segundo criterio. «Democracia deliberativa» significa entonces

13. En esa línea ya Habermas (1962) y, muy enfáticamente, Habermas (1973: 131-196).

poco más que la búsqueda de soluciones prácticas y susceptibles de consenso político basada en argumentos (y no en asimetrías de poder), soluciones que pueden producirse también tras las puertas cerradas de la *Comitología* de Bruselas, la Comisión de Concertación (*Vermittlungsausschuss*) del parlamento alemán o las rondas de negociaciones diplomáticas (véanse por ejemplo Joerges y Neyer, 1997; Joerges y Vos, 1999; Spöndli, 2004; Kapoor, 2004; Müller, 2004). En consecuencia, se consume con ello un regreso desde la perspectiva centrada en el proceso a una perspectiva centrada en los resultados orientada a la calidad esperada de los productos.

De mayor relevancia para la legitimación en términos de proceso de la política nacional son las teorías del discurso que no se limitan ni a la discusión pública realizada por un público razonante ni a la deliberación en grupos de expertos aislados, sino que incluyen la interacción comunicativa entre gobernados y gobernantes. Esto se aplica especialmente a los trabajos de Vivien A. Schmidt, que subrayan con base empírica el influjo potencial del discurso político público sobre las preferencias de los votantes y la aceptación de una política al principio impopular y que caracterizan asimismo desde un punto de vista teórico los factores institucionales que favorecen o dificultan ese tipo de discurso (véase Schmidt, 2000, 2002, 2004). Tras este enfoque se halla normativamente el convencimiento de que una política orientada al bien común es también posible incluso contradiciendo las preferencias actuales de los votantes, aunque un conflicto duradero entre gobernantes y gobernados socavaría los fundamentos de la legitimación en términos de proceso.

Schmidt distingue entre el *discurso coordinativo* (*coordinative discourse*) por el cual los gobernantes tienen que lograr el acuerdo en torno a una política, y el *discurso comunicativo* (*communicative discourse*) entre los gobernantes (entre los cuales hay que contar a la oposición) y los gobernados. Ambos discursos tratan de dirigir la atención política sobre determinados problemas, generar posibles soluciones y juzgarlas y criticarlas con respecto a su eficacia, sus consecuencias distributivas y su adecuación normativa. Pero mientras el discurso coordinativo puede tener lugar tras puertas cerradas, el discurso comunicativo debe realizarse en el ámbito público y ante los medios y sin perder de vista las encuestas de opinión y las próximas elecciones. Su fuerza legitimadora viene determinada no sólo por la competencia comunicativa del gobierno sino también en gran medida a través de las diferencias institucionales habidas entre las *simple polities* y las *compound polities*, dos categorías que corresponden a la distinción aquí introducida entre sistemas políticos que concentran el poder y sistemas políticos que lo dividen.

En las *simple polities*, siguiendo la conclusión de Schmidt, en las cuales el poder político y la responsabilidad pertenecen al gobierno responsable ante el parlamento, los discursos coordinativos llegan a alcanzar raras veces notoriedad pública. La comunicación política está totalmente determinada por el enfrentamiento entre gobierno y oposición, que obliga a las dos partes a poner de manifiesto argumentos a favor y en contra de la política de turno y con ello a tener en cuenta la reacción anticipada de

los votantes. Esto no significa que los gobiernos deban guiarse por dicha reacción, tienen la oportunidad en el discurso comunicativo de convencer a los votantes acerca de la necesidad de las políticas impopulares —como logró obviamente Margaret Thatcher—. Pero incluso cuando al final son castigados por ello por los votantes, como ocurrió en los Países Bajos y en Suecia al principio de los años noventa, la disposición del gobierno a poner en juego su propia supervivencia por una política que estima correcta puede ser interpretada como señal de la honradez de su orientación al bien común y de esta manera reforzar, más que debilitar, la legitimidad del sistema político.

Al contrario, en las *compound polities* la comunicación política pública está dominada por el problema de la coordinación entre los ocupantes de las múltiples posiciones de veto, que partiendo de distintos intereses e interpretaciones de la situación, pueden perseguir fines diferentes y abren posibilidades de acceso e influencia privilegiadas a los intereses particulares de sus respectivas clientelas (véase Immergut, 1992a, 1992b). Una política impopular o que requiera un sacrificio podrá ser, en este caso, fácilmente bloqueada. Si aún así logra ser llevada a cabo, las soluciones de compromiso alcanzadas en la negociación por los interesados se comentarán desde distintas perspectivas y no serán defendidas a menudo, como sustantivamente correctas por ninguna de las partes con mucha fuerza de convicción, con discursos públicos más bien confusos, donde serán justificadas normativamente ¹⁴.

Los argumentos señalados hasta el momento pueden ser resumidos en la siguiente panorámica: desde una perspectiva centrada en los resultados, existe un *trade-off* simétrico: los sistemas que concentran el poder son más capaces de acción política y con ello potencialmente más capaces de resolver problemas cuando una política orientada al bien común exija una desviación del *statu quo*, mientras que los sistemas que dividen el poder tienen especiales dificultades precisamente para conseguir eso. Sus múltiples posiciones de veto facilitan, sin embargo, los controles del poder político, mientras que los sistemas políticos que concentran el poder son dependientes para ello en primer lugar de la opinión pública y de la reacción de los votantes. Menos simétrica parece, por el contrario, la situación desde la legitimación en términos de proceso: cuanto más arraigados en la Constitución están los *checks and balances* que dividen el poder, más débil es la fuerza legitimadora del canal *unitario* de formación de la voluntad política, pues tanto el mecanismo de sanción electoral como la fuerza de convicción del discurso político se debilitan con la difusión de la responsabilidad política y la cacofonía de los argumentos de los gobernantes. La legitimación en términos de proceso en los sistemas políticos que dividen el poder depende por ello en mayor medida de los canales *particulares* y de los argumentos —normativamente más bien problemáticos— de una teoría pluralista de la democracia.

14. Piénsese en el Ministro-Presidente alemán que en plena campaña protestó contra una ley impopular que él mismo había negociado en la Comisión de Concertación.

	<i>Concentración del poder</i>	<i>División del poder</i>
<i>Factores de legitimación centrados en el resultado</i>		
Eficacia en la resolución de problemas	alta	baja
Controles del poder	débiles	fuertes
<i>Factores de legitimación centrados en el proceso</i>		
Acceso particular	corporativista	pluralista
Acceso unitario a la responsabilidad política	visible	difuso
Discurso comunicativo	focalizado	confuso

3.2. *La limitada fuerza legitimadora de las instituciones no políticas*

En la historia europea durante la transición del Absolutismo (en el que se habían desactivado las instituciones estamentales de la alta Edad Media) al Estado constitucional democrático, hubo una fase «constitucionalista» durante la cual el desarrollo de las estructuras del Estado de derecho y en especial la garantía de una justicia independiente sustentaron el peso principal en la legitimación del sistema político. Con la vista puesta en los países en desarrollo y los países en transformación, esta secuencia histórica se interpreta hoy en el contexto de la discusión en torno a la *Good governance* también de modo funcionalista: la introducción de instituciones democráticas formales permanece precaria y parece arriesgada cuando no se establecen previamente y se garantizan duraderamente la *Rule of Law* y la protección de los derechos de propiedad.

Esto puede ser correcto como análisis del desarrollo histórico. En el marco de las democracias institucional y culturalmente consolidadas, la afirmación de una fuerza legitimadora autónoma de las instituciones políticamente independientes requiere ciertamente un fundamento normativo convincente. Tal fundamento normativo no es problemático cuando se trata de asegurar la aplicación no partidista del derecho parlamentario en casos particulares; y tampoco parece inquietante el perfeccionamiento judicial en las materias tradicionalmente atribuidas a la *Common Law* del derecho civil y penal, siempre que el legislador parlamentario pueda intervenir de modo correctivo en cualquier momento. Esto es distinto en lo que se refiere a la jurisdicción constitucional que, en los países con una tradición democrática libre de dudas o bien no existe (como en Reino Unido o los estados escandinavos) o bien, allí donde fue introducida a través de un *coup d'état* judicial (como en los Estados Unidos) se halla sometida siempre al examen crítico o autocrítico sobre las fronteras de su legitimidad (Bickel, 1962; Ehmke, 1961; Scharpf, 1965, 1970). Su justificación se basa, excepto en el caso de la necesaria regulación de los conflictos de competencias federales, en una profunda desconfianza —puede que históricamente fundada— frente a los legisladores democráticamente legi-

timados, de los que no se espera que respeten por propio convencimiento las fronteras constitutivas del poder estatal propias de los Estados constitucionales democráticos.

Dichas fronteras del poder, establecidas en Alemania mediante los derechos fundamentales y la Convención Europea de Derechos Humanos, no están necesariamente mejor protegidas por la justicia que por los parlamentos, como nos enseña la experiencia de los Estados totalitarios y regímenes corruptos. Pero en Estados con gobiernos y parlamentos básicamente fieles a una Constitución y con una opinión pública sensible a reaccionar frente a supuestas violaciones de ésta, la institucionalización de una posición de veto especializada en decisiones sobre cuestiones constitucionales puede incrementar notablemente el peso relativo de los argumentos de derecho constitucional. En tanto en cuanto pueda evitarse la sospecha de un ilegítimo gobierno de los jueces, y en tanto en cuanto la política respete las decisiones del tribunal constitucional, la legitimidad del sistema político en conjunto puede acrecentarse.

Es cierto que estas condiciones mencionadas son en principio precarias. La autoridad de la jurisdicción constitucional se basa en última instancia en la pretensión de ser capaz de representar también frente a los legisladores democráticamente legitimados el sentimiento colectivo normativo de los ciudadanos una vez depurado de los intereses particulares —o en palabras del juez del Tribunal Supremo estadounidense Harlan Fisk Stone, *the sober second thought of the community* (Stone, 1936, cit. según Bickel, 1962: 26)—, así como en el respaldo que dicha pretensión halla en la opinión pública. Si dicho respaldo quedara socavado por una jurisprudencia que violara sistemáticamente las preferencias normativas de los ciudadanos o que pudiera ser interpretada como una toma de partido en la pugna política actual, entonces sería fácil para el legislador, siguiendo el ejemplo del *court packing plan* de Roosevelt en 1937, corregir o revocar algunos poderes de la jurisdicción constitucional. La legitimidad de una jurisdicción constitucional independiente descansa paradójicamente, por tanto, sobre su vulnerabilidad institucional. Su autoridad es reconocida precisamente porque en caso de conflicto serio no tendría que ser admitida por la política democrática.

Aún más claramente rige esto en el caso de los bancos centrales independientes. Más allá de todos los argumentos de la teoría económica centrados en el resultado, que resaltan los beneficios de una política monetaria despolitizada frente a las tentaciones inflacionistas de los gobiernos democráticos, la autoridad del banco emisor en todo conflicto con el gobierno se basa exclusivamente en su apoyo en términos de proceso por parte de la opinión pública y la opinión publicada. Sólo éstas han impedido que los cancilleres desde Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Helmut Schmidt hasta Helmut Kohl zanjaran el conflicto entre sus políticas económicas y la política monetaria del Banco Central con un simple cambio legislativo de la Ley sobre el Bundesbank. De esta manera se consigue la legitimación precaria de otras instituciones «no políticas», incluyendo las comisiones regulativas independientes del modelo estadounidense. En el Estado constitucional democrático, dependen de la legitimidad en términos de proceso

de las instituciones «políticas» democráticamente responsables. Por esta razón, parece al menos prematuro extraer conclusiones sin matices, a partir de la existencia de instituciones no responsables políticamente en el plano nacional, sobre la legitimidad de tales instituciones en el plano internacional o europeo (así por ejemplo Moravcsik, 2002). Sobre ello volveré de inmediato.

4. LEGITIMACIÓN MÁS ALLÁ DEL ESTADO-NACIÓN

El repaso a la sistemática de los argumentos de legitimación ha mostrado que en el Estado-nación democrático los argumentos en términos de proceso o en términos de resultado pueden complementarse y reforzarse mutuamente en diferentes soluciones institucionales. Aunque indudablemente el mayor peso de la legitimación de toda pretensión que conlleve vulneración de intereses deba ser siempre sostenido mediante argumentos basados en el proceso democrático, el alcance de una argumentación exclusivamente en términos de resultado se limitará a soluciones políticas que satisfagan el criterio de Pareto. No todos estos argumentos podrían reclamar validez también en sistemas políticos más allá o por encima del Estado-nación. Esto se aplica especialmente a la legitimación en términos de proceso, ya que sus requisitos fácticos e institucionales sólo se satisfacen en medida limitada o no se dan de ninguna manera más allá del Estado-nación. Aparte de eso, las condiciones institucionales en la Unión Europea se diferencian tanto de las de otras organizaciones internacionales que requieren un tratamiento aparte.

4.1. *La Unión Europea*

Al contrario que en el resto de organizaciones internacionales, las instituciones «políticas» de la Unión Europea gozan de una estructura que, dada la influencia creciente del Parlamento Europeo directamente elegido sobre la legislación y la creciente (si bien aún limitada) responsabilidad de la Comisión frente al Parlamento, puede ser entendida como al menos una aproximación formal a aquellas instituciones nacionales con fuerza legitimadora. Debido al fuerte papel que desempeñan los gobiernos nacionales en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, la Unión Europea participa también indirectamente de su legitimación democrática, así como también se le atribuye al *Bundesrat* alemán una legitimación indirectamente democrática (Klein, 1989)—. Finalmente, la Unión cuenta con instituciones «no políticas» en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y también (por su ejercicio de varias funciones) en la Comisión Europea. Sus competencias y estructuras institucionales parecen corresponder a las de los tribunales constitucionales, bancos centrales independientes y las comisiones de regu-

lación independientes en algunos de los Estados miembros. Por ello se hace evidente el posible paralelismo con los fundamentos de legitimación del Estado constitucional democrático. Pero una consideración más detallada pone de manifiesto unas diferencias que superan las similitudes.

4.1.1. Instituciones políticas

La diferencia más importante concierne a las bases no institucionales de la legitimación de proceso *unitaria* o *parlamentaria*. Ésta, tal como he argumentado más arriba, presupone una fuerte identidad colectiva de los ciudadanos y votantes que pueda justificar normativamente la exigencia de sacrificios no compensados y haga aparecer posibles los discursos orientados al bien común entre gobernantes y gobernados. El hecho de que en Europa actual (aun) faltan estos presupuestos parece indiscutible (Lepsius, 2004). Incluso en los seis Estados fundadores de la Unión, la identidad nacional es mucho más fuerte que la europea; y esto se aplica con más vigor a los británicos y daneses ingresados en 1973; y difícilmente puede esperarse de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros del Este de Europa un predominio de la identidad europea sobre la recientemente recobrada identidad nacional. En suma, los ciudadanos de los Estados miembros son ante todo británicos, franceses, alemanes o polacos y solamente en segundo o tercer lugar europeos que tengan una predisposición a la solidaridad de alcance europeo que pueda ir en contra de los propios intereses (Nissen, 2004). A esta realidad corresponde su manifiesto desinterés en las elecciones europeas, así como la puesta en escena de las mismas por los partidos nacionales como plebiscito sobre sus propios gobiernos. Por esto mismo, y no sólo por las barreras lingüísticas, superables en todo caso con el inglés, faltan en Europa todas las condiciones fácticas —medios de comunicación comunes, partidos políticos europeos— que hagan posible un discurso público de alcance europeo entre los gobernantes y los gobernados. Esto no excluye la existencia de discursos nacionales paralelos, como han mostrado últimamente las protestas contra la guerra en Irak en muchos Estados miembros. Pero la esperanza habermasiana, de que a partir de ahí se genere una identidad colectiva europea parece estar muy por delante de los desarrollos históricos reales¹⁵. Por estas mismas razones, las elecciones europeas resultan un instrumento inútil para la exigencia de responsabilidades políticas de los gobernantes frente a los gobernados.

A pesar de que la influencia del Parlamento Europeo sobre la legislación se ha incrementado considerablemente en los pasados diez años, el canal *unitario* de la formación de la voluntad política —opinión pública, elecciones parlamentarias, formación de

15. Habermas y Derrida, «Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas», en *FAZ*, 31-5-2003.

gobierno, discursos políticos— tiene aún una importancia mínima para la legitimación de la política europea en términos de proceso. Por el contrario, el Parlamento y en especial sus comisiones han incrementado su relevancia como canal de mediación de intereses *particulares*. Pero en esto no está solo el Parlamento. Las Direcciones Generales de la Comisión Europea ofrecen también posibilidades de acceso para los intereses organizados. La Comisión incluso ha promovido activamente la fundación de organizaciones europeas de intereses. Pero son ante todo las formaciones especializadas del Consejo de la Unión Europea y sus órganos subordinados las que presentan posibilidades privilegiadas de acceso e influencia para todos aquellos grupos de interés que tengan influencia sobre el ministerio competente en un determinado Estado miembro. La apertura de las instituciones europeas a la intervención de los intereses organizados se ajusta en su conjunto al modelo *pluralista* más que al corporativista, y no parece en este sentido deficitario cuando se compara con las posibilidades de mediación pluralista de intereses existentes en los Estados miembros ¹⁶.

A esta estructura europea de mediación de intereses corresponde una estructura política de decisión con múltiples posiciones de veto que divide el poder de manera extrema. Las iniciativas legislativas sólo pueden ser presentadas por la Comisión, en donde la Dirección General competente en cada caso debe encontrar una mayoría en toda la Comisión en la que igualmente podrían tener influencia las perspectivas específicas sectoriales y las perspectivas nacionales de los comisarios. Algo similar ocurre en el Parlamento, donde en los últimos años cada vez más se requiere un voto mayoritario —preparado previamente en las comisiones— en casi todos los sectores de política pública. Finalmente, la necesaria aprobación del Consejo de Ministros debe darse, si no por unanimidad, sí al menos con mayoría cualificada. En suma, el proceso legislativo europeo puede ser bloqueado desde las múltiples posiciones de veto que en cada caso reaccionan de modo receptivo a determinadas intervenciones particulares. En estos largos procesos políticos, y controlados por varios medios, son por ello altamente improbables los resultados que puedan vulnerar gravemente intereses nacionales, sectoriales o específicos de algún grupo. En el contexto del análisis aquí desarrollado, esto significa que la política que puede de hecho decidirse en las instituciones políticas de la Unión presenta una necesidad de legitimación relativamente reducida. Por ello el «déficit democrático europeo» *en términos de proceso* —esto es, la ausencia de responsabilidad política *unitaria* y de discursos políticos de alcance europeo— revisten una gravedad escasa, en la medida en que dicho déficit se ve mitigado por la diversidad de opciones *pluralistas* de intervención en el proceso. Claramente, las condiciones actuales de la

16. Schmidt (2004), que niega la posibilidad del *government by the people* para la Unión Europea, caracteriza esta estructura de participación como *government with the people* y le adscribe una gran fuerza legitimadora —lo cual parece aceptable siempre y cuando no perdamos de vista la inevitable selectividad de la política pluralista y su más limitada capacidad de acción—.

legitimación en términos de proceso no bastarían para sostener una política europea más ambiciosa, de una mayor intervención y una más fuerte redistribución.

Estas conclusiones pertinentes a la legitimación en términos de proceso, tienen ciertamente consecuencias muy problemáticas o al menos ambivalentes para la *legitimación en términos de resultado* de la política europea. En lo que se refiere a la evitación del abuso del poder, las instituciones políticas de la Unión Europea exceden incluso las variantes más extremas de constituciones nacionales basadas en los *checks-and-balances* (como ha apuntado con razón Moravcsik, 2002). Con ello también se asegura institucionalmente, y se consolida de hecho, la *capacidad de resolución de problemas* de la política europea, de por sí limitada normativamente por su carencia de legitimación en términos de proceso. Como resultado de las negociaciones entre múltiples actores independientes, dicha capacidad se restringe a soluciones que eviten la vulneración no compensada de intereses importantes de los participantes o de sus clientelas. Sin duda, la Unión ha desarrollado, gracias al papel de liderazgo de la Comisión y a la socialización «europea» de los representantes nacionales, unos métodos de negociación orientados al consenso. Tales métodos favorecen la búsqueda constructiva de soluciones *win-win* y descartan en lo posible bloqueos objetivamente evitables (Wallace y Wallace, 2000; Héritier, 2000), pero encuentran su límite, no obstante, en los intereses reales en conflicto. En el pasado, este límite se podía traspasar en muchas ocasiones mediante «tratos de conjunto» y «pagos colaterales» financieros (sobre todo financiados por Alemania). Pero por el momento es como mínimo incierto que se pueda hacer frente también de esta manera a la aun mayor heterogeneidad de intereses existente tras la expansión al Este.

De cualquier forma, la capacidad de resolución de problemas de las instituciones «políticas» de la Unión está en principio limitada a soluciones que no perjudiquen a intereses políticos delicados ni a las preferencias de los grupos de peso en los Estados miembros. Esto excluye ya a priori sectores de actuación pública importantes. En vista de la heterogeneidad legal, institucional y económica de los Estados sociales europeos, sería muy poco realista mantener la esperanza de una política social europea común o de una regulación uniforme de las relaciones laborales (Scharpf, 2002; Kanitz y Steinberg, 2003). Esto no representa para muchos ningún problema, ya que las tareas no manejables a nivel europeo permanecen, según el principio de subsidiaridad, en la competencia de los Estados miembros (por ejemplo Majone, 1996; Mestmäcker, 1994a). Tales argumentos ignoran, sin embargo, las graves limitaciones en la capacidad nacional de resolución de problemas que se han derivado de la propia Unión Europea. Para entender cómo ha podido ocurrir esto a pesar de las múltiples posiciones de veto y de los elevados requisitos de consenso en la política europea, debe dirigirse nuestro examen ahora a las instituciones *no políticas* de la Unión.

4.1.2. Instituciones no políticas

Las funciones del Tribunal de Justicia de la UE corresponden a las de un tribunal supremo nacional con competencias de jurisdicción constitucional, y el mandato del Banco Central Europeo reproduce —bajo influencia alemana— la posición del *Bundesbank*. Su independencia institucional va, no obstante, mucho más allá de la de sus modelos nacionales. El cometido y la forma institucional del *Bundesbank* alemán podrían haberse cambiado, como se apuntó anteriormente, con la mayoría parlamentaria de turno a través de una ley ordinaria. En el caso del BCE, por el contrario, tanto su mandato («garantizar la estabilidad de precios») como también su independencia institucionalmente garantizada en la interpretación y ejercicio de ese mandato, están basados en el Tratado de Maastricht y las reglas de éste sólo pueden modificarse a través de cambios unánimes del Tratado y la ratificación en todos los Estados miembros.

Lo mismo se aplica al Tribunal de Justicia y su mandato de «salvaguardar el derecho a través la interpretación y la aplicación» de los tratados europeos. Su vertiente jurisdiccional constitucional debe ese mandato a los principios de «primacía» y de «efecto directo» del derecho comunitario, postulados por su cuenta por el propio Tribunal —y a su aceptación por los tribunales nacionales¹⁷—. Contrariamente a las normas de todas las demás organizaciones internacionales, el derecho comunitario —y no sólo el derecho «primario» de los Tratados sino también los reglamentos y directivas «derivados»— goza de absoluta primacía sobre las constituciones y todas las otras normas de los Estados miembros y es aplicable por las autoridades y los tribunales nacionales como derecho directamente válido. Independientemente de cómo se caractericen las instituciones de la Unión, en lo que concierne a su ordenamiento jurídico debe ser calificado como un Estado federal bien desarrollado en el que vale la máxima irrestricta de que *Bundesrecht bricht Landesrecht*¹⁸ (como ya señaló Weiler, 1982).

El hecho de que no se pueda hacer nada frente a esto desde el derecho nacional, a pesar de los siempre dubitativos *obiter dicta* del Tribunal Federal Constitucional alemán, no debería afectar a la legitimidad de la jurisprudencia europea. Mucho más problemática parece, sin embargo, la posición del Tribunal de Justicia ante la política europea. Mientras que la jurisprudencia constitucional alemana podría por lo menos ser corregida con mayorías de dos tercios en el *Bundestag* y en *Bundesrat*, una decisión del Tribunal de Justicia de la UE fundamentada en los tratados sólo puede ser revisada por modificaciones del tratado aprobadas por unanimidad y ratificadas en todos los Estados miembros —por lo tanto en la práctica nunca—. Esto se aplica casi igualmente a la interpretación judicial del derecho comunitario derivado, dados los elevados requi-

17. Sobre el despliegue de estos sorprendentes principios véase Alter (2001).

18. «El derecho federal prevalece sobre el derecho de los Estados integrantes» [*N. de los T.*].

sitos de consenso del proceso legislativo europeo, que ni siquiera han sido rebajados por el Tratado Constitucional (Devuyst, 2004). Esto tiene repercusiones importantes sobre la posición de la Comisión, cuya potestad para iniciar procedimientos de infracción de los tratados contra los Estados miembros —contrariamente a su rol en el proceso legislativo— no depende de la aprobación ni del Consejo de Ministros ni del Parlamento Europeo. En tanto en cuanto su interpretación de una disposición del Tratado o de una norma del derecho comunitario derivado sea respaldada por el Tribunal de Justicia, ni siquiera las protestas mayoritarias desde el Parlamento o en el Consejo de Ministros tendrían por qué tener efecto alguno. Esto tiene consecuencias relevantes desde el punto de vista normativo y fáctico.

Desde un punto de vista normativo, la Comisión carece, al igual que el Tribunal Europeo de Justicia y el Banco Central Europeo, de la legitimación indirectamente democrática que se han atribuido más arriba a las instituciones no políticas de los Estados nacionales democráticos. Justamente porque están protegidas contra cualquier posibilidad de corrección política no pueden invocar la aprobación tácita a través del *sober second thought of the community* en las decisiones contrarias a las preferencias políticas actuales. Su invulnerabilidad institucional coincide, por tanto, con una mayor vulnerabilidad normativa de la cual parecen ser conscientes a veces, pero no siempre, la Comisión y el Tribunal.

Pero justamente por esta razón, las instituciones no-políticas de la UE disponen de una elevada capacidad de actuación. Al contrario que las instituciones políticas de la Unión, que en comparación con la política en los Estados nacionales democráticos están limitadas de manera extrema (pero normativamente mejor justificada) a través de *checks and balances* y altas exigencias de consenso, las instituciones no políticas disfrutaban de una casi ilimitada autonomía institucional que les permite, en su interpretación y aplicación del derecho comunitario, sobrepasar ampliamente las intenciones históricas de los Estados miembros fundadores y de los actores políticos participantes en la legislación europea. Esta autonomía fue utilizada en el pasado en primer lugar para acelerar y profundizar la integración económica de Europa (Scharpf, 1999). Basándose en la garantía de las cuatro «libertades fundamentales» económicas, la Comisión y el Tribunal de Justicia desarrollaron una «constitución económica europea» (Mestmäcker, 1994a, 1994b; véase también Joerges y Rödl, 2004) que reconoce la libertad del tráfico de mercancías y servicios y la prioridad absoluta de la competencia económica irrestricta frente a las regulaciones y las medidas nacionales de protección de los fines de política social, de política regional y de política cultural ¹⁹.

Existe una asimetría entre una «integración negativa» fomentadora del mercado y superadora de las barreras nacionales a la competencia por un lado, y una política de

19. En especial se ven afectadas aquellas instituciones estatales y municipales de la «procura existencial» y las funciones del *Service-public* en los Estados miembros, que potencialmente podrían ser también provistas

«integración positiva», limitadora o correctora del mercado por el otro lado. Y tal asimetría no puede ser políticamente corregida a nivel europeo porque la extrema heterogeneidad de las condiciones económicas e institucionales y de las preferencias normativas de los Estados miembros ha impedido hasta el momento el consenso en torno a soluciones comunes europeas; un consenso que será también ciertamente difícil de lograr ahora tras la expansión al Este.

El equilibrio entre las políticas fomentadoras y las correctoras del mercado significativo para la legitimidad del sistema multinivel europeo en términos de resultado sólo podrá, por tanto, llevarse a cabo en el nivel nacional. Sin embargo, en el nivel nacional tal equilibrio está jurídicamente limitado por la primacía del derecho comunitario económico y de competencia, al mismo tiempo que la intensificación de la competencia económica de alcance europeo y la movilidad de las inversiones de capital y los centros de producción posibilitadas por esa primacía, someten a la política nacional a cada vez mayores constreñimientos económicos. Algo similar ocurre con la Unión Monetaria Europea, que imposibilita una adaptación de la política monetaria unitaria del BCE a las diferentes condiciones económicas de los Estados miembros individuales y con ello dificulta la superación de crisis económicas nacionales (Van der Werf, 2003; Enderlein, 2004). En suma, la política de las instituciones europeas no políticas, que adolece ella misma de una legitimidad precaria, tiene además repercusiones sobre los Estados miembros que ponen en peligro tanto la eficacia en la resolución de problemas de la política nacional (y con ello su legitimación en términos de resultado) como la sintonía con las preferencias de los ciudadanos (por tanto su legitimación en términos de proceso) ²⁰.

4.1.3. Consecuencias

A las instituciones políticas de la Unión les falta legitimación directa en términos de proceso. Esto, por sí mismo, sería inofensivo, considerando que la existencia de múltiples posiciones de veto y de posibilidades de acceso para los intereses organizados impide aquellas regulaciones que pudieran vulnerar gravemente las preferencias de grupos de peso en los Estados miembros. La necesidad de legitimación de la política que se pone de hecho, en práctica es, por ello, mínima. Ciertamente esto se aplica sólo

de forma privada (Cox, 1996). Especialmente, están en riesgo potencial también los servicios sociales de los Estados de bienestar escandinavos y de la Europa continental (Scharpf, 2002).

20. Obviamente, la Unión Económica y Monetaria o la política de liberalización y competencia de la Comisión y la política de intereses del BCE no son las únicas o incluso las principales causas de las dificultades con las que los Estados de bienestar nacionales tienen que luchar actualmente. Pero sí limitan en medida extrema las posibilidades de hacerles frente con los instrumentos de la política nacional.

para el momento de la decisión. Una vez que los reglamentos o directivas europeas están ya en vigor, entonces los mismos *checks and balances* entorpecen también su modificación en el momento en que nuevas circunstancias o preferencias han hecho erosionar el consenso original (piénsese en el «Pacto Europeo de Estabilidad»). Esto parece especialmente problemático para los países nuevos miembros del Este, a los que se les impuso como condición de ingreso la aceptación de un *acquis communautaire*, cuyas normas habían sido acordadas exclusivamente por los hasta entonces Estados miembros bajo condiciones económicas, institucionales y políticas totalmente diferentes.

Pero también los hasta entonces Estados miembros se enfrentan a tales problemas. Por ejemplo, cuando el derecho comunitario en vigor no puede cambiarse o cuando las instituciones no políticas de la UE utilizan su competencia (no sujeta a revisión) para interpretar y aplicar el derecho comunitario primario y derivado para fomentar contenidos de políticas que vulneran los intereses y preferencias importantes en los Estados miembros. Dado que desde la perspectiva de los votantes no se pueden pedir responsabilidades a la UE, la protesta política se dirige contra el gobierno nacional (como ocurrió por ejemplo durante la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina). Este puede afrontar esa responsabilidad y defender discursivamente las regulaciones de la UE —posiblemente rechazadas por él mismo— incluso invirtiendo su propio capital político. De ese modo, podría solventarse políticamente la discrepancia entre la política europea y las preferencias de los gobernados en el contexto de los mecanismos de legitimación de los Estados-nación ²¹.

En caso de que los gobiernos nacionales rechazaran, por el contrario, asumir la responsabilidad por una política de la UE no aprobada por ellos y los constreñimientos que implica el derecho comunitario vigente y decidieran desviar la protesta a instancias europeas, que por su parte no son capaces de articular discursos ni de hacerse políticamente responsables, se tendría que dramatizar entonces el «déficit democrático europeo» en términos de proceso y se socavaría la legitimación de la Unión en su conjunto. Al mismo tiempo, se pone con ello de manifiesto la incapacidad de la política nacional para reaccionar eficazmente ante problemas políticos virulentos y demandas de los ciudadanos claramente justificadas desde el punto de vista objetivo. Se debilitan así en última instancia también los, hasta ahora aun intactos, fundamentos de legitimación en términos de proceso y de resultado de los Estados democráticos nacionales.

En vista de este dilema, no debería excluirse de la reflexión un tercer escenario en el que, en vez de defender la política europea o dramatizar la propia impotencia política, los gobiernos nacionales tendrían aún la posibilidad de renegar de la observancia de los mandatos y prohibiciones del derecho comunitario, sea a través de la transposición

21. Por esta razón la privación de poder del Consejo Europeo y el Consejo de Ministros y con ello de los gobiernos nacionales que pretenden los defensores de una constitución europea «parlamentaria» tendría consecuencias desastrosas para la legitimación de la política europea.

demorada, fragmentaria y defectuosa de las directivas en derecho interno o a través de su deficiente implementación, o finalmente mediante la negativa abierta a subordinarse a aquellas normas de la UE cuyo acatamiento situaría a la política nacional ante problemas sin solución. El Pacto Europeo de Estabilidad nos hizo ver durante el último año la posibilidad de esta última variante como algo totalmente posible. Como resultado, la primacía «federal» del derecho comunitario, tácitamente aceptada hasta el momento por los Estados miembros, se puso de nuevo en cuestión.

Para evitar tales riesgos de legitimación, la Unión debería limitar el alcance de su política y el alcance del derecho comunitario en aquellos sectores de actividad pública en los que, por un lado, la gran heterogeneidad de las preferencias e intereses de los miembros imposibilite su intervención configuradora positiva y en los sectores que, a la vez, tengan una posición de gran peso y relevancia para la legitimación en la política de sus Estados miembros. El Estado social, en sus diversas encarnaciones nacionales sumamente diferenciadas, es un ejemplo. Lo son también otros sectores que, aunque no de manera general, afectan a intereses vitales o preferencias normativas especialmente intensas en unos u otros Estados miembros (Kurzer, 2001). Si bien es cierto que han existido propuestas para una limitación eficaz de las competencias europeas, éstas no han llegado a tener consecuencia alguna en las deliberaciones sobre el proyecto de Constitución Europea (Vandenbroucke, 2003; Scharpf, 2002).

4.2. *El plano internacional*

Fuera de y por encima de la Unión Europea no hay ninguna estructura política de participación en el proceso decisorio comparable al Parlamento Europeo y tampoco hay ninguna institución *no política* cuyas competencias se puedan medir con las del Tribunal Europeo de Justicia, las del Banco Central Europeo ni las de la Comisión Europea. En lugar de ello, los actos de autoridad que provienen del plano internacional tienen su fundamento o bien en el propio compromiso de los Estados nacionales mediante la firma de acuerdos internacionales o bien en la capacidad superior de ciertos Estados (o coaliciones de Estados) hegemónicos, que hacen prevalecer sus propias preferencias frente a terceros.

Aquí no podré añadir mucho al debate sobre la legitimación de tal variante hegemónica del ejercicio del poder internacional. Ciertamente los sacrificios internos nacionales que requieren estrategias eficaces de imposición pueden ser legitimados a través de las estructuras y procesos políticos de los Estados constitucionales democráticos, en donde también la cuestión de la legitimidad internacional de las propias acciones puede adquirir una importancia considerable en los «discursos comunicativos» de la política nacional. Los argumentos morales y de derecho internacional con los que se justifica o se critica una «intervención humanitaria» (en términos de resultado) desempeñan

un papel aún más importante en los discursos políticos de aquellos terceros países que no pertenecen a la correspondiente *coalition of the willing* ni son el objeto de la intervención. Pero en tanto en cuanto los discursos políticos nacionales no se fusionen en una «opinión mundial» con poder de sanción, que vincule también a los llamados Estados hegemónicos, el consentimiento de terceros países (o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) podrán convencer quizás de la legitimidad de la intervención a los ciudadanos de los Estados «actuantes», pero no a sus destinatarios y víctimas.

Algo distinto ocurre con los actos de gobernación internacional que son resultado del compromiso de varios Estados por medio de un tratado que los vincula. Cuando las obligaciones contractuales son voluntariamente aceptadas (aunque sea bajo la influencia de opciones alternativas desiguales, Scharpf, 2000b: cap. 6), en principio basta para la legitimación del «derecho internacional de coordinación» establecido intergubernamentalmente, con el consentimiento de los gobiernos o parlamentos nacionales internamente legitimados (Bogdandy, 2003: 868). Esto se desarrolla especialmente cuando la aplicación interna de tales acuerdos requiere un acto de transposición nacional de carácter ineludible. Incluso si el incumplimiento de esa transposición pusiera al Estado en una situación de ilegalidad frente a sus socios y le acarrearía sanciones, la transposición seguiría siendo un acto de la potestad estatal nacional por el que el gobierno nacional no podría esquivar su responsabilidad política directa. Diferente sería el caso en que, según el ejemplo de la exitosa constitucionalización del derecho comunitario (Weiler, 1982; Alter, 2001), pudieran llevarse a la práctica también las ideas sobre una «constitucionalización del derecho internacional» (Bogdandy, 2003: 846 con referencias adicionales). En el caso de que los tratados internacionales, o su interpretación a través del *Dispute Settlement Bodies* de la Organización Mundial del Comercio (WTO) y otras instancias supranacionales, adquirieran validez directa en los sistemas jurídico-normativos nacionales y prevalencia sobre el derecho interno, se tornaría precaria la legitimidad del derecho de los tratados internacionales por excluirse con ello la responsabilidad constitutiva de los gobiernos nacionales.

¿Pero cuál es el alcance potencial de la legitimación intergubernamental? A primera vista parece estrictamente restringida por el criterio de Pareto centrado en el resultado. Desde la perspectiva de resultado, que parece la única relevante aquí, son los gobiernos nacionales que negocian entre ellos los custodios en cada caso del bien público nacional. Según eso no deberían (suponiéndoles información completa) aceptar acuerdo alguno por el cual dejaran a su país en peor situación *per saldo* que en el *statu quo*. Los sacrificios especiales y la redistribución no compensados quedarían, por tanto, en principio descartados (Scharpf, 2000b). Bajo el supuesto de una búsqueda racional y egoísta de los intereses nacionales y dada la extrema heterogeneidad de las preferencias e intereses nacionales, las negociaciones internacionales tampoco ofrecerían en muchos casos soluciones satisfactorias a aquellos problemas que no se pueden afrontar a nivel nacional —desde el cambio climático global, pasando por la competencia fiscal y salarial hasta

la migración de la pobreza y el terrorismo globales—. Las soluciones fracasan ya incluso en la teoría no sólo en los frecuentes casos de conflicto de suma cero sino también cuando los Estados caen en la defensa de ventajas comparativas y en la tentación del *free-riding* en constelaciones dilemáticas. Los secretariados de las organizaciones internacionales, que son aceptados como «honestos mediadores» pueden ayudar a evitar malentendidos y conflictos innecesarios. Pero no pueden armonizar intereses y preferencias seriamente enfrentados.

Desde una perspectiva puramente basada en el resultado, estas barreras parecerían insalvables. Las soluciones efectivas dependerían aquí también de los argumentos de legitimación en términos de proceso si se buscan. Sólo los propios ciudadanos, y no sus representantes, podrían legitimar una redistribución forzosa o la exigencia de sacrificios no compensados. ¿Pero cómo sería posible tal cosa? Las visiones de una *cosmopolitan democracy* en el marco de una constitución representativa de un Estado mundial federal (Held, 1991, 1993) fracasarían en un plazo previsible a falta de una identidad colectiva de un «*demos global*»²², mientras que las preferencias de los ciudadanos dirigidas hacia fines nacionales perderían su relevancia normativa al tratarse de problemas que no pueden afrontarse en el marco de los estados individuales (Scharpf, 2000a).

¿Pero se sigue de ello también la imposibilidad de una legitimación en términos de proceso de los acuerdos que tienen como fin la «solidaridad transnacional» (Beckert *et al.*, 2004) —es decir, la redistribución internacional y los sacrificios especiales no compensados—? En principio sí, en tanto en cuanto se mantenga la premisa de que la solidaridad más allá del Estado-nación presupone la existencia de una identidad global, o en cualquier caso transnacional, o lo que llevaría a lo mismo, la existencia de unas «estructuras de comunicación de una *sociedad mundial*» efectivas (Habermas, 2004). Siguiendo los argumentos desarrollados más arriba, esto se aplicaría, no obstante, sólo a las acciones solidarias —decididas jerárquica o mayoritariamente— cuya legitimación dependiera de hecho de la preexistencia de una fuerte identidad colectiva y la integración transnacional de los discursos políticos. No se aplicaría, sin embargo, a la *coordinación mediante tratados* de proyectos nacionales de solidaridad internacional.

Los fundamentos de una legitimación en términos de proceso de la solidaridad internacional residen pues, en efecto, en la política nacional y su engarce con las preferencias de los ciudadanos. Éstos y solo éstos son libres para adoptar criterios solidarios o incluso altruistas en su propia valoración de las opciones políticas —y allí donde eso sucede los gobiernos están también legitimados para negociar acuerdos internacionales que conlleven el compromiso propio de llevar a cabo conductas solidarias o incluso altruistas—.

22. Un papel activo de las *organizaciones no gubernamentales* que pretendan defender a nivel internacional y sin mandato democrático preferencias altamente selectivas y posiblemente abandonadas por la cultura occidental, no podría cambiar en nada esta situación. Por el contrario, en los discursos nacionales sobre la política nacional a seguir en asuntos internacionales sí podrían asumir un rol importante y completamente legítimo.

En todo caso, en la teoría normativa de la política nacional, y así debe reconocerse con Habermas, el paso del egoísmo *individual* a la solidaridad *nacional* de los ciudadanos —necesario para la legitimación democrática de la redistribución nacional— no es cualitativamente distinto del paso de la definición nacional de bien común a la transfronteriza «inclusión del otro» (Habermas, 1996), que debería darse para la legitimación democrática de una política nacional de solidaridad internacional.

Esto no significa en absoluto que tales presupuestos deban simplemente darse por supuestos. Pero las dificultades se encuentran en el plano empírico y no en el de la teoría política normativa²³. En la práctica, el desarrollo de nociones de una identidad nacional que en última instancia también pudieran legitimar democráticamente los sacrificios de solidaridad exigidos por la política nacional militar, fiscal y social, resulta ser un proceso institucional e ideológicamente lento y muy exigente, y como siempre precario (Levi, 1997), cuya reproducción a niveles superiores al Estado nacional sería de hecho improbable (Kaufmann, 2004). Por ello, los esfuerzos de construcción de una identidad colectiva comparable a la del Estado-nación se han mostrado como un callejón sin salida para la Unión Europea y es incluso cuestionable que el desarrollo exitoso de un «nacionalismo europeo» fuera normativamente deseable²⁴. Aún más difícil de alcanzar o menos deseable sería un Estado mundial basado en la identidad colectiva.

Pero precisamente eso es lo que no debería significar la «inclusión del otro». Una fuerte identidad colectiva es ciertamente la condición necesaria para la legitimación de sacrificios impuestos soberanamente que vulneran gravemente los intereses y preferencias de algunos ciudadanos. Pero la ausencia de tal condición no impide que los ciudadanos puedan asumir en sus propias preferencias el bienestar de otros individuos o los intereses compartidos con otros Estados y aceptar realizar también para ello sacrificios propios notables. Por ello, al menos no debe excluirse la legitimación democrática en términos de proceso de una política nacional internacionalmente solidaria —que en consecuencia no podría imponerse por apelación a una identidad colectiva preexistente—.

Empíricamente esta es sin duda una forma esencialmente débil de la solidaridad, en comparación con el Estado-nación, como se pone de manifiesto por ejemplo en la obvia desproporción entre las transferencias millonarias a los nuevos *Bundesländer*, rápida y fácilmente toleradas, y las protestas continuas contra las aportaciones alemanas al presupuesto de la UE o el gasto constantemente decreciente destinado al Tercer Mundo. Aunque en conjunto, sin embargo, las contribuciones basadas en los tratados

23. Se puede mantener, así y todo, que la misma legitimidad supuesta a las decisiones mayoritarias en el Estado-nación democrático pueda ser asumida también para una política nacional de solidaridad internacional.

24. Véase por ejemplo la polémica de Weiler contra la visión de un Estado federal europeo implícita en el discurso de Joschka Fischer en la Universidad Humboldt (Weiler, 2000, 2001).

internacionales con objetivos de solidaridad internacional no son en absoluto despreciables (Tomuschat, 2004).

Muy claramente, los discursos políticos nacionales son de gran relevancia para ello, o ¿cómo sino se podría explicar que en las democracias escandinavas la proporción del producto interior bruto dedicada a ayudas al desarrollo exceda con creces desde hace mucho las cantidades de otros países desarrollados y que los mismos países estén también sobrerrepresentados de forma desproporcionada en las misiones de paz internacionales y en las iniciativas de derechos humanos? La realidad de esta «solidaridad entre ciudadanos del mundo» no se origina precisamente a través de las «estructuras de comunicación de una sociedad mundial» como Habermas postula (en tal caso no habría unas diferencias tan manifiestas entre países) sino que emana de los discursos políticos y morales en el seno de las estructuras de comunicación políticamente integradas propias de los respectivos Estados nacionales. Sólo ellas pueden legitimar la redistribución internacional y los sacrificios especiales no compensados ante el propio país —y sólo el paralelismo de los diversos discursos de legitimación nacionales—²⁵ fundamenta la legitimidad de una «gobernación más allá del Estado-nación» solidaria que vaya más allá de la simple acomodación mutua de intereses particulares nacionales²⁶. En cualquier caso y sea como sea, la legitimidad de la acción política y de la regulación jurídica en el plano internacional seguirá dependiendo de las estructuras y los procesos legitimadores del Estado-nación.

Referencias

- Alter, J. 2001. *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. Nueva York: John Wiley.
- Beckert, Jens et al., eds. 2004. *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Benner, Mats, y Torben Bundgaard Vad. 2000. «Sweden and Denmark: Defending the Welfare State», en Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 399-466.

25. Se admite así que los discursos paralelos pueden estimularse e influenciarse mediante la observación mutua. Pero al final la legitimación nacional depende de la política nacional.

26. En principio lo mismo rige también para la legitimación de las «intervenciones humanitarias». Se basa también, en el mejor de los casos, en la similitud de los discursos de legitimación nacionales que se dan en una *coalition of the willing* occidental conjunta.

- Bickel, Alexander M. 1962. *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Bogdandy, Armin von. 2003. «Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts eine Bestandsaufnahme», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 63: 853-877.
- Brugger, Winfried, Stephan Kirste, y Michael Anderheiden, eds., 1992. *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*. Baden-Baden: Nomos.
- Buchanan, James M., y Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cox, Helmut. 1996. «Öffentliche Dienstleistungen und europäische Wettbewerbsordnung. Das europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß des Service Public-Gedankens», *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41: 161-188.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Devuyst, Youri. 2004. *EU Decision-Making after the Treaty Establishing a Constitution for Europe*. Policy Paper Nº 9. European Union Center, University of Pittsburgh, July 2004. <http://www.ucis.pitt.edu/cwes>.
- Dryzek, John S. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ehmke, Horst. 1961. *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Elias, Norbert. 1987. «Wandlungen der Wir-Ich-Balance», en Norbert Elias, *Die Gesellschaft der Individuen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 207-315.
- Elster, Jon, ed. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enderlein, Henrik. 2004. *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Fuchs, Dieter. 2002. «Gemeinwohl und Demokratieprinzip», en Folke Schuppert y Friedhelm Neidhardt, eds., *Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz*. WZB Jahrbuch 2002. Berlín: Sigma, 87-108.
- Ganghof, Steffen, y Thomas Bräuninger. 2003. *Government Status and Legislative Behavior. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany*. MPIfG Working Paper 03/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-11/wp03-11.pdf>.
- Ganghof, Steffen. 2004. *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2001. «Minority Governments and Party Politics. The Political and Institutional Background to the “Danish Miracle”», *Journal of Public Policy*, 21: 53-70.

- Große-Kracht, Hermann-Josef. 2004. «Die überraschende Renaissance des Gemeinwohls. Strohfeuer oder Auftakt zu einer neuen Debatte um das politische Selbstverständnis moderner Gesellschaften?», *Soziologische Revue*, 27: 297-311.
- Habermas, Jürgen. 1962. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen. 1973. «Zur Logik von Legitimationsproblemen», en Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 131-196.
- Habermas, Jürgen. 1992. «Deliberative Politik - ein Verfahrensbegriff der Demokratie», en Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 349-398.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, y Jacques Derrida. 2003. «Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas», *FAZ*, 31.5.2003.
- Habermas, Jürgen. 2004. «Solidarität jenseits des Nationalstaats. Notizen zu einer Diskussion», en Jens Beckert *et al.*, eds., *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 225-235, 231.
- Harsanyi, John C. 1955. «Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility», *Journal of Political Economy*, 63: 309-321.
- Held, David. 1991. «Democracy, the Nation State and the Global System», *Economy and Society*, 20: 139-172.
- Held, David, ed. 1993. *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press.
- Hemerijck, Anton, Brigitte Unger, y Jelle Visser. 2000. «How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium», en Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 175-263.
- Hennis, Wilhelm. 2000. «Amtsgedanke und Demokratiebegriff», en Wilhelm Hennis, *Politikwissenschaft und politisches Denken*. Tübinga: Mohr.
- Héritier, Adrienne. 2000. *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hesse, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Hirschman, Alfred O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Höffe, Otfried. 1987. *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Immergut, Ellen M. 1992a. «Institutions, Veto Points, and Policy Results. A Comparative Analysis of Health Care», *Journal of Public Policy*, 10: 391-416.
- Immergut, Ellen M. 1992b. *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joerges, Christian, y Jürgen Neyer. 1997. «From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology», *European Law Journal*, 3: 273-299.
- Joerges, Christian, y Ellen Vos, eds. 1999. *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart.
- Joerges, Christian, y Florian Rödl. 2004. *Social Market Economy as a European Social Model?* EUI Working Paper LAW N° 2004/8. Florenz: European University Institute.
- Kaiser, André. 1997. «Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism», *Journal of Theoretical Politics*, 9: 419-444.
- Kaldor, Nicholas. 1939. «Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility», *Economic Journal*, 49: 549-552.
- Kanitz, Ralf, y Philipp Steinberg. 2003. «Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem», *Europarecht*, 2003/6: 1013-1036.
- Kapoor, Ilan. 2004. «Deliberative Democracy and the WTO», *Review of International Political Economy*, 11: 522-541.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 2004. «Sozialstaatliche Solidarität und Umverteilung im internationalen Wettbewerb», en Jens Beckert *et al.*, eds., *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 51-72.
- Klein, Hans H. 1989. «Die Legitimation des Bundesrats und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen», en Bundesrat, ed., *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 95-111.
- Kurzer, Paulette. 2001. *Markets and Moral Regulation. Cultural Change in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lepsius, M. Rainer. 2004. «Prozesse der europäischen Identitätsstiftung», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/2004: 3-5.
- Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Madison, James. 1961. «The Federalist No. 51», en J. E. Cooke, ed., *The Federalist* (introducción y notas del editor). Cleveland: Meridian Books, 347-353.
- Mair, Peter, y Jan Zielonka. 2002. «Introduction. Diversity and Adaptation in the Enlarged European Union», *West European Politics*, 25: 1-18.
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. Londres: Routledge.
- Mayntz, Renate. 1992. «Interessenverbände und Gemeinwohl Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung», en Renate Mayntz, ed., *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 11-35.

- Mayntz, Renate. 2001. «Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl», en Herfried Münkler y Karsten Fischer, eds., *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Informes de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar “Gemeinwohl und Gemeinsinn” de la Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 2. Berlín: Akademie Verlag, 111-126.
- Mestmäcker, Ernst Joachim. 1994a: «Über das Verhältnis der europäischen Wirtschaftsordnung zu den Mitgliedstaaten», *Veröffentlichungen der Joachim-Jungius Gesellschaft*, 77: 149-169.
- Mestmäcker, Ernst Joachim. 1994b. «Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union», en Rolf H. Hasse, Josef Molsberger y Christian Watrin, eds., *Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*. Stuttgart: Fischer, 263-292.
- Moravcsik, Andrew. 2002. «Reassessing Legitimacy in the European Union or: How We Learned to Stop Worrying and Love the “Democratic Deficit”», *Journal of Common Market Studies*, 40: 603-625.
- Müller, Harald. 2004. «Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations», *European Journal of International Relations*, 10: 395-435.
- Münkler, Herfried. 2004. «Enzyklopädie der Ideen der Zukunft: Solidarität», en Jens Beckert *et al.*, eds., *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 15-28.
- Münkler, Herfried, y Harald Bluhm. 2001. «Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe», en Herfried Münkler y Harald Bluhm, eds., *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*. Estudios de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar “Gemeinwohl und Gemeinsinn” de la Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 1. Berlín: Akademie Verlag, 9-30.
- Münkler, Herfried, y Harald Bluhm, eds. 2001. *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*. Estudios de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar “Gemeinwohl und Gemeinsinn” de la Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 1. Berlín: Akademie Verlag.
- Münkler, Herfried, y Karsten Fischer, eds. 2002. *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Estudios de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar “Gemeinwohl und Gemeinsinn” de la Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 2. Berlín: Akademie Verlag.
- Münkler, Herfried, y Karsten Fischer, eds. 2002. *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen*. Estudios de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar “Gemeinwohl und Gemeinsinn” de la

- Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 3. Berlín: Akademie Verlag.
- Münkler, Herfried, y Harald Bluhm, eds. 2002. *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität*. Estudios de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar "Gemeinwohl und Gemeinsinn" de la Berlín-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 4. Berlín: Akademie Verlag.
- Nissen, Sylke. 2004. «Europäische Identität und die Zukunft Europas», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/2004: 21-29.
- Nullmeier, Frank, y Tanja Pritzlaff. 2002. «Gemeinsinn durch Konkurrenz. Argumentationsfiguren normativer Integration», en Herfried Münkler y Harald Bluhm, eds., *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität*. Estudios de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar "Gemeinwohl und Gemeinsinn" de la Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 4. Berlín: Akademie Verlag, 187-216.
- Nutzinger, Hans G. 2002. «Unternehmen und Gemeinwohl. Vaterlandslose Gesellen oder Beraubung der Anteilseigner?», en Gunnar Folke Schuppert y Friedhelm Neidhardt, eds., *Gemeinwohl - auf der Suche nach Substanz*. WZB-Jahrbuch 2002. Berlín: Sigma, 315-328.
- Oeter, Stefan. 1992. «Gemeinwohl in der Völkerrechtsgemeinschaft», en Winfried Brugger, Stephan Kirste y Michael Anderheiden, eds., *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*. Baden-Baden: Nomos, 215-243.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Portinaro, Pier Paolo. 2002. «Über die Rehabilitierung des Gemeinwohldiskurses», en Herfried Münkler y Harald Bluhm, eds., *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität*. Estudios de investigación del grupo de trabajo interdisciplinar "Gemeinwohl und Gemeinsinn" de la Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Tomo 4. Berlín: Akademie-Verlag, 305-320.
- Preuss, Ulrich K. 2002. «Citizenship und Gemeinwohl», en Gunnar Folke Schuppert y Friedhelm Neidhardt, eds., *Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz*. WZB-Jahrbuch 2002. Berlín: Sigma, 271-294.
- Rhodes, Martin. 2000. «Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives», en Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy, Vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 19-68.
- Scharpf, Fritz W. 1965. *Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Scharpf, Fritz W. 1970. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.

- Scharpf, Fritz W. 1970. *Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*. Tubinga: J. C. B. Mohr.
- Scharpf, Fritz W. 1985. «Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich», *Politische Vierteljahresschrift*, 26: 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2000a. «Interdependence and Democratic Legitimation», en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 101-120.
- Scharpf, Fritz W. 2000b. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 2002. «The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity», *Journal of Common Market Studies*, 40: 645-670.
- Scharpf, Fritz W., y Vivien A Schmidt, eds. 2000. *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*; Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmalz-Bruns, Rainer. 1995. *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Vivien A. 2000. «Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment», en Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 229-309.
- Schmidt, Vivien A. 2002. *The Futures of European Capitalism. Part III: The Politics of Economic Adjustment*. Oxford: Oxford University Press, 209-302.
- Schmidt, Vivien A. 2004. «The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State», *Journal of Common Market Studies*, 42(4), 975-997.
- Schmitter, Philippe C. 1979. «Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe», en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Londres: Sage, 63-94.
- Schuppert, Gunnar Folke, y Friedhelm Neidhardt, eds. 2002. *Gemeinwohl - auf der Suche nach Substanz*. WZB-Jahrbuch 2002. Berlín: Sigma.
- Schwartz, Herman. 2000. «Internationalization and Two Liberal Welfare States: Australia and New Zealand», en Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 69-130.
- Spörndli, Markus. 2004. *Diskurs und Entscheidung. Eine empirische Analyse kommunikativen Handelns im deutschen Vermittlungsausschuß*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Stone, Harlan Fisk. 1936. «The Common Law in the United States», *Harvard Law Review*, 50(4): 25 [zitiert nach Alexander M. Bickel. 1962: *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 26].

- Streit, Manfred E. 1996. «Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß», en Ulrich Immenga, Wernhard Möschel y Dieter Reuter, eds., *Festschrift für Ernst Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 521-535.
- Talmon, Jacob L. 1955. *The Origins of Totalitarian Democracy*. Londres: Sencker & Warburg.
- Tomuschat, Christian. 2004. «Die völkerrechtlichen Grundlagen der Zivilgesellschaft: Internationale Abkommen als Garanten internationaler Solidarität», en Jens Beckert *et al.*, eds., *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*. Frankfurt a.M.: Campus, 135-147.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Van der Werf, Dirk. 2003. *The Social Face of the Euro*. Utrecht: 2000 Plus BV.
- Vanberg, Viktor, y Wolfgang Kerber. 1994. «Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach», *Constitutional Political Economy*, 5: 193-220.
- Vandenbroucke, Frank. 2003. Intervention in Working Group IX, European Convention. 21. Januar 2003. <http://www.vandenbroucke.com/soc/frame47.htm>.
- Wallace, Helen, y William Wallace, eds. 2000. *Policy-Making in the European Union*. 4.^a ed., Oxford: Oxford University Press.
- Weiler, Joseph H. H. 1982. *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*. Yearbook of European Law 1, 257-306.
- Weiler, J. H. H. 2000. «Epilogue. Fischer: The Dark Side», en Christian Joerges, Yves Meny y J. H. H. Weiler, eds., *What Kind of Constitution for What Kind of Polity. Responses to Joschka Fischer*. Florenz: European University Institute, 235-247.
- Weiler, J. H. H. 2001. «Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg», en Kalypso Nicolaidis y Robert Howse, eds., *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 54-70.
- Zürn, Michael. 1992. *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske + Budrich.

FRITZ W. SCHARPF
E-mail: fs@mpifg.de