

UNA REFLEXIÓN ACTIVA SOBRE LA DEMOCRACIA EUROPEA

Fundación Alternativas

30 de septiembre de 2013

Círculo de Bellas Artes

1.- Motivos para una reflexión sobre la democracia europea

Una reflexión sobre Europa, profunda y crítica, es hoy más necesaria que nunca, por una serie de sólidas razones:

- * Porque la crisis económica ha puesto de manifiesto la trascendencia de las decisiones de las instituciones europeas (Consejo, Comisión, Banco Central, y, no tanto, el Parlamento Europeo) para la salvación financiera –literalmente– de países como Grecia, Irlanda, Portugal, España o Italia.

- * Porque, a la vez, esas decisiones –centradas en la austeridad– no han tenido resultado positivo, en términos generales, sino, más bien, ha frenado la recuperación y la vuelta a la creación de empleo. (El Informe de la Fundación Alternativas sobre el Estado de la Unión 2012 llevaba el descriptivo título de “El fracaso de la austeridad”). El efecto ha sido el alejamiento y la desafección de la ciudadanía.

- * La reflexión sobre Europa toma un relieve especialmente necesario y activo días después de las elecciones alemanas, que eran una incógnita que convenía despejar. Porque el gobierno de Merkel –que ha ganado con toda claridad– ha venido liderando en la crisis del euro una posición dilatoria y errática. Merkel terminó por aceptar rescates y reestructuraciones de deuda, pero a cambio de fuertes ajustes en los gastos sociales y bloqueando la Unión Bancaria. Sus tres componentes (supervisor único, mecanismo de resolución y fondo europeo de garantías) han de reactivarse dado que ya no hay un obstáculo electoral. Lo mismo sucede con la posibilidad de aprobar un nuevo programa de asistencia a Grecia. Después de las elecciones, sin los liberales,

el gobierno alemán futuro podría y debería completar un giro más europeísta y menos anclado en el mantra de la austeridad

* Y hay una razón más, de particular importancia para la reflexión sobre Europa, de carácter coyuntural, pero de alcance estructural. Se trata de las elecciones al Parlamento Europeo del mes de mayo próximo, que constituye un punto y aparte en la política europea.

El principal problema que pueden presentar estas elecciones, a la luz del estado de opinión, es el de la abstención, estimulada por la desconfianza de los ciudadanos hacia la capacidad de la UE para resolver sus problemas. La participación ha ido disminuyendo elección tras elección desde el 61,99% de 1979 (en nueve estados miembros) hasta el 43% en 2009 (en 27 Estados miembros, de los que solo nueve superaron el 50%). Lamentablemente, las previsiones para las elecciones de 2014 no son mejores, en un ascenso posible de los partidos eurófobos y euroescépticos para aprovechar la mayor proporcionalidad y las circunscripciones electorales más amplias en muchos países, que les permiten obtener una representación difícilmente alcanzable en sus parlamentos nacionales, sobre todo allí donde rige para éstos un sistema mayoritario. Esto podría afectar a la legitimidad democrática del PE para asumir sus funciones, que serán esenciales en el nuevo ciclo que se abre con el comienzo de la superación de la crisis.

Pero la UE es una democracia supranacional en construcción en base a un gran entendimiento político y social. En toda democracia es imprescindible la alternativa. Quizás esta sea la primera ocasión desde que se vota directamente al Parlamento Europeo (1989) que algo así es posible. Hasta hora, la tónica en

las campañas electorales a la Eurocámara ha sido la ausencia del debate europeo, fagocitado por la política nacional de bajo vuelo.

El Parlamento Europeo es una Cámara que no define las grandes orientaciones políticas de la Unión, es decir, las que se refieren a la acción exterior, el desarrollo constitucional y, ante todo y sobre todo, la economía. Hay una diferencia con los parlamentos nacionales; estos aprueban unos presupuestos que representan cifras de dos dígitos en comparación con el PIB del país respectivo, mientras que la Eurocámara se pronuncia sobre unas cuentas que no llegan ni al 1% del comunitario.

No obstante, tratamos por todos los medios y todos los días de convencer a los ciudadanos de la gran importancia del Parlamento Europeo para su vida cotidiana, y hacemos bien, porque entre sus funciones tiene la de colegislar en ámbitos que la afectan y condicionan en una enorme variedad de terrenos: la libertad de circulación, la seguridad alimentaria, los transportes, los derechos del consumidor, la preservación del medio ambiente, y así hasta un larguísimo etcétera. Y no olvidemos que el Parlamento Europeo elegirá al próximo Presidente de la Comisión. Por todo ello, la campaña electoral de mayo de 2013 adquiere una relevancia excepcional. Nosotros, modestamente, pretendemos que este Documento pueda influir en esa campaña, en la que el debate político nacional estará presente, pero debe estarlo de una forma muy distinta a lo que ha sido hasta ahora.

Esto nos lleva al elemento nuclear en una democracia: los ciudadanos.

2.- Los ciudadanos en el centro del debate europeo

La crisis ha producido un efecto político muy relevante al situar al ciudadano en el centro de un tablero del que estaba ausente en una construcción hecha de arriba abajo. Pero la presencia ciudadana ha venido propulsada por un intenso malestar (*malaise*) de naturaleza compleja.

En lo que se refiere a la UE, el deterioro es una realidad. La confianza en la Unión ha caído al 31%, desde el 57% en el que estaba en 2007. Todas las instituciones europeas, salvo el Tribunal de Justicia, tienen un grado mayor de desconfianza que de confianza. La imagen de la Unión es positiva para el 30% de los ciudadanos y negativa para el 29%, un punto de diferencia frente a los 38 que había en 2007 (52% y 14% respectivamente). Hay un 49% de europeos optimistas sobre el futuro de la UE frente a un 46% de pesimistas, tres puntos de diferencia que contrastan con los 45 que había en 2007 (69% frente a 24%). En cuanto al funcionamiento democrático de las instituciones comunitarias, el 46% está insatisfecho frente a un 43% satisfecho. Un 67% de los europeos cree que su voz no cuenta en la UE frente a un 28% que cree que sí, porcentaje este último que se reduce a cifras bajísimas en los países más sacudidos por la crisis, como Chipre (9%), Grecia (11%), Portugal (17%), o España (18%).

La crisis ha hecho que este malestar se haya acentuado en proporción a la gravedad de la misma y a la incapacidad de resolverla:

- El malestar es más fuerte en los países del sur de Europa, aunque se ha extendido por todas partes, con caracteres diferentes.
- Con la crisis ha aparecido con mayor claridad que los “estados-nación” han sido desbordados por grandes poderes económico-financieros que son los que dirigen la economía globalizada, es decir, que las decisiones políticas están muy condicionadas por el “humor” o las necesidades de los mercados y no por las de los ciudadanos.
- La Unión Europea no puede hacer de “contrapeso” suficiente a estos poderes, que se miden con cada Estado en posición de ventaja. Obviamente, la capacidad de cada Estado ante “los mercados” no es la misma.
- A nivel de cada país, la legitimidad democrática existe pero los ciudadanos han contemplado:
 - Que los partidos, una vez que llegan al gobierno, no cumplen los programas electorales sino que, en muchos casos, hacen los que les dicen desde otros ámbitos que los ciudadanos no controlan.
 - Como consecuencia de la dureza de la crisis muchas democracias europeas están intervenidas o semiintervenidas, lo que deteriora la imagen de la propia democracia.

En realidad, el malestar democrático tiene una causa coyuntural – fundamentalmente las consecuencias de la crisis– pero también tiene causas estructurales. De una parte, porque no se ha completado la unión política de Europa y, en consecuencia, no se le puede pedir a la UE lo que no puede dar; y, de otra, porque la “democracia realmente existente” es una construcción del estado-nación, en unos determinados territorios, con un mercado a un nivel

concreto de la tecnología, etc., y esto se ha transformado totalmente, es decir, las finanzas, la economía en sus grandes magnitudes, en la globalización, se ha “escapado” de la política por cuanto el mercado y los poderes económicos son globales y los sujetos políticos no, solo son embriones de coordinación.

Otro factor que explica la *malaise* democrática, además del alejamiento ciudadano de las instituciones europeas, y de la impotencia de la política frente a los poderes económico-financieros, es el *décalage* entre los respectivos engranajes de la democracia nacional y la democracia europea. Éstos, en efecto, no están bien sincronizados. El “cuerpo democrático europeo” lo integran también los parlamentos y gobiernos nacionales. También en este nivel hay una crisis generalizada de falta de control por parte de la ciudadanía de las políticas y los entes económico-financieros.

Según el Eurobarómetro 79, de primavera de 2013 (publicado en julio), el 80% de los europeos desconfía de los partidos políticos. Solo en un estado miembro (Malta) la confianza es mayoritaria, y en cinco (incluida España) la desconfianza supera el 90%. La desconfianza en los gobiernos nacionales alcanza el 71% en toda la Unión, y es mayoritaria en 26 de los 28 estados miembros, superando el 80% en siete de ellos (incluida España) la desconfianza supera el 80% de los encuestados. El 50% de los europeos está insatisfecho del funcionamiento de la democracia en su país, frente al 48% que está satisfecho. La insatisfacción es mayoritaria en 17 estados miembros y en ocho de ellos (incluida España) supera el 70%.

La combinación de la desconfianza en la capacidad de gestión de los poderes públicos, con una valoración negativa de los políticos y los partidos

tradicionales, y con el convencimiento de la extensión de la corrupción a todos los niveles, está produciendo una creciente desafección de la ciudadanía hacia las instituciones y –en general– hacia el sistema de representación democrática, que se refleja en tres aspectos: una tendencia hacia la abstención y el desentendimiento de la política por parte de un sector de la población, el deterioro del apoyo a los partidos mayoritarios responsables de los sucesivos gobiernos, y el nacimiento o el auge de partidos o movimientos antisistema, o que ponen en peligro los avances democráticos en muchos Estados miembros de la Unión. Es el momento de las propuestas para el desarrollo de una unión política.

3- Propuestas para la construcción de la democracia europea

Pasado el peor momento de riesgo de fractura del euro, hay que plantear una Europa política en estas elecciones 2014. Si las elecciones se afrontan estrictamente desde los respectivos intereses nacionales o como una lucha entre bloques Norte-Sur, esta vez el daño será mucho mayor. Debe plantearse como el momento crucial para las reformas: en los partidos, en la relación de los ciudadanos con las instituciones y entre éstas, en la participación ciudadana, y en las políticas comunes clave.

A.- Reforzamiento de la legitimidad de origen. Los ciudadanos europeos deben percibir que las instituciones europeas, que toman decisiones que afectan de forma importante a sus vidas y a sus bienes, han sido elegidas

democráticamente, ejecutan el mandato que los ciudadanos les han dado, y responden ante ellos. Solo así se sentirán representados por esas instituciones y volverán a confiar en ellas. Para conseguirlo, será necesario abordar reformas (algunas exigirían modificar los Tratados, pero otras no), entre las cuales podrían estar las siguientes:

1.- Reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo, otorgándole iniciativa legislativa plena, así como la capacidad de censurar a los Comisarios individuales y de promover una moción de censura constructiva sobre el presidente de la Comisión. Se debería además instituir un formato del PE con los representantes de los Estados de la eurozona, para tratar los asuntos relativos a la moneda única.

2.- La elección indirecta del Presidente de la Comisión a través de las elecciones al PE, en las que los partidos políticos deberían presentar expresa y obligatoriamente su candidato para este puesto, de forma que los electores supieran a qué presidente de la Comisión están eligiendo al depositar su voto, igual que sucede en las elecciones nacionales. Además, se debería proceder a la reducción del número de Comisarios y su desvinculación de los Estados miembros, de modo que su designación recaiga solamente en el Presidente, con la aprobación del PE. La Comisión se convertiría así en un auténtico Gobierno europeo bajo el control del parlamento, ante el que respondería en exclusiva.

3.- Asunción progresiva por parte del Consejo Europeo del rol de Jefatura de Estado colectiva, limitando sus decisiones a aquéllas que afectan a la soberanía de los Estados miembros, como los Tratados, las ampliaciones, o la

política exterior y de seguridad. El Consejo, por su parte, asumiría el papel de Cámara alta conjugando sus funciones legislativas y de control con las del PE.

B.- Reforzamiento de la legitimidad de ejercicio. La legitimidad de las instituciones democráticas no se basa solo en el origen de su poder sino también en el ejercicio que hacen de él para cumplir con su finalidad, que no es otra que mejorar la vida y la convivencia de los ciudadanos. Para que éstos vuelvan a creer en el valor y la importancia de la política en general, y de la política europea en particular, la UE debe asumir compromisos y presentar propuestas atractivas y útiles, que justifiquen su existencia y devuelvan la ilusión a los europeos. Entre esas líneas de acción podrían estar las siguientes:

1.- El control democrático de los actores financieros transnacionales, que tienen en ocasiones más poder que los Estados, pero que pueden ser sometidos a reglas por la UE, que es la primera potencia económica mundial y que puede arrastrar a su vez a EEUU y otros en la misma dirección. La regulación de los fondos de alto riesgo, los mercados de derivados, y otros instrumentos financieros, así como la introducción de tasas a los movimientos masivos de capitales, pueden frenar la especulación financiera y hacer volver al dinero a su función original de impulsar la economía productiva. También los eurobonos o algo similar, a pesar de la oposición de la derecha alemana.

2.- La garantía de las conquistas del Estado del bienestar, y de los derechos sociales adquiridos durante el último siglo, distintivos del sistema político europeo, y que son irrenunciables en una sociedad democrática y con un alto grado de desarrollo social, así como la lucha contra la pobreza, y el establecimiento de unos estándares mínimos de vida para todos los ciudadanos

de la Unión. El FMI acaba de proponer un seguro de desempleo común a toda la UE.

3.- El reforzamiento de la cohesión entre los Estados miembros para lograr la mayor convergencia posible en el menor período de tiempo, el impulso a la solidaridad y el reforzamiento de los lazos culturales, sociales y políticos entre los ciudadanos europeos, así como la puesta en marcha de ulteriores pasos para lograr progresivamente una unión política de carácter federal o confederal.

4.- En la campaña electoral al PE 2014 los partidos mayoritarios deben insistir en una absoluta transparencia en la financiación de los partidos europeos y en la regulación de los grupos de interés, según ha establecido la propia Comisión.

Es preciso que los principales partidos europeos en liza (PPE, PSE, Liberales ...) se renueven de manera homóloga en todo el continente, mediante un código de regeneración común: simpatizantes, listas abiertas, rotación de cargos, transparencia.

5.- Hay que avanzar decididamente hacia partidos políticos paneuropeos y listas comunes.

4.- Los límites políticos de la Unión Europea y su superación: una Constitución para Europa

La UE tiene una base democrática, en una triple dirección:

- El Parlamento Europeo es elegido por sufragio universal con capacidad colegislativa en determinadas materias, que no son las de mayor contenido económico y político.
- El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno (Consejo Europeo) está formado por responsables políticos elegidos en elecciones libres y que, en principio, responden ante sus respectivos parlamentos.
- Los Estados que componen la Unión responden a principios democráticos.

Sin embargo, el déficit democrático, una de las causas del malestar actual, tiene a su vez tres fuentes o causas:

- El Parlamento carece de iniciativa legislativa propia; no tiene competencias en materias económicas, sociales y políticas decisivas en toda democracia.
- El Parlamento no controla a un gobierno de la Unión, en los términos en que lo hacen los parlamentos nacionales con sus gobiernos.
- El Consejo Europeo es el que realmente dirige la política general de la Unión y, dentro de él, los grandes países, cuyos líderes no responden ni son contralados por el PE sino que solo responden ante sus respectivos parlamentos. Es decir, a la canciller alemana o al presidente francés lo que les importa son los votantes de sus países y lo que digan el Bundestag y la Asamblea Nacional francesa.

En conclusión, aunque la Unión Europea parte de una base democrática no es todavía un sujeto político democrático por cuanto no existe una unión política,

al no tener competencias en los temas en los temas fundamentales de la política, la economía, etc.

Por tanto, para evitar el estancamiento de Europa, es preciso: a) cambiar los mecanismos para esta nueva Europa (nuevos procedimientos e instituciones) b) al tiempo que se apunta a un horizonte de Unión Política. La reinención democrática de Europa abre la vía hacia una verdadera Unión Política de Europa.

Hay que ir a un proceso constituyente hacia una unión política federal que supere los anteriores déficits mediante una Constitución que deje claro:

- a) Las competencias de la Unión y las de los Estados.
- b) Un Parlamento Europeo plenamente colegislador en las materias competencia de la Unión y con iniciativa legislativa propia, como antes se señaló.
- c) Este Parlamento es el que debe elegir y controlar al ejecutivo de la Unión –La Comisión Europea–.
- d) Un Consejo Europeo, como Jefe de Estado colectivo, que aprueba las grandes directrices políticas de la Unión.
- e) Un Consejo de Ministros, como segunda cámara –de los Estados–, colegislador con el Parlamento Europeo.

A esos efectos, debe promoverse la convocaría de una segunda Convención que nos permita contar de una vez por todas con una Constitución Europea para una UE políticamente federal que otorgue al Parlamento la capacidad de aprobar grandes orientaciones políticas.