



37 L'OPINIÓ

Iniciativa legislativa popular y déficit democrático europeo

Ponencia sobre el déficit democrático europeo

Introducción

“El funcionamiento de la Unión tiende a favorecer a los gobiernos en detrimento de los parlamentos. A nivel nacional, los gobiernos son controlados por sus parlamentos, y por el mero hecho de formar parte de la Unión Europea se diluiría el control parlamentario nacional.”

¿Qué entendemos por déficit democrático europeo? La Unión Europea lo define como un “término que utilizan aquellos que consideran que las instituciones de la Unión y sus procedimientos de decisión sufren una falta de democracia y parecen inaccesibles al ciudadano ordinario debido a su complejidad¹.

La presente ponencia pretende esbozar, mediante un breve marco histórico, algunas de las medidas que han tomado las instituciones europeas² al respecto hasta llegar al momento actual, y con unas elecciones europeas críticas a las puertas: el 23 y 26 de mayo.

A) Inicio del uso del término:

La cuestión de si la Unión Europea sufre de un déficit democrático remonta a los años 70, cuando el término fue acuñado por primera vez con la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. De hecho, es un término británico-danés que se dio en un contexto de adhesión en el que una gran parte del electorado danés era euroescéptico, e indiferente en el caso británico.

Ésta problemática se planteó en términos de orden parlamentario: el funcionamiento de la Unión tiende a favorecer a los gobiernos en detrimento de los parlamentos. A nivel nacional, los gobiernos son controlados por sus parlamentos, y por el mero hecho de formar parte de la Unión Europea se diluiría el control parlamentario nacional.

Así pues, se planteó compensar la pérdida de poder de los parlamentos nacionales con un aumento del poder del Parlamento Europeo.

B) Perspectiva parlamentaria

Ante esta disyuntiva, desde el punto de vista del Parlamento Europeo, se planteó una respuesta con varias aristas:

1) Tener unas verdaderas elecciones europeas. Las primeras por sufragio directo tuvieron lugar en 1979.

1. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

2. asado parcialmente en el curso magistral sobre sistema político europeo del profesor Paul Magette, Institut d'Etudes Politiques de Paris, año 2003.

“En los últimos años se ha intentado reforzar un espacio público europeo. Desde abril de 2012, los ciudadanos de la Unión Europea pueden instar a la Comisión a presentar propuestas a través de la llamada Iniciativa Ciudadana Europea.”

- 2) Surge la idea de que los parlamentarios tienen la misión de reforzar la Unión ³. Poco a poco se ha querido constitucionalizar la Unión Europea, pero en los años 90 empiezan a percibirse ya límites con (a) El incremento de la cooperación intergubernamental en materias en las que el Parlamento tenía poco margen de maniobra; (b) Transferencia de competencias nacionales a órganos supranacionales que no eran controlados parlamentariamente, como por ejemplo el Banco Central Europeo. Ante esta situación, ¿cómo asegurar su independencia y al mismo tiempo controlarlos? El medio utilizado fue vía la transparencia y la motivación de decisiones.
- 3) Como indica la propia Unión ⁴, en cada proceso de integración europea la cuestión de la legitimidad democrática ha sido un tema delicado. Tanto los Tratados de Maastricht, como el de Ámsterdam y Niza abordaron el tema mediante el incremento de las competencias del Parlamento Europeo y las áreas de codecisión con el Consejo; convirtiéndose así el Parlamento en un verdadero colegislador. Por otra parte, el Tratado de Lisboa reforzó las competencias del Parlamento en las áreas económicas, legislativas y de supervisión. Además, el Parlamento Europeo ha aumentado significativamente su influencia en el nombramiento de la Comisión y su Presidente.

Así pues, podemos decir que esta respuesta se ha basado en tres premisas:

- (a) Si hay elecciones europeas, los parlamentarios van a europeizarse progresivamente.
- (b) Si trabajan sobre asuntos europeos, querrán más poder para el Parlamento Europeo.
- (c) Si el Parlamento Europeo tiene más poder, las elecciones europeas se convertirán en un verdadero reto político (lo que los franceses definen como un enjeu politique), la población se sentirá concernida y por lo tanto habrá un verdadero espacio público europeo.

A la luz de los datos actuales, vemos que las premisas sólo se han cumplido en parte: el Parlamento Europeo ha aumentado sus competencias, pero los ciudadanos no se sienten realmente concernidos, y sienten tener un desconocimiento de las instituciones comunitarias como también un desinterés ante las elecciones parlamentarias europeas. Sobre este último punto ahondaré posteriormente dada su relevancia. (Ver punto D).

C) Perspectiva de la Comisión

Desde el punto de vista de la Comisión Europea, la cuestión tuvo un gran impulso en los años de la Comisión Delhors. Se llegó a crear incluso una célula prospectiva que planteó una estrategia global en la que se tuviera en cuenta a la sociedad civil que supuso como dijo Romano Prodi, “no reconstruir la casa sino habilitarla mejor”. Lo que buscaba la Comisión era: (a) una reorientación política; (b) flexibilidad; y (c) mayor participación: funcionarios de la Comisión con más Países Miembro; grupos de interés, sociedades, lobbies. Con el tiempo, la naturaleza de las decisiones ha ido cambiando; la Comisión debe adaptarse constantemente a nuevas situaciones (gestión de riesgo) y para ello hace falta recolectar más información, llevar a cabo más consultas. ¿Podemos decir pues que la Comisión ha entrado en una lógica participativa? Hace consultas, sí, pero de una forma selectiva, privilegiando a pocos actores, y que no tienen poder de decisión.

En los últimos años se ha intentado reforzar un espacio público europeo. Desde abril de 2012, los ciudadanos de la Unión Europea pueden instar a la Comisión a presentar propuestas a través de la llamada Iniciativa Ciudadana Europea. Más información sobre

3. Creación en 1978 de la Comisión de Asuntos Institucionales; y otros ejemplos como el Informe Spinelli de 1984.

4. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

los procedimientos y la reciente revisión se encuentran disponibles en la página de la Comisión.⁵

D) El déficit democrático europeo a la luz de las próximas elecciones europeas

“Cuando observamos los datos de participación en las elecciones europeas vemos que el partido vencedor es la abstención, con un mínimo histórico en 2009 del 43% de participación.”

Como dijo Benjamin Constant, “el ciudadano tiene muchos intereses en la sociedad moderna, la política es sólo uno de ellos, y raramente suele ser el primero”⁶. Cuando observamos los datos de participación en las elecciones europeas vemos que el partido vencedor es la abstención, con un mínimo histórico en 2009 del 43% de participación. En las previsiones actuales el nivel de abstención, previsiblemente alto, va a variar si éstas coinciden con otras elecciones como en el caso de España. A esta alta tasa de abstencionismo cabe sumar que la percepción de los ciudadanos es todavía nacional, por ello su voto se entiende en clave nacional y no europea⁷.

Nos encontramos ante una paradoja: A esta apatía debe sumarse el factor del desconocimiento. Como muestra el eurobarómetro, los ciudadanos europeos siguen siendo mayoritariamente pro-europeos -más de un 70% según las últimas estimaciones-. Nos beneficiamos de la libre circulación, de programas como el Erasmus que ha ayudado a generar una identidad europea, e incluso el roaming. Pero al mismo tiempo los ciudadanos europeos perciben la Unión Europea como una gran y compleja maquinaria burocrática con difíciles procedimientos de decisión, y con varios interlocutores. ¿Quién es la cara de Europa: ¿el Presidente del Parlamento Europeo, el Presidente de la Comisión, El Presidente del Consejo Europeo, la Presidencia rotatoria, el Eurogrupo?

Existe una ciudadanía europea -ese gran concepto que consiguió introducir Felipe González en el Tratado de Maastricht-: Los europeos se identifican como tal, pero no son conscientes del impacto de la Unión en su día a día y muestran desinterés ante el Parlamento Europeo, el único órgano que representa el principio de representación popular.

Asimismo, durante años los partidos políticos europeos habían sido criticados por tener un rol orgánico débil en la vida cotidiana de la Unión, por ser más bien órganos de coordinación entre los aparatos nacionales, y de no llevar sus programas a los ciudadanos.

Con los años, el rol de los partidos se ha ido reforzando, de hecho la convención en Madrid del pasado mes de febrero del Partido Socialista Europeo es un claro ejemplo. De ella ha salido el manifiesto para las elecciones de mayo. También a finales de 2018 tuvieron lugar los congresos para elegir a los candidatos a presidir la Comisión, esa nueva fórmula del “spitzenkandidaten” que se aplicó por primera vez en las elecciones de 2014, aumentando significativamente el papel del Parlamento en el nombramiento de la Comisión.

Una de las recientes propuestas en 2018 para paliar el llamado déficit democrático fue la lista transnacional que hubiese fomentado un verdadero debate a escala europea. No obstante, la propuesta finalmente no fue aprobada por el Parlamento. En mi opinión, estamos ante el eterno dilema del prisionero. Aun así, es una posibilidad que podría estudiarse para un futuro debido a su potencial generador de puentes entre las instituciones y la ciudadanía europea.

En los últimos años, la Unión Europea se ha enfrentado a grandes retos y crisis: una grave crisis económica, una correlación de fuerzas internacionales cambiantes, la dificultad de ponerse de acuerdo en cuestiones migratorias y de refugiados, el Brexit, el crecimiento a nivel nacional de los partidos populistas y euroescépticos. En algunos casos con

5. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>

6. Magonette, Paul “European Governance and Civic Participation”, NYU Jean Monnet WP, 06/01 <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010901.html>

7. Delwit, P; Külachi, E; Van de Walle (éd). Les fédérations européennes de partis. Organisation e influence. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.2001.

“Las próximas elecciones serán críticas y cruciales. Según las últimas proyecciones publicadas por el Parlamento Europeo, en un contexto de reducción de escaños con la salida del Reino Unido, todas las fuerzas pierden escaños menos las fuerzas nacionalistas anti-europeas.”

respuestas más consensuadas que otros.

En cuanto al Brexit, más allá de la tradicional especificidad británica cabría preguntarse si el desconocimiento de la Unión, y la manipulación de los medios no explican en parte el resultado del referéndum. Europa se muestra unida en las negociaciones del acuerdo de salida pero las consecuencias del mismo nos llevaría a hacer un ejercicio de política ficción a la luz del momento actual ⁸, pero en un momento de auge de los partidos populistas y euroescépticos, la salida de un miembro no es un buen precedente.

El auge de estos partidos a nivel nacional hace prever, también, un mayor peso en las próximas elecciones europeas. Las próximas elecciones serán críticas y cruciales. De hecho, según las últimas proyecciones publicadas por el Parlamento Europeo ⁹, en un contexto de reducción de escaños con la salida del Reino Unido, todas las fuerzas pierden escaños menos las fuerzas nacionalistas anti-europeas. De hecho, Europa de las Naciones y de las Libertades podría pasar de ser la sexta-séptima fuerza en la cámara, a la cuarta o incluso tercera según algunas fuentes. La situación sería aún más preocupante si las dos grandes fuerzas anti-europeas Europa de las Naciones y de las Libertades y Europa de la Libertad y de la Democracia Directa se uniesen en un solo grupo en el hemiciclo.

A modo de conclusión, en mi opinión para conseguir la reducción del déficit democrático europeo debemos fomentar más Europa. Una Europa más social, progresista y valiente, una Europa capaz de cambiar el actual tablero de juego para poder acercarse y empoderar al ciudadano, con mecanismos ciudadanos como las iniciativas legislativas populares y que también generen debate en el Parlamento Europeo, donde también haya cabida listas transnacionales, una Europa con unos políticos nacionales y europeos que hagan más esfuerzos para llegar a la ciudadanía europea, unos medios de comunicación más presentes en la vida política europea, y una mayor inversión a todos los niveles para sensibilizar a la población sobre el funcionamiento de la Unión y de las libertades y deberes que de ella se derivan, poniendo un especial énfasis en las nuevas generaciones, que son los adultos del mañana. Tal vez así no sólo hablemos de una identidad europea, sino también de una cultura política europea.

8. Al momento de escribir esta ponencia, el Gobierno británico no se había expresado aún sobre una prórroga
9. https://elpais.com/internacional/2019/02/15/actualidad/1550250749_728915.html