

La construcció política d'Europa

Albert Aixalà / Director de la Fundació Rafael Campalans

La participació en les eleccions europees no ha parat de baixar des de les primeres eleccions de 1979, arribant a situar-se en el 45% de mitjana en les eleccions de 2004, i els socialistes europeus, que durant les primeres legislatures eren la força més votada, ho han deixat de ser en els últims deu anys, tot i coincidir en algun moment, com ara el 1999, amb una presència massiva dels socialistes als governs europeus, que governaven a 11 dels 15 països de la Unió, incloent els quatre més grans.

Espanya també ha seguit la mateixa línia de davallada de la participació, tot i que matisada per la coincidència de les eleccions europees de 1999 amb les eleccions municipals i autonòmiques. De tota manera, el baix nivell de participació del juny de 2004, de tan sols el 45%, resulta inaudit en la democràcia espanyola i ens ha de portar a una seriosa reflexió. Tampoc els resultats del referèndum van ser precisament esperançadors, per molt que les perspectives catastrofistes que situaven la participació en un 30%, ens fessin considerar finalment com a positiva una participació del 42%.

Cal preguntar-se doncs, de forma imperativa, per què els ciutadans participen cada cop menys a les eleccions europees. I la resposta sembla clara: els ciutadans consideren que no hi ha res a decidir, que el seu vot no canviarà res, no servirà per canviar l'Executiu comunitari ni per modificar les polítiques de la Comissió. Els ciutadans saben que, si volen influir en la política europea, ho fan a través del seu govern i per això la política europea i la política exterior es va convertir en un tema central de les eleccions generals de març de 2004. La utilitat del vot per a canviar la política d'Espanya a Europa i al món era molt clara en aquelles eleccions. La utilitat de les eleccions europees del juny, en canvi, era molt discutible. El resultat de les eleccions europees del juny no tenien cap conseqüència pràctica a nivell europeu, i els ciutadans així ho van percebre.

El valor polític de les eleccions europees i del Parlament europeu és mínim. No només com a conseqüència de la percepció del Parlament "com una institució poc visible, allunyada i anòmala que no elegeix un executiu ni legisla"¹ sinó per la inexistència d'un sistema de partits europeu, i, per tant, d'una vertadera campanya a escala europea sobre polítiques europees. L'escassa rellevància dels resultats porta a que els propis partits orientin la campanya cap a qüestions de política interna, i els electors aprofitin les eleccions per castigar o refrendar el govern nacional.

Aquestes percepcions ciutadanes i pràctiques polítiques, que generen una baixa participació electoral, estan directament relacionades amb la manca de competència real en les eleccions al Parlament europeu, la mateixa manca de competència real que es va viure al referèndum espanyol, per la posició favorable dels dos grans partits, i que va conduir igualment a una baixa participació.

¹ Morata, Francesc: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel, 1998

De fet, la pròpia construcció del projecte polític europeu es mostra massa sovint com una construcció neutra, apartidista i consensual, que no afavoreix la identificació ciutadana, acostumada a la divergència entre candidats i partits que representen visions diferents de la política, l'economia i la societat.

El camí cap a l'elecció d'un govern d'Europa

La Constitució europea aprovada el 2004 amplia enormement els poders del Parlament Europeu i converteix la co-decisió en la regla més que no pas l'excepció per aprovar la legislació comunitària. Però, per molt poder de decisió que obtingui el Parlament, res serà comparable a l'elecció d'un cap de govern europeu entre els candidats que presentin les diferents opcions polítiques, de manera que només amb la politització i democratització de la Comissió, fins i tot sense donar-li majors competències, es podrà sortir de la manca de legitimitat actual de les institucions i les polítiques comunitàries.

La resolució del dèficit democràtic de les institucions europees només podrà donar-se per l'elecció directa o via parlamentària d'un govern europeu. Si els ciutadans haguessin de votar entre un socialista o un conservador per presidir el govern d'Europa, molt probablement la participació a les eleccions europees seria molt més elevada. Durant la Convenció per al Futur d'Europa es va proposar, en aquest sentit, l'elecció directa del president de la Comissió, tot i que probablement seria molt més fàcil no intentar importar un model presidencialista, sinó aplicar simplement el model parlamentari europeu a les institucions europees i adaptar aquestes a l'imperatiu de la democràcia representativa gestionada pels partits polítics.

La Constitució que està en procés de ratificació pels 25 països de la Unió posa les bases d'aquest model, gràcies a l'elecció del president de la Comissió per part del Parlament. Aquest és un primer pas, però no suficient. Serà responsabilitat dels partits polítics europeus i dels seus dirigents que el canvi de model sigui una realitat. En primer lloc, cada partit polític europeu haurà de presentar un candidat comú a la presidència de la Comissió, un candidat que hauria de fer campanya per tots els països de la Unió, amb el suport dels seus correligionaris de cada país.

Una elecció d'aquestes característiques reforçaria considerablement el futur president de la Comissió, fos qui fos, tant en relació als governs nacionals com respecte al futur president del Consell, que serà elegit pel Consell Europeu. Hi ha el perill que la competència entre tots dos malmeti la capacitat de les institucions comunitàries, o que el Consell Europeu aposti per reforçar el seu president i no el de la Comissió, donant lloc a un model a la francesa, amb un president fort i un primer ministre (en aquest cas, el president de la Comissió) sotmès a les seves autoritat. En el primer mandat, que si la Constitució s'aprova a temps s'iniciarà l'any 2009, es jugarà si es consolida un model a la francesa, amb un president del Consell fort que potser podria portar en un futur a la seva elecció per sufragi universal, o un model a l'alemanya, amb un president sense capacitats executives i un Executiu fort amb un cap de Govern legitimat per les urnes i el Parlament.

Però l'elecció d'un president de la Comissió pel Parlament hauria d'anar acompanyada de la completa politització de la Comissió, que s'hauria de convertir en un govern que respongués a una majoria parlamentària plural però coherent, ja fos de centre-dreta o de centre-esquerra, tenint com a eix de la majoria un dels dos grans partits europeus, el socialista o el popular. Aquestes majories haurien d'estar formades necessàriament per parlamentaris dels 25 països de la Unió, de manera que es garantiria que aquesta majoria no només representés un programa de govern per a

Europa sinó que tingués en consideració els interessos de tots i cada un dels països de la Unió, representats pels seus respectius diputats. Un model d'aquestes característiques permetria que no fos necessari la presència d'un comissari de cada país en l'Executiu comunitari per tal de vetllar pels interessos nacionals, sinó que aquesta tasca es podria realitzar des del Parlament, com una funció de control dins la pròpia majoria parlamentària.

Es diu que polititzar la Comissió és trencar l'equilibri institucional que manté amb el Consell i el Parlament, però probablement ha arribat l'hora de trencar-lo i de crear-ne un de nou. Per contra, es comença a parlar de la *bundesratització* del Consell, per la conversió d'aquest òrgan en una institució més semblant al *Bundesrat* alemany que a una assemblea d'Estats sobirans. Però aquest procés de *landerització* dels Estats en el marc de la Unió Europea sense una legitimació democràtica de la Comissió, no servirà pas per dotar la Unió d'una autonomia política real. I per democratitzar-la, s'haurà d'aprofitar la situació creada arran de l'ampliació. L'ampliació, en certa mesura, està suposant la fi de l'Europa dels Estats, perquè amb vint-i-cinc membres, l'Europa dels Estats no pot funcionar. En aquest context, només la Comissió coneix els interessos de tots els Estats, i per tant, la complexitat de l'ampliació hauria d'acabar portant al govern europeu. Però tot i que la dinàmica és favorable, el pas definitiu només es produirà si existeix la voluntat política necessària. I en aquest sentit, els partits polítics hi tenen un paper fonamental.

Per una altra banda, el reforçament de la Comissió hauria de completar-se amb una nova funció dels comissaris, o nous ministres: la presidència dels Consells de Ministres sectorials, tal i com la nova Constitució ja preveu per al Consell d'Afers Exteriors, que serà presidit pel nou ministre d'Afers Exteriors de la Unió.

Ara bé, totes aquestes reformes institucionals no tindrien cap efecte si no anessin acompanyades d'una veritable politització de la política europea, més enllà de la simple comunitarització o europeïtzació de polítiques. Sovint es posa l'accent en la necessitat de seguir comunitaritzant més polítiques, com si la simple europeïtzació de les polítiques comportés un augment de la consciència ciutadana a nivell europeu. La construcció política d'Europa, però, no només necessita polítiques comunes a nivell europeu que mobilitzin als actors afectats (els pagesos per la PAC, els industrials tèxtils per la Política Comercial Comú, o els estudiants pel procés d'harmonització de titulacions conegut com el procés de Bolonya). La construcció d'un veritable espai polític i democràtic europeu necessita que es plantegin alternatives sobre aquestes polítiques, i que es discuteixi sobre la seva millora, substitució o derogació. Però això no es podrà fer fins al dia que existeixi un veritable debat polític i partidista a nivell europeu.

De la democràcia consensual a la democràcia majoritària

En la seva classificació de models de democràcia, Arend Lijphart² defineix la Unió Europea com una democràcia consensual. La democràcia consensual es distingeix de la democràcia majoritària per la resposta diferent que aporten a la pregunta: qui governarà i als interessos de qui respondrà el govern quan el poble estigui en desacord i tingui preferències divergents? Una resposta a aquest dilema és: el que digui la majoria. Una resposta alternativa és: el que digui el major número de gent possible. La primera resposta correspon a un model majoritari, la segona a un model consensual. El model majoritari és exclouent, competitiu i de confrontació, per tal

² Lijphart, Arendt: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000

de concentrar el poder en una majoria, que aplicarà el seu programa. El model consensual, en canvi, es caracteritza per la inclusió, el pacte i el compromís, i per això intenta dividir, dispersar i limitar el poder de formes diverses.

El model majoritari és el que predomina a la gran majoria de països democràtics, tot i que amb diverses formes, des del model pur britànic fins a models molt més matisats per la proporcionalitat i el federalisme com l'alemany o l'espanyol. El model consensual, en canvi, caracteritza l'organització política d'Estats compostos amb una gran diversitat interna, com Suïssa o Bèlgica.

La Unió Europea ha optat per un model complex, sense un poder Executiu clar, a cavall entre la Comissió i el Consell, i amb un poder Legislatiu compartit entre el Consell i el Parlament. Però el model consensual de democràcia que caracteritza la Unió Europea ha acabat conduint a la incomprensió ciutadana i a la manca d'identificació dels ciutadans amb aquest model de funcionament, acostumats a una cultura democràtica diferent, més competitiva, a nivell nacional.

Durant els darrers anys, i per tal de donar resposta a les demandes ciutadanes de poder tenir veu en el procés de construcció europea, aquest model de democràcia consensual s'ha anat convertint en un model que podríem anomenar de democràcia plebiscitària. La participació democràtica dels ciutadans europeus es limita a votar a favor o en contra dels tractats en els referèndums que es celebren cada quatre o cinc anys, en una espècie de procés constituent permanent absolutament inaudit en qualsevol democràcia. A Espanya, tot i les dificultats per a definir un encaix constitucional de la realitat plurinacional del país, hem tardat vint-i-cinc anys a iniciar un procés de reforma de la Constitució. Si cada cinc anys haguéssim estat discutint sobre si preferíem monarquia o república, Estat unitari o Estat federal, el sistema s'hagués bloquejat i hauria estat impossible avançar.

I és precisament això el que està passant a nivell europeu. Estem demanant constantment als ciutadans que es posicionin sobre el projecte europeu en la seva totalitat sense demanar-los, per contra, si estan d'acord amb una o altra política. Europa, en aquest sentit, és un cas únic i paradoxal. Per una banda, és l'únic sistema polític del món que consulta més als seus ciutadans sobre l'estructura institucional del sistema, que sobre les polítiques que cal aplicar. I, per una altra banda, aquest procés de consulta democràtica no funciona com una democràcia parlamentària o presidencialista, sinó com una democràcia plebiscitària. Europa, com que no funciona plenament com una democràcia parlamentària, ha de buscar la seva legitimitat en referèndums on el matís és impossible i la temptació de rebutjar el conjunt del projecte polític és molt elevada.

És per això que cal recrear a nivell europeu una democràcia parlamentària que assumeixi les diferències programàtiques entre partits també a nivell europeu. Però per a fer-ho, cal recuperar una visió de la política que assumeixi el conflicte com una part consubstancial de tota política democràtica.

Partits polítics i democràcia europea

La clau de volta d'una autèntica democràcia no és només el pluralisme sinó l'existència d'opcions clarament diferenciades que garanteixin al ciutadà la possibilitat de triar. Com diu Chantal Mouffe, "la democràcia ha de permetre que el conflicte s'expressi" de manera que la "qüestió decisiva d'una política democràtica no rau en

arribar a un consens sense exclusió (...) sinó a arribar a establir la discriminació nosaltres / ells de tal manera que resulti compatible amb el pluralisme”³.

Quan l'espai democràtic queda amarat en un consens aparentment sense esclatxes per la difuminació de les diferències entre les grans opcions polítiques o per la manca de discussió entre aquestes, és molt possible que apareguin noves opcions polítiques radicalitzades i al marge de les tradicionals, que es basaran en el rebuig al projecte polític compartit per les forces majoritàries.

Aquesta és la situació que ens podem trobar a Europa en el futur, i que ja ens trobem avui amb el creixement de les opcions euroescèptiques en les eleccions al Parlament Europeu. La dificultat per a distingir les diferències de projecte entre la dreta i l'esquerra, condueix a molts ciutadans a realitzar una esmena a la totalitat al projecte europeu.

Per aquestes raons, la construcció política d'Europa avui no necessita tant d'uns valors comuns que permetin construir una democràcia postnacional, que per altra banda ja existeixen com es posa de manifest amb les enquestes de l'Eurobaròmetre i com queda perfectament clar en la comparació amb els Estats Units, com d'una articulació d'aquests valors en polítiques. I aquesta hauria de ser precisament la funció dels partits polítics europeus.

La nova Constitució reconeix per primera vegada els partits polítics europeus com agents de la construcció europea amb un estatut propi, i estableix que una llei posterior regularà el seu finançament per dotar-los dels recursos necessaris per al seu funcionament. Però caldrà que els partits polítics nacionals i els seus dirigents hi creguin i els dotin dels recursos humans i polítics necessaris per fer la tasca que els hi correspon: proposar noves polítiques, incidir en l'agenda europea, definir nous horitzons de futur per a la Unió i, sobretot, facilitar el sorgiment de líders polítics europeus.

No hi haurà democràcia europea sense partits polítics europeus, i no hi haurà partits polítics europeus sense lideratges europeus. En una democràcia es necessiten líders que representin una opció política i la personalitzin, i el problema principal de l'Europa d'avui és que no existeixen dirigents polítics europeus. Existeixen dirigents polítics nacionals amb projecció europea, però no existeixen lideratges genuïnament europeus.

De fet, degut a la despolitització de la Comissió Europea, no ho és ni el president de la Comissió, que pràcticament no genera activitat política més enllà de les seves estrictes funcions institucionals a Brussel·les. Avui el president de la Comissió no només no té activitat política per ser considerat una peça neutral de l'entramat institucional comunitari, sinó que té pràcticament vedada la possibilitat d'adreçar-se als ciutadans europeus. Un bon exemple és el president Barroso, que ha tingut vedada la seva participació en el debat sobre el referèndum francès per evitar que la seva visió no francesa d'Europa pogués pertorbar el *debat franco-francès* que caracteritza el referèndum sobre la Constitució Europea al nostre país veí.

Però Europa no necessita només un president capaç de fer un discurs televisat en les vint llengües de la Unió el dia 9 de maig, i de ser rebut i escoltat a tots els països de la Unió, sinó que necessita també i sobretot líders polítics d'àmbit europeu capaços de representar interessos comuns de ciutadans de diversos països, que comparteixen tanmateix una manera d'entendre la societat, Europa i el món. Sense

³ Mouffe, Chantal: *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós, 1999

aquests lideratges, capaços d'articular demandes diverses en un projecte polític comú, serà molt difícil –per no dir gairebé impossible– que la democràcia europea sigui algun dia una realitat.

Així doncs, el problema més greu al qual s'enfronta Europa no és tant l'euro-escepticisme dels contraris a l'avenç del projecte europeu, sinó la manca de voluntat política d'aquells que tenint la responsabilitat de construir un projecte polític a nivell europeu segueixen preferint el camí ja conegut de la política nacional.

El futur d'Europa dependrà de la capacitat dels futurs líders polítics d'iniciar un nou camí: el camí menys conegut, menys transitat, de la política europea.