

La Europa que queremos desde la sociedad civil

Alejandro Cercas Alonso

Presidente de la Junta de Extremadura (1982-2007).

Miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

Es una buena idea que se haya incorporado en el Curso este asunto de las demandas de la sociedad civil sobre el futuro de Europa. Sin entrar en consideraciones metodológicas muy sofisticadas, usaré el término de sociedad civil para referirme a la que se afirma autónomamente de las instituciones, incluidos los partidos políticos. Es obvio que no participo de la opinión de los que afirman que, en democracia, la opinión de la sociedad civil se vehicula exclusivamente a través de los partidos políticos.

Yo también pienso que la democracia se ancla en la representación, pero creo que se vivifica en la participación, y que la historia nos muestra que hay una correlación directa entre la calidad de la democracia representativa y la mayor o menor cantidad y calidad de vínculos sociales que se articulan desde la autonomía y al margen de los poderes institucionales. Al fin y al cabo la democracia languidece separada del flujo revitalizante de los ciudadanos, de las organizaciones no gubernamentales y de las que vehiculan los legítimos grupos de interés.

Hablar, además, del papel de los ciudadanos en la integración de Europa es necesario, pues hay que tener presente que la Unión Europea es, básicamente, un empeño democrático de su sociedad civil.

Desde sus orígenes, fue el objetivo de las personalidades y las organizaciones de la sociedad civil que se reunieron en 1948 en el Congreso de la Haya. Por ello no es ocioso recordar que, por más que se haya hecho camino con instrumentos económicos e institucionales, alentó, junto a un profundo sentido

político, la necesidad de crear un espacio público y ciudadano paneuropeo. La UE no es una construcción tecnocrática ni del despotismo ilustrado, sino un empeño profundamente democrático y ciudadano. En su origen, en su identidad, y así debe seguir siendo si quiere perdurar.

No es de extrañar que Jean Monnet, el primer presidente de la Alta Autoridad y máximo artífice de las comunidades europeas dijera, clara y reiteradamente: “Nosotros no coaligamos estados, nosotros unimos ciudadanos”.

70 años después la Comisión ha convocado la Conferencia para escuchar a la ciudadanía europea sobre el futuro de la Unión y la presidenta Von der Leyen ha recordado que “Las personas deben ser el elemento central de todas nuestras políticas. Por ello, deseo que todos los europeos contribuyan activamente a la Conferencia sobre el Futuro de Europa y desempeñen un papel preponderante”.

Dotar a la Unión de un sistema de gobernanza más sólidamente ciudadano y democrático ha sido en las últimas décadas objeto de varias iniciativas, como la iniciativa legislativa popular, las consultas ciudadanas y los órganos y comités consultivos desarrollados tras el Tratado de la Unión, aunque, ciertamente, es muy compartido el criterio de que estos empeños no están aureolados de grandes éxitos.

Todos estos esfuerzos respondieron a reducir la distancia entre los ciudadanos y la Unión, sistemáticamente puesta de manifiesto en las escuálidas tasas de participación electoral, la pérdida de los referendos constitucionales en Francia y Holanda o la escasísima presencia de la política europea en la agenda de los medios políticos y de comunicación nacionales.

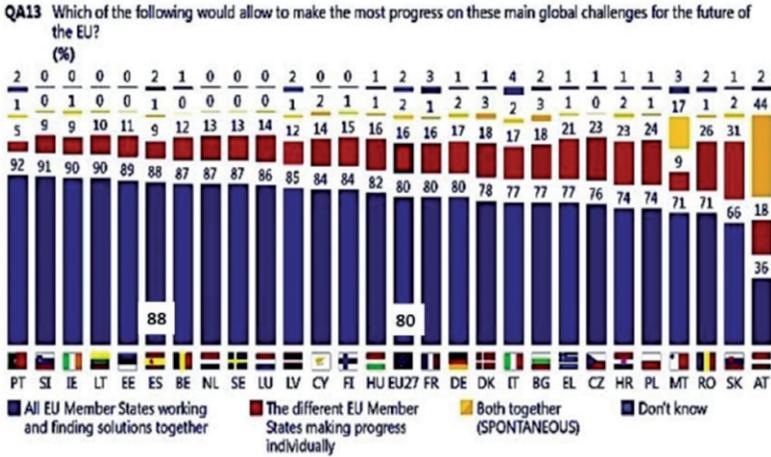
La señal de alarma más contundente ha sido el desastre del Brexit donde, aunque por poca diferencia, la mayoría de ciudadanos ha preferido abandonar el empeño colectivo de crear una Unión cada vez más estrecha entre todos los europeos.

Mientras esperamos el resultado de los foros ciudadanos de la Conferencia podemos conocer los sentimientos de la opinión a través de múltiples sondeos que la Comisión y el Parlamento vienen haciendo chequeando las actitudes y las expectativas de los ciudadanos.

Brevemente, les voy a comentar algunos de los ítems más significativos deducidos de los cuatro últimos barómetros que se han publicado este año, el estándar de invierno, el especial n. 50 sobre el futuro de la Unión, el especial n. 509 sobre las cuestiones sociales y el especial primavera 2021 sobre el estado de la opinión tras un año de pandemia.

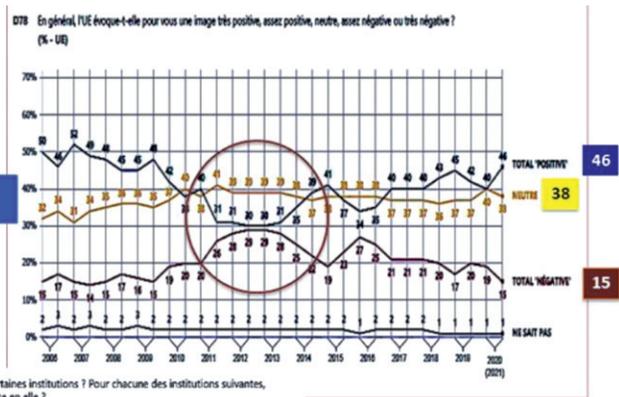
Solo puedo, por cuestión de tiempo, darles cuatro brochazos pero espero que sirvan para animar el debate y su curiosidad para que los repasen con detalle en la red.

Mejores soluciones si trabajamos juntos

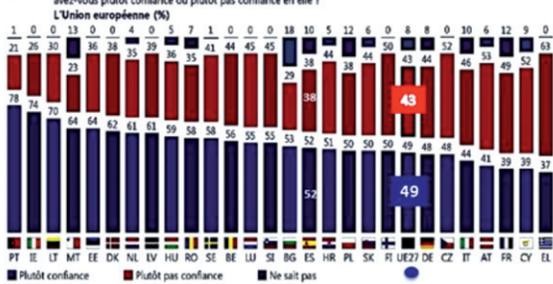


Lo primero que creo que ha de resaltarse es la rotunda mayoría que forman los que creen que los europeos, y sus estados, se encuentran en mejor situación de abordar los retos del tiempo presente estando juntos que si quieren abordarlos individualmente, por separado: 80 % en la media europea y 86 % entre la ciudadanía española.

IMAGEN de la UE



QA6b.10 Dans quelle mesure avez-vous confiance dans certaines institutions ? Pour chacune des institutions suivantes, avez-vous plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle ?



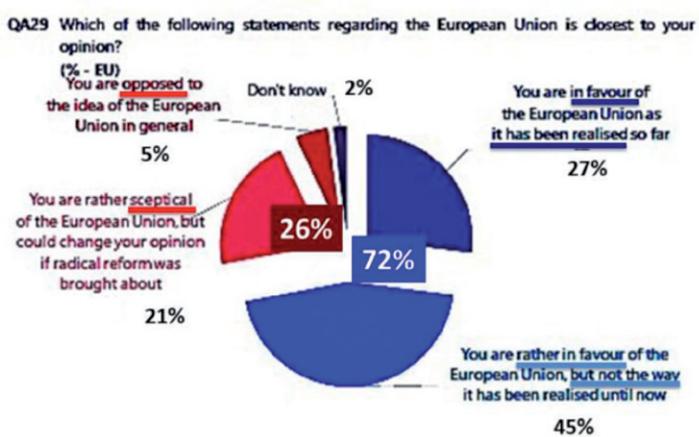
CONFIANZA en la UE, según países

Pese a tanto consenso, la imagen y la confianza en la Unión, aun estando en terrenos positivos, no suscitan tanta unanimidad aunque tienden a mejorar sustancialmente en los últimos años. También se ha constatado una mejoría en los índices de participación de las últimas elecciones. La imagen de la Unión ha mejorado: un 46 % tienen una imagen positiva frente a un 18 % que la perciben negativamente... Se ha mejorado y mucho desde la radical pérdida de apoyo que supuso la actuación de la Unión en la gran crisis de la década pasada donde lamentablemente los favorables y contrarios se encontraban en posiciones cercanas y los escépticos llegaron a ser la primera opción y la mayoría relativa. Pero la mala noticia es que hay, todavía, un preocupante 38 % que mantiene una posición dubitativa o escéptica. También la confianza ha remontado: en la actualidad la confianza ha subido al 49 %, mientras que los que mantienen algún grado de desconfianza ha descendido al 43 %. Como se ve no estamos, en cuanto a confianza, como para echar las campanas al vuelo, por más que si hacemos la misma pregunta sobre los gobiernos nacionales las respuestas son claramente menos satisfactorias: malos tiempos corren para la lírica y la política.

Lo más preocupante es que con la presentación de los promedios tendemos a olvidar que la situación es muy heterogénea y que observando las respuestas país por país se encuentra una sociedad civil muy divergente: hay países con grados de confianza superior al 70 %, como Portugal o Irlanda, pero hay otros, como Grecia, con esas cifras, pero expresando desconfianza. Preocupa también que en países tan relevantes como Francia estén tan equilibradas las cifras entre los que confían y desconfían.

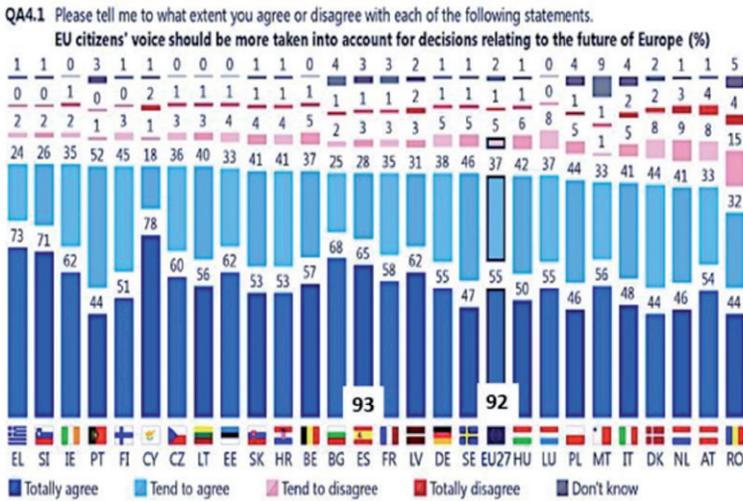
Por poner alguna nota alegre hay que recordar que en la foto dinámica la situación se mueve positivamente, como asimismo lo ha hecho la participación en las elecciones al Parlamento Europeo, que es el sondeo más significativo de la cercanía o lejanía de los ciudadanos al devenir del proceso de integración.

A favor Pero.....¿Como hasta ahora?



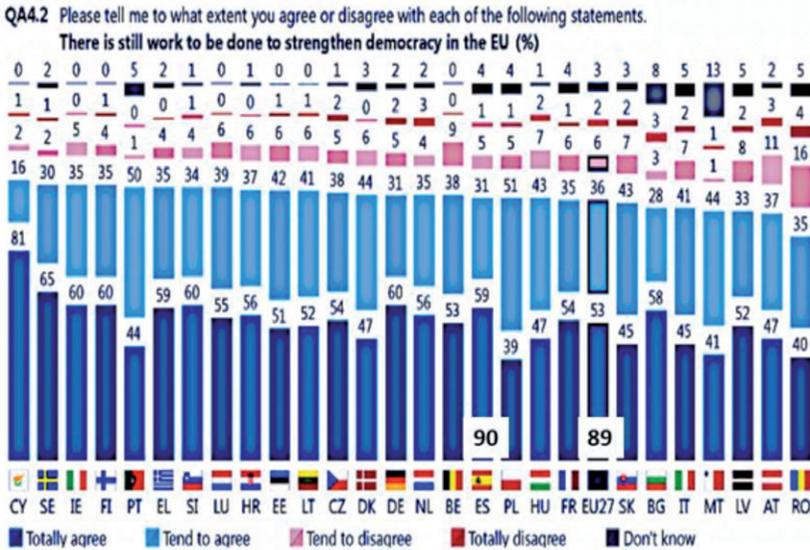
Los sentimientos de la ciudadanía sobre la Unión devienen explícitos cuando se les pregunta sobre su apoyo al proyecto de la Unión Europea: más del 72 % son claramente favorables aunque son distinguibles dos tipos de posiciones. Los hay, los menos, el 27 %, que se conforman con la Unión tal como está articulada, mientras que son más, el 45 %, quienes manifiestan su deseo de que se avance mediante otras formas. Solo un 5 % se pronuncia con total oposición y un 21 % mantiene actitudes escépticas. De manera que hay una muy amplia mayoría a favor de un proyecto de Unión política en Europa, pero hay una posición más bien crítica a como es la actual Unión.

Que se cuente con la voz ciudadana para el futuro de Europa



Los eurobarómetros nos descubren los motivos de insatisfacción con la forma en que ocurren las cosas en la actual Unión. Preguntados sobre si la Unión debería tomar más en consideración la voz de los ciudadanos, un 92 % responde que sí. Y los españoles que creen tal cosa son aún más numerosos, el 93 %. A sensu contrario, ya sabemos lo que opinan sobre la asimetría entre sus preocupaciones y las preocupaciones que ellos perciben en los comportamientos de las instituciones. Se puede interpretar de muchas formas, pero es impenable que están deseando ampliar los cauces y procedimientos de la actual democracia representativa y dar mayor satisfacción a sus deseos de participación.

Mucho que hacer por mejorar la democracia europea



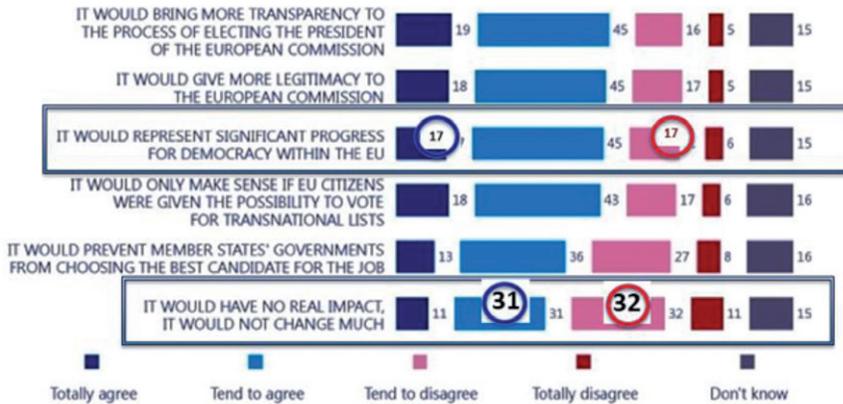
Por si cupiera alguna duda, cuando en el eurobarómetro de primavera de 2021 se les pregunta si creen que hay mucho que hacer para fortalecer la democracia europea, hay un inapelable 89 % que opina que tal cosa es cierta. Un 90 % en la opinión de los ciudadanos españoles.

No soy yo de los que piensan que hay un déficit democrático en unas instituciones que siguen dando sopas con honda a las nacionales o regionales, pero sí que hay un sentimiento muy fuerte de que hay que mejorar la gobernanza democrática de la Unión haciendo más transparentes y próximas las instancias representativas y abriendo sin tantos remilgos anchas avenidas para la participación de la sociedad civil europea, no solo a través de consultas, sino avanzando en fórmulas participativas y deliberativas que ayuden a conformar un demos europeo y un sentido de proximidad y pertenencia mayor y mejor entre instituciones y ciudadanos.

Para hacer más transparentes y próximos los procedimientos de representación se han propuesto y están sobre la mesa dos iniciativas sobre las que se circunscribe, en Bruselas, buena parte del debate sobre la mejor gobernanza democrática.

Spitzelkandidat: Bastantes dudas

QA25 To what extent do you agree or disagree with the following statements regarding the fact that the lead candidates chosen by the European political families could become the President of the European Commission (according to the European election results): (% - EU)



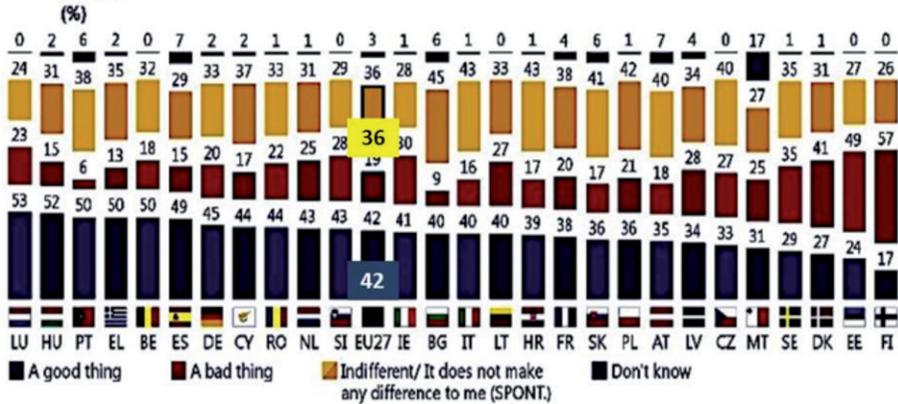
En primer lugar, el llamado *spitzelkandidaten*, en el que los ciudadanos deciden con su voto la persona que presidirá la Comisión Europea mediante el procedimiento de que se proponga por el Consejo al líder del partido político que sea más votado. Ya se hizo, de facto, en 2014, resultando electo Juncker contra el criterio de Alemania, pero que se ha orillado en 2019, nominando a Von der Leyen que ni tan siquiera fue candidata.

Es obvio que ese sistema acrecentaría el conocimiento y el interés ciudadano, al tiempo que realzaría la independencia, frente al Consejo, de la Comisión y del Parlamento. Añadiría un plus democrático a la gobernanza de la Unión, pero produce alergia y oposición en el Consejo por la poca propensión de muchos jefes de estado y de gobierno a perder márgenes de discrecionalidad y de veto. De lo que deduzco que las probabilidades de que se instaure de iure tienden a cero.

Todo parece indicar, además, que es un intento voluntarista que seduce poco a una opinión desconocedora de políticos que no sean de su nacionalidad o expresión lingüística. Eso expresan sucesivos eurobarómetros: aparecen muy igualados los que dicen que con tal sistema se mejoraría la transparencia y la gobernanza y los que lo niegan o son escépticos.

Listas transnacionales :Opiniones divididas

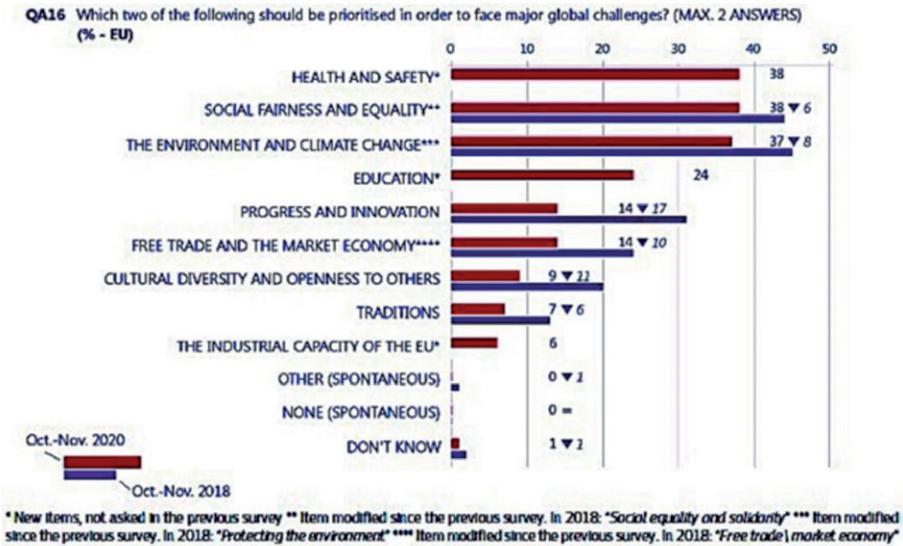
QA24 In the last European Parliament elections, EU citizens could vote for lists in a national frame. For example, an EU citizen living in (OUR COUNTRY) could vote for a list in (OUR COUNTRY). It is currently debated that in the future EU citizens could have the possibility to vote in addition also for transnational lists. Such lists would gather candidates from different EU countries and all EU citizens could then vote for the same transnational lists. Do you think that this would be:



Probablemente lo de la elección automática del presidente peca de eso que en España llamamos poner los bueyes delante del carro: difícilmente se puede comprender o valorar este sistema cuando aún son tan embrionarios, por no decir inexistentes, los partidos políticos y los líderes de vocación eminentemente europea. Tendría mayor sentido y aceptación si hubiera listas electorales transnacionales, o al menos unas parciales, que se votaran simultáneamente junto a las nacionales en toda la Unión encabezadas por los candidatos a la presidencia. Parece que la resistencia a tal idea desde muchos gobiernos se siente fortalecida por una opinión pública que manifiesta un recelo aún muy numeroso: 36 % frente al 42 % que lo estimaría de gran valor.

Lo cual suscita, una vez más, la cruda realidad de que si no se avanza más es no solo por la resistencia de los gobiernos y estados más soberanistas, sino porque la ciudadanía europea y el demos europeo está aún en formación, y que como nos dijo Elie Wiesel: “Europeos, habéis dado grandes avances, un paso más y podréis consideraros ciudadanos europeos”.

Retos Globales Prioritarios

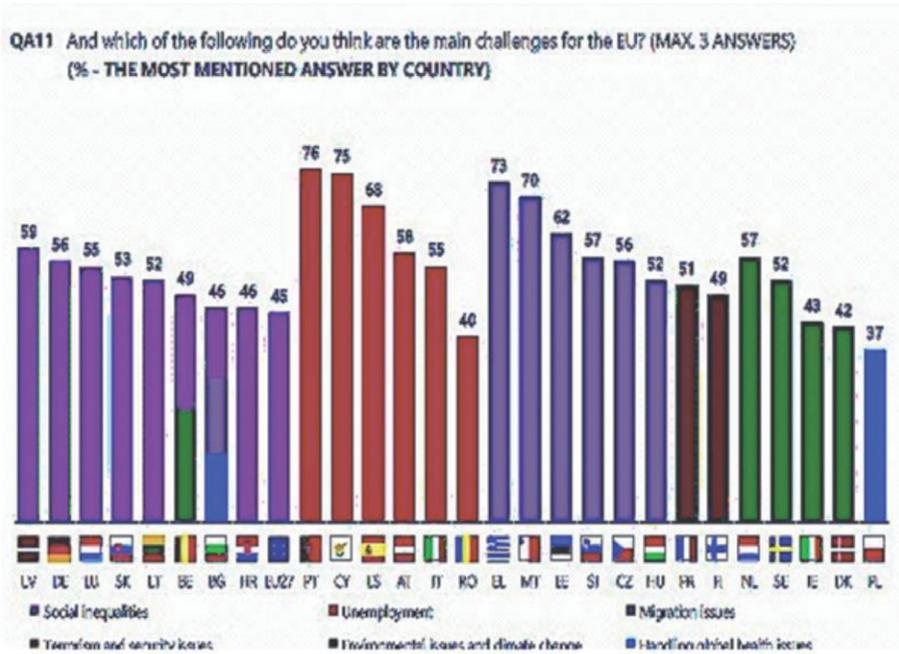


Con esta débil correlación de fuerzas de los más o menos federalistas, no hace falta ser profeta para concluir que será difícil doblegar la posición del Consejo de que la Conferencia no abra la puerta automáticamente a un cambio de los tratados. Lo que va a producirse, y no es de despreciar, es un debate que servirá para mejorar algunas políticas y los cauces de la actual gobernanza representativa. Lo más probable es que las sugerencias de la Conferencia que pueden llegar a buen puerto serán las que versen sobre las políticas concretas que los ciudadanos, tras las crisis fiscales y sanitarias que han sufrido, manifiestan interés en que sean mejoradas.

La primera de las prioridades de los ciudadanos es la de que haya una robusta política que aborde los temas de salud pública. No aparecía en los anteriores eurobarómetros y, de pronto, las lecciones que nos ha dado la pandemia han hecho que suba al primer ranking de los retos y demandas que expresan los ciudadanos.

Siguen en el orden de sus prioridades las cuestiones sociales, el medio ambiente, el cambio climático y la educación. Aunque hay unos sesgos muy significativos entre los diferentes países, mostrando así, un vez más, las diferencias territoriales y culturales existentes en la sociedad civil europea.

Diferentes retos según países

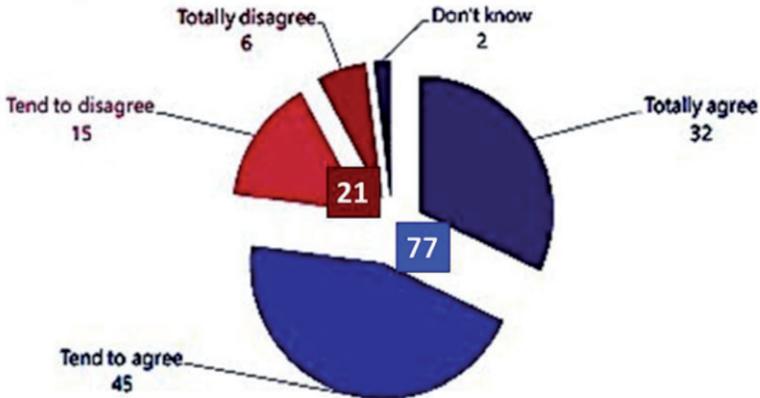


A los españoles les preocupa, en primer lugar, el empleo, mientras que a los suecos y holandeses les preocupa, en primer lugar, el ambiente o el cambio climático. También es muy significativa la prioridad que muestran griegos, malteses y ciudadanos del Este con los problemas reales o imaginarios ligados a la inmigración. Otra evidencia adicional para comprender la dificultad de consensuar las políticas en la Unión Europea.

También resulta muy aleccionador comparar el orden de las preocupaciones y prioridades de los ciudadanos con el que ocupan en los debates políticos nacionales, en las tertulias y en las editoriales de los medios de comunicación.

Mas competencias para intervenir en las crisis

QA28 To what extent do you agree with the following statement: the EU should have more competences to deal with crises such as the Coronavirus outbreak?
(% - EU)



La última observación que quiero comentarles de los barómetros es que, tras el shock que ha supuesto la pandemia, se ha fortalecido la convicción de que deben ampliarse las capacidades de la Unión para que pueda intervenir más activamente frente a las crisis: 77 de cada 100 ciudadanos así opinan y vuelven a mostrar que el gran motor para la integración son las crisis y los problemas supranacionales, de manera que seguimos avanzando a golpe de acontecimientos y más por necesidad que por la virtud de nuestros líderes y gobernantes.

Me gustaría concluir, a la vista de lo que les vengo exponiendo, con algunas informaciones y consideraciones sobre la Conferencia. Les avanzo que me preocupa que se frustren las grandes expectativas que generaron y que, al final, no se aprecien ni el paso adelante que supone la decisión de convocar el debate ni las mejoras que seguro va a producir en la gobernanza y en las capacidades de la Unión. La evolución que ha seguido la idea parece mostrar una reducción de las ambiciones iniciales.

Al primer anuncio, en julio de 2019, de la profunda voluntad reformista del presidente Macron siguió un non paper, en diciembre de 2019, de Alemania y Francia que parecía abrir una nueva frontera para la Unión con una

reforma de los Tratados y una mejor gobernanza democrática. Siguieron con similares propósitos, en enero de 2020, el Parlamento y la Comisión, aunque comenzaron con suaves advertencias sobre el alcance de los debates entre ciudadanos e instituciones.

Pero todo entró después en un camino de morosidad, en parte por el azote de la pandemia y en parte por la voluntad del Consejo de echar agua al vino reformista. Cuando finalmente, el pasado 3 de febrero, el Consejo concretó su posición, se constató su interés en limitar el temario a las políticas, obviar los temas institucionales y, para que no hubiera dudas, aprobaron un significativo párrafo que dice: “la Conferencia no está incluida en el Artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, que establece los procedimientos para las enmiendas a los Tratados”; y concluye: “Las Instituciones de la UE deberán seguir de forma eficaz a la luz de las orientaciones recibidas de los líderes de la Unión Europea”.

El 10 de marzo de 2021, tras un parto difícil, las tres instituciones suscribieron una Declaración Conjunta con su posición común sobre las materias del debate: la metodología y composición de la plataforma digital, el Plenario, el Comité Ejecutivo y una presidencia compartida.

El lanzamiento oficial se realizó en Estrasburgo el 9 de mayo, Día de Europa, en un ambiente de cierto convencionalismo. Algo similar ha ocurrido en el primer plenario, el 19 de junio, donde, junto a las felicitaciones y esperanzas, han aflorado las insuficiencias y las primeras críticas de sectores de la sociedad civil.

Hay tres asuntos que preocupan, y mucho, a los más europeístas:

1. En primer lugar, el poco equilibrio de las representaciones en el Plenario. Se esperaba al menos una cierta paridad entre los participantes surgidos desde las organizaciones de la sociedad civil y los de las instituciones y parlamentos nacionales. Y es el caso que de los 433 miembros, 309 vienen desde las instancias institucionales y, en una interpretación generosa, 124 representan a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil de los que 88, sorprendentemente, serán elegidos por sorteo (j).
2. Peor aún es el equilibrio en el órgano más relevante, el Comité ejecutivo, donde la totalidad de los 9 miembros con derecho a voto provienen de las tres instituciones, que copan, también, la mayoría de los 18 puestos de observadores.
3. Las decisiones solo se podrán tomar por consenso, lo que ofrece un instrumento de veto al Consejo y augura que solo se alcanzarán resoluciones en clave de mínimo común denominador.

4. Y, como último obstáculo, las posibles conclusiones no serán automáticamente traducidas en normas vinculantes, lo que hace que la conferencia sea puramente deliberativa, aunque las tres instituciones se han comprometido a analizarlas e incorporarlas, en lo posible, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En definitiva hay un evidente claroscuro del que solo el tiempo desvelará su auténtico alcance. Los más optimistas creen que convocando a este ejercicio de debate ciudadano se ha iniciado una dinámica que no podrá parar los frenos y prevenciones que el Consejo ha arbitrado. Alguien ha dicho que han quitado el tapón de la botella, que el genio ha salido de su prisión y ya nadie será capaz de volverle a llevar dentro.

Todo es posible, pero lo más probable es que la Conferencia sea un paso más, pero no el definitivo, para que el sistema de gobernanza europeo adquiera la profundidad y la claridad democráticas que los ciudadanos echan en falta. Ciertamente es una iniciativa pionera, relevante y que puede abrir reformas, si no en los Tratados, sí en las políticas que sirvan para dar mayor eficacia y, por tanto, legitimidad a las instituciones de la Unión.

La Conferencia servirá para mejorar los estándares democráticos y las capacidades de la Unión, pero creo que aún hay un largo camino hasta que, con la consolidación de un verdadero demos y espacio público europeos, se pueda dotar a la Unión de instrumentos relevantes de democracia participativa y deliberativa. ■

