

El mes de setembre de l'any 2018 l'associació Confluència.cat va posar en marxa El Món de Demà, un espai de reflexió que, més enllà de la informació o la opinió, vol acumular coneixement constructiu a través de la veu d'acadèmics i científics socials joves o responsables institucionals que no són veus habituals del debat públic. Cada quinze dies El Món de demà és al Cercle posarà a l'abast del soci un article valuós de la proposta que aquesta plataforma posa en circulació.

Anna Terrón. Va ser diputada al Parlament Europeu del 1994 al 2004. Del 2006 al 2010 va ser Secretaria per a la Unió Europea de la Generalitat (membre del Comitè de les Regions de la Unió Europea) i Delegada del Govern de la Generalitat davant la UE. També va ocupar la Secretaria d'Estat de d'Immigració i Emigració al govern Zapatero (2010-2012). És directora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) des del 2018.

La Conferència sobre el futur de la Unió Europea

El millor elogi que li podem fer a la Unió Europea és assenyalar la seva singularitat: la Unió Europea és única i s'ha desenvolupat fins a l'actual nivell d'integració sense seguir cap model, configurant una construcció política diferent de les que coneixem. No és una organització internacional, tampoc és un Estat, ni tan sols un Estat compost. Tanmateix, és el nostre marc jurídic, institucional i polític. Elements bàsics per al funcionament ple d'una democràcia són ja en el marc europeu, com la Carta de Drets Fonamentals; decisions clau en l'exercici de la sobirania, com els pressupostos dels Estats, estan sota el control de la Comissió Europea. El mercat interior i el comerç internacional, són competència de la Unió Europea, bona part de les nostres polítiques públiques, des de l'agricultura a les polítiques de seguretat interior, en depenen d'una manera o altra. Tenim una sola moneda i un espai lliure de fronteres interiors, el que ens ha portat a controlar de manera comuna les fronteres exteriors. El cor de l'Estat, el control del territori i les relacions exteriors, han passat a ser, en bona part, matèria comunitària.

Tanmateix, la Unió Europea no és un Estat i les seves institucions, malgrat prendre decisions de l'abast que hem descrit, no són les pròpies d'una democràcia nacional. La Comissió Europea no és el govern europeu. Les seves competències són funcionals i es limiten al que és necessari per a assolir els objectius dels Tractats. La Comissió n'és la guardiana, proposa el dret derivat i el desenvolupa, però no és un executiu comparable a l'administració d'un Estat, i d'aquí que tot grinyoli quan se li fan encàrrecs com gestionar el subministrament de les vacunes. El Parlament

Europeu tampoc pot veure's com una cambra nacional. No elegeix un govern, només té dret a rebutjar els membres o el conjunt de la Comissió, i comparteix el poder legislatiu amb Consell de Ministres. El Consell, format pels governs dels Estats membre adopta les normes comunitàries i exerceix com a executiu en matèries gens menors com la coordinació econòmica de la zona euro o les aliances internacionals.

“Alguns dels defectes que se li atribueixen tenen a veure amb la seva principal virtut: les institucions comunitàries, amb la seva innegable complexitat, són capaces de generar un consens sense el qual no hauríem arribat fins a l'altíssim grau d'integració que tenim i no ens seria possible avançar.”

Les institucions europees ens apareixen com imperfectes quan les comparem amb les institucions nacionals. Des d'aquest punt de vista se les acusa de patir un dèficit democràtic, crítica que augmenta a mesura que ho fan les competències i funcions que se li traslladen. La qüestió de la legitimitat que permet a la Unió prendre decisions cabdals no és menor. La legitimitat de resultats, en un esquema funcionalista, és revisada permanentment i, a mida que els reptes són més grans i imprecisos, dona resultats no sempre favorables. La legitimitat d'origen és el que se li discuteix des d'una perspectiva federal, que voldria institucions europees més robustes i capacitades per actuar per majoria en tots els afers que li competeixen. Trobant-me dins el camp federalista, penso que aquesta és una perspectiva no del tot ajustada. És innegable que la Unió és una construcció política democràtica; perfectament millorable, com les nostres democràcies nacionals i àdhuc locals, però legítima. I alguns dels defectes que se li atribueixen tenen a veure amb la seva principal virtut: les institucions comunitàries, amb la seva innegable complexitat, són capaces de generar un consens sense el qual no hauríem arribat fins a l'altíssim grau d'integració que tenim i no ens seria possible avançar.

La pregunta fonamental, per a mi, no és com la Unió Europea pot tenir un funcionament més democràtic, entenent aquest com el propi de les democràcies nacionals que coneixem, sinó si contribueix a reforçar la capacitat de prendre decisions de manera democràtica sobre el bé comú en el món global, si enforteix o al contrari debilita la democràcia en el conjunt del sistema polític que forma la Unió Europea, les seves institucions i els Estats que la componen, i si contribueix o no a resoldre les tensions que pateix avui la idea de sobirania.

"A diferència d'exercicis anteriors, aquesta no es presenta com un debat previ a modificacions dels Tractats, sinó que pretén establir un marc de diàleg, participació i apropiació per part dels ciutadans sobre què esperen de la Unió Europea."

La resposta a aquestes preguntes és menys clara, i la part més fosca correspon, sens dubte, al funcionament del Consell de Ministres i a la incardinació dels afers europeus en les nostres democràcies. Des del punt de vista formal, el procediment de presa de decisions de la Unió es fa opac quan el Consell opera com a colegislador a porta tancada, furtant als ciutadans les seves deliberacions, operant com si fossin ens sobirans en un marc internacional, en què prima l'acord sense perdedors per damunt de la també necessària transparència sobre les normes i decisions que se'ns imposen com a ciutadans. La pèrdua de traçabilitat en la presa de decisions impacta també en el repartiment competencial entre institucions i nivells de govern intern dels Estats, en assemblees parlamentàries la sobirania de les quals queda limitada, en molts terrenys que li competeixen, a transposar una legislació que els hi ve donada. I tots els nivells de govern s'enfronten a l'aplicació de normes i decisions sobre les quals no han pogut formalitzar la seva posició. Només cal pensar en les normes que regulen la contractació pública, per adonar-se de l'abast d'allò que afirmem. Des del punt de vista de les dinàmiques polítiques, hi ha d'altres forats negres. En el funcionament dels Estats hi té un impacte important, perquè de moltes maneres sostrau el lideratge polític de bona part de les seves responsabilitats. La política nacional es pot permetre un marge d'aventurisme impensable sense la cobertura d'una moneda única i un marc polític europeu de contenció. Alhora, els incentius per presentar l'èxit en termes nacionals, i el conseqüent fracàs per presentar-lo com a europeu en l'arena política nacional, són tants que aquest joc s'ha convertit en un clàssic; sovint la Unió es presenta com un ens extern que ens obliga quan la tasca requereix esforços, al qual, en canvi, hauríem de doblegar quan el resultat es pot presentar com un avantatge: el 'nosaltres' no apareix mai, i amb la seva absència es nega l'existència del bé major assolit gràcies a l'acció conjunta. Les polítiques de migració en són un cas exemplar: els mateixos Estats que neguen a la Unió les competències per gestionar la migració proclamen, especialment al sud d'Europa, que aquest és un problema europeu, com si això no fos el mateix que dir que és un problema propi.

El marc institucional comú té els angles morts que hem indicat, i els marcs institucionals dels Estats no ajuda a il·luminar-los. La qualitat democràtica del

conjunt del sistema de la Unió Europea i els Estats, a tots els nivells, en resulta empobrit.

Pot la Conferència sobre el Futur d'Europa canviar alguna cosa? A diferència d'exercicis anteriors, aquesta no es presenta com un debat previ a modificacions dels Tractats, sinó que pretén establir un marc de diàleg, participació i apropiació per part dels ciutadans sobre què esperen de la Unió Europea. Quines propostes podrien millorar la qualitat democràtica de la Unió sense modificar la seva arquitectura? Una major traçabilitat del procés legislatiu europeu seria avui perfectament possible. Suggerixo dues vies més. La primera, abandonar la visió vertical de la Unió, que imposa als Estats membres com a guardians de què entra i què no en el sistema, i actualitzar la idea delorsiana de l'Europa en xarxa, una Unió que facilita l'exercici d'una ciutadania europea que pot articular-se de diferents maneres, institucionals i civils, com a actor transnacional. La segona, garantir la incardinació a l'esfera estatal dels afers europeus, tant per la conformació de la voluntat de l'Estat en relació a les polítiques europees com per la rendició de comptes als Parlaments d'allò que s'ha decidit en seu comunitària. Cal reforçar a més l'aplicació interna del principi de subsidiarietat, garantir la participació en els afers europeus de tots els nivells de govern, especialment d'aquells amb competències legislatives.

No sé si la Conferència pot impulsar una major exigència de responsabilitat política als dirigents dels Estats. Això em sembla tan important com els ajustaments en l'estructura institucional i política. Cap sistema, per robust que sigui, és immune a la mala fe -anar contra els propis actes- dels seus responsables. La Unió Europea no és una excepció.