

FUNDACIÓ

CATALUNYA

EUROPA

FCE – Working Papers

WPN6. Juliol 2013

Redactat per Pere Almeda,
David Espiga, Laia Jorba i Michael Donaldson

Seminaris Àmbit Polític 2012-13

Democratitzar la democràcia Europea

FCE È WORKING PAPER N6: DEMOCRATITZAR LA DEMOCRÀCIA EUROPEA

Període Seminari

- ❖ 15 de gener al 14 de febrer de 2013

Sessió Presencial

- ❖ 29 de gener de 2013

Coordinació i Redacció Informe

- ❖ Pere Almeda, Jurista i polítòleg
- ❖ David Espiga, Economista
- ❖ Laia Jorba, Politòloga, FCE
- ❖ Michael Donaldson, Coordinador de l'Àrea de Presidència de l'Ajuntament de Rubí

Responsables È Ponents

- ❖ Michael Donaldson, Coordinador de l'Àrea de Presidència de l'Ajuntament de Rubí

Convidat expert

- ❖ Quim Brugué, Catedràtic de CCPP de la UAB i director de l'IGOP

Participants (per ordre alfabètic)

- ❖ Javier Alcalde, Politòleg
- ❖ Pere Almeda, Jurista i Politòleg
- ❖ Xavier Bertrana, Politòleg
- ❖ Xavier Boneta, Politòleg
- ❖ Quim Brugué, Politòleg
- ❖ Michael Donaldson, Jurista
- ❖ Daniel Duro del Amo, Assessor fiscal
- ❖ David Espiga, Economista
- ❖ David Lizoain, Economista
- ❖ Pau Mas, Politòleg
- ❖ Max Vives-Fierro, Jurista, Director FCE
- ❖ Roman Weissmann, Economista
- ❖ Josep Xurigué, Politòleg

Suport Administratiu

- ❖ Mireia Santacreu, Politòloga, FCE

Índex

| | |
|--|----|
| 0. Introducció | 3 |
| 1. El dèficit democràtic dins la UE | 3 |
| 2. La desafecció ciutadana vers Europa | 5 |
| 3. Reformes institucionals: adaptacions i canvis en la estructura de la UE | 6 |
| 4. Identitat europea, ciutadania i <i>demos</i> | 8 |
| 5. Referències..... | 9 |
| 6. Annex | 10 |

0. Introducció

El document parteix de la necessitat de profundir en la democràcia i establir un mínim de qualitat democràtica a nivell europeu, alhora que també admet la dificultat de donar veu a la multiplicitat de reivindicacions que s'engloben dins la demanda de democratització. Si bé les bases democràtiques de la UE no es poden negar i cal reconèixer el gran avanç que ha suposat la pròpia UE per als drets humans, per altra banda presenta dèficits clars. Al llarg del procés de constitució de l'arquitectura institucional europea s'han intentat corregir aquestes febleses introduint millores de democratització, però és el procés encara no està tancat i que queda molt camí per recórrer.

Malgrat els molts condicionants existents (a saber, els nombrosos dèficits a abordar, la limitació dels instruments i la manca de voluntat de les institucions europees i dels estats que en formen part), cal avançar algunes idees inicials per fer front a la situació de crisi del propi model democràtic. Aquest document és una primera exploració d'idees i propostes.

1. El dèficit democràtic dins la UE

Els avanços i retrocessos (jurídics i de facto) de la democratització en el sí de la UE són conseqüència de les tensions internes entre els partidaris de reforçar l'intergovernamentalisme i aquells que aposten per l'integracionisme. Fins i tot des de l'entorn acadèmic hi ha discrepància: mentre alguns afirmen que la voluntat democràtica integradora estava en els orígens de la construcció europea, d'altres asseguren que aquesta voluntat fou inexistente i que s'intentava establir un club d'estats (Keeling i Mancini, 1993; Barón, 1989).

En les diferents etapes de la construcció europea, la qüestió del dèficit democràtic s'ha anat plantejant cada vegada més de manera explícita, quelcom que es reflecteix en els diferents tractats i en les mesures per incrementar la qualitat democràtica¹. Tanmateix, el procés d'implementació és extremadament lent i no està lliure de tensions i la UE encara es pot considerar una organització internacional intergovernamental.

El debat sobre què constitueix la democràcia europea i els seus dèficits no està, tanmateix, clos, i enfronta postures pragmàtiques, polítiques i ideològiques de diferents intensitats. Des d'una banda hi ha aquells que apunten que la UE ja és, a totes instàncies, democràtica, i que a més reuneix prerrogatives i competències que han d'estar més aïllades i fora de la centralitat de l'esfera pública per la seva pròpia naturalesa, talment la banca central, la persecució penal, la diplomàcia econòmica i l'administració tècnica (Moravcsik, 2002). Des d'un altre punt de vista, i sense fer un paral·lelisme complet amb els modes de funcionament de les democràcies dels estats-nació, s'apunten dèficits en quatre camps diferents (Weiler, Haltern, i Mayer, 1995):

¹ Algunes de les mesures per incrementar la qualitat democràtica han estat: una major informació i transparència, un major pes al Parlament Europeu (exercint com a impulsor de l'agenda política de la UE, elegint el president de la Comissió Europea, etc.), l'establiment de mecanismes d'equilibri de poders per a les diferents institucions, la modificació dels criteris de vot per a decisions clau (per exemple, eliminant la unanimitat per tal de desbloquejar processos o establint mecanismes de codecisió), l'aprovació d'alguns mecanismes de participació ciutadana (talment la Iniciativa Ciutadana Europea), la gradual ampliació competencial de la UE, una major representació social a les estructures supranacionals, l'adopció de la Carta de Drets Fonamentals, etc.

1. Manca d'un demos europeu: la teoria democràtica pressuposen un *demos*, origen i legitimitat de tota acció política, sigui aquesta més o menys indirecta. En el cas d'Europa no podem pressuposar encara l'existència d'un *demos* comú i es fa difícil ara per ara imaginar-se, tant per les estratègies polítiques intergovernamentalistes, com per la diversitat cultural de base. Podríem parlar de *demos* (unió de diversos pobles), enlloc de *demos* (un sol poble), però fins i tot en aquest cas caldria la consciència de pertinença col·lectiva a una estructura supranacional per donar substància a la UE. El dèficit es veu clar, malgrat allò que ha de constituir aquest *demos* és difús i ambigu.
2. Manca d'una política unitària: tot i que la UE constitueix a nivell formal una sola entitat política, si comparem el poder governamental europeu (exercici, control i rendició de comptes) amb el que diu la teoria política clàssica, veiem que aquest poder és difús i ple de llacunes. La qüestió es complica perquè la UE desenvolupa tasques a nivell internacional, supranacional i infranacional, és a dir, tres formes de govern diferents, amb problemes de democratització diferents.
3. Tensions sobre el model democràtic: en el sí de la UE existeixen diferents models en competició del que hauria de ser la UE. El que es va definint en els tractats (i fins i tot en els llibres blancs) sembla pressuposar una estructura europea paral·lela o amb un funcionalment similar a les democràcies nacionals i apunten als mateixos dèficits democràtics que es donen a nivells inferiors², però la pràctica política indica que aquest consens no és tan clar.
4. Manca de definició dels límits de la UE: hi ha molts dubtes i zones grises entorn als límits geogràfics i polítics de la pròpia UE, que es manifesten en les discrepàncies sobre els principis i criteris que haurien de definir aquests límits, talment com el principi de subsidiarietat, la distribució de competències, els mecanismes de codecisió, els processos d'incorporació de nous estats, etc. Això no comporta només la discussió i revisió dels actuals mecanismes, sinó plantejar-se el model mateix, és a dir, adoptar una visió revisada enlloc d'una visió revisionista i gradualista.

Concretant una mica més, s'apunten diversos elements que constitueixen el que s'ha vingut coneixent com a dèficit democràtic+ que es poden emmarcar en un o varis dels punts anteriors:

- La transferència de competències cap a Brussel·les ha modificat de facto les fronteres polítiques i geogràfiques dels estats-nació. Des del punt de vista geogràfic, el pes de cada individu ha disminuït i disminueix cada vegada que es dona una ampliació i amb la incorporació de més nivells i més distants estructures governamentals. Des del punt de vista polític, en aquelles competències en què la UE té exclusivitat o la responsabilitat majoritària, l'esfera de presa de decisions ja no és l'estat, sinó la UE. Aquestes dues dinàmiques s'han anomenat també regionalisme invertit+, donat que la idea dels governs de proximitat s'inverteixen radicalment, reduint el poder individual i incentivant la de-legitimació de les institucions polítiques i les polítiques públiques; en definitiva, disminueix la qualitat democràtica (Weiler, Haltern, i Mayer, 1995).
- La UE divergeix en varis punts de la teoria tradicional democràtica (Weiler, Haltern, i Mayer, 1995):
 - La branca executiva de la UE no està sotmesa al control del Parlament Europeu i per tant, aquest parlament no pot funcionar com una esfera de discussió pública i de contrapoder.
 - La branca executiva de la UE està funcionant com a òrgan legislatiu, amb àrees creixents de jurisdicció i de definició de polítiques públiques.
 - El Parlament Europeu és dèbil, no només perquè li manquen els poder parlamentaris tradicionals, sinó perquè és una instància molt més allunyada dels ciutadans i per tant encarna una representació fonamentalment abstracta.
 - Els mecanismes de participació i control directe dels ciutadans, encara que creixents, són limitats en nombre i també en capacitats exigides als ciutadans per navegar la quantitat i complexitat de la informació i les polítiques europees.
- Els agents polítics funcionen amb lògiques estatals, quelcom que fa molt més difícil construir un *demos* i imaginari europeu i, alhora, dificulta les opinions informades per part de la ciutadania:
 - No existeixen partits supranacionals que permetin dissenyar i defensar una agenda electoral típicament europea, quelcom que converteix les eleccions europees en eleccions de segon ordre i subordinades a la política nacional.

² El diagnòstic és compartit i ja s'han avançat des de diferents plataformes, talment la Declaració de Laeken del 2001 i els posteriors tractats o el Llibre Verd del Futur de la Democràcia a Europa+patrocinat pel Consell d'Europa. Vegeu aquest darrer document complet a http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/02_Green_Paper/GreenPaper_bookmarked_en.asp

- Les estructures mediàtiques i les regulacions i polítiques dels mitjans de comunicació es defineixen a nivell estatal; per tant, aquests se centren fonamentalment en la difusió de les agendes polítiques estatals.
- A mesura que avança la integració econòmica, disminueix la capacitat dels diferents estats per fer una política social pròpia. L'adopció per part de Brussel·les de mecanismes d'austeritat i el desmantellament de drets bàsics que tradicionalment havien conformat l'estat del benestar fa augmentar el descontentament i l'alienació de la ciutadania vers la UE, sobretot quan no es poden elegir alternatives coherents a través d'opcions electorals europees. En conseqüència, de forma paradoxal, a mesura que augmenten els poders del Parlament Europeu, també ho fa l'abstenció dels ciutadans a les eleccions europees, posant en entredit la legitimitat democràtica de les estructures de la Unió.
- La manca de coneixement de la ciutadania respecte a les institucions comunitàries, deguda a la complexitat estructural i les dificultats idiomàtiques, suposa un obstacle fonamental. Alhora, l'excessiva tecnicitat de les polítiques europees genera opacitat: en aquest sentit, la UE s'ha construït sobre l'eficiència tècnica i de resultats, però no de legitimitats d'origen. Sense conèixer el funcionament de les pròpies institucions és difícil que aquestes generin confiança i proximitat, i que els ciutadans tinguin la capacitat de fer-ne seguiment i una anàlisi crítica per elegir amb coneixement de causa, quelcom que dona peu a discursos demagogs i populistes, soscavant els fonaments d'una democràcia avançada.

2. La desafecció ciutadana vers Europa

Si bé sempre hi ha hagut un nivell elevat de desafecció ciutadana vers la UE, aquesta està augmentant en els darrers anys fins arribar a punts àlgids. Un dels criteris del nivell de desafecció és el grau de participació electoral: la participació a Espanya en les dues darreres eleccions al Parlament Europeu no superà el 45% (en contrast amb la dècada dels 80 i 90 amb una participació superior al 55% i amb una participació record el 1979 del 63%)³.

La desafecció vers la UE s'explica per varis factors, tots ells parcials, però que alimenten el fenomen general:

- Una part important és el descrèdit de l'esfera política i pública a nivell nacional i estatal: la mitjana europea de confiança en els parlaments nacionals és de només 4 punts sobre 10, i la confiança en el Parlament Europeu és de 4,3 punts; les valoracions dels polítics i els partits polítics (en ambdós casos 3,3 punts de mitjana europea) són igualment alarmants⁴. La desafecció també s'explica per les influències de la crisi econòmica (en general, els cicles de valoració política reflecteixen els cicles econòmics).
- A aquesta tendència general de la crisi econòmica s'hi ha d'afegir un model europeu que incentiva l'austeritat i el desmantellament de l'Estat del Benestar, promovent un moviment de rebuig per part de la societat civil. Aquestes polítiques venen donades pel model que ara per ara s'avança des d'Alemanya, però també perquè la política monetària i les dinàmiques globals econòmiques estan marcant el ritme institucional de la UE. La manca d'una política fiscal i una unió política mínima, acaba imposant lògiques no democràtiques en el sí de la UE, que erosionen progressivament el suport ciutadà.
- La lògica intergovernamental de l'estructura europea que imposa diversos nivells d'intermediació entre la ciutadania i la política, no ajuda a què els ciutadans se sentin representats o puguin fer sentir les seves veus a Brussel·les.

³ La comparació amb els índex de participació d'altres països europeus és complicada donats els condicionants particulars de cada estat en relació al vot. Per exemple, a països com Bèlgica o Luxemburg la participació arriba al 90%, quelcom que s'explica per l'obligatorietat del vot, mentre que en països tradicionalment euroescèptics, per exemple Polònia o Eslovàquia, les xifres se situen entorn el 20%.

⁴ Sembla haver-hi una clivella entre els països del sud d'Europa i postcomunistes (i sovint també el Regne Unit), que sistemàticament donen puntuacions molt més baixes, i els països del nord d'Europa, juntament amb els Països Baixos i Suïssa, que en general valoren més positivament les diferents institucions polítiques i la pròpia democràcia.

Les dades són molt preocupants des d'un punt de vista democràtic. La política ja no es veu com un instrument de servei col·lectiu per desenvolupar projectes transformadors, sinó més aviat com un espai oportunista o altament burocratitzat i tecnocràtic, però incapaç de resoldre els problemes econòmic-financers. A això cal afegir que el grau de coneixement d'aquestes institucions (competències, estructura, tasques, etc.) és molt baix, no superant, en molts casos, el 10% de la població. Aquestes tendències no són fàcils de resoldre, i menys en el curt termini, però indiquen una degradació contínua que no permetrà de no adoptar una actitud activa vers els diferents angles del problema: el polític, el social, l'econòmic i l'individual.

L'aposta per un *model democràtic intensiu* neix de la voluntat de superar aquest gap entre política i ciutadania i per donar resposta als reptes polítics actuals. Disposar d'una ciutadania i una societat civil activa, constitueix el factor clau en la construcció i funcionament democràtic de societats i institucions. Tanmateix, com es la implicació ciutadania i quin nivell mínim es demana, són elements clau.

La ciutadania està cada vegada més desmobilitzada i apàtica, en part pel desgast i la decepció que causa la pròpia política, però també perquè les expectatives imposades sobre els ciutadans han estat, segurament, desproporcionades. Per exemple, les enquestes del CIS i altres estudis apunten a una voluntat d'intervenció amb moderació en la vida pública i una major honestat als polítics i a la classe dirigent, eludint en tot cas, un compromís d'intervenció constant i intensiu. La individualització de les societats i la primacia de la competitivitat i l'interès privat no ajuda a contrapesar aquesta tendència.

Tanmateix, és una ciutadania nascuda sota condicions de llibertat i democràcia, i amb una demanda de drets i d'informació que ja té assumida des de bon antuvi, drets que són difícils de retirar. Per altra banda, les tendències socials es poden mínimament corregir o reforçar i canalitzar amb un model democràtic promogut per les institucions europees. La construcció d'una massa crítica ciutadana que tingui un impacte a nivell europeu no existeix encara i es necessiten mecanismes que generin incentius per a la participació, tant top-down com bottom-up (vegeu punt següent sobre reformes institucionals).

3. Reformes institucionals: adaptacions i canvis en l'estructura de la UE

Vistes les paradoxes i complexitats que ha de afrontar la UE, queda clar que la unió política és necessària per aprofundir en la democratització europea. La primera de les qüestions, abans d'avançar qualsevol reforma, és plantejar-se quin model es vol. En aquest sentit, els dos grans models de funcionament d'un sistema democràtic (el de la Grècia clàssica del segle V a.c. i el de la democràcia representativa, nascut el segle XVIII⁵) han acabat desacreditant-se; el primer per tendències demagògiques i el segon per tendències elitistes, tecnocràtiques i burocràtiques que impermeabilitzen els polítics dels ciutadans i creen una divisió insalvable.

En temps de bonança econòmica s'ha usat la retòrica participativa de forma abusiva i aquests mecanismes han servit, en molts casos, per generar clientelismes de baixa intensitat i un cert infantilisme en la pròpia ciutadania, quelcom que ha acabat desacreditant la participació. Caldria repensar uns mecanismes que poguessin apoderar l'individu i que fossin rellevants per als processos decisoris. Sembla, per tant, que caldria un punt d'equilibri entre els dos models, tant a nivell local i estatal com a nivell europeu, un model que permetés la canalització de les demandes ciutadanes entre eleccions sense una participació constant i que alhora, tingués una exigència d'eficiència (*accountability*), un retorn. Hibbing i Theiss-Morse (2003), també apunten que la majoria de la ciutadania situen les seves preferències personals entre els dos models ideals, la democràcia directe i la democràcia institucional-burocràtica.

Cal tenir també en compte que no existeix una *veu del poble*, sinó diverses *veus del poble*, especialment amb contextos migratoris tan diversos com els que vivim en les darreres dècades i tenint en compte que, a escala europea la diversitat de pobles és ingent. Establir mecanismes de deliberació implica saber escoltar i canviar d'opinió, és a dir, anar cap a una cultura política madura.

⁵ El model grec apostava per una democràcia sense intermediació, amb la participació directa de tots els ciutadans, mentre que la democràcia representativa es va idear amb una multiplicitat de filtres per matissar l'impacte de la ciutadania i mecanismes institucionals per garantir un cert equilibri entre els diferents poders.

Per trobar aquest model intermedi a nivell europeu, sembla evident que cal anar més enllà de les dinàmiques intergovernamentals que dominen Europa i implementar allò que els tractats ja comencen a definir. Això demana una reforma institucional global, quelcom que, evidentment, no es pot fer a curt termini. Alhora, les reformes que es portin endavant dependran del model de democràcia que es vulgui instaurar. En el Llibre Verd del futur d'Europa⁶ s'identifiquen tres models generals i excloents, que posen l'èmfasi en elements diferents. Aquest tres models són el numèric (fonamentat en majories guanyadores, siguin opcions elegides directament o indirectament per la ciutadania), el negociador (que busca el consens sobre grans decisions col·lectives) i el deliberatiu (similar al primer però amb uns requisits de procediment diferents). Com apunten els autors, el primer model, el numèric, tendirà a defensar les garanties i la dinamització del vot i propiciar un sistema de representació d'alternatives (mitjançant partits o altres plataformes intermèdies) eficient. El segon model, el negociador, se centrarà sobretot en l'expressió dels interessos col·lectius i la dinamització d'associacions i moviments en la societat civil. Els darrers, els deliberatius, és més probable que afavoreixin els fòrums locals i els espais de trobada entre els ciutadans. Cadascun d'aquests models té tant avantatges com desavantatges en la promoció de la qualitat democràtica a Europa.

Cal tenir present que sense una idea clara del que es vol construir o sense un model definit a grans pinzellades, avançar mecanismes i reformes específiques és començar en part la casa per la teulada. Qualsevol mecanisme d'innovació i aprofundiment parteix del punt de vista que hi ha un model previ que ja funciona, però amb deficiències, quelcom que és molt pressuposar a nivell europeu ja que encara no existeix un projecte polític, sinó que s'ha construït des del pragmatisme. Aquestes són les dues opcions possibles: una Europa gestora dels problemes quotidians, o un projecte polític que tingui una visió transformadora i de millora social.

Una altra de les qüestions a tenir en compte és la distància entre els ciutadans i les institucions europees i la quantitat de persones que la UE integra. Per tant, abans d'avançar iniciatives i mecanismes de participació, caldria donar sentit i solidesa a una bona democràcia representativa, és a dir, augmentar la qualitat democràtica a nivell representatiu.

Les reformes específiques, tant a nivell més representatiu com a nivell participatiu, demanen abordar tres dimensions diferents⁶:

1. Institucions i agents polítics: des de les dinàmiques i relacions entre el Parlament, el Consell i la Comissió Europea, fins als partits polítics i el sistema electoral per elegir aquests representants. Aquí entrarien les propostes de reforma de partits polítics i les lleis electorals, així com també els sistemes de rendiment de comptes davant del Parlament Europeu, i sistemes d'informació i transparència. Alhora, la identificació i conformació de lideratges europeus és fonamental (la UE no es pot convertir en la institució on els polítics van a jubilar-se).
2. Ciutadania: en aquesta categoria caldria incloure des dels drets polítics i socials dels ciutadans permanents i temporals de la UE, com establir els mecanismes concrets de participació i vehiculació de les demandes ciutadanes. Moltes d'aquestes propostes seran més fàcils gràcies a les noves tecnologies, però el que cal és tenir un *demos* motivat per participar.
3. Actors públics: hi ha diversos elements que es poden tenir en compte en aquesta categoria.
 - Cal també repensar com articular les associacions i els grups d'interès que volen participar en l'espai públic europeu.
 - Un altre actor públic molt rellevant són els mitjans de comunicació que funcionen a nivell europeu, però que segueixen lògiques nacionals i estatals.
 - Finalment, els anys 80 i 90 el dinamisme local i urbà donà molts fruits positius. Incloure les ciutats i les zones metropolitanes en la construcció d'Europa seria fonamental perquè la ciutadania de les diferents regions se sentís més implicada.

Amb tots els condicionants anteriors, s'avançaven algunes propostes concretes:

1. Institucions i agents polítics:
 - Fomentar que les institucions europees treballin amb transparència i especialment amb pedagogia sobre l'acció comunitària i les institucions comunitàries
 - Reduir el nombre dels comissaris europeus, per trencar la lògica de quotes nacionals

⁶ Vegeu l'Annex per a una llista de les propostes del Llibre Verd del futur de la democràcia europea del Consell d'Europa.

- Enfortir el Parlament Europeu: avançar perquè el PE esdevingui dipositori de la sobirania europea i sigui el protagonista de la dimensió legislativa, en el seu impuls i aprovació
- Dotar el Consell Europeu amb competències de representació territorial, talment fan els senats
- La Comissió Europea hauria d'assumir les funcions executives de la UE i tenir la legitimitat indirecta (a través del Parlament Europeu com en els sistemes parlamentaris) o bé directa (amb votació directa de la ciutadania, talment en els sistemes presidencials)
- Treballar cap a la conformació d'un pressupost europeu, alimentat tant per aportació directa dels estats, com a través d'impostos típicament europeus
- Fer anualment un debat de l'estat de la UE (de la Comissió i del Consell Europeu davant el PE) per retre comptes i alhora debatre els grans temes de l'agenda pública de construcció europea. Aquests debats també es podrien fer a nivell dels estats.
- Repensar la dimensió i impacte de circumscripcions electorals supranacionals
- Foment d'autèntics partits europeus, amb un programa i agenda únic
- Enfortir la legitimitat i fortalesa dels líders europeus (eleccions més directes per part de la ciutadania)
- Incrementar l'efectivitat, a partir del principi de subsidiarietat, de les regions (locals, metropolitanes i nacionals) i les ciutats. Alguns exemples són:
 - Dota de més paper i contingut als òrgans locals i regionals tant en la iniciativa, com en l'execució i desenvolupament de les polítiques de la UE.
 - Incentivar la col·laboració entre agents regionals per a projectes i/o directives europees (per exemple, el pacte d'alcaldes contra la contaminació del 2020, les xarxes estratègiques de ciutats, etc.).
 - Fomentar la creació de les xarxes cíviques de ciutadania europea (ja sigui al voltant de temes concrets, com espais generals de deliberació, formació o intercanvi, i tant per a entitats com per ciutadans a títol individual).
 - Incrementar la visibilitat de les ciutats i regions en la política europea (per exemple, les capitals verdes i culturals europees)

2. Ciutadania i actors públics:

- Fomentar la col·laboració en polítiques públiques sectorials. La UE pot tenir un paper a l'hora de promoure la democratització d'aquestes polítiques i els actors (des dels estats membres als grups d'interès) veuen un rèdit o un impacte rellevant en la seva participació. Un exemple és la directiva marc de l'aigua, ZEPA (zona d'especial protecció d'aigua) o el Canal Segarra-Garrigues.
- Cal especialment fer un esforç per donar a conèixer i incentivar els mecanismes de participació existents.
- Analitzar l'efectivitat dels mecanismes de participació ciutadana existents (la Iniciativa Ciutadana Europea, el Dret de Petició, els formularis online per contactar amb els comissaris europeus, les consultes públiques, els serveis d'informació al ciutadà i oficines de la CE i el PE en diferents regions europees) i fer les reformes necessàries perquè l'esforç de participació ciutadana es rendibilitzi i s'aprofiti la legitimitat social d'aquestes propostes.
- Estudiar altres mecanismes top-down (promoguts per la UE) i bottom-up (canalitzats a través dels ajuntaments), que siguin fàcils i propers a la ciutadania i que contemplin processos clau o rellevants, com per exemple la prioritització de pressupostos.
- Pensar en formats de referèndum previstos per a temes essencials de la construcció europea precedits per processos deliberatius, per tal d'evitar la demagògia. Aquests referèndums haurien de ser globals, a tots els estats membres alhora, i no ser processos de ratificació, sinó constituents.
- Xarxes cíviques de ciutadania activa: Cal activar, xarxes, espais, i canals transnacionals on la ciutadania activa pugui desenvolupar projectes, idees i propostes en pro de la construcció europea.
- Cal fomentar els espais de diàleg, debat i deliberació a totes les escales. Siguin locals, regionals com europees amb una dimensió sempre transnacional. Existeixen alguns espais i potser caldria desenvolupar-ne més.

4. Identitat europea, ciutadania i *demos*

Una unitat política no pot funcionar sense la consciència de la seva ciutadania de formar part d'aquesta unitat política, i d'assumir-ne les responsabilitats i els costos conseqüents. És molt probable que el *demos*

europèu no serà tan fort o cohesionat com han estat els *demos* dels estats-nació, però aquest mínim de responsabilitat i consciència és necessari per a un bon funcionament institucional.

El fet que la UE hagi primat la legitimació via eficiència dels outputs per sobre la legitimació via inputs (legitimació de les institucions i processos), ha fet que la ciutadania europea es focalitzi en els drets a rebre, però no s'identifiqui amb els costos que implica ser europeu i qüestioni, quan els moments són especialment durs, les decisions dels líders europeus.

Per construir una política europea cal anar més enllà dels arguments racionals (per exemple fent referència a les necessitats de compensació de les forces de mercat en un món cada vegada més global): fan falta també valors i cultura compartida, components fonamentals de la identitat.

Imaginar un europeu és encara a mig construir. Aquest es construeix des de diversos angles i en gran part, la iniciativa ha de ser fonamentalment europea. Un especial esforç es pot fer de cara als joves, que seran la generació del futur d'Europa. En aquest sentit, tot i que ja existeixen ja programes de molt d'èxit com l'Erasmus i el Leonardo, a nivell educatiu, i el Servei Voluntari Europeu, es podria pensar en coordinar-los i integrar-los, dotant-los d'una visió política europeista i estendres més enllà de les fronteres de la UE en missions de solidaritat vinculats a programes ambientals, de suport al desenvolupament, cooperació, etc. Aquest darrer component permetria una major educació en valors amb el segell de la UE.

Altres accions exteriors i de DDHH també es podrien coordinar per honorar i fomentar les bases humanitàries que componen la UE. Aprofitant sinèrgies del treball institucional i de la societat civil en acció exterior i de solidaritat es podrien coordinar a través del Servei Voluntari Europeu i amb un suport financer específic, quelcom que donaria un símbol i una bandera unitària a aquestes accions, donant veu i visibilitat a accions que ja es duen a terme o potencial altres serveis d'intercanvi per a accions de justícia social, cultural o ambiental (per a participar en projectes de capitalitat cultural i capitals verdes, etc.). En una línia similar, el servei civil que existeix en alguns estats membres també es podria reorientar per promoure l'intercanvi i la potenciació de valors.

Actualització de les bases culturals històriques compartides s'ha de desenvolupar de forma necessària, sense que sigui la urgència de les qüestions econòmiques desplaça la importància de la construcció dels fonaments culturals. Més enllà del bagatge cultural o mínim comú denominador que es redueix cada vegada que s'amplia la UE, és possible trobar uns certs valors centrals que conformin un projecte comú. Un d'aquests valors, sens dubte, és la diversitat cultural, per contradictori que pugui semblar.

La qüestió lingüística és un dels elements més visibles de la diversitat cultural. Tot i que al PE hi ha 23 llengües oficials, a la pràctica es tendeix a potenciar el francès, l'alemany i l'anglès. En aquesta qüestió, i des de la democràcia liberal, hi ha, bàsicament, dues escoles: multiculturalistes i cosmopolites. Els primers defensen la defensa de les llengües pròpies en tots els àmbits institucionals per temes de justícia; els segons, des d'una posició més pragmàtica, demanen la defensa d'una llengua vehicular. Caldria fer un balanç entre practicitat i idiomes de treball (quelcom que canviarà sobremanera amb la millora de les tecnologies de traducció i comunicació), i mantenir la diversitat lingüística d'Europa com a patrimoni cultural. La facilitat idiomàtica és un dels primers elements que pot facilitar un major sentiment d'identitat entre la ciutadania europea.

A nivell més general, per construir un *demos* europeu capaç de portar endavant un projecte comú de benestar, progrés, equitat i foment de la diversitat, cal entrar en lògiques de col·laboració i foment de la confiança entre institucions i societat europea. En aquest sentit, cal superar les lògiques competitives dels estat-nació on prima l'interès nacional per sobre de l'europeu. Alhora, aquesta confiança s'expandeix facilitant l'accés a la informació i incentivant la transparència i la pedagogia de l'acció comunitària.

5. Referències

- Acemoglu, D., i Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishing Group.
- Barón, A. (1989). El problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 1: 175-195.

- Hibbing, J.R., i Theiss-Morse, E. (2003, 2ªed.). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Keeling, D.T., i Mancini, G. (1993). *Democracy and the European Court of Justice*, LSE.
- Moravcsik, A. (2002). In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603. 24.
- Weiler, J. H. H., Haltern, U., i Mayer, F. (1995). European democracy and its critique: Five uneasy pieces. EUI, Italy: *Working Paper RSC*, 95/11.
- Schmitter, P.C. i Trechsel, A.H. (coord.). (2004). *Green Paper: The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*. A Green Paper for the Council of Europe. Disponible a http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/02_Green_Paper/GreenPaper_bookmarked_en.asp

6. Annex

Llista de propostes adaptades del Llibre Verd "El Futur de la Democràcia a Europa" (2004)⁷:

1. **Ciutadania universal:** atorgaria drets de pertinença a la comunitat política a partir del moment de naixement de totes les persones nascudes a la UE o ciutadans residents a l'estranger, així com als nens que posteriorment són naturalitzats. Atorgaria també el dret de vot als pares fins que els nens tinguessin dret a exercir-lo, quelcom que faria que les decisions polítiques s'orientessin al futur i fomentaria els debats intergeneracionals.
2. **Vot discrecional:** possibilitat de canviar l'ordre d'una llista política, votar per cap de les anteriors i totes aquelles possibilitats de fer més flexible el vot. Aquestes opcions incrementen l'interès en les eleccions, tracten als ciutadans amb major respecte i promouen una major competència política, tot i que també demanen més sofisticació del ciutadà.
3. **Loteries electorals:** el vot obligatori està disminuint la seva efectivitat per la incapacitat dels poders públics de sancionar el seu incompliment. Una loteria que reparteix premis (visibilitat, retorn per a programes estatals o moviments associatius, etc.) als votants en funció del seu compromís participatiu.
4. **Mandats compartits:** proposar dos candidats (un com a principal i l'altre com a suplent) a cada lloc de decisió política, amb salaris proporcionals. Això: (1) permetria que les persones poguessin participar activament en la política legislativa i al mateix temps desenvolupar les pròpies carreres professionals, (2) encoratjaria la paritat en la representació a través de criteris de gènere, edat o altres fonts de discriminació social; (3) podria proporcionar un complement útil de coneixements especialitzats per al procés legislatiu en el seu conjunt, (4) podria servir com un dispositiu per a la inserció gradual dels joves en el procés polític competitiu, i (5) incrementaria la proporció de la població amb experiència directa de governar.
5. **Consells elegits especialitzats:** òrgans tècnics civils que funcionin com a complement de l'acció política, conformats a partir d'eleccions periòdiques especialitzades.
6. **Quioscs democràtics:** centres visibles a nivell local per a la distribució de publicacions oficials, la gestió de tràmits, etc.
7. **Mentors de ciutadania:** podria esdevenir una manera eficaç d'introduir immigrants a la cultura de la societat d'acollida, així com donar a conèixer als ciutadans "nadius", amb cultures estrangeres. Els mentors serien voluntaris (compensats no monetàriament) que acompanyarien els immigrants en el procés d'orientació cultural i institucional.
8. **Consell d'Habitants:** a conformar en cada unitat política de la Unió Europea amb més d'un tant per cent d'habitants (ciutadans residents d'estats que no són membres de la UE). Esdevindria un fòrum per a la deliberació habitual entre habitants i per als intercanvis periòdics d'opinions amb els consells existents compostes de ciutadans a nivell municipal, regional o nacional. Els consells es podrien crear a partir d'eleccions específiques formades a partir de diferents comunitats

⁷ Cal tenir en compte que aquestes propostes són del 2004, per tant, no solament poden estar desfasades, sinó que no contempen el context de crisi actual i els canvis institucionals que hi ha hagut en els darrers temps des de l'aprovació del Tractat de Lisboa.

- habitants (xinesos, senegalesos, llatinoamericans, musulmans, o llistes cosmopolites, però evitant establir quotes) i tindrien competències per a matèries pròpies d'aquestes comunitats. S'haurien d'articular amb els consells existents i la legislació vigent en aquella unitat política. Aquesta mena de consells podrien començar-se a nivell municipal, però es podrien articular segons nivells agregats fins arribar al nivell europeu.
9. **Drets de vot dels habitants.** S'hauria d'estendre el dret de vot als estrangers residents (després d'un període predeterminat o sota altres condicions, per exemple, participar en programes de tutoria) a diferents eleccions municipals i regionals, alhora que millorar els tràmits de registre i accés a la votació.
 10. **El servei cívic** que existeix en molts països com a substitució del servei militar es podria organitzar de forma obligatòria a nivell europeu per donar una experiència comuna als joves entre 17 i 23 anys, promoure el valor de la vida pública i exposar els joves a la diversitat cultural. L'experiència ha de ser flexible · durada curta (quatre mesos) i extensió de l'experiència voluntària i de retribució amb un sou mínim i/o compensacions per a estudis, etc.
 11. **Educació per a la participació política.** Per a un bon funcionament democràtic, els ciutadans necessiten estar políticament informats, però més enllà de coneixement teòrics sobre les institucions, cal transmetre l'experiència pràctica de la política a través del contacte directe amb representants i governants. Per exemple, es podria organitzar un dia en què els estudiants esdevinguessin "assistents" dels polítics locals o activistes de partits, associacions i/o moviments.
 12. **Supervisors per observar els supervisors.** Per garantir que les agències supervisoras actuïn amb independència i celeritat, però alhora tinguin un cert grau de responsabilitat democràtica, cal que totes elles actuïn sota la supervisió d'una persona elegida en comissió parlamentària amb aquesta funció avaluadora i, alhora, podria servir com un defensor especialitzat per als ciutadans i descarregar de feina el defensor general del poble.
 13. **Supervisors especials per als mitjans de comunicació.** Donada l'especial rellevància dels mitjans de comunicació com agents formadors de l'opinió pública, cal garantir un bon funcionament d'aquests mitjans i protegir-los dels abusos i represàlies polítiques. En aquest sentit, s'han de reforçar les competències de les agències supervisoras, nomenant els càrrecs per a períodes llargs a través d'una comissió parlamentària específica.
 14. **Igualtat en la llibertat d'informació.** Cal garantir tant l'accés a la informació necessària perquè els ciutadans formin les seves preferències, com intentar que aquest accés sigui equitatiu i igual entre els diferents agents socials i els propis ciutadans. Això implica forçar als governants a revelar la informació que usen per prendre les seves decisions, sempre que no posin en perill la seguretat del sistema de govern; tanmateix, la càrrega de la prova per a la retenció d'informació sempre estaria recauria en l'actor polític.
 15. **Targeta groga.** Advertències polítiques explícites dels governs municipals, locals i regionals al nivells de govern superiors quan estimin que els seus drets formals o informals estan sent vulnerats per projectes de llei de nivells governamentals superiors; això permetria qüestionar aquestes infraccions, sense iniciar processos legalistes d'apel·lació a un tribunal superior (prolongats i de resultat incert, la resolució dels quals sovint es dona després que les lleis hagin estat aprovades). La targeta groga tindria l'efecte de suspendre l'acció immediata fins que es proporcionin justificacions addicionals i avaluacions sota el principi de subsidiarietat o es resolgui el litigi en unes comissions especials. I vice-versa: òrgans legislatius de més alt nivell podrien tenir el dret d'emetre advertències explícites quan els nivells inferiors violessin compromisos majors.
 16. **Incompatibilitat dels mandats i càrrecs.** És convenient dibuixar línies clares competencials i incompatibilitats, tant personals com institucionals, entre els diversos nivells de govern. Els ciutadans han de poder saber, abans d'emetre el vot, qui els representarà en cada cos legislatiu.
 17. **Legislació marc.** La legislació centralitzada ha de ser únicament de caràcter marc+establint els objectius genèrics, garantint el principi de subsidiarietat i respectant al màxim l'autonomia de les unitats de nivell inferior per solucions adaptades a les seves circumstàncies específiques.
 18. **Pressupost participatiu dels ciutadans.** Sota diverses fórmules (garantint la igualtat i representativitat), es podria canalitzar la participació dels ciutadans per definir la distribució de projectes d'inversió d'una part del pressupost municipal després d'un procés de deliberació transparent i obert. Aquest mecanisme pot canviar molt amb l'escala política en la qual s'apliqui, però es poden estudiar maneres d'implementar aquest mecanisme a nivell regional, nacional o supranacional.
 19. **Assemblea dels Ciutadans.** Consell organitzar a partir d'una mostra seleccionada a l'atzar de tota la ciutadania amb l'edat elegible i el doble de gran que un parlament, seguint l'actual sistema de

districtes electorals. Assemblea de Ciutadans ha de ser considerada com un "comitè plenari" autoritzada pel parlament elegit per ajudar amb la revisió legislativa. L'Assemblea, amb assistents legislatius i amb un pressupost per a cada membre, es reuniria un cop l'any durant un mes per revisar aquells projectes de llei aprovats pel parlament per als quals com a mínim un terç dels diputats sol·licitaren la suspensió d'execució. L'Assemblea de Ciutadans, després d'un procés deliberatiu, s'ha de pronunciar per majoria simple sobre cadascun dels projectes analitzats; si aquests són rebutjats, les lleis no poden prosperar en el parlament.

20. **Llindars de variables per a l'elecció.** Limitar els mandats legislatius no sembla convenient: la política contemporània requereix experiència professional que es pot adquirir només a través del propi exercici de la política. Tanmateix, això redueix el grau d'innovació i reemplaçament dels líders democràtics. Un sistema de llindars mòbils funcionaria incrementar progressivament (després de la segona legislatura) el percentatge de vots per ser reelegit al càrrec.
21. **La democràcia interna del partits.** Malgrat els partits han de tenir l'autonomia per determinar qui accepten com a membres i com es governen a sí mateixos, es pot promoure que intentin atraure votants fora del seu nucli bàsic i establir processos democràtics interns a través d'opinions i premis (major accés als mitjans de comunicació, etc.) o redistribuir part dels fons de finançament als partits en funció d'aquests principis.
22. **Bons ciutadans per al finançament d'organitzacions de la societat civil.** Un font alternativa de finançament per a organitzacions de la societat civil, com a complement o en substitució de les contribucions públiques directes, es podria vehicular a través d'un sistema de bons que els ciutadans distribuïren anualment a través de la declaració de la renda a aquelles associacions d'interès i moviments socials amb un estatus semipúblic. A més d'altres avantatges vinculades a una major igualtat, els bons no només facilitarien la reflexió dels ciutadans sobre la naturalesa dels seus interessos, sinó que les associacions tindrien més incentius per a la rendició de comptes.
23. **Bons de finançament per als partits polítics.** Per incrementar la receptivitat dels partits a la ciutadania, es podria crear un sistema de bons per distribuir part dels fons públics als partits (l'altra part quedaria definida segons els resultats a les eleccions, com a mínim en un inici). L'assignació es faria en una segona votació per distribuir una quantitat fixa de diners als partits elegits pel ciutadà (aquests podrien dividir el seu bon entre diferents opcions polítiques, més enllà dels càlculs i decisions que hagin fet a nivell de vot, o reservar els diners per a opcions futures si no està satisfet amb l'actuació dels diferents partits en aquell moment).
24. **Referèndums i Iniciatives Ciutadanes.** Es recomana incloure mecanismes de democràcia directa a nivell supranacional i europeu (sobre una estructura de nivell local). La UE hauria d'anar més enllà del Dret de Petició i incloure tant una iniciativa europea com un referèndum europeu, amb major caràcter vinculant i no només consultiu. Es podrien estudiar dissenys de doble majoria (una basada en el criteri numèric i l'altre en criteris negociats sensibles a la variació en la mida del condomini polític en qüestió). Tant la redacció i posterior aprovació de les consultes populars han d'estar subjectes a revisió judicial pels tribunals constitucionals nacionals i, en el cas d'eventuals referèndums de la UE, pel Tribunal de Justícia Europeu.
25. **Suport electrònic per candidats i parlaments ("vot intel·ligent").** Un major desenvolupament de sistemes electrònics permetria als ciutadans participar d'una manera més activa durant les campanyes electorals: per exemple, qüestionaris online de preguntes als candidats (que permetria als candidats donar a conèixer els seus posicionaments sobre temes que interessin als ciutadans i a aquests darrers, veure quins partits i/o candidats s'alineen amb les seves preferències); els propis candidats haurien d'omplir també aquests perfils virtuals. D'altres sistemes electrònics podrien permetre un major accés a la informació dels candidats, però també sobre el perfil polític del votant, l'historial de votació anterior (si correspon), etc.
26. **Sistemes de deliberació en línia i monitoratge electrònic.** Durant la legislatura, s'haurien de configurar plataformes online per monitoritzar les votacions nominals de tots els òrgans de representació. Els ciutadans podrien d'aquesta manera avaluar el comportament polític dels seus representants durant el seu mandat, alhora que fer simulacions de vot en lleis anteriors si ells haguessin estat elegits representants (per tal de produir un perfil virtual per contrastar-lo amb els representants reals). Aquests sistemes també poden fomentar la deliberació política entre els ciutadans.
27. **Vot electrònic i postal.** El vot electrònic (així com el vot postal a distància) es pot instaurar amb les suficients garanties democràtiques. Aquesta possibilitat dona més opció als ciutadans a reflexionar (per exemple incloent aplicacions deliberatives en les pàgines virtuals electorals) i més flexibilitat per votar, quelcom que incrementa les taxes de participació.

28. Agent per a la promoció de la reforma democràtica. El Consell d'Europa hauria d'encapçalat els processos de millora de la qualitat de la democràcia. Això implica la creació d'un òrgan permanent d'experts (acadèmics de diverses disciplines, polítics amb experiència en els diferents nivells de govern i actors de la societat civil), que supervisaria la naturalesa i el ritme de reformes, avaluant les seves conseqüències i, si s'escau, advocant per la seva rectificació o extensió a d'altres governs o països. Aquest òrgan podria emetre **targetes taronges**, amb recomanacions de millora, o **targetes vermelles**, amb d'altres conseqüències per als estats incomplidors.