

Documento de posición No. 11

Reconsiderar y rediseñar Europa

Propuestas para una refundación de la UE

Traducción del
„Positionspapier Nr. 11: Europa neu denken und gestalten“
(del 22 de junio de 2016)
Version 1.2

Grupo de trabajo Europa y el mundo
(Arbeitskreis Europa und Welt)
stefan.padberg@mehr-demokratie.de

Adoptada por la asamblea general el 6 de junio de 2016

Tabla de contenidos

| | |
|---|-----------|
| Preámbulo..... | 3 |
| Una nueva Europa - democrática, mínima, descentralizada..... | 4 |
| 1. Pilar: Una constitución de la UE aprobada por los ciudadanos..... | 4 |
| a) Constitución como “fundamento” para la nueva Unión Europea..... | 4 |
| b) Convención ciudadana como “constructor” de la nueva Unión Europea..... | 4 |
| 2. Pilar: Instituciones legitimadas democráticamente..... | 5 |
| a) Parlamento de la UE..... | 6 |
| b) Senado Europeo en vez del Consejo de Gobiernos..... | 6 |
| c) Consejo Colegiado de la UE en vez de la Comisión de la UE..... | 6 |
| 3. Pilar: Establecer la Democracia Directa..... | 7 |
| a) Iniciativa ciudadana..... | 7 |
| b) Referéndum ciudadano..... | 7 |
| c) Doble mayoría..... | 8 |
| 4. Pilar: Descentralización y regionalización..... | 8 |
| a) Una estructura institucional de su propio tipo..... | 8 |
| b) Catálogo de competencias..... | 8 |
| c) Impuestos y finanzas..... | 8 |
| d) Cooperación voluntaria y retirada de la UE..... | 9 |
| Otras cuestiones..... | 10 |

Preámbulo

La UE se encuentra en una encrucijada. Su previo desarrollo, que comenzaba con unos tratados interestatales y se centraba principalmente en la unificación de las condiciones económicas, generó una Europa burocrática y tecnocrática en la que muchos ciudadanos no se sienten como en casa. El intento de hacer retroceder el nacionalismo que divide a la gente en Europa mediante la cesión gradual del poder de los estados nacionales a la UE (“una unión cada vez más estrecha”) se encontró obviamente en un callejón sin salida. Cuando la UE es cada vez menos capaz de solucionar de manera buena los problemas apremiantes en el nivel europeo, existe la amenaza de una renacionalización de la política en la UE y de una creciente insignificancia de las instituciones europeas.

No parece que los gobiernos de la UE actualmente den impulsos para eliminar los problemas básicos en la estructura de la UE. Más bien al contrario. Por lo cual hay que escoger otro camino.

En los últimos 20 años, Mehr Demokratie (“Más Democracia”, organización no lucrativa) en reiteradas ocasiones ha indicado en el déficit de la democracia en la estructura de las instituciones de la UE. Nuestra asociación ha jugado un papel importante en que hoy por lo menos exista el instrumento de la **Iniciativa Ciudadana Europea** con ayuda del cual los ciudadanos puedan expresarse en el nivel de la UE. Muchas organizaciones de la sociedad civil ya han utilizado este instrumento. Esto significa que los ciudadanos de Europa quieren tener derecho a participar en las decisiones.

Una UE legitimada democráticamente requiere una constitución aprobada por los ciudadanos en una votación inicial de toda Europa. A este respecto, es necesario convocar una convención constitucional en la que podrán participar los ciudadanos. En los últimos años Mehr Demokratie ha intentado reforzar el derecho de tomar parte en las decisiones con múltiples recursos de inconstitucionalidad aquí en Alemania, y apoyando los referendos en Irlanda, Francia y los Países Bajos.

Con este memorándum Mehr Demokratie quiere ilustrar cómo se puede imaginar una UE democrática y una Europa democrática en general. Con ello, esperamos dar un fuerte impulso para iniciar el debate tan necesario sobre el futuro de la UE.

Una nueva Europa - democrática, mínima, descentralizada

Nosotros, los ciudadanos de Europa, más allá de muchas controversias en los intereses que pueden existir entre nosotros en la vida cotidiana, tenemos un gran número de tareas y problemas en común. Por eso queremos poder buscar juntos soluciones y ayudarnos mutuamente. Todos nosotros vivimos en una casa, nuestra “casa europea”. Por consiguiente, tenemos que ponernos de acuerdo en un plan de construcción de esta casa. Este plan representa las reglas del juego, los principios y los valores según los cuales debe funcionar la democracia en el nivel europeo.

Entendemos que actualmente la UE es una entidad única a nivel mundial. Esta es la única entidad transnacional con competencia legislativa. No había prototipos para el desarrollo de la democracia europea, así como no hay prototipos para su desarrollo posterior. Debemos ser creativos y idear algo totalmente nuevo, del mismo modo que hace 200 años fue inventado el estado nacional.

Una refundación de la UE tendrá éxito sólo si se distingue claramente del previo camino. Para eso necesitamos un debate sobre la redistribución del poder entre los cuatro niveles políticos (comunidades, regiones, estados nacionales, la UE). El objetivo consistirá en delegar más competencias a los niveles cercanos a la gente. Las obligaciones recaerán no sólo en la UE sino también en los estados nacionales. Además, el poder en el nivel de la UE debe legitimarse más que antes. Por lo cual, proponemos los siguientes pilares para nuestra casa europea:

1. Pilar: Una constitución de la UE aprobada por los ciudadanos

La complejidad, cantidad y frecuencia de tomar decisiones en el nivel de la UE, unas decisiones que influyen considerablemente en la vida de cada uno de nosotros, requieren que el poder político en el nivel de la UE sea legitimizado mejor en el marco de una constitución de la UE.

a) Constitución como “fundamento” para la nueva Unión Europea

La unificación de Europa debe realizarse a base de principios comunes formulados habitualmente en una constitución. La Constitución se basará en los principios universales de derechos humanos, la libertad y la democracia, el estado de derecho y la separación de poderes. La Carta de Derechos Fundamentales de la UE debe formar parte de la nueva constitución. Esta constitución establece otro nivel político. Pero los estados miembros no perderán su soberanía internacional de este modo.

b) Convención ciudadana como “constructor” de la nueva Unión Europea

La nueva Europa es más que la unión de los gobiernos que se muestran extremadamente reticentes a ceder su poder. La nueva UE presupone una movilización política masiva de los ciudadanos, la sociedad civil, los partidos y parlamentos, así como un amplio debate político en el que deben participar muchos

ciudadanos.

El objetivo de esta movilización consistirá en convocar una convención constitucional elegida directamente, convocada por los ciudadanos de la UE - es decir una Convención ciudadana. Una convención elegida directamente tendrá el mayor poder para superar las dudas y los bloqueos por parte de las fuerzas políticas diversas y para crear una verdadera constitución europea. El resultado se presentará en una votación a escala europea al soberano, es decir a los ciudadanos.

El proceso constitucional debe ser transparente y estar diseñado mediante los medios digitales. El proyecto de constitución puede contener también unas alternativas de votación. Así, las cuestiones controvertidas no tendrían que decidirse definitivamente en la convención constitucional, sino que podrían presentarse a los ciudadanos de Europa como alternativas a la decisión final. Hemos elaborado más detalles en nuestro documento de posición sobre la convención constitucional¹.

Los ciudadanos tendrán la última palabra en la votación inicial a escala europea, en la cual el proyecto de la constitución debe ser aprobado o rechazado por la mayoría de los votos. Además de una mayoría europea de los votantes debe haber una mayoría especialmente cualificada de todos los Estados para aprobar la constitución. Por ejemplo, una mayoría de dos tercios, tres cuartos o cuatro quintos de los Estados sería concebible. El monto de esta mayoría se determina sopesando la "legitimidad" y la "viabilidad".

Si no se ha alcanzado esta doble mayoría, se rechaza la constitución, y necesita ser reconsultada y renegociada. Si se ha alcanzado la doble mayoría, la constitución entra en vigor para todos los países. Después, los países sin mayoría deben decidir si harán uso del derecho de retirada previsto por la constitución y establecer otras relaciones contractuales con la UE.

Todo el proceso de la convención debe haber sido acordado de antemano en un tratado de convención entre todos los Estados participantes.

2. Pilar: Instituciones legitimadas democráticamente

Una entidad tan grande y estructurada finamente como la UE requiere una estructura del poder bien considerada y equilibrada. En nuestra opinión, las soluciones clásicas del "sistema presidencial" y del "parlamentarismo", que están establecidas en una u otra forma en los estados miembros, no pueden transferirse al nivel de la UE.

El poder de un jefe de Estado elegido directamente es un argumento contra un sistema presidencial como en los EE.UU. donde el jefe de Estado puede actuar

¹ Para ver el documento de posición "Für einen europäischen Bürgerkonvent" visite: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen15_Konventsvorschlag.pdf

como si fuera “rey a tiempo”. Los bloqueos del poder entre el parlamento y el presidente es otro precio que debemos estar preparados para pagar bajo este sistema.

Aunque también consideramos inapropiado el sistema parlamentario con un gobierno mayoritario elegido por el parlamento. Existe el riesgo de que los gobiernos nacionales se opongan al gobierno europeo, lo que llevará a los conflictos entre la mayoría y la oposición a lo largo de las fronteras nacionales o entre las regiones, por ejemplo, entre Europa meridional y oriental o entre los viejos y nuevos estados miembros de la UE. Por estas razones nuestra siguiente propuesta se centrará en el modelo de Suiza, el único estado del mundo sin “gobierno real” (Nassim Taleb) en el cual existe la interrelación clara, directa y perceptible por cada ciudadano entre el soberano y las comunidades, cantones y estado federativo.

a) Parlamento de la UE

El punto de partida de nuestras reflexiones representa el parlamento de la UE de hoy. Es la institución más legitimizada en la UE. Nos agrada el carácter bastante abierto de las negociaciones que no pueden ser falsificadas por la pregunta: “Estás a favor o en contra del gobierno?” Es esencial que este pueda perdurar. Por otra parte, consideramos que es indispensable que el parlamento de la UE reciba el derecho de iniciativa en el procedimiento legislativo y el derecho exclusivo presupuestario.

b) Senado Europeo en vez del Consejo de Gobiernos

Además, la nueva UE, al igual que todos los estados federales, necesita una segunda cámara parlamentaria que sirva para la representación de los estados para que los estados miembros más pequeños con menor población no queden marginados por parte de los estados mayores. Los miembros de esta cámara no serán los representantes de los gobiernos nacionales como es la situación en el Consejo Federal de Alemania o la Unión Europea actual, ya que es una mezcla del poder ejecutivo y legislativo. Estos representantes frecuentemente actúan ante todo desde la perspectiva de sus gobiernos nacionales que piensan pasar las próximas elecciones y sólo después consideran las soluciones apropiadas para la población de Europa en total.

En consecuencia, proponemos que la segunda cámara de los estados tenga forma de un senado europeo que estará integrado por los representantes (senadores) nacionales o regionales elegidos directamente.

c) Consejo Colegiado de la UE en vez de la Comisión de la UE

En vez de la comisión actual cuyos miembros son delegados por los gobiernos nacionales, la cima del poder ejecutivo de la Unión como órgano de administración de Europa pertenecerá al Consejo Colegiado formado según el modelo del Consejo Federal de Suiza.

Dado que en Europa es importante presentar no sólo diferentes orientaciones políticas sino la diversidad de los pueblos, regiones y tradiciones, nos parece inapropiado establecer un gobierno mayoritario que polarice la opinión pública.

Según el modelo de Suiza, el Consejo Colegiado debe ser elegido en una sesión conjunta del parlamento y senado (la Sesión Europea) para cuatro años. Las fracciones, dependiendo de su tamaño, propondrán los candidatos al Consejo Colegiado - esto puede imaginarse de forma similar a la composición de las comisiones parlamentarias. El Consejo Colegiado adopta decisiones en su conjunto, pero al mismo tiempo sus miembros individuales son responsables por una esfera especializada (como en un ministerio). El presidio debe cambiar anualmente por decisión de la Sesión Europea.

3. Pilar: Establecer la Democracia Directa

Abogamos por la Iniciativa ciudadana y el Referéndum ciudadano en el nivel de la UE. Queremos que estos derechos formen parte de la nueva constitución. Confiamos en que especialmente la Democracia Directa es aquel factor importante que impida el aislamiento del nivel político europeo del resto de la comunidad y su burocratización.

a) Iniciativa ciudadana

Los ciudadanos deben poder incluir sus temas en la agenda política de la UE. En caso de que estos temas no encuentren resonancia entre las instituciones de la UE, los ciudadanos deben tener la posibilidad de someterlos a votación ciudadana. Con este fin, la Iniciativa Ciudadana Europea debe desarrollarse hasta convertirse en una plena Legislación Ciudadana de la UE que dará a los iniciadores el derecho de celebrar una votación ciudadana en el nivel de la UE si el parlamento rechaza su iniciativa ciudadana. En nuestro documento de posición “Mehr Demokratie in Europa” hemos descrito cómo podría desarrollarse esta Legislación Ciudadana².

b) Referéndum ciudadano

Los ciudadanos deben poder tener la última palabra en el procedimiento legislativo. Si un número mínimo de los ciudadanos requiera la celebración de un “Referéndum Ciudadano Facultativo de la UE”, la ley aprobada por el parlamento europeo debe someterse a votación popular. Solo en caso de que los ciudadanos se decidan a favor de la ley en esta votación, esta ley entrará en vigor. También un tercio de los Estados deben tener tal posibilidad. Las enmiendas a la constitución deben someterse obligatoriamente a una votación ciudadana (el así llamado “Referéndum Ciudadano Obligatorio de la UE”).

² Para ver el documento de posición “Mehr Demokratie in Europa”, visite el sitio web: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen06_Mehr_Demokratie_in_EU.pdf

c) Doble mayoría

El principio de doble mayoría debe aplicarse a los referendos ciudadanos al nivel de la UE. Eso quiere decir que tanto la mayoría entre los votantes como la mayoría de cualificación especial entre los Estados debe ser alcanzada para que el referéndum ciudadano o la votación ciudadana pueda entrar en vigor.

4. Pilar: Descentralización y regionalización

Una entidad tan grande como la UE, formada por más de 30 pueblos, por casi tantos estados miembros, un sinnúmero de regiones con diferentes idiomas, dialectos y culturas, debe ser lo más descentralizada posible.

a) Una estructura institucional de su propio tipo

La nueva Europa puede no ser un estado nacional. La descentralización como principio básico de construir un estado significa para nosotros que las competencias deben ser establecidas en los niveles donde podrán ser desarrolladas y realizadas de manera óptima. En el estado nacional clásico el poder es centralizado principalmente en el nivel superior y se transfiere de mala gana a los niveles inferiores.

Una Europa común debe ser una entidad de su propio tipo, que se base sistemáticamente en los ciudadanos y tenga una estructura descentralizada. Por eso Suiza es más probable que sirva de modelo, pero también la democracia municipal en Escandinavia.

Abogamos, pues, por que las comunas y regiones / países federales reciban un fortalecimiento y que las competencias se asignen al nivel más inferior posible. Los mejores ejemplos en ese caso son las estructuras en Dinamarca y Suecia donde las comunas adoptan la mayoría de las decisiones políticas. Los ciudadanos deben recibir la posibilidad de regular las decisiones acerca de las cuestiones esenciales de la vida en el nivel local y en intercambio común.

b) Catálogo de competencias

Las competencias en el nivel de la UE deben ser establecidas en un **Catálogo de competencias** en el marco de la Constitución. Debe ser más fácil cambiar la estructura de las competencias comparando con lo de ahora. Hay que evitar “las competencias mixtas” (según artículo 4 del TFUE) en la medida de lo posible para que durante las elecciones los electores sepan quién es responsable de qué política. Por eso consideramos que, en el marco de una constitución, el nivel de la UE hay que asignarla unas competencias escasas, pero que estas sean lo más amplias posible.

c) Impuestos y finanzas

La descentralización significa también que cada nivel debe tener sus propios ingresos y la posibilidad de administrarlos. En vez de los numerosos programas de apoyo de la UE que llevan a que la UE interfiere en todas las cuestiones mediante

sus directivas, hay que iniciar gradualmente el mecanismo de la compensación financiera, tal como lo tienen los estados nacionales entre las regiones (países federales) y las comunas. Este sistema permitirá decidir cómo gastar los fondos fiscales en los parlamentos comunales, regionales o nacionales de un modo autónomo y democrático. Al mismo tiempo, consideramos que es necesario transferir la compensación financiera vertical de la UE directamente a las regiones, lo que las fortalecerá considerablemente frente a los estados nacionales. Esto sólo será posible, por supuesto, a condición de que las regiones tengan su propio parlamento con el poder de decidir acerca del uso de los fondos.

d) Cooperación voluntaria y retirada de la UE

Cada vez mayor cooperación entre los estados europeos debe basarse en el principio de la voluntariedad. Eso quiere decir que en ciertas áreas debe ser posible la política conjunta en la que sólo una parte de los estados miembros tomará parte. En este caso, durante la votación en el parlamento de la UE solamente los delegados de los estados que cooperaron en las cuestiones sometidas a votación (por ejemplo, si se trata de Euro o la zona Schengen) tendrán el derecho de votar. El resto de los delegados tendrán sólo la función consultiva.

Los estados miembros siempre deben tener derecho de retirarse de la nueva UE si la mayoría de los ciudadanos lo demande en el referéndum. Desde una perspectiva democrática, los tratados o constituciones sin derecho a la retirada son indeseables.

Nuestra visión de la descentralización consiste, además, en que cada unidad administrativa (municipio, distrito, región, país) tiene derecho a separarse de una unidad administrativa superior mediante votación ciudadana y referéndum y, si es solicitado, a fusionarse con otra unidad administrativa.

Otras cuestiones

Nuestro documento de posición se centra principalmente en tales cuestiones como la democracia, el estado de derecho y la distribución del poder cuando se trata de controlar el poder estatal y político. No obstante, el desarrollo de las instituciones destinadas a los ciudadanos en el nivel europeo debe realizarse tomando en consideración también otros aspectos y centros de poder problemáticos de la sociedad, a saber:

- Alta comercialización en la industria editorial y en los medios de comunicación en general, así como la legislación restrictiva en los medios de comunicación, amenazan con limitar la libertad de prensa;
- El abuso creciente del poder por parte de los gobiernos en materia de justicia, tal como se observa en Polonia y Hungría;
- Un enorme impacto y un poder desproporcionadamente grande de entidades comerciales en el escenario internacional (“global player”) que pueden influir considerablemente en la legislación a su favor, así que la igualdad social en nuestras comunidades ya no funciona y empobrece cada vez mayor número de personas;
- El poder de los bancos e inversores en el escenario internacional: actualmente pueden hacer que hasta los gobiernos de grandes estados adopten decisiones ventajosas para ellos mismos;
- Creciente diferencia entre el Norte más rico y el Sur más pobre de la UE, agravada por algunos defectos de construcción del Euro,
- El papel de la UE en la política comercial internacional y los tratados internacionales, tales como: ATCI (La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión) y AIEC (El Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio)³.

En estas y semejantes cuestiones el orden constitucional en Europa debe determinar y establecer los límites en los cuales podrá desarrollarse la política en el nivel europeo. Nuestra organización y, en particular, el grupo de trabajo “Europa y el mundo”, examina estas cuestiones con más frecuencia. En este aspecto nos importa en primer lugar la visión acerca de: “¿Cómo es posible asegurar el impacto de los ciudadanos en la política en este contexto?” El estado del debate pronto se hará público.

3 Para ver el documento sobre la democratización de los tratados comerciales sometido a debate, visite el sitio web: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/demokratisierung_handelsvertraege.pdf