

La Constitució Europea: el repte de la democràcia postestatal

FRANCESC MORATA

La construcció europea és un procés que va néixer als anys cinquanta del darrer segle amb l'objectiu de garantir la pau, l'estabilitat i el progrés econòmic i social. L'originalitat d'aquest procés rau en la creació d'unes institucions comunes i d'un dret que s'imposa, per primera vegada, al dels estats. Tanmateix, la integració europea no respon a un projecte polític predefinit, sinó a la creació d'una dinàmica que, a partir de la interdependència de les economies, generi també una interdependència política que vagi enfortint els interessos comuns. Això explica que els estats hagin anat transferint dosis creixents de poder a les institucions comunitàries per tal de fer front a problemes que es podien gestionar millor conjuntament. Aquestes institucions reflecteixen les dues "ànimes" que conviuen en el projecte europeu: la dels estats, que encarnen el Consell de Ministres (ministres nacionals actuant com a legisladors europeus) i el Consell Europeu (directori dels governs); i la comunitària, representada per la Comissió, dotada del poder d'iniciativa, el Parlament Europeu (colegislador amb el Consell de Ministres) i el Tribunal de Justícia, encarregat de fer respectar les normes dels tractats. Aquesta combinació ha donat lloc a una nova entitat política, superadora dels estats, en la qual la negociació i els equilibris entre els interessos econòmics, polítics, ideo-



lògics i territorials juguen un paper essencial. La recerca permanent del consens i no la imposició dels uns sobre els altres és, sens dubte, la principal característica de la Unió Europea (UE). Això ha permès el desplegament d'un nombre impressionant de polítiques que, des de la regulació del mercat fins a la política exterior, passant per la moneda, l'agricultura o el medi ambient, abasten la major part dels àmbits d'intervenció pública.

L'Europa comunitària es va veure fortament sacsejada, l'any 1989, arran de la caiguda del Mur de Berlín que

va posar fi a la divisió del món en dos blocs, basada en la pròpia divisió d'Europa després de la Segona Guerra Mundial. Això va comportar l'inici d'un procés de canvis accelerats. El nombre d'estats membres ha passat de 12 a 25, als quals cal afegir Bulgària i Romania que, si res no canvia, entraran el 2007, i Croàcia i Turquia que ja són a la llista d'espera. Durant aquest període, a banda de la creació de la moneda única, també s'han anat succeint les reformes institucionals, com la que va portar a la creació de la UE (Maastricht, 1991) com a suma de la Comunitat Europea, la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC) i la Cooperació en els temes de Justícia i Interior (CAJI). Tanmateix, en els dos nous àmbits les decisions es prenen per unanimitat (intergovernamentalisme). Més tard, es van aprovar els tractats de Maastricht (1991), d'Àmsterdam (1996) i de Niça (2000). Ara ens trobem en la última etapa d'aquest procés de reformes en la qual la prioritat és endreçar la casa comuna per tal d'afrontar el futur amb les mínimes garanties d'èxit.

EL REPARTIMENT DEL PODER VA SER CONFLICTIU. ARA, EL VOT DELS ESTATS ES REPARTEIX EN FUNCIÓ D'UN SISTEMA QUE AFAVOREIX ELS MÉS PETITS EN DETRIMENT DEL PRINCIPI DEMOCRÀTIC

El projecte de Constitució expressa aquest objectiu després dels successius intents dels anys noranta, que no van ser capaços de donar una resposta satisfactòria als tres reptes bàsics que se li plantejaven a la Unió: les reformes institucionals necessàries per tal de gestionar eficaçment l'impacte de la gran ampliació a deu nous estats membres, la definició de les responsabilitats europees en el món global i l'acostament de la Unió als ciutadans. Tenint en compte, aquests elements, tot seguit analitzarem les novetats que aporta el projecte de Constitució Europea començant pel procés que l'ha feta possible.

L'OBRA DE LA CONVENCIO EUROPEA

El projecte de Constitució és, bàsicament, el fruit dels treballs que va dur a terme la Convenció Europea des del febrer de 2002 fins al juny del 2003. Per què una Convenció? El punt de partida és el fracàs de la Cimera de Niça,

de desembre de 2000, que va donar lloc al tractat del mateix nom. Niça va evidenciar l'esgotament del model intergovernamental de reforma dels tractats, la manca d'idees i de lideratge polític per dotar l'Europa unificada d'un projecte funcional i democràtic, imprescindible per tal de gestionar un conjunt heterogeni de prop de 470 milions d'habitants, exercint les seves responsabilitats en un món cada vegada més interdependent.

Això explica que la "Declaració final" del tractat parlés de la conveniència de posar en marxa "un procés de reflexió basat en la necessitat de millorar i supervisar permanentment la legitimitat democràtica i la transparència de la Unió i de les seves institucions, per tal d'acostar-les als ciutadans dels estats membres". Per això, hom apel·lava a "un ampli debat amb totes les parts interessades", inclosos els representants dels parlaments nacionals i del conjunt de l'opinió pública, associant-hi també els estats candidats. Aquest debat havia de girar essencialment al voltant de quatre temes clau:

- la delimitació de les competències entre la Unió Europea i els estats membres, tenint en compte el principi de subsidiarietat;
- l'estatut que calia donar a la carta europea de drets fonamentals, aprovada a Niça, tot i que sense efectes jurídics;
- la simplificació dels tractats per tal de fer-los més comprensibles, i
- la funció dels parlaments nacionals en l'arquitectura europea.

Un any més tard, la Declaració de Laeken (Bèlgica) va precisar més els termes del debat sota forma de preguntes concretes que abastaven el repartiment de les competències, el paper dels parlaments nacionals i de les regions, la simplificació del procés legislatiu, la transparència i la responsabilitat de les institucions, la definició dels drets fonamentals de la ciutadania o la cooperació en Política Exterior i de Defensa i en els afers de Justícia i Interior. Com a conseqüència d'això, s'apuntava, fins i tot, la possibilitat d'establir una "Constitució per als ciutadans europeus"¹.

La tasca fou encomanada, en primera instància, a una Convenció Europea, concebuda com un fòrum de debat que, al cap de gairebé 18 mesos, d'atorgar-se el paper d'assemblea constituent, va engendrar una "Constitució per Europa"². Tanmateix, l'última paraula se la van reservar, una vegada més, els governs, a través d'una

Conferència Intergovernamental, de la qual va sortir el projecte definitiu, amb algunes rebaixes substancials en relació a la proposta inicial, sense arribar, però, a desvirtuar-la.

Per comprendre fins a quin punt el canvi de mètode va condicionar positivament el procés, cal destacar la representativitat de la Convenció, en la qual els parlamentaris europeus i dels estats membres, àdhuc els candidats, formaven el grup majoritari en front dels governs, de la Comissió Europea i d'altres institucions³. També cal remarcar la transparència que va presidir els treballs: les sessions van ser sempre públiques i tots els documents eren directament accessibles a través de la web de la Convenció, la qual cosa va facilitar el seguiment per part dels mitjans de comunicació i dels ciutadans interessats. El resultat fou un text, adoptat per consens, que no contemplava opcions diferents pels temes més conflictius. La darrera paraula corresponia, doncs, al governs.

Tot i que la influència dels governs ha estat innegable, cal tenir en compte que, per primera vegada, no han

estat els únics protagonistes i que s'han hagut de pronunciar sobre un text tancat elaborat majoritàriament per representants del Parlament Europeu i dels diferents parlaments nacionals. Per tant, a l'hora de la veritat, el marge de maniobra era força reduït i el risc de fracàs massa gran. Amb quins criteris podem avaluar el resultat final? Doncs a partir del grau d'assoliment dels principals objectius que es proposaven: dotar la UE de més democràcia, eficàcia i transparència.

QUÈ APORTA EL PROJECTE DE CONSTITUCIÓ ?

La legitimitat democràtica de la UE depèn en gran part dels poders atribuïts al Parlament Europeu (PE) com a expressió de la sobirania popular europea. Tanmateix, no cal oblidar que, fins ara, aquest Parlament no elegia directament el president de la Comissió, sinó que el ratifica o rebutja. Les dues alternatives que va debatre la Convenció varen ser la investidura directa del president pel PE o la seva designació pels estats, per majoria qualificada (ara per unanimitat), d'acord amb el resultat de les eleccions i la seva posterior ratificació parlamentària. Aquesta fou la fórmula escollida, acceptada més



tard pels governs, amb l'objectiu de preservar el poder d'iniciativa legislativa de què disposa, en exclusiva, la Comissió. A més a més, el Parlament esdevé el colegislador de la Unió, a tots els efectes, quan el Consell de Ministres decideix per majoria qualificada. La unanimitat i, per tant, l'exclusió del Parlament, queda ara circumscrita a la PESG, a la cooperació en matèria penal, a la fiscalitat i a la regulació de la Seguretat Social (per imposició britànica).

Una altra novetat institucional és la creació d'un president estable del Consell Europeu (elegit pels caps d'estat i de govern), que substitueix el sistema de les presidències semestrals i rotatives vigent en l'actualitat. De fet, en una Unió de 30 estats, la presidència semestral tindria molt poc sentit perquè tocava exercir-la cada 15 anys. La UE comptarà, doncs, amb dos presidents (del Consell i de la Comissió) que, per ser eficaços, s'hauran de complementar.

Tal com s'esperava, el repartiment del poder al si del Consell va ser el tema més conflictiu. Ara, el vot dels estats es reparteix en funció d'un sistema de ponderació

que afavoreix els estats més petits en detriment del principi democràtic. La Convenció va presentar una proposta basada en el principi de la doble majoria, d'estats i de població. Així, la suma dels vots havia de representar, com a mínim el 51% dels estats i el 60% de la població. Els governs espanyol i polonès van aprofitar la CIG para vetar la proposta, paralitzant momentàniament el projecte. Després de la victòria socialista a Espanya, el març de 2004, es va poder assolir un compromís consistent en augmentar els percentatges fins el 55% dels estats i el 65% de la població. En aquestes condicions, si els 4 estats més grans volen impedir una decisió hauran coalitzar-se per blocar-la. Inversament, les coalicions majoritàries hauran d'incloure un nombre d'estats més gran si tenim en compte que els petits predominen. A més a més, les sessions del Consell de Ministres, quan legisli, seran públiques.

Una altra de les novetats importants és la nova figura del ministre d'Exteriors europeu, que acumularà les funcions que avui tenen el Sr. Javier Solana, l'«alt representant per la PESG», i el comissari de Relacions Exteriors. El ministre europeu serà, doncs, la cara



visible de tota la política exterior i de seguretat, i formarà part, al mateix temps, de les dues institucions (el Consell i la Comissió). Aquesta duplicitat va ser la condició que van imposar els governs per tal d'unificar la política exterior. Val a dir també que, en matèria de defensa, el projecte obre la via perquè un nucli més reduït de països (8 com a mínim) puguin actuar si ho volen sense l'aprovació de la majoria. Per tant, malgrat la persistència de la unanimitat, aquests dos elements poden dotar la PESC de més efectivitat. A més a més, al disposar de personalitat jurídica, la Unió podrà actuar autònomament en l'àmbit internacional.

La subsidiarietat constitueix un dels avanços democràtics més importants de la Constitució. En molts casos, l'expansió de les competències europees s'ha anat produint sense consultar els seus titulars, els parlaments estatals i regionals, amb la qual cosa s'han anat afeblint els seus poders. Si el projecte s'aprova, l'aplicació del principi de subsidiarietat comportarà

distribució de les competències (exclusives de la Unió, compartides amb els estats i complementàries de les d'aquests) i de simplificar els instruments jurídics amb l'objectiu explícit d'acostar les institucions als ciutadans. A això hi contribueix, també, l'obligació de les institucions de la Unió i, en especial, de la Comissió de “mantenir un diàleg obert, transparent i regular amb les associacions representatives i la societat civil”. Així mateix, el projecte reconeix el dret dels ciutadans d'accedir a tots els documents de la Unió.

Tanmateix, l'avanç més important des del punt de vista de la ciutadania és la incorporació al tractat constitucional de la carta europea de drets fonamentals (part II), dotada de força jurídica. Hi trobem un conjunt de drets que formen part del patrimoni de valors que configuren la civilització europea i allò que aquesta propugna per la resta del món. La seva enumeració seria massa carregosa. N'hi haurà prou en esmentar, aquí, alguns exemples: el dret de formular peticions als

L'avanç més important des del punt de vista de la ciutadania és la incorporació al tractat de la carta de drets fonamentals

l'obligació de la Comissió de consultar-los en la fase de formulació de les propostes legislatives per tal que es pronunciïn sobre la conveniència o no de regular una determinada matèria en l'àmbit europeu. D'aquesta manera, els governs també hauran de donar comptes als parlaments de la seva actuació europea per tal d'evitar contradiccions.

Una altre aspecte que cal destacar és l'aposta de la Convenció, acceptada pels governs, a favor de crear formes de democràcia participativa per damunt dels estats. Dins del títol “La vida democràtica de la Unió” s'inclou, per primera vegada, la iniciativa popular europea, mitjançant la qual, un mínim d'un milió de ciutadans, pertanyents a “un nombre significatiu d'estats membres”, podran incitar la Comissió a presentar una proposta legislativa sobre un tema, la regulació del qual es consideri necessària pel desenvolupament de la Constitució. Aquesta innovació és paral·lela als esforços fets per tal de clarificar la

Parlament Europeu i al Defensor del Poble; la dignitat humana i el dret a la vida; la llibertat de pensament, de consciència i de religió; el dret d'asil; la diversitat cultural, religiosa i lingüística; la igualtat home-dona; els drets dels nens i dels ancians; la protecció en cas d'acomiadament injustificat; la seguretat i els ajuts socials; i la protecció del medi ambient.

Pel que fa al reconeixement de les regions o de les nacions sense estat, el projecte no entra en el fons d'una qüestió que afecta particularment a alguns dels estats, com ara Espanya, Bèlgica, Alemanya o Itàlia. En tot cas, a banda del principi de subsidiarietat, ja comentat, es reconeix el principi de l'autonomia regional i local, la protecció de les minories nacionals i de la diversitat lingüística i cultural. També deixa la porta oberta a la utilització de les llengües no estatals a la UE.

L'actual Comitè de les Regions, ens consulti de les altres institucions, integrat per les regions i els ens

locals, només podrà estar format per representants amb un mandat democràtic i estarà facultat per presentar recursos davant del Tribunal de Justícia per incompliment del principi de subsidiarietat.

CONCLUSIONS

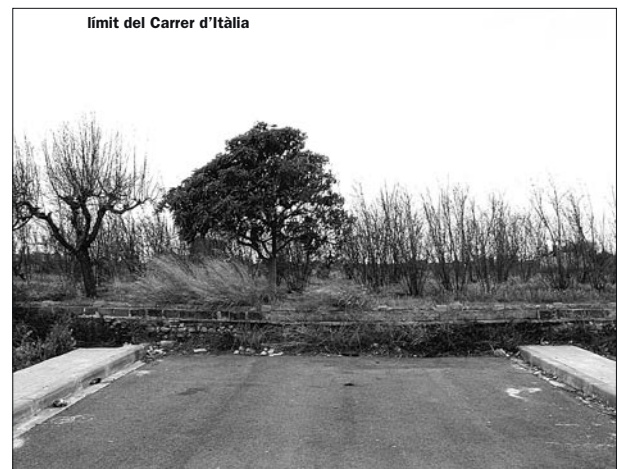
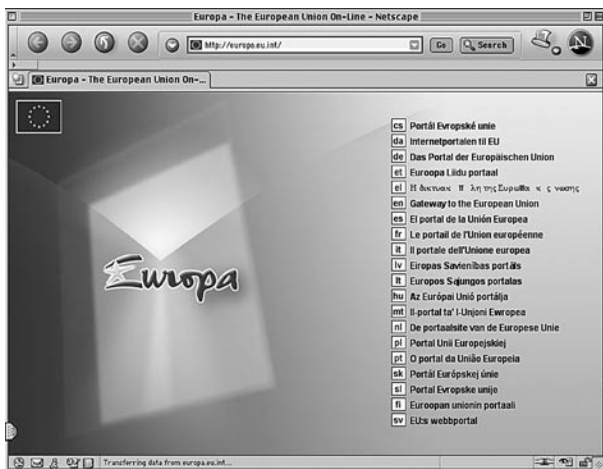
Al començament del segle XXI, la UE encara el repte de la transformació amb l'objectiu de reforçar la seva unitat política, preservant al mateix temps la diversitat que la caracteritza. Això comporta la necessitat de reformar el peculiar sistema de governar que s'ha anat desenvolupant d'ençà dels anys cinquanta a partir de l'equilibri, no sempre fàcil, entre els interessos estatals i els comunitaris.

Malgrat les innovacions, és evident que el projecte de constitució no soluciona plenament tots els problemes acumulats al llarg dels anys. Tanmateix, posa les bases per la construcció d'una ciutadania europea, complementària de la dels estats, basada en uns drets comuns. A diferència de les identitats tradicionals, basades en la història, la llengua, la cultura i, moltes

¹http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm

²<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>

³<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>



vegades, en les divisions imposades per la força, en l'era postestatal, la identitat europea només pot ser el fruit dels drets i els valors compartits d'una civilització que transcendeix les velles fronteres. Perquè això sigui possible, però, cal que Europa sigui capaç de preservar la seva diversitat, tot potenciant la unitat necessària per exercir una influència significativa en la gestió dels problemes mundials.

Francesc Morata. Director de l'Institut d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona.