

La Unió Europea al segle XXI: cap a noves formes de participació democràtica?

Martí Grau / Historiador i polític

Poder parlar de democràcia en un context transnacional és un fet relativament nou, que es dona des de fa només pocs decennis. Encara que avui puguem debatre sobre el desplegament d'una jurisdicció d'abast mundial –sobretot a partir de l'entrada en vigor de l'estatut del Tribunal Penal internacional– o que es vulgui abordar la reforma de Nacions Unides amb la vista posada a assolir veritables instruments de govern mundial, cal no oblidar que fins fa ben poc la democràcia era exclusivament un afer intern dels Estats.

El canvi de perspectiva es deu, en primer lloc, a les dinàmiques d'interdependència creixent que han acabat relativitzant les fronteres i donant via lliure a la globalització. L'acció individual, així com la de col·lectius que no representen els Estats, ha adquirit una presència desconeguda anteriorment en la vida internacional i, el que és més important, un efecte tangible en l'evolució d'aquesta. La influència personal coneix un abast potencialment sense límits a través de la comunicació de masses. La mundialització de les relacions econòmiques fa necessaris instruments igualment mundials per fer front a la vulnerabilitat dels individus a les noves formes de desigualtat, que no es circumscriuen ja al marc estatal.

En segon lloc, des d'un punt de vista regional, Europa assaja una fórmula intermèdia front a les estructures laxes de la governança global i el manteniment de les sobiranes estatals. Al vell continent, la vida democràtica salta fronteres gràcies a una experiència inèdita en la història i, per tant, també força experimental. S'escau recordar aquí les paraules de Delors, tantes vegades citades, segons les quals Europa és un "objecte polític no identificat".

Així doncs, podem dir que la democràcia desborda els límits de l'Estat, però al mateix temps es troba en el desconcert a l'exterior d'aquest, perquè els instruments alternatius són encara dèbils, amb prou feines embastats. El text present tracta sobre aquest desconcert a Europa, on el procés de construcció supranacional vol proporcionar majors garanties a l'individu davant la globalització, però, de retruc, també afegeix més complexitat, més reptes i més sobresalts a la vida democràtica. Aquest és el resultat ambivalent d'un procés d'acumulació històrica que avui s'expressa, almenys, en dos grans àmbits: el de les institucions comunitàries i el de l'adhesió ciutadana als ideals de la Unió.

Les mancances de la democràcia europea: una mirada a les seves arrels

La paradoxa entorn a les institucions i a la democràcia en el sí de la Unió Europea té ja una formulació clàssica, sota el nom de "dèficit democràtic". Es centra sobretot en el fet que, al llarg del procés de construcció europea, l'única de les tres grans institucions comunitàries composta per representants elegits per sufragi

universal directe, el Parlament Europeu, és la que té menys poder de decisió, molt per darrera del Consell i la Comissió. Tradicionalment, els integrants d'aquestes darreres adopten el gruix de les decisions, tot i que els caps d'Estat i de Govern que componen el Consell no compten amb un mandat democràtic per adoptar decisions fora dels respectius territoris estatals, i que els membres de la Comissió, tot i que representen l'interès general de la Unió, són escollits a discreció dels governs estatals.

En el rerafons d'aquesta qüestió hi podem reconèixer la tensió entre posicions integracionistes i intergovernamentals. És a dir, un major pes del Parlament s'ha associat a un major nombre d'espais de sobirania compartits, mentre que als que defensen la mera concertació de polítiques entre Estats –en la tradició decimonònica, podríem dir– sempre els ha anat bé un Parlament com més merament formal millor. Recordem que la Cambra –primer sota la modalitat embrionària d'Assemblea parlamentària– tingué el seu naixement en un moment ja força avançat de la història de les Comunitats, a la dècada dels setanta.

Sens dubte, el debat actual entorn el futur de la Unió –que s'ha acabat concretant en debat sobre la Constitució Europea– té com a premissa gairebé unànime donar més pes al Parlament europeu en la presa de decisions. De fet, augmenten el nombre de casos en què el Parlament es situa d'igual a igual respecte al Consell, mitjançant el procediment de la codecisió. Sobre les fórmules per estendre l'elecció democràtica a les altres institucions hi ha, segurament, majors divergències. En qualsevol cas, situar aquesta ambició en un horitzó federal ajudaria, tant a garantir la plena legitimitat democràtica de les institucions de la Unió com a fer més transparents i intel·ligibles els mecanismes d'aquesta.

El caràcter paradoxal d'aquesta situació al sí de les institucions va fins i tot més enllà d'aquestes. La democràcia –o per parlar amb més precisió, la qualitat democràtica– ha estat i és una de les principals divises de la Unió Europea en la seva relació amb el món. Els sistemes de garanties i els *checks and balances* són examinats amb una cura extrema en els països candidats a l'ampliació i en alguns moments s'ha volgut condicionar de manera estricta l'ajuda al desenvolupament al estàndards democràtics fixats per la Unió. Es pot argumentar que la Unió exigeix a l'exterior allò que no s'aplica a ella mateixa. A això podem respondre que es tracta només d'una situació transitòria, conjuntural, reduint així les contradiccions a una mena de crisi de creixement, a l'espera del consens i la maduresa necessaris per a una resolució satisfactòria. Com a mínim, però, hem de reconèixer que això ens exigeix posar sobre la taula propostes audaces i, per altra banda, ser plenament conscients que el problema no fa més que augmentar com més competències assumeix la Unió.

Això enllaça amb l'altre gran repte de la Unió en el terreny democràtic: l'adhesió ciutadana. Des dels inicis de les Comunitats, als anys cinquanta, i fins al tombant de segle, la construcció europea ha estat marcada pels dossiers econòmics. L'Europa que es fa pas a pas i no pas d'un sol cop –segons la divisa de Robert Schuman– ha fet els seus avenços lents però sostinguts sobretot en el terreny del mercat únic, la lliure competència i la moneda única. Podem afirmar que els avenços socials i democràtics han anat a remolc d'aquests temes-estrella, en una dinàmica semblant a la de la pròpia construcció de l'Estat del benestar, a nivell domèstic, en molts països d'Europa occidental. L'harmonització democràtica i social sovint s'ha produït quan calia adoptar mesures d'aquesta naturalesa per evitar disfuncions en un mercat cada vegada més integrat. Per aquest camí, per exemple, s'han fet front a les situacions de *dumping* social, que podien lesionar la lliure competència mantenint situacions avantatjoses per a les empreses en aquells països en què la legislació desprotegia més el treballador.

Així doncs, tot i que puguem acceptar que en els objectius fundacionals de la Unió ja hi figurava implícit un espai cohesionat de pau i democràcia com a punt d'arribada, haurem de convenir també que durant gairebé mig segle de construcció europea la millora de la qualitat democràtica s'ha mantingut més com a horitzó ideal que com a motor efectiu. Fins a la introducció de l'euro, com a mínim, aquest fou l'estat de coses. L'Acta Única als anys vuitanta i el Tractat de Maastricht a inicis del noranta suposaren un salt qualitatiu –es transcendeix l'àmbit de les Comunitats Europees per donar pas a la Unió Europea– però l'objectiu substancial de major democràcia rep només una base inicial per tal que sigui desenvolupada molt més endavant, quan es donin les condicions. És l'època dels grans líders carismàtics –Mitterrand, Kohl– que empenyen el projecte europeu amb el convenciment que, sigui el que sigui el que vindrà després, cal culminar l'Europa econòmica i posar les bases de l'Europa política.

Mentre l'Europa econòmica i tecnocràtica avançava, resultava fàcil trobar consens en el desig d'un gran espai cívic i democràtic europeu: per la llunyania d'aquest objectiu, era normal no veure's confrontat a les dificultats reals de la seva materialització. A l'Estat clàssic, els seus ciutadans s'hi subjecten per efecte d'un discurs dominant en la societat –hegemònic, diríem en termes gramscians– i la coerció, el monopoli de la força, fa la resta. L'Europa de la cara amable ha de redoblar el seu atractiu per tal de comptar amb l'adhesió dels ciutadans, sobretot perquè no vol ni ha d'utilitzar la coerció. La lleialtat l'ha de proporcionar una oferta que cap altra organització política coneguda està en condicions de donar. Quan hi ha la percepció que les obligacions prenen forma més de presa que els deures, es produeix un hiatus entre esperances i realitat: apareix la frustració i el distanciament. En cap cas es tracta d'una tasca fàcil ni amb solucions automàtiques. Alguns elements coadjuvants que entren de tant en tant en escena també semblen ser insuficients: com es va poder constatar amb l'apatia de les eleccions al Parlament europeu del 2004, les profundes desavinences transatlàntiques arran de la Guerra d'Iraq no han actuat de “federador extern” en un grau apreciable; per altra banda, una certa cultura política de distanciament escèptic respecte del poder i amb components fins i tot antisistèmics fa difícil, arreu d'Europa, que la nova simbologia que emana de les institucions pugui ser identificada com a pròpia per la opinió pública: front a les formes d'organització i expressió pautades que proposa el poder, són clarament preferides les que –en veritat o en aparença– sorgeixen espontàniament, en la mobilització i en els col·lectius difusos.

L'Europa política i el desencís ciutadà

En contrast, doncs, amb les expectatives de les dècades precedents, s'arriba al llindar de l'Europa política al tombant de segle XXI en aquesta situació d'apatia i distanciament democràtic. Quan la primavera del 2000 el ministre d'Exteriors alemany Joschka Fischer va llançar la proposta d'elaborar una Constitució per a Europa semblava gairebé un exercici utòpic, tot i que de fet això va fer caure definitivament el tabú de la Unió Política i de les propostes de tall federal. La crida oficial, realitzada pels líders europeus al Consell de Làken l'hivern d'aquell mateix any, no oferia tampoc massa certeses, sobretot perquè s'hi feia constar una llista exhaustiva de preguntes sobre les que Europa s'havia d'interrogar ella mateixa si volia avançar cap a una major integració. Un parell de mesos més tard es posava en marxa la Convenció, un mètode que es volia nou per tal de sumar el parer de la societat civil al dels representants polítics en la resposta als interrogants.

Aquesta empenta inicial, al meu entendre, prové de la constatació d'una època grisa, en què els grans líders que havien fet de la sintonia personal el motor d'un projecte col·lectiu havien desaparegut d'escena. S'apel·lava a una locomotora diferent per a Europa: l'impuls democràtic des de la ciutadania. Això no vol dir que, de cop, els poders econòmics que havien estat protagonistes durant mig segle de construcció europea s'adonessin tot d'una de les bondats intrínseques d'una Europa amb una base democràtica unida i cohesionada i decidissin cedir la centralitat que ocupaven. L'economia havia culminat el seu recorregut institucional i, com hem dit, els propis sectors empresarials sabien que la inexistència d'una Europa política i social crea greuges comparatius i alentiments que dificulten el creixement. Tampoc els Estats decideixen perquè sí cedir una part important de la seva sobirania, sinó que constaten que poden afrontar la globalització de manera més adequada cedint poder a l'àmbit supranacional.

Davant del que semblava un suport creixent del no a la Constitució europea a Espanya –en el referèndum del 20 de febrer– i a Europa, convenia i convé deixar clar que tot i que la Constitució europea compti amb el suport o l'antuència dels poders econòmics i dels Estats, no vol dir que no hagi d'interessar els ciutadans, per raons ben diferents. Un dels motors principals del procés constituent va ser precisament la necessitat de transparència i simplificació en els processos de la Unió i els textos que les regulaven, com a manera d'apropar-los a la ciutadania. Gairebé simultàniament es plantejava la urgència d'avançar en l'Europa social, que tradicionalment s'havia vist frenada per reticències i clàusules d'excepcionalitat demanades per diversos països. La Carta de Drets Fonamentals, elaborada a finals dels noranta, d'entrada no ho va tenir tampoc gens fàcil, ja que al Consell de Niça se'n va descartar el caràcter vinculant i va quedar limitada a una mera declaració. La mobilització ciutadana i la pressió sostinguda des d'aleshores, en canvi, han fet possible incloure-la a la Constitució i que, d'aquesta manera, el respecte al seu contingut sigui exigible davant dels tribunals.

A Catalunya i a Espanya –i això és un reflex del desencís entre la ciutadania– el debat al voltant de la Constitució durant el referèndum es dugué a terme a partir de preses de posició que tenien poc a veure amb els continguts i molt, en canvi, amb el context general del moment de celebració del referèndum. Una decisió de tanta transcendència hauria de fer-nos examinar amb un cert deteniment el contingut del text sotmès a consulta, per evitar deixar-nos endur per lectures superficials i elements conjunturals. Perquè, en línies generals, què aporta el Tractat constitucional pel què fa a la qualitat democràtica i a la participació?

La primera part tracta sobre els objectius generals de la Unió, les competències que s'atribueix, el marc institucional, la participació democràtica, la relació amb els països veïns i les condicions d'accés per a futurs Estats membres. Aquí es consagra el principi de subsidiarietat, que estableix que les decisions han de ser preses en el nivell de govern més proper als ciutadans en què això resulti factible. És a dir, que les decisions que pugui prendre el municipi, no les prengui la regió; que les que pugui prendre la regió, no les prengui l'Estat; que les que pugui prendre l'Estat, no les prengui la Unió.

De manera destacada, aquesta primera part també impulsa un veritable augment de la legitimitat democràtica de la Unió, en una doble direcció. En primer lloc, posa fi al fet que l'única instància política en què els ciutadans i ciutadanes escullen directament els seus representants –el Parlament Europeu– és la que té un poder de decisió més minvat davant del Consell i la Comissió. En segon lloc, es garanteix la iniciativa legislativa popular: la ciutadania de països europeus diferents podrà reclamar

la celebració d'una consulta popular sobre temes concrets comptant amb l'aval d'un milió de signatures (d'entre un total de 450 milions de ciutadans europeus).

En relació a la política de veïnatge, és important destacar el compromís amb els països que voregen Europa, un compromís per la estabilitat i el desenvolupament que resulta indissociable de la pròpia construcció europea. És un objectiu que enllaça amb la voluntat expressada per l'ex-president de la Comissió, Romano Prodi, d'arribar a compartir-ho "tot excepte les institucions". Europa es planteja ja avui un espai social, econòmic i cultural compartit tant amb la Mediterrània com amb Rússia i les ex-repúbliques soviètiques. És una altra mostra del caràcter innovador del marc de relacions flexibles –cap a dintre cap a fora– que vol establir la Unió Europea i que deixa enrera l'òptica de la condicionalitat democràtica a l'ajuda al desenvolupament, proposant un diàleg simultani per a la integració en sectors concrets. Per altra banda, la Constitució –de manera ben oportuna, donat el debat controvertit sobre la candidatura de Turquia– consolida els dos únics criteris generals que han de determinar l'elegibilitat: els Estats candidats han d'estar ubicats en territori europeu i han d'estar vinculats als valors de la Unió. D'aquesta manera s'impedeix que es puguin reclamar criteris reforçats o cauteles especials per a aquells Estats percebuts com a diferents a causa de les arrels culturals o religioses.

La segona part incorpora la Carta de Drets fonamentals, que regula qüestions relacionades amb la dignitat, les llibertats, la igualtat, la solidaritat, la ciutadania i la justícia. Existeix una coincidència general en que la Carta és un text ben escrit, fins i tot elegant pel seu redactat sobri. Per a alguns, però, això posa de relleu la manca de profunditat en les regulacions, sobretot en contrast amb altres apartats referents a l'economia. Segurament no es pot negar aquest fet, però té una explicació ben senzilla: després de cinquanta anys de construcció de l'Europa econòmica, és del tot normal que en aquest àmbit s'entri en qüestions de molt més detall, sobretot si tenim en compte que l'entrada en vigor del Tractat constitucional derogaria tots els tractats anteriors. En l'àmbit social, com qui diu tot just comencem i l'orientació progressista o neoliberal no estarà marcada tant per la Constitució com pel desenvolupament legislatiu que aquesta rebi. I això ho determinarà només el predomini d'una o altra majoria política en el futur.

La tercera part estableix les polítiques que *ha de* realitzar la Unió i les polítiques que *pot* realitzar. La Unió es reserva aquelles competències que pot desenvolupar millor que qualsevol altre nivell d'administració i per tant s'obliga a actuar en els àmbits corresponents. A més, la Unió estarà al costat de les administracions en aquelles polítiques en les que pugui prestar suport. En aquest tercer bloc són fixades les polítiques que es regeixen per cada cas. En el desenvolupament d'aquestes polítiques, és important el reforçament de garanties i equilibris entre les institucions, en la línia del que en el món anglo-saxó s'anomena *checks and balances*.

La quarta part recull les disposicions generals i finals, amb qüestions que estan resultant controvertides, com la suposada intocabilitat del Tractat. El tractat és modificable en qualsevol moment, i fins i tot preveu un mecanisme de reforma simplificat per a un bon nombre de qüestions, entre les quals nombrosos temes socials.

El referèndum espanyol atorgà una àmplia majoria al sí, que va quedar fins a cert punt matisada per l'elevada abstenció, una vegada més signe del desinterès creixent per les qüestions europees. Però tot i que la Constitució encara es troba lluny de ser adoptada per la totalitat dels Estats membres, si finalment això succeeix cal evitar el cofoïsm de pensar que hem pal·liat les mancances de la participació

democràtica només pel fet d'haver introduït els instruments i principis que recull el text. Lluny d'això, caldrà pensar que hem aprovat un programa de mínims que no ens ha de portar gaire lluny si no iniciem un veritable debat, des d'ara, des de l'esquerra, per avançar.

Recuperar la participació: propostes de progrés

La cultura d'esquerres té molt a aportar en aquesta revolució democràtica que necessita la Unió Europea. És més: sense una transformació operada reciprocament, no es podrà capgirar la situació que hem descrit en aquest text, perquè no es podrà construir l'indispensable consens social.

D'entrada, cal desfer la idea, cada vegada més estesa, que han desaparegut les ideologies. Cal afirmar l'existència d'un ideari netament d'esquerres des del qual hem de lluitar contra totes les formes de desigualtat.

Per fer això, és indispensable que l'esquerra s'expandeixi conceptualment molt més enllà dels fruits de la tradició obrerista i urbana de la segona meitat del segle XX. L'esquerra d'avui ha de mirar molt més el territori i incorporar contínuament conceptes que li permetin un diàleg amb nous estils de vida, nous modes d'activitat laboral i nous col·lectius. Les formacions d'esquerra europees han d'evitar ser vistes com les encarregades d'atenuar el neoliberalisme i, en canvi, han de fer vèncer un discurs propi, genuí.

Entre d'altres coses, aquest discurs nou passa per una exploració a fons dels mecanismes de democràcia directa que tenim a l'abast i de les experiències participatives –tant arrelades en el món de Porto Alegre com en tantes i tantes comunitats locals a Europa–. Ha d'incloure també una gestió sense complexos dels símbols i de les identitats, perquè els primers són sovint la síntesi necessària o inevitable d'idees complexes i les segones marquen sense excepció els individus.

L'Europa que ve serà, sense cap dubte, l'escenari de molts corrents i marcs d'acció transversals, que no coneixeran fronteres i que oferiran l'espai que necessita aquesta renovació de l'esquerra. El discurs que n'ergeixi ha d'estar destinat a retornar els ciutadans al centre de la vida democràtica.