

L'Europa de Lisboa, en marxa

Lali Sandiumenge

Periodista

La presidència semestral espanyola estrena el nou marc institucional de la Unió Europea, que n'adapta el funcionament de 15 a 27 estats i reconeix per primer cop el pes de les regions amb poder legislatiu propi. Les prioritats són engegar la reforma institucional, recuperar l'economia, enfortir el paper de la UE al món i consolidar els drets dels ciutadans.

Una placa de marbre commemora a la capital portuguesa la firma del Tractat de Lisboa. Encastada en el paviment, a l'entrada del monestir dels Jerònims del barri de Belém, la trepitgen cada dia amb curiositat desenes de turistes que visiten la tomba de Vasco da Gama. Gravats sobre el marbre, hi ha els noms i les signatures dels caps d'Estat i de Govern i dels titulars d'Exteriors dels 27 estats membres de la Unió Europea que el van firmar, el 13 de desembre de 2007. El Tractat va entrar en vigor l'1 de desembre, vuit anys després que arrenquessin les negociacions per fer la UE "més democràtica, més transparent i més eficient".

Lisboa modifica els dos tractats comunitaris principals, el de la Comunitat Europea (CE) i el de la Unió Europea (UE), i posa en marxa una ambiciosa reforma institucional per adaptar la Unió de 15 a 27 estats. El Tractat substitueix i és hereu de la fracassada Constitució Europea de 2004, que es va retirar després de ser rebutjada en referèndum a França i Holanda. L'objectiu és agilitar els mecanismes institucionals i fixar les bases d'una Europa més democràtica i que actui amb una sola veu al món.



Uns vianants miren la placa de marbre que commemora la firma del Tractat de Lisboa
Foto: Lali Sandiumenge

Fruit, en part, de les accidentades ratificacions d'Irlanda, Polònia i Txèquia, l'entrada en vigor del Tractat ha coincidit amb la presidència semestral espanyola de la Unió Europea, la quarta des de l'entrada a la CE el 1986 (el juny es compleixen els 25 anys de la firma del Tractat d'Adhesió). Al govern de José Luís Rodríguez Zapatero li toca pilotar la UE durant sis mesos d'importància estratègica per a l'agenda europea durant els qual s'han de posar en marxa els mecanismes per aplicar bé les provisions de Lisboa.

"Espanya té la responsabilitat de fer avançar el procés de la manera més europeïsta possible, però no és fàcil, perquè el paper de Zapatero ha quedat limitat al de primer ministre de l'Estat membre que exerceix la presidència del Consell", subratlla el catedràtic d'Organització Econòmica Internacional de la Universitat de Barcelona, Francesc Granell, tot fent referència al fet que el president del Govern central ha de "cohabitar" per primer cop amb el nou president permanent del Consell Europeu, el conservador belga Herman Van Rompuy.



Manel Camós, director de la representació de la Comissió Europea a Barcelona
Foto: Gregory Goodwin

José Luis Rodríguez Zapatero té menys protagonisme, però no per això menys feina. En total, la presidència ha programat al voltant de 3.000 reunions, de les quals 350 se celebren a Espanya i, 26, a Catalunya -Barcelona acull dues cimeres i quatre reunions ministerials. A més de Lisboa, la presidència s'ha fixat tres grans prioritats: la recuperació econòmica i la generació d'ocupació; la consolidació dels drets dels ciutadans, i l'enfortiment del paper de la UE al món. Junta-ment amb això, s'ha proposat impulsar els avenços socials, sobretot en l'àmbit del medi ambient, la igualtat de gènere i la lluita contra la violència masclista.

Conscient que cal aprofitar el moment en què l'Estat està centrat en Europa, el Govern català va elaborar un document de contribució a la presidència que recull les seves propostes en àmbits com l'ocupació, el transport, la immigració o l'energia. Anna Terrón, secretària per a la Unió Europea i delegada del Govern davant de la UE fins al 2 de març passat, quan va ser substituïda per Albert Moreno, destaca, entre les prioritats catalanes, la posada en marxa de la Unió pel Mediterrani –la secretaria de la qual es va inaugurar a Barcelona el març– i el desenvolupament de l'anomenada Estratègia 2020 per a un creixement econòmic sostenible, que ha de substituir la fracassada Estratègia de Lisboa 2000.

"L'estratègia futura de creixement i d'ocupació és molt important. Som un país amb un teixit empresarial molt determinat, i la nostra obsessió és que les polítiques i els fons d'innovació i de recerca arribin també a la petita i mitjana empresa, que són les que creen l'ocupació a Europa", afirma.

S'han fixat tres grans prioritats: la recuperació econòmica i la generació d'ocupació; la consolidació dels drets dels ciutadans, i l'enfortiment del paper de la UE



Més eficiència, més democràcia

Amb l'objectiu de fer la Unió més eficaç i més democràtica, Lisboa reforma els procediments de presa de decisió en el Consell de Ministres i reforça els poders del Parlament Europeu. "Malgrat la complexitat europea, el Tractat de Lisboa simplifica les coses i fa que el procés de decisió sigui més àgil", sosté Manel Camós, director de la representació de la Comissió Europea a Barcelona.

El Tractat posa fi al complicat sistema de votació heretat de Niça i elimina la possibilitat que el veto d'un país pugui bloquejar una decisió. A partir de 2014, la unanimitat es reservarà només per als afers de política exterior, pressupostària i fiscal, i les decisions es prendran pel sistema de doble majoria: per aprovar alguna cosa, caldrà el vot favorable del 55% dels estats membres que representin, almenys, un 65% de la població europea.

El Parlament Europeu ha desafiat el Consell i la Comissió en més d'una ocasió. Ho va fer quan va rebutjar, el 2008, la directiva que hauria permès ampliar la jornada laboral de 48 a 65 hores setmanals



Jaume Duch, portaveu del Parlament Europeu
Foto: Stefano Buonamici

Per reforçar el control democràtic de la UE, el Tractat equipara l'Eurocambra, l'única institució que escullen directament els ciutadans, al poderós Consell. L'anomenat procediment de "codecisió" s'aplica ara a la quasi totalitat de les matèries (entre les noves, n'hi ha de tan importants com l'agricultura, l'energia, la immigració, la política regional o els fons estructurals). A més, el Parlament té la darrera paraula sobre els acords internacionals i el pressupost de la Unió, i pot demanar a la Comissió que posi en marxa una iniciativa legislativa.

"El Parlament Europeu té el mateix estatus que el Consell a escala legislativa i pressupostària, cosa que és molt important, perquè a través del pressupost es prioritzen les polítiques", explica el portaveu del Parlament Europeu, Jaume Duch. "L'agricultura i els fons regionals suposen el 80% del pressupost de la UE i, després de Lisboa, estan dins de les competències del Parlament".

Duch considera que l'antic clixé segons el qual la cambra europea no pinta res ha passat a la història des de fa temps i assegura que, de fet, té molta més independència que les seves homòlogues estatals i subestats a l'hora de decidir: no depèn de les majories de suport o rebuig a un govern, cosa que pot donar lloc a sorpreses. "La Comissió i el Consell, per dir-ho d'alguna manera, no la poden controlar", subratlla. Tot i que en algunes votacions ha funcionat la disciplina de partit –com va ser el cas del vot de la majoria d'eurodiputats socialistes espanyols en la directiva de retorn dels sense papers–, el Parlament Europeu ha desafiat el Consell i la Comissió en més d'una ocasió. Ho va fer quan va rebutjar, el 2008, la directiva que hauria permès ampliar la jornada laboral de 48 a 65 hores setmanals o quan, el 2004, va forçar la retirada de la candidatura a comissari de Justícia i Llibertats de la primera Comissió Barroso del democratacristià italià Rocco Buttiglione, que havia considerat que la homosexualitat és "un pecat".



Amb l'entrada en vigor de Lisboa, el Parlament ha deixat clar que defensarà la seva autonomia. El febrer passat, el ple va exercir per primer cop el dret de sancionar els acords internacionals rebutjant el SWIFT, un acord provisional amb els Estats Units pel qual la Unió Europea li permetia l'accés a les dades bancàries dels europeus en nom de la lluita contra el terrorisme. El desafiament de l'Eurocambra tenia un motiu de fons –l'acord no donava prou garanties de privacitat i reciprocitat–, però també un de forma: el Consell de Ministres l'havia aprovat la nit abans de l'entrada en vigor de Lisboa per evitar el Parlament. Per Jaume Duch, el Consell va calcular malament: "No es va adonar que, en el Parlament Europeu, no només hi havia una majoria en contra de l'acord, sinó també una majoria que creia que aquesta era una prova de foc postLisboa i que no podien fer prevaler la importància de la cooperació amb els EUA i perdre una primera batalla".

El control de la subsidiarietat

A banda de la complexitat del funcionament de les institucions comunitàries, un dels arguments dels que critiquen el "dèficit democràtic" de la UE és la nul·la capacitat de control de les assemblees estatals i regionals sobre les decisions que es prenen a Brussel·les. El Tractat de Lisboa hi posa solució i reconeix per primer cop el paper dels parlaments estatals en convertir-los en una mena de "guardians" de la subsidiarietat, el principi amb què la UE i els estats membres articulen i es distribueixen les competències compartides.

La paraula *subsidiarietat* no és un invent de l'argot comunitari, sinó del dret canònic catòlic. Tampoc no és un principi fonamental exclusiu de la llei europea, ja que figura en les constitucions d'alguns estats federals. Adoptat el 1992 en el Tractat de Maastricht, no va ser fins el 1997, en un protocol annex al Tractat d'Amsterdam, que se'n va detallar l'aplicació. La idea de cedir-ne el control als parlaments estatals va sorgir de la Convenció Europea que va redactar l'esborrany de la Constitució entre el 2002 i el 2003, una majoria de membres de la qual eren diputats estatals i europeus. "Per això Lisboa costa tant d'acceptar, al Consell, perquè és el primer cop que s'aprova una reforma que no es va escriure íntegrament entre els diplomàtics del Consell, sinó amb la participació majoritària de parlamentaris", subratlla Duch.

Tot i que *subsidiarietat* significa prendre les decisions tan a prop dels ciutadans com es pugui, en clau europea, les implicacions són ambigües: mentre que pels més euroescèptics vol dir que la UE només pot intervenir allà on és més eficaç, pels més europeistes vol dir que la UE ha d'intervenir en tot allò que fa millor que els estats per separat. "Jo crec que la subsidiarietat és un exercici en dues direccions", opina Terrón, "i ho dic perquè no poques vegades s'esgrimeix com una arma antieuropea".

La subsidiarietat, que van començar a invocar els països menys europeistes per por de perdre sobirania, s'ha convertit amb el temps en una eina important per potenciar i reclamar el paper de les regions amb poder legislatiu propi, agrupades des de 1997 en la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals d'Europa (CALRE), que representa 72 parlaments i més de 200 milions d'europeus.

Es calcula que al voltant de dues tercers parts dels actes jurídics de la UE són implementats per les autoritats locals i regionals, un percentatge que contrasta amb les dificultats per defensar els seus interessos a les institucions europees en les matèries que són de la seva competència. En el cas de l'Estat espanyol, les comunitats autònomes tenen presència en les reunions sectorials de la Comissió Europea des de la primera legislatura de José María Aznar –quan va governar amb el suport de CiU, el PNB i Coalició Canària– i des de 2004, amb Zapatero, en quatre formacions del Consell (Ocupació, Política Social, Sanitat i Consum; Agricultura i Pesca; Medi ambient, i Educació, Joventut i Cultura). Amb motiu de la presidència de torn, el Govern català ha demanat que les autonomies puguin representar l'Estat en aquestes quatre formacions i que la seva presència s'ampliï a totes les reunions del Consell.

Governança multiescala

El Tractat de Lisboa reconeix el pes de les regions i inclou diverses referències a la dimensió regional de la UE. L'article 4 disposa que la UE ha de respectar l'autonomia regional i local. El 5 incorpora els poders regionals i locals en el principi de subsidiarietat i, en el protocol 2 sobre l'aplicació dels principis de sub-

subsidiarietat i proporcionalitat, encarrega a la Comissió Europea tenir en compte l'escala regional i local en el marc de les consultes que ha de fer sobre un acte legislatiu. Per Terrón, Lisboa indica entre línies que cal anar cap a una governança multiescala, com propugna el Comitè de les Regions. "No hi ha cap altra Europa que la que conformem tots, i els objectius polítics europeus només reeixiran si tots ens en sentim copartíips", sentència.

L'anomenat sistema d'alerta ràpida (*early warning system*) que el Tractat posa en marxa per controlar la subsidiarietat obliga a la Comissió a remetre les propostes als parlaments dels estats, que, alhora, hauran de consultar les cambres regionals, si en tenen, sobre les matèries que les afectin. En total, els parlaments estatals tenen vuit setmanes per reaccionar i dir, en un dictamen motivat, si un projecte envaeix les seves competències. Podran retornar-lo a la Comissió perquè el revisi si s'hi oposen, almenys, un terç del total.



El president del Parlament de Catalunya, Ernest Benach, en l'última reunió del Comitè Permanent de la CALRE que va tenir lloc a Brussel·les (seu del Comitè de les Regions)
Foto: Parlament de Catalunya

lament català, Ernest Benach, que també presideix el grup de treball sobre el principi de subsidiarietat de la CALRE, dona als parlaments autonòmics un termini de quatre setmanes per pronunciar-se sobre les iniciatives legislatives europees però no considera la seva opinió vinculant. En cas que considerin que no s'ha respectat el principi de subsidiarietat, només podran recórrer davant del Tribunal de Justícia europeu via el Comitè de les Regions.

"L'arquitectura institucional europea és molt complexa i no facilita gens aquests mecanismes ni el paper del que, a escala europea, s'anomenen regions, i això fa que encara es basi molt en els estats", afirma, amb una certa frustració, Benach, que havia demanat sis setmanes de termini i que el dictamen autonòmic fos vinculant. "És una llàstima, perquè les competències que té Catalunya són moltes i moltes matèries són susceptibles de ser afectades o legislades per la UE".

A l'espera que el control de la subsidiarietat es posi en marxa, el Parlament català ha dut a terme tres proves pilots per valorar l'eficàcia del procediment. Encara no se sap ben bé com afectarà l'activitat parlamentària ni quins àmbits poden ser els més susceptibles de discussió, tot i que el medi ambient, la indústria, el comerç o el turisme es perfilen com els més probables. El que sí que s'ha decidit és que els diferents temes es discuteixin a les comissions parlamentàries sectorials i que el termini de les esmenes sigui molt acotat i únic. Per fer una tasca preventiva, Benach considera que el Parlament s'hauria de dotar d'una antena a Brussel·les equivalent a la que ja té el Govern.

El sistema té molts partidaris, però també molts detractors. "Serà un caos", sosté Francesc Granell, que va tenir diversos alts càrrecs a la Comissió Europea entre el 1988 i el 2002. "Calia fer-ho per raons polítiques, però serà un desastre des del punt de vista operatiu". Tampoc Carlos Bru, president del Consell Federal del Moviment Europeu, no l'aprova. A la jornada europea anual que va celebrar el Consell Català del Moviment Europeu al Parlament de Catalunya al final de gener, va alertar que podria donar peu a moltes situacions de bloqueig i posar en perill el funcionament de la UE. Per Manel Camós, en canvi, és un risc que cal córrer per "ser més transparents i donar la veu als actors" de la integració europea.

El procediment per articular-ho ja depèn d'una decisió interna de cada Estat. En el cas de l'espanyol, s'ha dut a terme reformant la Llei que regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea. La llei, una de les més restrictives segons el parer del president del Par-

Acostar Europa als ciutadans

Els ens subestats estan convençuts que si s'impliquen més en la construcció europea la Unió Europea s'acostarà més als ciutadans. Tot i que els sondejos amb què la Comissió pren el pols als europeus asseguren que els ciutadans de l'Estat espanyol són molt europeistes –segons el darrer Eurobaròmetre, el 64% consideren que és positiu formar part de la UE i dos de cada tres que ha beneficiat l'Estat– l'índex de participació a les eleccions europees segueix sent molt baix, especialment a Catalunya, on van votar només el 37,5% dels electors el juny de 2009, vuit punts per sota de la mitjana espanyola i sis de l'europea.

Lisboa posa en marxa un instrument innovador per reduir el distanciament amb els ciutadans i fer-los més partícips de la integració europea. La Iniciativa Ciutadana Europea (ICE), el primer pas cap a la democràcia directa, preveu que un milió d'europeus –l'equivalent al 0,2% de la població de la Unió– d'un "nombre significatiu d'estats membres" puguin demanar a la Comissió Europea que proposi una normativa sobre un àmbit d'interès general.

Com en moltes de les altres provisions de Lisboa, l'abast de la ICE dependrà de com es desenvolupi i reguli. El nombre de signatures que calen és, de fet, proporcionalment inferior al que demanen normes similars de caire estatal o subestatal. Les 500.000 firmes que exigeix la Llei espanyola d'iniciativa popular equivalen a més de l'1% de la població i, les 50.000 de la catalana, al 0,67%. Les dificultats de l'europea poden sorgir quan es determini el nombre de països, la quantitat de signatures per estat membre i el procés i els terminis per recollir-les i autenticar-les.

La Comissió Europea va dur a terme recentment una consulta pública virtual en les 23 llengües oficials a través del seu web per recollir el parer dels particulars, les institucions, les entitats i les empreses europees sobre aquestes i d'altres qüestions i elaborar un projecte de reglament que pugui entrar en funcionament al principi de 2011. El govern català –a l'igual del de Canàries i de la Conferència de Presidents de Parlaments Autònoms (COPREPA)– va ser una de les institucions de l'Estat que hi va participar.

En la seva contribució, la Generalitat subratlla "el convenciment de l'absoluta necessitat d'articular unes eines que afavoreixin la participació ciutadana en els afers públics". Amb l'ànim de facilitar-ho, dona suport a la recomanació del Parlament Europeu que el nombre d'estats dels quals han de procedir les signatures sigui una quarta part dels 27 (un mínim de set, i no nou com proposa la Comissió) i que el nombre de signatures per estat membre equivalgui al 0,2% de la població. Discrepa amb la cambra europea pel que fa a la l'edat mínima dels signants, i aposta pels 16 contra els 18 anys generals, i proposa donar veu, també, als residents estrangers.

Desenvolupar la iniciativa ciutadana europea és responsabilitat també de la presidència espanyola, que voldria tenir el reglament enllestit el juny vinent. D'àmbits susceptibles de mobilitzar els ciutadans, n'hi ha molts, sobretot de caire social i mediambiental. El dret de morir dignament o acabar amb la doble seu del Parlament Europeu són alguns dels que sonen, com també està sobre la taula el reconeixement del català com a llengua oficial europea, un tema delicat darrera del qual s'amaga una part del descontentament dels catalans.

+ info

Tractat de Lisboa: europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

Presidència semestral espanyola: www.eu2010.es

Iniciativa Ciutadana Europea: ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_es.htm



Un dels reptes més importants del programa de la presidència espanyola és reforçar el paper de la UE en l'escena internacional, per a la qual cosa celebra un bon nombre de cimera bilaterals amb països tercers. Pel maig, a Madrid, està programada la cimera UE-Amèrica Llatina i el Carib i, pel juny, a Barcelona, la que donarà un impuls definitiu a la Unió pel Mediterrani.

En aquest sentit, és clau consolidar els dos càrrecs institucionals que crea Lisboa -el president permanent del Consell Europeu i l'alta representant per a la Política Exterior- i posar en marxa el nou Servei Europeu d'Acció Exterior, un veritable "ministeri" d'affers estrangers format per 3.000 funcionaris de la Comissió, el Consell i els estats membres, que transformarà les actuals delegacions de la Comissió als països tercers en una mena d'ambaixades de la Unió, però sense atribucions consulars.



Foto: Stefano Buonamici

El nou servei diplomàtic de la UE neix no sense polèmica. Els nomenaments del discret Van Rompuy i, especialment, de la desconeguda Catherine Ashton, com els dos rostres que han de donar visibilitat i coherència internacional a la UE costen de pair. Si Javier Solana havia estat ministre espanyol d'Exteriors i secretari general de l'OTAN abans de ser nomenat Mister PESC, el currículum de la seva successora és exigü en els idiomes i l'experiència diplomàtica i només sembla tenir a favor seu el fet que és dona, britànica i laborista, cosa que s'adequa als equilibris interns de la UE. Immune de moment a les crítiques, la fins ara comissària europea de Comerç Exterior sembla prendre's la tasca amb molta més calma que l'hiperactiu Solana. Posats a comparar, Ashton juga amb un avantatge: té un equip humà important, delegacions arreu del món i pressupost, cosa que el socialista espanyol no tenia.