

LA CONSTITUCIÓ EUROPEA: MITES I REALITATS

XAVIER PEDROL



futura Plaça de la Cultura de la Pau des del Passatge Esperança

UNA OPORTUNITAT DESAPROFITADA

Ja fa més de cinquanta anys, els pares fundadors de les comunitats europees es van imaginar que la creació d'un gran mercat únic garantiria la pau entre els estats membres i donaria pas a la construcció de l'Europa política i social. Tanmateix aquest vell relat «funcionalista» ha anat a poc a poc perdent poder de convicció. Sobretot després de la caiguda del Mur de Berlín, l'enfortiment de les pretensions hegemòniques dels EUA i l'assumpció per part de la Unió Europea dels grans dogmes neoliberals. Des d'aleshores, la Unió, impulsada a cop de conferències intergovernamentals i d'algunes controvertides sentències del Tribunal Superior de Justícia Europeu, i sota la mirada vigilant de la Comissió i el Banc Central Europeu, ha esdevingut, als ulls de molts ciutadans, un entramat tecnocràtic i llunyà, on molt sovint allò que predica no es correspon amb els senyals inequívocs procedents de la realitat.

Així doncs, la Unió parla molt de «democràcia», però les seves decisions més importants s'han pres sempre en opaques cimeraes intergovernamentals i s'abandonada, cada cop més, en processos electorals desproveïts de tot entusiasme ciutadà (només el 57'4% dels electors

van concórrer a les urnes en les últimes eleccions al Parlament Europeu). Parla molt de «pau», però alguns dels seus estats més influents s'han involucrat en guerres «humanitàries» i «preventives» que han empitjorat encara més les condicions de vida de milers de dones, nens i homes en el nom dels quals s'assegurava intervenir. Parla sovint orgullosa del seu «model social», però seduída per les grans empreses multinacionals i pels lobbys empresarials ha anat renunciant, un a un, als valors i instruments que van permetre, en alguns dels seus països, que la població treballadora accedís a condicions laborals dignes. Parla molt de «solidaritat», però consent cada dia que milions de persones immigrants morin a les seves portes o malvisquin dins de les seves fronteres com si fossin meres coses.

Un debat «constitucional» podria haver estat una excel·lent oportunitat per involucrar a amplis sectors de la ciutadania en una reflexió col·lectiva sobre aquest procés, per fer un balanç dels seus fracassos i els seus assoliments, i per imprimir-li, en tot cas, una direcció diferent capaç de salvar la millor part de la seva història. La necessitat d'un debat així era evident si pensem que avui

el que succeeix a la Unió influeix i condiona de manera decisiva sobre què pot o ha de fer-se en l'àmbit estatal, regional o local. Però l'ocasió s'ha desaprofitat. En el cas espanyol, el mateix govern hi ha contribuït abastament amb la convocatòria precipitada i temerosa del referèndum consultiu: «No hi haurà debats –va concloure el president José Luis Rodríguez Zapatero, fent gala d'una pobra concepció de la deliberació democràtica–, només una intensa campanya d'explicació. Sobretot cal evitar la confusió i l'enfrontament.»

NI VERITABLE CONSTITUCIÓ, NI SIMPLE TRACTAT

De fet, el recurs a la paraula «constitució» no ha estat res més que una estratègia per fer-se estimar, una decisió que s'ha mogut més en el terreny simbòlic que en el real. En efecte, ni els dirigents europeus s'han mostrat disposats a consentir un text que permetés una «refundació» de la Unió sobre bases democràtiques i socials, ni tan sols la terminologia utilitzada –«Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa»– ofereix senyals clares en aquesta direcció. En realitat, com tractaré de mostrar tot seguit, aquest text no innova res substanci-



futura Plaça de la Cultura de la Pau, al fons: Passatge Esperança

al, ans al contrari, suposa la consagració de les grans línies econòmiques i polítiques que han marcat el procés d'integració almenys des del Tractat de Maastricht. Ara, però, s'intenta dotar aquest contingut de sempre amb una nova vestimenta, que fa que aquest text no el puguem considerar tampoc un mer tractat (com els d'Amsterdam o Niça): les seves pretensions «constitucionals» són clares i, en aquest sentit, té vocació de

443). Això vol dir, que n'hi haurà prou amb l'oposició d'un sol país perquè la reforma no prosperi. En cert sentit, és veritat, això ja passava abans, amb els tractats anteriors, però no podem oblidar que en el context d'una Unió ampliada, ja no parlem de 6, 9, 12 o 15 estats, sinó que aquesta unanimitat equivaldrà a blindar el text sota 25 o 27 claus.

Així doncs, si l'orientació política i econòmica de la Unió serà tan difícil de modificar i si el contingut minuciós del Tractat constitucional s'imposarà sobre el dret produït pels estats membres (article I-6), les eleccions estatals poden perdre gran part del seu sentit. Les polítiques possibles es restringeixen de manera notable, buidant de sentit el dret de participació de milions de persones. La qüestió, doncs, no és fútil.

Però, quina és realment l'orientació que aquest Tractat consagra? La resposta, al meu parer, és clara: tant per la forma d'elaboració com pel seu contingut, aquest Tractat constitucional continua reflectint en allò essencial una concepció tecnocràtica d'allò polític i neoliberal en allò econòmic, ambdues coses en detriment dels interessos de la majoria dels habitants i pobles d'Europa i dels

LA UNIÓ PARLA MOLT DE DEMOCRÀCIA PERÒ LES SEVES DECISIONS MÉS IMPORTANTS S'HAN PRES EN OPAQUES CIMERES INTERGOVERNAMENTALS

perdurar («per un període de temps il·limitat», segons el seu article IV-446 o «pels propers 50 anys» segons Valéry Giscard D'Estaing, un dels seus principals artífexs). Tot canvi substancial en el seu contingut exigirà «l'acord comú» d'una conferència de representants dels governs i la ratificació unànime dels estats membres (article IV-

Avinguda dels Països Catalans des del Parc del Ferrocarril



seus deures de solidaritat amb els països empobrits del Sud i de l'Est del planeta.

UN PROCÉS CONSTITUENT DE BAIXA QUALITAT DEMOCRÀTICA.

Pel que fa a la forma d'elaboració, els partidaris d'aquest Tractat constitucional consideren la convocatòria d'una «convenció», un avenç important respecte a les opaques conferències intergovernamentals que havien caracteritzat l'elaboració dels anteriors tractats. Però, malgrat les connotacions democràtiques de l'expressió utilitzada en aquesta ocasió, la designació d'una convenció per a la redacció del text ni va comportar l'obertura d'un autèntic procés constituent democràtic ni va suposar deixar enrere la primacia del vell mètode intergovernamental. Un procés constituent democràtic hauria exigít l'elecció per sufragi d'una assemblea constituent, prèvia discussió pública en els estats membres. En canvi, va ser el Consell Europeu, integrat pels caps d'estat i de govern, qui en la Declaració de Laeken del desembre de 2001

socialistes, verds o de l'esquerra unitària no van ser incorporades. En tot moment, doncs, va planejar sobre el funcionament de la convenció, l'ombra allargada dels executius estatals. I no prou satisfets, una vegada la convenció ja havia presentat les parts I i II del projecte de tractat, els governs van imposar la introducció furtiva de la part III, que reproduïx amb detall l'orientació econòmica dels tractats ja existents i que ni tan sols es va arribar a discutir. Posteriorment encara, van convenir més retallades a moltes de les ja en si mateixes pobres previsions «socials» i «federal» contemplades per la convenció. D'aquesta manera, doncs, quedava clar, més enllà de les boniques paraules utilitzades aquest cop, que els autèntics «senyors de la Constitució» continuaven sent els de sempre.

Un procés democràtic hauria exigít l'elecció per sufragi d'una assemblea constituent, prèvia discussió entre els estats

va dissenyar la composició i va definir el mandat de la convenció. A més, per evitar qualsevol dubte sobre l'orientació política que es volia donar el procés, va oferir la presidència d'aquest òrgan a Valéry Giscard D'Estaing, reconeguda figura de la dreta francesa i ferri partidari de les grans línies econòmiques assumides per la Unió des del Tractat de Maastricht.

Els treballs de la convenció van estar dominats per les discussions que tenien lloc dins del *Praesidium*, un reduït grup de notables, on Giscard va negociar directament amb els representants dels governs els preceptes centrals del projecte, sense necessitat de recórrer a la votació en les sessions plenàries i reservant-se, curiosament, la facultat d'interpretar els consensos. Així doncs, van ser Giscard i el reduït grup de membres que conformaven el *Praesidium*, els que van mantenir, en convivència amb els executius dels estats que els havien nomenat, el poder d'obertura i tancament de la reforma. Les esmenes més avançades presentades pels grups

EL CONTINGUT: CANVIAR POC, PERQUÈ TOT SEGUEIXI IGUAL.

En realitat, la qüestió de com s'ha fet podria considerar-se secundària si la seva relació amb el contingut resultant d'aquest procés no fos tan estreta. És cert, que ningú pot discutir algunes millores tècniques i de fons en aquest Tractat: la introducció de preceptes més llegibles, la relativa simplificació del sistema de fonts, la més clara distribució competencial, l'ampliació dels àmbits de codecisió del Parlament, les mencions a la dignitat humana, la igualtat o la solidaritat. Tot això, sens dubte, són elements positius. On rau, doncs, el problema? Bàsicament, en el fet que tots aquests «avenços» es troben subordinats, i per tant, tenen un abast devaluat, respecte la «decisió fonamental» de la proposta: el manteniment, després de mig segle d'integració, d'una estructura institucional oligàrquica i elitista al servei d'un model econòmic neoliberal i productivista, que no assumeix ni un seriós compromís amb la pau, ni el respecte al caràcter plurinacional i pluricultural d'Europa,

ni es mostra solidària de debò amb els països del Sud i de l'Est. En un moment que es vol «constituent» s'ha de parar atenció a aquests aspectes, que exigeixen sovint llegir la «lletra petita», per veure si s'avança realment o es retrocedeix, si es pot considerar un pas endavant o no. Fem-ho doncs tot seguit, per bé que sigui de manera necessàriament sumària.

a) Es diu que aquest Tractat suposa significatius passos endavant en matèria social i ambiental. I, en efecte, apareixen en diferents trams del Tractat referències a objectius de tipus social o ambiental que podrien suggerir, considerats de manera aïllada, l'existència d'un «pas endavant» respecte dels tractats anteriors. Tanmateix, aquests tímids indicis d'una Europa social i ecològica recollits sobretot en la part I es troben sempre flanquejats per la pertinaç voluntat d'afermar «un mercat interior en què la competència sigui lliure i no estigui falsejada», i una economia «altament competitiva» (article I-3). De fet, aquest Tractat constitucional «constitucionalitza» amb detall reglamentari els fonaments del model econòmic neoliberal i productivista assumit per la Unió en les últimes dècades. Sobretot en la part III,

d'empreses públiques, romanen pràcticament sense reformes (art. III-166 i 167). Els objectius socials i ambientals queden, al cap i a la fi, reduïts a simple retòrica i la carta de drets de la part II s'insereix com a un «convidat de pedra» destinat a causar les menors molèsties possibles (art. II-111 i 112). El dret al treball es redueix a un simple dret a treballar (art. II-91); el dret a un habitatge digne queda com un simple ajut a l'habitatge (art. II-77). En canvi, la llibertat d'empresa i el dret a la propietat ni tan sols es subordinen a la seva funció social, com fan moltes constitucions estatals (art. II-76).

b) Es diu que aquest Tractat democratitza l'estructura institucional de la Unió. I tanmateix, encara avui no hi podem veure una autèntica separació de poders. Es continua concentrant la capacitat de decisió en els òrgans menys representatius i amb menor control democràtic que, a més, com se sap, són altament vulnerables a la pressió dels poders de mercat i no s'ofereixen vies adequades per a la participació dels pobles i de les ciutadanes i dels ciutadans europeus. L'òrgan més representatiu –el Parlament– conserva un paper del tot subordinat (les noves competències són mínimes) i els que de debò decideixen (el Consell europeu i de ministres, la Comissió, el Tribunal de Justícia i el Banc Central) no estan sotmesos a controls democràtics efectius.

c) Una tercera qüestió és el compromís amb la pau. Es diu que l'adopció del Tractat constitucional donarà a Europa una veu pròpia en el món, convertint-la en contrapès als Estats Units i assegurant el respecte del dret internacional. Però, és compatible el suposat compromís amb la Carta de Nacions Unides amb el respecte als compromisos establerts amb una institució com l'OTAN que aquests Tractat consagra (art. I-41)? Permeten aquests vincles una veu autònoma en les relacions internacionals? Es pot considerar sincera la menció a la «pau» com a objectiu de la Unió (art. 3.1) quan, per una altra banda, es preveu una «Agència Europea de Defensa» adreçada a maximitzar els beneficis en matèria militar (art. III-311)? Així doncs, havent llegit el text amb atenció no sembla que aquest Tractat constitucional renunciï al militarisme en la seva política exterior i, en nom de la seguretat i de la lluita antiterrorista, assumeix també en l'àmbit intern polítiques restrictives de les llibertats civils (art. I-43 i III-329) que poc es distancien de les impulsades darremament pel govern dels EUA. On és doncs l'alternativa civilitzadora que hauria de representar Europa?



es constitucionalitzen amb detall la independència quasi absoluta del Banc Central Europeu (arts. I-30 y III-177 y 185), l'obsessió per l'absència de dèficit i una sèrie de criteris de convergència de clar signe monetarista (arts. III-184). No es garanteix la defensa dels serveis públics en relació a les lleis del mercat ni una política ecològica coherent. No es facilita cap tipus d'harmonització en matèria fiscal o laboral (art. III-156 i 171). En canvi, els preceptes que –com demostren els casos de RENFE o d'Izar– han permès les privatitzacions i els tancaments

d) Un quart punt està relacionat amb les límits del text pel que fa al reconeixement del caràcter plurinacional i pluricultural d'Europa. Tractant-se d'un projecte amb pretensions «constitucionals», el Tractat hauria d'haver tingut, per raons democràtiques bàsiques, una major sensibilitat en aquests àmbits. Tot i així, el paper dels diferents pobles europeus en la seva estructura institucional no ha millorat, deixant la seva situació en mans dels seus respectius estats. Així doncs, no s'aprofita el «moment constitucional» per impulsar la creació d'un autèntic sistema bicameral, amb una Cambra dels Pobles, sinó que es manté, sense autèntics canvis de fons, el Comitè de les Regions, una institució consultiva ja prevista en el Tractat de Maastricht i de configuració clarament limitada (art. III-388). A més, no permet una actualització democràtica del dret a l'autodeterminació dels pobles, tot consagrant en l'art. I-5.1 la intangibilitat de les fronteres estatals.

e) Per últim, el preàmbul del Tractat constitucional fa esment a l'herència «humanista» d'Europa, assegura que es proposa avançar pel camí de «la civilització» i no oblidar «als més dèbils i desfavorits». No obstant això, és impossible no pensar en els episodis colonialistes que

embruten la història europea quan es constata el tractament que es dona en el text a dos temes centrals avui en dia: el fenomen migratori i la relació amb els països més pobres del Sud i de l'Est.

Aquest Tractat constitucional no comporta una autocrítica del passat i del present colonial d'Europa, ignora el deute social i ecològic contret amb la resta del planeta

PLANTEJAR DE FORMA CLARA LES INSUFICIÈNCIES DEL TRACTAT ÉS LA MILLOR MANERA DE PRESERVAR L'ASPIRACIÓ D'UNA EUROPA FEDERAL, DEMOCRÀTICA, SOCIAL, ECOLÒGICA, PACÍFICA I SOLIDÀRIA

i consagra un concepte de ciutadania que discrimina les poblacions més vulnerables de l'Est i del Sud.

Molts dels gairebé vint milions d'homes i dones immigrants que viuen, treballen i contribueixen a la prospe-



ritat dels països de la Unió, ho fan des de fa temps, en condicions de precarietat o d'oberta explotació, privats de protecció en els seus països d'origen i desproveïts d'ella en els països d'acollida. Malgrat tot això, han estat els grans «oblidats» tant del procés d'integració com de l'actual Tractat constitucional, que els exclou de manera oberta de la noció de ciutadania prevista per a les pròximes dècades. També aquí, com en altres qüestions, el Tractat atorga rang «constitucional» a l'«Estat de no dret» gestat progressivament a la Unió en matèria de política migratòria, a través d'acords pràcticament secrets, de grups de treballs d'experts i de convenis mancats de qualsevol tipus de control democràtic substancial.

Com recorda l'article I-10.2, són els «ciutadans de la Unió», i no els seus habitants, els autèntics titulars dels drets establerts en la Constitució, començant per les llibertats polítiques i per la llibertat de circulació. Per això, quan el preàmbul a la Carta de Drets incorporada en la part II assegura que «en instituir la ciutadania de la Unió i crear un espai de llibertat, seguretat i justícia, [es] situa a la persona en el centre de la seva actuació», l'afirmació no es correspon amb la posició que ocupen els anomenats «nacionals procedents de tercers països», que reben un tracte discriminatori, quan no directament policial, sobretot si són «il·legals».

En definitiva, un Tractat constitucional d'aquestes característiques no pot considerar-se com «un pas endavant» ni molt menys com el text que ha de regir els destins d'Europa «per un període de temps il·limitat» (art. IV-446). Plantejar de forma clara les seves insuficiències així com les de la Unió Europea en general és la millor manera de preservar l'aspiració a una Europa federal i democràtica, social i ecològica, pacífica i solidària.

Xavier Pedrol. Professor de Filosofia del Dret a la Universitat de Barcelona. Amb Gerardo Pisarello, professor de Dret Constitucional de la mateixa universitat, és autor de *La 'Constitució' Europea i els seus mites*, Barcelona, Icària, 2005