

FINESTRA D'OPORTUNITAT per Marc Fuster

Estats Units d'Europa?

Avui, deia l'acadèmic Moravcsik, **la Unió Europea** no juga pràcticament cap paper en la majoria de les àrees temàtiques sobre les quals els votants europeus es preocupen més, com per exemple la fiscalitat, la provisió de benestar social, la defensa, l'alta política exterior, la policia, o les polítiques d'educació. La UE ha estat dissenyada com, i continua sent en gran mesura, un sistema institucional internacional limitat a la regulació del comerç de béns i serveis, i els fluxos de factors econòmics resultants. El seu abast decisorí es limita a aquests camps, i el seu funcionament està primordialment basat en la cooperació intergovernamental.

Per bé que aquesta és una panoràmica d'Europa prou realista, el disseny institucional de la Unió s'ha transformat radicalment, i en certa mesura podem dir que s'ha produït un avenç històric significatiu cap al que podríem anomenar **estructures d'estat (federal)** que, per bé que complexes i plenes d'asimetries, ens allunyen de poder definir la Unió Europea purament com a sistema internacional. El desenvolupament de les institucions europees, i l'assoliment de determinades competències per part d'aquestes, ha estat un procés que ha transformat la manera de prendre les decisions. Els estats membres no només han acceptat un notable traspàs de competències a Europa, sinó que han acordat que la presa de decisions respecte a aquestes recaigui en major mesura sobre les institucions conjuntes en un ampli ventall de matèries i en detriment dels governs nacionals.

L'evolució del rol de la Cort Europea de Justícia, avui **Tribunal de Justícia de la Unió Europea**, és l'exemple més clar de certa federalització europea, del traspàs de poder des dels estats cap a una esfera supranacional. Aquesta, no sols s'ha convertit progressivament en un tribunal competent en matèria de legislació secundària—aquelles normes que es desprenen d'una constitució o llei suprema, en aquest cas dels tractats internacionals signats pels estats—sinó que també compta amb potestats de revisió judicial, equiparables a les d'un **tribunal constitucional**, i que sobrepassen l'abast de les institucions polítiques i de justícia nacionals. En aquest sentit cal remarcar els efectes de la ja cèlebre sentència del cas *Costa vs. Enel* de 1964, on es consagrava el principi de primacia del dret comunitari, en virtut del qual s'estableix que el dret procedent de les institucions europees s'integra als sistemes jurídics dels estats membres, que estan obligats a respectar-lo i no podran aplicar una norma que hi sigui contrària.

També l'àmbit legislatiu s'ha vist alterat. El **Parlament Europeu**, escollit per sufragi universal per primera vegada el 1979, i aleshores amb un rol bàsicament consultiu, s'ha vist alterat amb les successives reformes dels tractats fins a situar-se en la posició de colegislador juntament amb el Consell de la Unió Europea. La introducció i posterior extensió del procediment legislatiu de codecisió fa que sigui ara una institució influent en la presa de decisions i un veritable contrapès al poder dels estats, que apropa el conjunt del sistema a una espècie de **bicameralisme** propi d'un estat federal, si més no en aquelles matèries on és

competent. A més, i les pròximes eleccions del maig en seran un primer exemple visible, des de l'entrada en vigor el 2009 del Tractat de Lisboa, el president de la Comissió serà escollit en consonància amb les majories parlamentàries de la "cambra baixa" europea, tot i que els estats membres encara tindran l'última paraula.

El **Consell**, representant dels estats i per tant equiparable al que seria un **senat** o cambra alta en una unió federal, la cambra que exerceix la representació territorial, també s'ha vist transformat de forma notable, cada vegada més assimilat a una institució pròpia d'un estat. Amb les ampliacions de la Unió, fins a 28 membres avui en dia, i l'establiment del vot per majoria qualificada com a principal mecanisme de presa de decisions en substitució de la unanimitat, els estats membres han perdut la possibilitat de vetar per si mateixos qualsevol decisió a nivell comunitari, ja que ara es fa necessària una coalició suficientment gran per aconseguir una minoria de bloqueig. A la pràctica, per tant, l'abandonament de la unanimitat en les votacions del Consell, especialment en matèria de mercat interior, permet aprovar més volum de legislació secundària, però a més significa que es poden introduir dossiers legislatius fins i tot amb l'oposició, no majoritària és clar, de part dels estats membres.

A més de la transformació institucional, els estats membres de la Unió Europea també han cedit una part important de la seva sobirania en moltes altres parcel·les. Europa ha vist els darrers anys la creació d'una **Unió Econòmica i Monetària**; s'ha assolit un Mercat Comú amb una moneda única: l'euro, i més enllà de l'àmbit econòmic, s'han incorporat al bagatge comunitari disposicions relatives a la **ciutadania europea**, el caràcter vinculant d'una Carta Europea de Drets Fonamentals, l'establiment d'un espai comú de *llibertat, seguretat i justícia*, la creació de mecanismes de solidaritat interns com els fons de cohesió, o l'establiment d'un Servei Europeu d'Acció Exterior.

Podem parlar, doncs, d'una evolució real de la Unió Europea cap a un disseny federal, ara bé, com s'ha remarcat inicialment, complex i ple d'asimetries—de l'exposició anterior en podem extreure les més evidents. En primer lloc, el Tribunal de la Unió és un organisme competent en legislació primària, però aquesta no prové d'una **constitució elaborada i referendada pels ciutadans europeus**. Tampoc les esmentades institucions del poder legislatiu, Parlament i Consell, ostenten la funció d'iniciar les lleis que se'ls suposaria en qualsevol estat normal i corrent. Aquesta és una potestat que recau sobre la Comissió Europea, institució de marcat caràcter tecnocràtic i **allunyada dels focus del control democràtic**. Així mateix, la Unió Econòmica i Monetària és força peculiar, ja que no inclou tots els països de la Unió Europea, dels 28 estats membres només 18 formen part de l'Eurozona, i per tant compta amb les seves pròpies institucions diferenciades.

Tampoc sembla que la idea de ciutadania europea tingui massa a veure amb com entenem la ciutadania quan ens referim als estats-nació tradicionals. En realitat, en cap moment s'amaga que la ciutadania europea es desprèn de la ciutadania nacional pròpia de cada estat, i que per tant no deixa de ser-ne un complement sense gaire més valor afegit. En aquest sentit, la realitat del procés d'integració europeu entès com a procés de federalització també és incomplet més enllà del disseny institucional. Podem dir que no s'ha desenvolupat una [identitat col·lectiva compartida](#), ni existeix una gran capacitat per l'**articulació de discursos transeuropeus**, fet que la inexistència de grans mitjans de comunicació en l'esfera comunitària constata. I és que els ciutadans arreu de la Unió mostren baix interès en iniciar un debat més enllà de les fronteres dels seus estats tradicionals, que encara configuren un marc on poden desenvolupar processos de

deliberació pública, atès que existeixen canals adequats, tals com mitjans de comunicació, una llengua comuna, o una societat civil més o menys robusta, alhora que un cert grau de solidaritat i sentiment de pertinença col·lectiva.

Amb aquestes asimetries, l'uropeïtzació de la presa de decisions planteja interrogants importants sobre la naturalesa de l'ordre polític i institucional que ens governa, sobre la seva **legitimitat**. En la mesura que el poder es trasllada d'una esfera pública estatal on existeixen determinades condicions que faciliten la deliberació, el control ciutadà i el debat públic, cap a una àrea restringida, on la informació circula només per a aquells que hi tenen accés, el control democràtic corre risc de quedar limitat. Cal que ens preguntem, doncs, si la vigent articulació de la Unió, i la concepció de la seva ciutadania, és suficient per a **l'exercici ple de la democràcia liberal en les seves significacions d'autonomia individual i autogovern col·lectiu**. Així, la pregunta clau no serà si existeixen o si tendim cap a uns Estats Units d'Europa, sinó en quina mesura aquesta és una evolució desitjable.

Per a aquells que creiem que els processos d'integració regional com l'europeu es fan necessaris davant el caràcter global dels reptes actuals—canvi climàtic, desigualtat i pobresa, dumping fiscal i social, etc.—serà una tasca primordial adoptar una posició extremadament eurocrítica. Si entenem que els estats tradicionals ja no són una eina funcional per a resoldre els problemes col·lectius, i per tant ens oposem a les propostes de fer marxa enrere en la integració política i econòmica plantejades per les forces euroescèptiques i euròfobes arreu del continent, un **esforç comú per estrènyer els llaços entre els ciutadans i configurar una comunitat política transeuropea** serà una tasca prioritària i urgent. Adoptar la darrera opció, però, exigirà una completa redefinició de la realitat vigent. Una concepció d'Europa que reflecteixi la formació d'una veritable comunitat política i identitat europea haurà de trencar els vincles amb les comunitats nacionals, com a mínim en l'acord sobre el marc polític compartit i les institucions que el governen. Però això sí, aquesta exigència requerirà l'establiment d'una veritable ciutadania entesa com a institució supranacional democràtica. L'ex-Premier britànic Clement Attlee deia que Europa es federarà o morirà. Doncs bé, caldrà afegir que Europa serà democràtica o no serà.