



Primavera 2015

La incorporació de la ciutadania als debats constitucionals ¹

Jordi Pacheco i Canals

@JordiPachecoCa

Polítòleg expert en participació

Doctorant del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política (UB)

Fins als anys 1960, la preocupació política principal en les democràcies occidentals era la distribució de la renda en entorns de creixement econòmic. La constitucionalització consistia en dissenyar institucions de govern adequades i establir alguns drets i principis bàsics ja que fàcilment emergia un consens al voltant de la defensa de l'interès nacional (actuacions per afavorir el creixement econòmic). Les direccions dels partits de masses, ben connectats amb sindicats i organitzacions empresarials, podien arribar a solucions pactades.

Habermas (1999[1973]) ja va advertir de l'obsolescència i problemes de legitimitat d'aquest model. L'avís no era un mer exercici filosòfic, com l'Administració va demostrar al començar a cercar contactes directes amb la societat civil en la preparació de les decisions, sense intermediació dels partits (Auby 2011). La introducció de la participació ciutadana i la comitologia responia a transformacions profundes que qualsevol procés constitucional ha de tenir en compte al segle XXI per aconseguir resultats acceptats voluntàriament pel gruix de la població i que combinin la regulació bàsica l'organització social amb l'autonomia necessària per formular polítiques sota orientacions ideològiques diferents i per a què les persones desenvolupin lliurement l'estil de vida que vulguin.

Mètodes alternatius d'elaborar constitucions

Els treballs estrictament parlamentaris són insuficients a causa del desprestigi de les institucions representatives i perquè la seva connexió amb la ciutadania és massa feble.^[i] Per incorporar la veritable voluntat ciutadana actualment els canvis constitucionals o similars, com la llei electoral, solen aplicar mètodes alternatius al marge dels parlaments però amb resultats són insatisfactoris.

L'enquesta deliberativa del 1999 sobre la forma d'Estat a Austràlia (Luskin, Fishkin i al 2002) ja alertava de la complexitat del problema.^[ii] Malgrat que el grup ciutadà va proposar la República, la Reina Elisabet II va guanyar el referèndum amb el 55% dels vots. A l'hora de la veritat, la tria per sorteig també tenia una connexió deficient amb el conjunt de la ciutadania, que és l'acusació recurrent contra parlaments i partits. I aquesta contradicció entre grups escollits per sorteig i el conjunt d'electors s'anava repetint (la proposta de llei electoral proposada per una Assemblea Ciutadana a la Columbia Britànica va ser refusada pels referèndum de 2005 i 2009; una proposta similar a Ontàrio va ser refusada el 2007...).





A Islàndia (Landemore 2014), les propostes dels grups ciutadans van ser aprovades per referèndum però van xocar amb el Parlament i els tribunals i, finalment, aparcarades. Fins i tot la Convenció irlandesa, considerada un èxit i amb composició mixta parlamentaris – ciutadans triats per sorteig, va veure anul·lada la seva proposta de reforma del Senat pel referèndum de 2013, amb el dilema de suprimir-lo o mantenir-lo intacte, que va ser l'opció guanyadora. Altres solucions com la Convenció Constitucional Europea (2002-3), un grup d'electes de diversos nivells de govern amb tímida incorporació d'organitzacions civils, tampoc han reeixit ja que el resultat va ser rebutjat en diversos referèndums.

Un procediment sintètic d'elaboració constitucional

L'alineació entre parlaments, grups escollits per sorteig i referèndums no sorgeix de forma natural sinó que requereix aplicar el mètode adequat, afirmació que es torna evident si analitzem convencions constitucionals fracassades com les d'Àustria (Gamper 2006) o Romania (Gherghina i al 2014). L'opció exclusivament parlamentària és insuficient però els substituïts desfermen tensions entre els diferents tipus de representació popular (parlamentària, social, etc.) i tenen contradiccions amb els resultats dels referèndums. Només una mentalitat pragmàtica que obviï la confrontació ideològica entre els models de democràcia (representativa, directa, participativa, etc.) pot superar aquest problema si relliga diferents formes de participació política.

Podem obtenir procediments constitucionals efectius, encara que un xic complexos, si integrem diferents mecanismes d'incorporació ciutadana a través del concepte de qualitat democràtica, enlloc de veure'ls incompatibles. Es tracta d'obtenir el millor que ofereix cada tipus de participació i, alhora, anul·lar mútuament els inconvenients. Aquí només assenyalarem alguns mecanismes que es poden emprar i algunes millores a introduir però no la seva articulació. Aquestes millores, en general, fan referència a la qualitat de les deliberacions i a la instauració de relacions cooperatives entre els diferents modes de participació.

Com a Islàndia, l'impuls inicial pot provenir tant de les institucions representatives com de la societat civil degut a una forta pressió popular. Si experts i entitats impulsen debats i esborranys de constitució ja conformen una primera modalitat d'incorporació ciutadana. És un moment de màxima creativitat i de gran utilitat si aconsegueix sensibilitzar l'opinió pública i si algú sistematitza els seus resultats en un document orientat a treballs posteriors. La qualitat d'aquests resultats sol ser elevada perquè hi participen experts i persones que han reflexionat i posat en comú la seva idea de país.

Altres mecanismes ja demanen implicació de les institucions representatives. Així, el Parlament, pot convocar una consulta popular deliberativa de caràcter massiu, on tothom pugui presentar propostes i debatre-les amb altres ciutadans que sostenen visions diferents en sessions presencials a tot el territori. En aquesta consulta popular es confrontarien idees i arguments que refinarien les propostes sorgides prèviament de la societat civil, si fos el cas, per respondre al màxim d'inquietuds plantejades. També es possible estimular el debat difús entre la ciutadania a través de les xarxes socials i els mitjans públics de comunicació per a què la gent es senti interpel·lada quan sigui convocada als debats i tingui temps per reflexionar les seves opinions.





A banda de la participació ciutadana, un debat constitucional hauria d'usar i revaloritzar mecanismes representatius però vetllant per reforçar el vincle representatiu entre Parlament i ciutadania, més enllà de la legitimitat formal derivada del sufragi universal. Així, es podrien convocar debats a l'interior dels partits, per a afiliats, per recuperar el seu caràcter d'espais de participació a través d'una activitat allunyada del rol de seleccionadors d'elits, preparant els seus afiliats i càrrecs electes per als debats ciutadans de caràcter general i, així, incrementar la seva influència. Un altre efecte seria la millora del retiment de comptes per part dels afiliats que han participat en la consulta als parlamentaris que hauran de redactar la versió final.

Per reforçar la representació parlamentària també seria útil convocar eleccions constituents un cop finalitzada la consulta per tal que els partits incorporin als seus programes aquelles propostes que consideressin oportunes. Però, des del punt de vista de la qualitat democràtica, si el text final el redacta el Parlament, aquest ha de superar dos elements: els biaixos socials del conjunt dels seus membres i l'opacitat de les negociacions. Una solució és treballar a través d'un grup mixt de parlamentaris de tots els grups juntament amb ciutadans triats per sorteig estratificat. Aquest mecanisme, usat en la Convenció irlandesa, introdueix persones de perfils habitualment absents entre els parlamentaris (jubilats, aturats, etc.) i incentiva la franquesa en el diàleg entre les forces polítiques, cosa que facilita retre comptes sobre les decisions preses en funció de l'interès general i el bé comú.

Finalment, la darrera garantia democràtica és el referèndum. Aquest mecanisme ha de ser el darrer per evitar fets com el d'Islàndia, on el Parlament no va adoptar la proposta de Constitució malgrat haver estat sotmesa a referèndum. Precisament, el pronunciament final de tota la ciutadania és l'incentiu principal per alinear les diferents legitimitats democràtiques.





REFERÈNCIES

AUBY, J-B. “Remarques préliminaires sur la Democratie Administrative”. Reveu Française d’Administration Publique. N° 137-138. pp 13-19. 2011.

GAMPER, A. “The Austrian Constitutional Convention: Continuing the Path to Reform the Federal State?”. Revista d’estudis autonòmics i federals. Núm. 2. 2006.

GHERGHINA, S, i MISCOIU, S. “A Constitution by the People? The Legitimacy of Deliberation in the Romanian 2013 Reform”. ECPR General Conference Glasgow, 3-6 setembre 2014.

HABERMAS, J. “Problemas de legitimación en el capitalismo tardío”. Ed. Càtedra. Madrid. 1999[1973].

LANDEMORE, H. “Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment”. Journal of Political Philosophy. 2014.

LUSKIN, R, FISHKIN, J i al. “Deliberation and Referendum Voting”. The Center for Deliberative Democracy. 2002.

[i] L’Eurobaròmetre 82 (tardor2014) indicava que la confiança en el Parlament es situava en el 30%, mentre que l’índex de desconfiança pujava al 62%. Amb relació deu anys abans, la tardor de 2004, la confiança havia baixat un 5%.

[ii] Les enquestes deliberatives són grups ciutadans triats per sorteig estratificat, per garantir-ne la diversitat social. Es mesuren les preferències inicials dels participants i com canvien a causa de les deliberacions.

