

Luis M. Sáenz

Los progresos de la Constitución Europea

“Querer un mundo mejor, que es nuestra finalidad principal, no es querer el mejor de los mundos”

Edgar Morin

INICIATIVA SOCIALISTA, n° 74, invierno 2004-2005

El 20 de febrero tendrá lugar el referéndum sobre la Constitución Europea. No todos los “Sí” expresarán las mismas aspiraciones, y lo mismo ocurrirá con los “No”. Sin embargo, el 20-F tendremos que optar por una respuesta precisa. La izquierda del “sí” y la izquierda del “no” podremos y deberemos seguir trabajando en común en todo lo que nos une, que es bastante. Pero el voto del 20-F marca estrategias diferentes.

La Constitución europea es bastante mejor que el vigente Tratado de Niza. Su rechazo provocaría el estancamiento de la dimensión política y social de la Unión Europea (UE), un reforzamiento del papel de los gobiernos nacionales sobre las instituciones europeas, un debilitamiento de la izquierda, una revitalización de las posiciones liberistas y de nacionalismos excluyentes y movimientos xenófobos o reaccionarios-populistas, y un ensanchamiento del margen de maniobra de los neocon estadounidenses y europeos, dando alas al deterioro de los vínculos europeos en favor de los vínculos “atlantistas”, especialmente en los países de reciente incorporación.

En consecuencia, **SÍ A LA CONSTITUCIÓN EUROPEA**. Sin duda tiene defectos, heredados del Tratado de Niza. Pero es un paso adelante muy importante, en cuanto a contenidos y, más aún, por sus efectos políticos y simbólicos.

1. La Convención ha sido un avance en la metodología de la construcción europea

Los anteriores hitos de la construcción europea se habían guisado en cocinas exclusivamente gubernamentales. La Convención, por el contrario, ha contado con representantes del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales, y ha solicitado la opinión de centenares de organizaciones de la sociedad civil. Por

primera vez en la historia de la construcción europea, los cimientos de una importante reforma se han colocado desde un espacio en el que cada país estaba representado por miembros de diversas corrientes políticas, no sólo por el gobierno de turno.

A través de Internet se ha dispuesto de una amplia información y de mucha documentación. El procedimiento podría y debería haber sido más participativo, pero no ha sido más oscurantista que el utilizado por los Parlamentos estatales para leyes complejas. ¿Acaso los ciudadanos españoles conocen el proyecto de Presupuestos para 2005, o lo conocieron en años anteriores, significativamente mejor que la Constitución Europea?

Por otra parte, el artículo IV-443 de la Constitución establece que futuras revisiones de la Constitución deben pasar también por la convocatoria de una Convención.

La indiferencia y la ignorancia es el mayor riesgo que pesa sobre el proceso de ratificación de la Constitución europea, pero la responsabilidad fundamental de ese déficit incumbe a los gobiernos nacionales y a las fuerzas políticas, por no haber sabido motivar a ciudadanas y ciudadanos con pedagogías europeístas en favor de un espacio de paz, libertad, solidaridad y cooperación. La Convención Europea, con sus defectos y limitaciones, ha sido un pequeño oasis de participación política parlamentaria y ciudadana en el desierto de la intergubernamentalidad que, hasta ahora, había marcado las grandes reformas comunitarias.

2. Con la Constitución, el Parlamento europeo incrementará sus poderes

La función legislativa del Parlamento europeo aumentará considerablemente. Se establece como criterio general el “procedimiento legislativo ordinario”, basado en la codecisión entre el Consejo y el Parlamento (art. I-34.1), aunque hay excepciones a ello. El Parlamento europeo también será competente para presentar proyectos de revisión del tratado constitucional (IV-443.1). Aunque la función legislativa reside en el Parlamento y el Consejo, la capacidad

de iniciativa legislativa está en manos de la Comisión. Salvo excepciones previstas en la Constitución, el Parlamento europeo y el Consejo no ponen en marcha los procedimientos legislativos, aunque deciden sobre el contenido de las leyes. El Parlamento podrá solicitar la presentación de propuestas a la Comisión, y ésta, si no lo hace, deberá explicar sus razones, pero, a pesar de ello, lograr capacidad de iniciativa legislativa para el Parlamento debería ser uno de los objetivos de futura mejora constitucional.

La Constitución refuerza el papel del Parlamento europeo, cuya superior sensibilidad a las inquietudes ciudadanas ha quedado probada en el “caso Butiglione”. La presión combinada de la sociedad civil europea y del Parlamento forzó a Durao Barroso a excluir a Butiglione de la Comisión, magnífica y prometedora victoria de la democracia frente al integrismo religioso y antilibertario, victoria cuya importancia crece en un contexto mundial como el actual, en el que los derechos de las mujeres, de gays y lesbianas, de la juventud y de toda persona que quiera vivir en libertad se ven amenazados por la presencia de un fundamentalista cristiano al frente de la Casa Blanca, por la creciente agresividad vaticanista y por la virulenta violencia criminal y feminicida del fundamentalismo islamista.

3. Los gobiernos ven reducida su capacidad de veto

La Constitución establece como criterio general que las decisiones del Consejo se adoptarán por doble mayoría cualificada (de Estados y de población), salvo en política fiscal, política exterior y algunos aspectos de la política social, ámbitos en los que se mantiene el criterio de unanimidad. La rotación en la presidencia del Consejo europeo entre los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembro será sustituida por la elección de un presidente, sin cargo nacional alguno, por un periodo de 30 meses, lo que también debilita la “intergubernamentalidad” y fortalece la dinámica política.

4. Se abren nuevas posibilidades políticas para promover la reforma de la Constitución

Uno de los argumentos más repetidos por los partidarios del “No a la Constitución” es que esta Constitución requerirá acuerdo unánime de todos los

Estados para ser reformada, lo que es cierto, como ya lo es para el vigente Tratado de Niza. Algunos, en su empeño contra la Constitución, llegan, sin embargo, a afirmar cosas absolutamente falsas. Por ejemplo, se está repartiendo un manifiesto firmado por diferentes partidos europeos, entre ellos el PCE e Izquierda Unida, en el que se afirma que el tratado constitucional “no podrá ser modificado durante los próximos 30 años”, afirmación carente de todo fundamento. Los artículos 443, 444 y 445 establecen los procedimientos de revisión y no se habla de ningún plazo de tal tipo.

La Constitución no elimina el vigente criterio de unanimidad para la reforma de los tratados, pero nos dará herramientas para generar movimientos de presión en favor de la reforma constitucional. El Parlamento europeo podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de la Constitución (art. IV-443), mientras que el vigente Tratado de Niza sólo prevé una consulta al Parlamento. Si el Consejo europeo aprueba por mayoría simple el examen de la propuesta, se convocará una Convención. La capacidad parlamentaria de presentación de proyectos de revisión constitucional y la convocatoria de la Convención permiten un juego político más transparente, más favorable para el impulso de diversas formas de movilización y participación social, piezas claves de todo cambio político. Además, el criterio de unanimidad en el proceso de construcción europea no ha impedido hasta ahora que se produzcan reformas y que contemos ya con una Unión Europea de 25 miembros y con varios más aspirando a entrar.

Quienes proponen rechazar el Tratado constitucional para conseguir otro mejor parecen ignorar que la hipotética Constitución “mejorada” que proponen también requeriría acuerdo unánime de todos los Estados. No logro entender por qué habría que renunciar a dar pasos adelante aduciendo que son insuficientes -¡cierto!- y que el criterio de unanimidad nos congelaría en esa situación defectuosa, cuando dar un salto mayor hacia lo que deseamos requeriría una unanimidad aún más difícil de conseguir.

5. La Constitución abre nuevas vías de participación ciudadana

El artículo I-47.4 de la Constitución establece que “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número

significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución”. Es una herramienta para acercar la política de la Unión y la calle. La recogida de un millón de firmas en el ámbito de la Unión Europea es mucho más fácil que obtener el medio millón de firmas establecido en España para las iniciativas legislativas populares. Su valor reside en el papel que puede tener como punto de apoyo para campañas políticas ciudadanas, contribuyendo a crear conciencia del significado de la ciudadanía europea y facilitando el desarrollo y coordinación de movimientos sociales transnacionales.

Este logro está limitado por la capacidad de la Comisión para rechazar “la invitación” y no tramitar la propuesta. Sin embargo, el avance es importante y destacable.

6. La Constitución avanza de forma significativa en lo que se refiere a la definición de los valores y objetivos de la Unión.

Con la Constitución, la Unión Europea proclama fundarse en valores compartidos cuya definición está ausente en el Tratado de Niza. Esos valores quedarán constitucionalmente establecidos como piedra de toque para la permanencia en la UE y para la admisión de nuevos miembros, lo que ya ha tenido efectos como la despenalización del adulterio en Turquía.

En los objetivos constitucionales aparecen expresiones ignoradas en el Tratado de Niza, como “promover la paz”, “contribuirá a la paz”, “estricto respeto al Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”, “respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”, “combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”, “fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. En el Tratado de Niza, los objetivos de la UE se articulan en

torno a la idea del mercado común. En el Tratado Constitucional, en torno a los valores democráticos. ¿Qué preferimos?

7. La Constitución incluye la Carta de los Derechos Fundamentales

La inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que adquiere así valor jurídico, es un gran paso adelante. La Carta no admite interpretaciones limitativas de derechos reconocidos en las legislaciones estatales, tal y como establece con claridad el artículo II-113. da derechos, no quita.

La Carta no garantiza formalmente unos mínimos en las legislaciones propias de cada Estado, pues su ámbito de aplicación incluye a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, pero sólo afecta a los Estados cuando apliquen el Derecho de la Unión, pero es indudable que su reconocimiento jurídico es un avance importante. Genera nuevos derechos en el ámbito que le es propio, lo que no es irrelevante, ya que la UE adquirirá con la Constitución personalidad jurídica propia y será sujeto de actuaciones y políticas. Además, la Carta tiene una carga simbólica y política de primer orden. En la práctica, la Carta ha actuado, y puede actuar en el futuro, como un mínimo político para los países de reciente integración y para los aspirantes, así como obstáculo a proyectos involutivos en cualquiera de los Estados miembro.

Esta fuerza de atracción democrática no debe ser despreciada, cuando hablamos de países que proceden del antiguo “bloque soviético” y para los que resulta de vital importancia poder tener un desarrollo democrático, a diferencia del turbio camino seguido por la propia Rusia y los países que aún se encuentran bajo su influencia más directa. O de países como Turquía, a medio camino entre la democracia y el despotismo, cuya evolución positiva contribuiría a la paz y a fortalecer polos alternativos frente a la política imperial de los neoconservadores y los proyectos teocráticos fundamentalistas.

Las formulaciones de la Carta no son tan “mínimas” como algunos pretenden. En ámbitos como la igualdad entre mujeres y hombres o la prohibición de

discriminación por orientación sexual, va por delante de casi todas las constituciones estatales.

El artículo II-83 reconoce que el principio de igualdad no entra en contradicción con la acción positiva para hacerlo efectivo. La Carta es, pues, un excelente soporte para la acción de los movimientos de mujeres y de quienes creemos que no basta con que las leyes proclamen la igualdad, sino que deben hacerla efectiva.

El artículo II-69 referente al matrimonio y la familia (Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio) es mucho más claro que el artículo correspondiente de la Constitución española; no obliga a los Estados a reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo -y difícilmente podíamos esperarlo cuando sólo dos, y esperamos que pronto tres, de los 25 miembros de la UE han reconocido ese derecho-, pero al menos no incluye ambigüedades que permitan manipular esa norma para alegar inconstitucionalidad. Si sumamos a eso que el artículo II-81 prohíbe explícitamente toda discriminación por motivos de orientación sexual, lo que la Constitución española no cita, no cabe duda que la Carta es una valiosa base de apoyo para el movimiento por la igualdad y para forzar la abolición de la legislación homófoba en países aspirantes como Rumanía.

No debe extrañarnos que un íntimo colaborador de Aznar, José María Marco, haya invitado al PP a pedir el rechazo de la Constitución europea, alegando, entre otras razones, que la Carta de Derechos “constituye una invitación a los Gobiernos a intervenir en la vida privada de la gente con la mayor desvergüenza”. Ya sabemos qué quiere decir eso en boca de esa gente.

8. La Constitución deja casi intactas las políticas económicas y fiscales de Niza. No hay avance significativo, pero tampoco retroceso...

Los adversarios de la Constitución en el ámbito de la izquierda suelen acusarla de consolidar una “Europa del capital”, mientras que los ideólogos neocon la

consideran como “socialista”. Ni lo uno ni lo otro. La Constitución europea se sitúa en el marco de una economía predominantemente capitalista, pero no lo hace en mayor medida que las constituciones nacionales.

Algunos se rasgan las vestiduras porque entre los objetivos de la UE se incluya “un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada”. Pensar en una Unión Europea política sin mercado común y con barreras arancelarias es estúpido, irreal y, además, nada positivo. Lo cierto es que la interpretación de frases como la citada dependerá de la relación de fuerzas. Así, por ejemplo, en condiciones adecuadas podría ser un punto de apoyo para reclamar una política fiscal común, un salario mínimo europeo...

Sin duda, en el tratado vigente y en la nueva Constitución en la medida que hereda gran parte de las políticas actuales, hay contenidos que admiten interpretaciones liberistas y se observan vacíos enormes, como el que representa la carencia de una política fiscal común o la ausencia de control político sobre el Banco Central Europeo. Reformar varios capítulos de la parte III de la Constitución debe ser un horizonte de la izquierda para los próximos años.

Dicho esto, lo cierto es que las políticas económicas de los anteriores tratados y del proyecto de Constitución admiten múltiples interpretaciones. No es cierto que con la Constitución europea sólo se pueda hacer una política económica y social neoliberal, promoviendo un capitalismo salvaje, desregulado y sin controles. Frente a los que se pasan el día diciendo que de Bruselas llega el lobo desregulador, lo cierto es que las privatizaciones que han perjudicado gravemente a numerosos servicios públicos en Europa durante los últimos 25 años no derivan de los tratados europeos. Son políticas que nadie ha impuesto a los gobiernos nacionales y que éstos han llevado a cabo por su propia voluntad.

La Constitución no asume una clara defensa de los servicios públicos básicos y del derecho efectivo de acceso a ellos de todos los residentes en la UE. No lo hace, y en ella caben políticas liberistas. Pero también caben otras políticas, de izquierda. Quedarse en el Tratado de Niza rechazando la Constitución sólo

significa perder los incipientes progresos constitucionales en la instauración de un fundamento jurídico para los Servicios de Interés Económico General.

Según el apartado 2 del artículo 166 de la Constitución, equivalente al artículo 86 del vigente Tratado constitutivo de las Comunidades europeas, *“Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal estarán sujetas a las disposiciones de la Constitución, en particular a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas disposiciones no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo del comercio no deberá verse afectado de forma contraria al interés de la Unión”*.

Qué duda cabe de que desde la izquierda preferiríamos hablar claramente de servicios públicos y de derechos sociales básicos, y que hay amenazas ligadas a la declaración de sujeción de estos servicios a las normas de la competencia. Pero a nadie puede escapársele la puerta que para una interpretación social de ese artículo abre el que la sujeción sea limitada en la medida en que la aplicación de dichas disposiciones no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.

Por otra parte, el artículo 122 de la Constitución ofrece también un punto de apoyo en defensa de los servicios públicos, al declarar que *“Sin perjuicio de los artículos I-5, III-166, III-167 y III-238, y dado el lugar que ocupan los servicios de interés económico general como servicios a los que todos conceden valor en la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial de ésta, la Unión y los Estados miembros, dentro de sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de la Constitución, velarán por que dichos servicios funcionen conforme a principios y en condiciones, económicas y financieras en particular, que les permitan cumplir su cometido. Dichos principios y condiciones se establecerán mediante ley europea, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, dentro del respeto a la Constitución, para prestar, encargar y financiar dichos servicios”*. Este artículo recoge lo ya establecido en el artículo 16 del vigente Tratado constitutivo, pero la referencia a la competencia de los Estados para prestar, encargar y financiar dichos servicios

es nuevo, algo que perderemos si la Constitución no se ratifica y sigue Niza en vigor. Una voluntad política progresista puede sacar mucho partido de ese reconocimiento de la competencia de los Estados para prestar y financiar los servicios. Todo, como siempre, dependerá de la relación de fuerzas.

En definitiva, el apartado social de la Constitución es el más defectuoso. Sin embargo, no es verdad que obligue a hacer políticas liberistas a gobiernos que no quieran hacerlas, aunque, desde luego, tampoco lo impide. Un espacio político y económico común a escala europea es mucho más favorable para las políticas de cambio en un sentido de mayor libertad y justicia. Rechazar la Constitución sólo serviría para quedarnos en Niza, es decir, mucho peor. Peor, incluso, en el ámbito de las políticas económicas y sociales, que apenas cambian, pero que en lo poco que cambian lo hacen a mejor. Así lo ha entendido la Confederación Europea de Sindicatos, que apoya el Sí a la Constitución.

9. Europa en el mundo

La ratificación de la Constitución puede fortalecer el papel de Europa en el mundo. Claro está que eso dependerá de cómo se utilicen las nuevas oportunidades, es decir, de la política. Ninguna constitución puede disolver, afortunadamente, “el conflicto político”. Con esta Constitución, muchas políticas son posibles. La Constitución no es un remedio mágico. Pero abre nuevas posibilidades.

La importancia de que Europa sea fuerte no reside en un “patriotismo europeo” que sea mera transposición de la reaccionaria idea de que hay que desear que nuestro país sea fuerte haga lo que haga con esa fuerza. Si resulta importante que Europa pese en el mundo es porque es el espacio geopolítico en el que más desarrollada está la democracia, en el que más poderosos y autónomos son los movimientos sociales y en el que éstos tienen mayor capacidad de influir sobre sus gobiernos, así como por su capacidad para influir en la comunidad internacional. Así de simple.

La política exterior es un espacio en el que pisan el freno los euroescépticos y quienes dan privilegio a una alianza con la Administración Bush. El avance es

lento. La creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea abre nuevas posibilidades. Así, allá donde el Tratado de Niza se limitaba a indicar que los Estados miembros que ocupen un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU deben concertarse entre sí e informar a los Estados miembros, lo que no daba un lugar específico a las instituciones europeas, la Constitución añade que también deben informar al Ministro de Asuntos Exteriores y solicitar la invitación de éste a las sesiones del Consejo de Seguridad que incluyan en su agenda temas sobre los que la Unión haya tomado posición.

No faltan voces críticas ante el hecho de que la OTAN sea citada en el texto constitucional, lo que comparto en la medida de que no era preciso hablar de la OTAN, aunque parte de los Estados miembros pertenezcan a ella. No obstante, me parece insostenible la acusación de que la Constitución europea hace a la Unión dependiente de la OTAN. La Constitución lo que hace es conservar una “cláusula” de compatibilidad, ya vigente, entre la política de defensa y seguridad de la UE y la de la OTAN, dada la pertenencia de algunos Estados a ambas instituciones.

Quizá sea obvio pero se olvida con demasiada frecuencia: los países europeos miembros de la OTAN son políticamente autónomos; si tragan, es porque quieren. Es decir, que ser parte de la OTAN no implica automáticamente obediencia debida a la Administración estadounidense. Si fuese así, la OTAN se habría implicado en la guerra de Irak, lo que no pudo hacer porque parte de sus miembros europeos se opusieron a ello.

La disposición citada no obliga a la UE a adoptar las políticas establecidas por la OTAN, aunque, sin duda, es muestra clara de que, para los gobiernos que más presionaron en su momento para la introducción de este apartado, el papel de la UE en cuanto a defensa y seguridad es de segundo orden respecto al de la OTAN. Desde el punto de vista práctico, dado el número de países de la UE que también forman parte de la OTAN, parece inviable que, en un ámbito en el que aún rige el criterio de unanimidad, la UE pudiese aprobar políticas “incompatibles” con las aprobadas por la OTAN, pero, sin duda, rebaja la

cohesión política de la UE el que en ella se afirme la necesidad de compatibilidad con las decisiones de la OTAN sin que ésta adopte una recíproca disposición semejante. No me gusta, por tanto, y me parece deplorable. Pero rechazar la Constitución nos deja formalmente en ese mismo punto, y de hecho mucho peor, ya que el fracaso del proceso constitucional europeo reforzará el “atlantismo” de parte de los estados miembros y frenará el desarrollo de políticas de defensa, seguridad y asuntos exteriores comunes y propias. El fracaso de la Constitución europea tendría como primer y mayor beneficiario a Bush.

10. La Constitución abre caminos. Rechazarla los cerraría

El fracaso de la Constitución no provocaría una reacción europeísta ni abriría paso a un nuevo proyecto constitucional mejorado.

Si la Constitución Europea, una vez ratificada por veintitantos países, con el apoyo, crítico si se quiere, pero apoyo, de la mayor parte de la socialdemocracia, de los verdes europeos, de las grandes centrales sindicales y de muchos movimiento sociales, queda paralizada por el rechazo de algún Estado, no emergerá un poderoso movimiento que imponga “otra “Constitución” europea mejor. Para empezar, porque ni siquiera en esos dos o tres países la mayoría de rechazo sería coherente ni sustento de una nueva alternativa.

La paralización del proceso constitucional llevaría a la paralización de las dinámicas de unión política. Crisis, sí, pero no crisis positiva, que abra camino a una solución mejor. La no ratificación de la Constitución no abre perspectivas de su mejora a corto o medio plazo. Ni podemos contar con un movimiento por Europa tan poderoso como el que se alzó contra la guerra (vamos, ni el 5% de poderoso), ni los gobiernos se van a sentir forzados a acelerar el paso, ni los grupos privilegiados, a los que la Constitución Europea no da nada que no tengan ya, van a reclamar profundizar en la unidad europea. La lectura “psicopolítica” de un No distará mucho de ser un “no al liberismo, más Europa, más derechos”, sino un “no a la Constitución, menos Europa, menos derechos”. Beneficiarios: las peores derechas europeas, los neocon estadounidenses, el terrorismo islamista, los fundamentalismos cristianos...

La Constitución europea conserva muchos de los defectos del Tratado de Niza, pero las mejoras son importantes. Merece la pena dar el paso. Habrá que mejorarla luego, pero ahora hay que avanzar. Sabiendo que lo que hemos dicho para el “No” también vale para el “Sí”, es decir, que tampoco podemos alardear de que una vez ratificada y en vigor podremos mejorarla en cuatro días. No, ir aún más adelante costará tiempo. Pero no entiendo por qué razón habría que preparar los próximos avances desde posiciones más rezagadas pudiendo hacerlo bastantes pasos más adelante.

La Constitución Europea no es un “mal menor”. En todo caso, podría decirse que es un “bien escaso”, en comparación a nuestras aspiraciones. Pero si la situamos en la historia de Europa y en el contexto mundial, es un gran salto hacia adelante, una oportunidad histórica que no podemos perder.