

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Jornades: "Els Impacts de la Constitució Europea" 13-14 de gener 2005



Working Papers On Line (WPOL)
Núm. 02 / 2005

Europa Hermafrodita

Giuliano Amato
*Ex-vicepresidente de la Convención Europea
Senador de la República Italiana*

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)
www.uab.es/iuee

Híbrido y hermafrodita serán palabras clave en mi presentación.¹ Cuando trabajaba, junto con los demás miembros de la Convención, en la preparación del proyecto de Constitución Europea me atormentaba la duda de si se trataba de un “niño” o una “niña” y, al final, no he tenido más remedio que aceptar que se trataba de un hermafrodita. Un hermafrodita con arreglo a una tradición que impregna toda la historia de la arquitectura europea. Siempre ha sido así. En los años cincuenta, mediante un tratado internacional, creamos una organización que, desde el principio, no era sólo internacional, sino algo más. Era un tratado internacional y, como tal, afectaba a los Estados pero, también, a los ciudadanos y, ya en 1964, el Tribunal de Justicia sentenció que creaba un orden constitucional para Europa. Esta doble naturaleza, internacional y constitucional, se halla en los cromosomas europeos desde el inicio de nuestra historia común: Europa nació ya hermafrodita.

Lo que hemos venido realizando a lo largo de los años – muchos de nosotros, no todos - ha sido aumentar el número de los cromosomas constitucionales, mientras que nuestros amigos británicos han hecho lo posible por defender a los cromosomas internacionales.

Más cromosomas constitucionales

La Constitución forma parte de la tradición. Se dice, justamente, que Europa es y ha sido siempre un proceso desarrollado de forma progresiva. La Constitución forma parte de este proceso y no hay duda de que aumenta la cantidad de constitucionalismo que se encuentra en las instituciones europeas. Lo aumenta en varias áreas, con cambios que no son del todo nuevos y que, a pesar de ello, pueden tener consecuencias de un cierto alcance. Por ejemplo, afirmar la codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo como principio de base, como pilar de la futura legislación, significa avanzar por un camino ya iniciado desde hace tiempo que, no obstante, podrá tener consecuencias que aun no conocemos y que, sin duda alguna, harán que Europa sea más constitucional y menos internacional. Asimismo, afirmar el principio de que la Unión y la Comunidad Europa son la misma cosa, una única entidad con personalidad jurídica, tampoco es enteramente nuevo (algunos mantienen que la Unión dispone, ya hoy, de

¹ Traducción del italiano a cargo de Francesc Morata

una personalidad jurídica), pero tendrá consecuencias para la política internacional y para los actos mediante los cuales ésta se expresa.

Tampoco la Carta de Derechos Fundamentales es completamente nueva. Las sentencias que la han citado, incluso antes de que adquiera plena fuerza jurídica, la han utilizado como una reafirmación de principios ya existentes. Si ésta es, por tanto, una fuente cognoscitiva, antes que normativa, significa que sus contenidos no son nuevos y, de hecho, se refieren, además de al Tratado y a su aplicación por parte del Tribunal de Justicia, a los principios y a las tradiciones constitucionales comunes a nuestros Estados, tal y como han sido interpretados, una vez más, por el Tribunal. Ahora, lo que todos esperan son las novedades que podrán derivarse cuando la Carta se convierta en fuente normativa.

También pueden leerse en esta clave las innovaciones relativas a las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: entre Europa, los Estados miembros y las entidades de gobierno que se encuentran dentro de éstos. En este caso los principios tampoco son del todo nuevos: la doble legitimidad europea basada en la voluntad de los estados miembros y en la de los ciudadanos preexiste a la Constitución que, en todo caso, la reafirma dando un mayor peso a la voluntad de los ciudadanos. Y esto tiene una serie de implicaciones, que la misma Constitución empieza a desarrollar, partiendo del principio de la doble mayoría para las decisiones del Consejo que tantos problemas creó en España.

También es preexistente el principio de atribución, en virtud del cual la Unión dispone únicamente de los poderes conferidos por los estados miembros, salvo la cláusula de flexibilidad y la voracidad normativa que suscita. No obstante, el modo en que se afirma también caracteriza los poderes atribuidos a la Unión. Por último, cabe citar la subsidiariedad, explicitada ya en 1992 (Maastricht), pero dotada ahora de un procedimiento de control que abre la puerta, por vez primera, a los Parlamentos nacionales y regionales.

En resumen, la Constitución reafirma principios ya conocidos. Sin embargo, si entra en vigor, veremos que la doble legitimidad da un mayor peso a los ciudadanos; que los parlamentos y las entidades subestatales también dispondrán de un mayor peso mediante el principio de la cooperación leal la subsidiariedad. Y de todo ello se derivan unos cambios mucho más importantes de lo que puede parecer a primera vista. A veces, se trata de pequeñas señales, aunque si nos fijamos en el artículo relativo a la cooperación leal, el 1.5, lo cierto es trata del respeto de las estructuras fundamentales de

los Estados miembros y que incluye explícitamente la autonomía regional y local. ¿Qué significa todo esto? Una Europa que coopera lealmente con los Estados tiene en cuenta que éstos, además de estar constituidos por una organización central, también son autogobierno de comunidades locales y regionales. Y la cooperación no puede ser leal si no tiene en cuenta esta realidad.

Sin duda, es más vistosa – tiene mayores implicaciones – la reforma de la subsidiariedad. Su respeto corresponde a los parlamentos nacionales que, sin contar con un verdadero poder de veto jurídico, se convierten en interlocutores partícipes de una forma de control antes atribuida al mismo órgano – la Comisión – que formulaba la propuesta objeto del procedimiento. Y también entran las regiones, aunque sólo sea a través del trámite reservado a los parlamentos nacionales. Este es uno de los puntos en los que la novedad se materializa en una inyección más fuerte de cromosomas que podemos llamar “femeninos”. Existen muchos elementos implícitos en esta cuestión y soy consciente de ello porque, cuando fue abordada en la Convención, suscitó grandes obstáculos. Algunos Estados eran se oponían a nombrar las regiones argumentando que “los únicos interlocutores de la Unión Europea somos nosotros”. Y varios gobiernos expresaban serias dudas en cuanto a la atribución de un papel directo a los parlamentos porque los interlocutores de la Unión son sólo los Estados, y no las regiones, y, entre éstos, los gobiernos y no los parlamentos.

La defensa de los cromosomas “masculinos” se expresa en las posiciones de los Estados, que dicen: “Europa no puede ver a las regiones; sólo puede vernos a nosotros, diafragma insuperable de una organización de la que sólo nosotros formamos parte”. Y lo mismo ocurre con los gobiernos, cuando argumentan que “en Europa estamos nosotros, y no los parlamentos”. Se trata, claramente, de la visión de Europa como una organización internacional, de la que forman parte exclusivamente los Estados, representados por sus respectivos gobiernos.

¿Qué significa, pues, que en los procedimientos de una organización de este tipo entren los parlamentos nacionales y que, incluso, se dé un papel a las regiones? Significa, simplemente, que el diafragma de los Estados se ha roto y que, por esta misma razón, la citada organización se está transformando cada vez más en un sistema que tiene una unidad fundamental y que, no obstante, distribuye sus poderes constitucionales entre los distintos niveles de gobierno (no olvidemos, de paso, que el principio de subsidiariedad es un invento de la Iglesia con objeto de aligerar su propia unidad, demasiado centralizada). Tenemos, pues, una distribución de competencias por

ámbitos de intervención: las competencias correspondientes al nivel de gobierno europeo, las competencias de los niveles nacionales, y las de los niveles regionales y locales.

Esta es una organización constitucional y el hecho de que sea distinta del Estado clásico no tiene importancia alguna. Y pensar que la tiene es sólo fruto de una deformación cultural. En efecto, para que una organización sea “femenina” no hace falta que sea estatalista puesto que las Constituciones y los ordenamientos constitucionales fueron inventados mucho antes de que apareciera el Estado. Por cierto que estudiar el tema de las “Constituciones sin Estado” podría ser un útil ejercicio de historia institucional. Ayudaría a entender que cuando, en este o en mi propio país, que fueron las cunas de la civilización europea, teníamos ciudades y regiones que se dotaban de sus propias constituciones, con las cuales establecían órganos de gobierno y derechos y obligaciones para los ciudadanos, el Estado aun no había llegado. Faltaba aun algún siglo. Por ello, la idea de que la Constitución es la del Estado es hija de la cultura estatalista. Puede ser que no hay Estado y, en cambio, sí una Constitución. Es urgente recuperar la autonomía recíproca de ambos conceptos.

Ventajas y riesgos del *networking* europeo

Por tanto, existen dos visiones de Europa, y la Constitución hace avanzar la visión constitucional o, usando el símil anterior, los cromosomas femeninos. Todavía podemos profundizar un poco más a este respecto planteando un tema que interesa mucho a Manuel Castells, y a muchos otros: el del *networking* o la actuación mediante redes políticas. En el campo internacional, esta actividad resulta más difícil porque algunos puntos de la red esconden a otros que ostentan el monopolio de la interactividad. En cambio, en un sistema constitucional, el *networking* está abierto a todos. No existe ningún nodo críptico; todos son evidentes. Y este es, precisamente, la gran transformación que se intuye a través de los cambios, por pequeños de perezca, que introduce la Constitución. Gracias a éstos, la voz del hermafrodita pasa del barítono a la soprano, aunque siga siendo un poco contralto; pero, en todo caso, cada vez es más femenina. No es casual que de la Europa actual se califique como una red o de un “gobierno policéntrico”. Y los americanos un poco soñadores, como Jeremy Rifkin, hablan de un “*European Dream*” que merece ser soñado, entre otras cosas, porque es un espléndido sistema de redes sin jerarquías.

Las consecuencias del *networking* pueden ser muchas, y ya se manifiestan, además de las ya comentadas anteriormente, las relativas a “quién” representa a “quién” en Bruselas. Sin duda, se trata de un problema delicado que no agrada a los gobiernos. Éstos contemplan con disgusto la hipótesis de que, en una reunión del Consejo de Ministros, puedan participar, no sólo ministros nacionales, sino también regionales, en función de las competencias de que se trate. Sin embargo, los belgas los belgas ya han aceptado que los ministros nacionales acudan a las reuniones del Consejo cuando se tratan asuntos que afectan a las competencias federales y ministros regionales cuando se dirimen temas atribuidos a las competencias de las regiones. Los belgas, que encarnan la ortodoxia europea, y también los alemanes y los austriacos y, ahora, los españoles lo han aceptado.

Dicho esto, y siendo consciente del alcance constitucional que tiene el fenómeno del *networking*, yo no soy Rifking y no pienso que se trate en si mismo de un sueño. El *networking* es un principio excelente que refleja el mejor modo de organizar sociedades llenas de diversidad como las nuestras y, por tanto, de realizar la divisa europea: “Unidos en la diversidad”. Sin embargo, una vez que he aceptado los principios de independencia y de interconexión, en lugar de dependencia y jerarquía, también tengo que ser consciente – para no ser ideológico – de que el *networking*, en si mismo, no es ni una cosa buena ni mala. En este sentido, se ha dicho justamente que “las redes pueden fortalecer y debilitar, al mismo tiempo, la eficiencia y la legitimidad del *policy-making*”. Depende simplemente del uso que se haga, conscientes de que, como cualquier otro principio, el *networking* contiene también el riesgo del mal. Ante todo, conlleva el riesgo de la incertidumbre en cuanto a quién decide al final. Todo el mundo participa. Sin embargo, ¿Qué ocurre al final? ¿Quién tiene el poder de concluir? También comporta el riesgo de la falta de dirección compartida ya que, muchos actores diversos actuando al mismo tiempo pueden generar, si prevalecen los impulsos contradictorios, un caos técnico, como ocurre con las nubes en el cielo. De lo que se deriva el tercer riesgo, el de la posibilidad de que desaparezca la responsabilidad, asumida y ejercida democráticamente, del conjunto. Cada uno de los participantes en una red es responsable, en efecto, ante su propia organización. No obstante, en su conjunto, la red produce decisiones, o no decisiones, válidas para todos. ¿Quién responde ante la organización a la que todos pertenecen?

Nosotros, en Europa, corremos estos riesgos. Lisboa, el grande amor de los años 2000, es un amor cada vez más triste porque hemos encargado objetivos comunes a una

red tan débil de cooperación entre todos, que no existen mecanismos adecuados para garantizar dichos objetivos. Ninguna parte de la tarea común europea está tan asignada a la red como la Estrategia de Lisboa, basada únicamente en la cooperación entre los gobiernos nacionales. Sin embargo, los objetivos no se están realizando porque cada uno desempeña – si lo hace – su propio cometido y, si no lo hace, no pasa nada. La red necesita apretar algunos tornillos con objeto de garantizar, por ejemplo, la continuidad de las políticas que deberían atravesarla. Y tampoco hemos hecho todo lo necesario con la Constitución. Pensemos en la rotación de los Consejos de Ministros europeos. La Convención proponía períodos no inferiores a un año (al margen del Consejo Europeo, para el cual se ha introducido la presidencia con plena dedicación y con un mandato largo; y el Consejo de Asuntos Exteriores, cuya presidencia permanente ha sido atribuida al futuro Ministro de Exteriores europeo). Sin embargo los gobiernos nos tomaron el pelo literalmente cuando, después de la Convención, establecieron el principio de una presidencia, por turnos, de dieciocho meses, si bien repartida, también por turnos, entre tres gobiernos. A mi nieto, de diez años, lo costó muy poco calcular que dieciocho, dividido por tres, da seis. ¡Exactamente como ahora!

Además, como se ha dicho anteriormente, hay el problema de la responsabilidad. Son tantas las políticas europeas que los Consejos actúan – o, por lo menos, lo intentan – en clave cooperativa entre ellos, sin responder, no obstante, ante el Parlamento Europeo, el único Parlamento ante el cual es posible pedir una responsabilidad por una actuación europea. Cada gobierno responde ante su parlamento nacional, pero ningún parlamento nacional representa a Europa. Aquí existe el riesgo de un vacío de responsabilidad democrática al que la Constitución empieza a poner remedio. Ésta establece, en efecto, que el Parlamento Europeo esté siempre “plenamente informado” de todas las decisiones y acciones adoptadas en el ejercicio del “método de coordinación abierta” (el método mediante el cual se lleva a cabo la Estrategia de Lisboa) previendo, además, que en algunos casos, por ejemplo en política exterior, que pueda formular recomendaciones. Ir más allá, por ahora, habría provocado una reacción de los cromosomas masculinos (según los cuales los órganos europeos compuestos por ministros nacionales no tienen que responder ante nadie a nivel europeo). Sin embargo, los cromosomas femeninos podrán crecer apoyándose en estos pequeños avances. Y el *networking* se vería desequilibrado si no lo hicieran.

Por tanto, si bien las son necesarias cuando existen varios niveles de gobierno, tienen que funcionar. El problema que nos transmite la Constitución Europea es el siguiente: “Os he dado el *networking*; ahora tenéis que hacerlo eficiente”.

En cuanto a por qué y cómo hacer eficiente el *networking* se pueden decir muchas o pocas cosas. Seguramente, es importante que el sistema de distribución de las competencias sea claro. Todos estamos en la red, pero, al final, hay que decidir. Si la competencia es local, tiene que haber una plena competencia local. Si la competencia es europea, tiene que haber, en última instancia, una decisión europea. Si, al final, cualquier decisión tuviese que ser adoptada por unanimidad, no sería un sistema de toma de decisiones, sino un tiovivo. La actuación mediante redes sirve para la *deliberación*, pero no puede llegar hasta la *decisión*. Hasta ahora nos ha importado muy poco el primer aspecto; en cambio, nos ha importado mucho más el segundo. Y esto es exactamente lo contrario de cómo puede y debe funcionar el *networking* porque, al final, cada uno tiene que ejercer sus propias competencias.

Donde no hay competencias de decisión supranacionales definidas, como ocurre con las materias asignadas a la cooperación, la política económica común, la política exterior común, y otras, debería haber incentivos más fuertes para la realización de los objetivos comunes. A los Estados se les castiga si no respetan los criterios de Maastricht y Ámsterdam – el Pacto de Estabilidad – pero no reciben ninguna sanción si no respetan los criterios de Lisboa. Por tanto, es necesario reforzar este aspecto, creando en la red una capacidad más consistente de utilización coordinada de los distintos nodos que la integran. Basta poner un pequeño ejemplo: Europa quiere ser un “*pouvoir civil*” en el mundo, no un poder militar. Y, últimamente, hemos asistido a una terrible catástrofe mundial: el maremoto de Asia. ¿Cómo ha reaccionado Europa? No lo sabe todo el mundo, pero en Bruselas disponemos de una Unidad común para la Protección Civil. ¿De qué se trata? De seis personas que trabajan a las órdenes de una funcionaria italiana en la Dirección de Medio Ambiente. Pues bien, esta persona ha intentado coordinar las presencias europeas entre Sumatra, Shri Lanka e Indonesia. Sin embargo, sus esfuerzos se han visto frustrados por los envíos directos de los Estados miembros. Y, así, la coordinación de la protección civil europea ha desaparecido.

A pesar de esto, no es imposible construir una coordinación eficaz de recursos, aunque sean nacionales o subnacionales. Estamos construyendo un ejército europeo mediante un mecanismo basado en fuerzas nacionales, entrenadas y equipadas en función de estándares comunes, y destinadas a misiones comunes, cuando así se decida

a nivel europeo. Españoles, italianos, franceses, belgas y alemanes confluyen todos juntos en el mismo punto de mundo para llevar a cabo lo que ha sido acordado. Con este método, también podríamos disponer de una protección civil. Y, poco a poco, quizás lo conseguiremos, tanto más, cuanto, en base a las resoluciones adoptadas, ya debería ser una realidad. En todo caso, este es el modo mínimo de utilizar la red: sacar de los varios nodos de la red los recursos disponibles para usarlos conjuntamente.

Esta cuestión tiene muchos aspectos de eficiencia organizativa, pero, a fin de cuentas, es eminentemente política y, por ello, se refiere a la razón de estar y de sentirnos en red. Todos nosotros estamos en la red, pero no sólo para defender cada uno nuestro interés, su trozo de realidad, aunque sea justo que lo hagamos. No es posible compartir un interés común si se niegan los intereses legítimos y justos de cada uno de nosotros. Sin embargo, no estamos en la red sólo por esto. También estamos porque existen bienes comunes que debemos producir y tutelar juntos. Es importante saber que la red también sirve para esto, ya que ésta multiplica, no sólo la capacidad de hacer valer nuestro punto de vista, sino también nuestra capacidad de hacer cosas que nadie podría realizar individualmente.

Utilizaré, para terminar, una analogía que está en la mente de todos: la *web*, en la que casi todos pasamos muchos minutos al día. Hoy todavía no he podido leer mi correo y hay estoy ansioso, lo cual demuestra hasta qué punto, al igual que ustedes, considero importante mantener relaciones privadas con otras personas mediante la red. No obstante ¿Pueden imaginarse una red en la que hubiese únicamente los buzones de correo de cada uno de nosotros y nada más? ¿Les gustaría una red de este tipo? Seguramente, no. De la red, esperamos que estén nuestros buzones, pero también algo más que nos afecte a todos: servicios, informaciones, posibilidades de enriquecimiento dirigidas a todos y a ninguno. El *networking* europeo es, en cierto modo, exactamente igual. Si lo utilizáramos únicamente para el intercambio de correspondencia privada, reduciríamos drásticamente su potencial y no conseguiríamos hacer las cosas para las que nació la Unión Europea. Crecer juntos y llegar juntos adonde ninguno de nosotros habría podido llegar nunca solo; ni siquiera los ingleses, a pesar de que muchos de ellos tengan tantos problemas para entenderlo.