

La concepción de ciudadanía del Tratado de Lisboa en referencia al ideal cosmopolita

Jose Antonio García Saez

Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València.

El Tratado de Lisboa, recientemente ratificado en referéndum (o rechazado de nuevo) por el pueblo irlandés suscita algunos interrogantes en torno a la concepción de ciudadanía que manejan las instituciones de la Unión Europea y, por extensión, sus Estados miembros. La ciudadanía europea puede considerarse como el ejemplo más acabado de ciudadanía supraestatal o supranacional que encontramos en el mundo. Analizar sus virtudes y defectos puede servir para reflexionar en torno a manera en la que debería articularse una futura ciudadanía cosmopolita. Si aceptamos que la ciudadanía europea surge de la voluntad de dotar de legitimidad el entramado jurídico-político construido en torno a la realidad económica que empezó siendo la Comunidad Europea; de la misma forma podríamos aceptar que la ciudadanía cosmopolita habría de surgir para legitimar, democratizándolo, el fenómeno también predominantemente económico que es la globalización neoliberal.

A esos efectos, las altísimas cifras de abstención registradas en las últimas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 – donde sólo un 43% ¹ de la ciudadanía europea ha decidido ejercer su derecho de voto – deberían constituir un serio motivo de preocupación para aquellos que conciben el mundo como una única comunidad ético-política y que, por tanto, apuestan por la construcción de una ciudadanía universal basada en los ideales cosmopolitas. Los europeos parecen estar menos interesados que nunca en la política de la Unión, y desisten de participar en la elección del único órgano que es elegido por sufragio universal directo. Al mismo tiempo, entre el 70 y el 80% de la legislación que les afecta tiene su origen directa o indirectamente en las instituciones de la Unión.

¹ Esta cifra, confirma de nuevo la continua tendencia a la baja de la participación ciudadana en la Unión Europea. Desde que se celebraran las primeras elecciones al Parlamento Europeo en 1979, con un 61,99% de participación, ésta ha ido decayendo constantemente hasta llegar a la cifra actual. La gráfica con las cifras de participación puede consultarse igualmente en la siguiente página web del Parlamento Europeo: http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/en/hist_turnout_eu_en.html

Previamente a entrar en materia convendría hacer una aclaración en relación al punto de partida de esta reflexión, en la que se aceptarían como necesarios dos elementos: 1) la Unión Europea como ente político y 2) la ciudadanía como criterio de delimitación de los partícipes en una comunidad política. El primero de los elementos, la Unión Europea, merece ser defendida como ente político por dos circunstancias, a saber: 1) porque puede afirmarse contundentemente que ha desterrado el uso de la fuerza como medio de resolución de conflictos entre los Estados miembros, consolidando el más largo tiempo de paz que históricamente han vivido los europeos, y 2) porque la Unión Europea es un potencial *global player*, que tiene la magnitud política y económica suficiente como para poder suplir las pérdidas de soberanía que debido a los procesos de globalización afectan cada vez más intensamente a las capacidades de los Estados-nación individualmente considerados para regular algunos ámbitos como las finanzas, la protección del medio ambiente o los derechos sociales. La ciudadanía², por su parte, como criterio que determina quién pertenece a una comunidad política y tiene la facultad de decidir dentro de ella, es necesaria en cualquier democracia.

Hechas estas dos precisiones, la inminente entrada en vigor (o no) del Tratado de Lisboa constituye una buena oportunidad para abordar el asunto de la ciudadanía europea y del papel de referencia que ésta puede jugar respecto a la construcción de una hipotética ciudadanía universal o global. El Tratado da conocer, explícitamente en algunos aspectos e implícitamente en otros, y tanto por su proceso de gestación como por su contenido material, la concepción de ciudadanía europea por la que parecen apostar las instituciones europeas. Como se argumentará en esta comunicación, se trata de una apuesta ciertamente a la baja que, antes de tender hacia un ideal cosmopolita que asegure la universalidad de los derechos, tiende por un lado a una inclusión limitada de las personas a las que se considera ciudadanas, y por otro, a una débil consideración de aquellos que entran en la categoría de ciudadano.

² Puesto que existen múltiples conceptos de ciudadanía en función de la ciencia social que la analice, hay que aclarar que el que se manejará aquí es un concepto estrictamente jurídico, que se podría definir como el *status* jurídico de miembro de pleno derecho de una comunidad, que se caracteriza por la titularidad de derechos políticos que facultan para la participación en el proceso de toma las decisiones que afectan a dicha comunidad.

Con el Tratado de Lisboa, la ciudadanía europea además de regularse en el Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE, arts.18 a 25³) también se regulará en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Niza 2001), que adquiere un valor jurídicamente vinculante según la nueva redacción dada al artículo 6 del TUE. A pesar de la confusión existente en torno a la configuración de los derechos que la ciudadanía europea otorga, no puede olvidarse que ésta supone el primero y el más acabado de los ejemplos de una ciudadanía que ha conseguido superar los límites tradicionalmente impuestos por las fronteras del Estado-nación. En este sentido, puede afirmarse que la ciudadanía europea demuestra que las personas también pueden ser sujetos de Derecho y titulares de derechos por encima de los Estados y que los ciudadanos no solamente pueden participar políticamente dentro de los confines de su Estado, sino que también puede funcionar la democracia – de forma más o menos imperfecta – en el ámbito supranacional. Esto nos conduce a rememorar las aspiraciones cosmopolitas del Kant de la *Paz perpetua*, en las que tantos autores (desde puntos de vista tan diversos como Habermas, Bauman o Beck) han visto una forma republicana de entender el proceso de construcción europea.

Adoptando esta perspectiva cosmopolita, la adquisición de una dimensión sustantiva y efectiva de esta ciudadanía europea se puede plantear como un paso necesario, aunque no suficiente (pues debería ser completado por procesos similares en otras regiones del globo) para crear un nuevo orden mundial compuesto por una serie de instituciones políticas centralizadas-descentralizadas⁴ en múltiples niveles. No podemos desarrollar aquí este punto; pero sí que puede afirmarse que desde una perspectiva global la construcción de una UE sólida y justa no merece la pena concebida sólo como un fin en sí misma, sino que seguramente sea más constructivo considerarla como un paso necesario hacia un orden mundial justo.

En este sentido, la UE se ha convertido indiscutiblemente en un inmenso laboratorio jurídico y político y hay quienes consideran⁵ que su decantación hacia un lado o hacia

³ En lo sucesivo, salvo que se indique lo contrario, cuando se citen preceptos del Tratado de la Unión Europea (TUE) o del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, antiguo Tratado de la Comunidad Europea), se estará citando la versión consolidada de éstos según la redacción dada por el Tratado de Lisboa, el cual no es directamente aplicable, sino que es un texto de reforma.

⁴ POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Ed. Paidós, Barcelona, 2005, p.227

⁵ Vid. El capítulo “Otro mundo es posible si...Europa gana la guerra dentro de occidente”, en GEORGE, S., *Otro mundo es posible si...*, Ed. Icaria, Barcelona, 2004, pp. 109-130

otro, es decir (y simplificando quizá en exceso) hacia el lado neoliberal o hacia el lado del más genuino europeísmo laico y social puede significar un esperanzador avance o bien un decepcionante retroceso. Que la balanza se incline hacia un lado u otro dependerá sobre todo de la capacidad de influencia y la previa información que tengamos los europeos sobre las políticas que desarrollan y la legislación que aprueban las instituciones de la UE. De ahí que el asunto de la ciudadanía europea no sea un tema banal, sino que, dependiendo de cómo se configure, puede llegar a determinar tanto el futuro interno de la UE como la futura composición un ordenamiento jurídico internacional que sea capaz de garantizar los derechos humanos de todas las personas, no sólo de las europeas.

Para ayudar a resolver dicha configuración, en esta comunicación se tratará de esbozar una respuesta a tres cuestiones fundamentales a propósito de la concepción de ciudadanía que refleja el Tratado de Lisboa. 1) La primera de las cuestiones se refiere a quién es ciudadano de la Unión. 2) La segunda se pregunta cómo hacer que los que ya son ciudadanos se sientan involucrados en el proceso de política europea. 3) Y, por último, la tercera cuestión se interroga acerca de si los nuevos cambios introducidos por el Tratado de Lisboa suponen una profundización democrática de las instituciones europeas que permita superar el endémico déficit democrático de la Unión Europea y avanzar en la construcción de una esfera pública europea.

Para abordar **la primera de las cuestiones** ha de hacerse referencia al nuevo art. 9 TUE, que establece que *será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro*, contribuyendo así a la continuación de una tradición que está destinada a extinguirse al confundir lo que es o debería ser simplemente un vínculo administrativo (la nacionalidad) con lo que es un vínculo político (la ciudadanía). La consolidación en Europa de una diversidad cultural y étnica cada vez más palpable está destinada a romper este indeseable vínculo entre nacionalidad y ciudadanía, pues hace patente que dicha unión supone la quiebra del principio de universalidad de los derechos humanos. El aumento de los flujos de movilidad humana provocados por los distintos aspectos de la globalización (algunos posibilitan las migraciones por dar oportunidades y otros las fuerzan por provocar

miseria⁶) ha significado que la presencia de extranjeros en las sociedades occidentales como la europea se sitúe ya en torno a una media del 10% de la población. Si el pueblo, como concepto político, alguna vez se pudo considerar homogéneo, la realidad de las migraciones impone que el *demos* ha dejado ya de coincidir definitivamente con el *ethnos*, y por tanto lo único que caracteriza a cualquier pueblo hoy es ser una comunidad internamente diversa, que comparte un territorio común y está sometido a unas mismas leyes.

No permitir la participación política a ese 10% de personas que residen de forma estable y pacífica con nosotros equivale a decir que son simplemente súbditos, ya que tienen el deber obedecer las leyes aunque no se encuentren representados en ellas de ninguna forma. El criterio de la nacionalidad, por tanto, ya no es adecuado ni justo dentro de la realidad globalizada en la que vivimos. Se impone así la necesidad de buscar nuevos criterios que no consideren ya la ciudadanía no como un *status* privilegiado⁷, sino más bien como un criterio de *aptitud* para participar en el proceso de toma de decisiones políticas. Las respuestas a los múltiples problemas que plantea la crisis del vínculo ciudadanía-nacionalidad quizá puedan venir inspiradas por el ideal de ciudadanía cosmopolita, el cual presume que todos los seres humanos, con independencia de cualquier diferencia de *status* o de pertenencias políticas particulares, deben ser considerados como miembros integrantes de una única comunidad ético-política. Desde esa perspectiva, la Unión Europea, como cualquier ente regional, debe verse como fruto enteramente de una decisión política⁸, que no responde a ninguna realidad claramente determinada por límites culturales ni geográficos precisos. El origen histórico del concepto de Europa está, de hecho, en una percepción sesgada de la realidad: Europa era, en origen, todo aquello que los antiguos griegos conocían⁹. El reconocimiento del carácter puramente instrumental de la Unión Europea no debería de verse como un desvalor, sino más bien como una oportunidad para plantear las regiones en términos únicamente de estructuras políticas de entre las cuales los humanos deberíamos estar en condiciones de elegir libremente a cuál de ellas pertenecemos en

⁶ Entre otros, REINERT, E.S., *La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos...y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Ed. Crítica, Barcelona, 2007

⁷ FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 2006, p. 119

⁸ DE LUCAS, J., *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Ed. Icaria, Barcelona, 2003, p. 97

⁹ BARBERIS, M., *Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2008, p.38

función de nuestra filiación favorita¹⁰. Si nuestra principal identidad se correspondiese con la de ciudadano del mundo, lo demás sería entonces cuestión instrumental de organización del territorio y de los recursos. La pertenencia de cada uno, entonces, no debería ser más que el fruto de su libre elección.

Para responder a la **segunda cuestión**, referente a conseguir la implicación ciudadana, habría que conocer con algún detalle el proceso de gestación que ha seguido el Tratado de Lisboa, heredero, a su vez, de la *non nata* Constitución Europea. Como no es este espacio para describir todo este proceso, podríamos describirlo en negativo apuntando algunas de las requisitos que considero que deberían haberse tenido en cuenta (y no se tuvieron) en su gestación y que hubieran permitido la oportunidad convertir a la ciudadanía en la protagonista del espacio público europeo. En primer lugar, si lo que se pretendía con el proyecto de Constitución era responder a las necesidades de legitimación que planteaba una integración política y económica cada vez más estrecha, quizá no hubiera sido descabellada la formación de una asamblea constituyente europea elegida por sufragio universal por todos los ciudadanos europeos. Según la más amplia tradición constitucional europea son las asambleas constituyentes (y no los comités de expertos como la Convención de Giscard d'Estaing) los órganos legitimados para recoger la voluntad del pueblo y plasmarla en un proyecto constitucional. En la asamblea constituyente, como en el resto de órganos políticos, se debería añadir además el requisito de la paridad de género, que contrasta con el escaso 16% de mujeres que formaron parte de la Convención de Giscard d'Estaing.

En segundo lugar, cualquier proyecto constitucional, para ser legítimo debería ser aprobado en referéndum por los ciudadanos. Ya el propio Tratado Constitucional se aprobó por vía parlamentaria en la mayoría de Estados, llegándose solamente a celebrar cuatro referéndum de los diez previstos. A partir del rechazo francés y holandés a la Constitución, los líderes europeos desisten claramente de contar con la opinión ciudadana y vuelven a la posibilista estrategia del paso a paso de Monnet. El nuevo tratado de reforma de las instituciones europeas ya no habría de ser ratificado por los

¹⁰ SEN, A., *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Ed. Katz, Madrid, 2007

ciudadanos en referéndum, sino que los parlamentarios nacionales se encargarían de hacerlo por ellos¹¹.

Al opaco proceso de producción del Derecho comunitario habría que sumar además su considerable dificultad técnica, pero en modo alguno puede aceptarse que ésta justifique la opacidad. El Tratado de Lisboa ha sido calificado por algunos como un paraíso para los juristas y un infierno para los legos, lo cual contrasta con las exigencias de inteligibilidad que debe tener todo texto que pretenda tener una naturaleza constitucional o cuasi-constitucional. Que el texto sea autocontenido, esto es, que pueda ser entendido por cualquier persona con una cultura media sin necesidad de acudir a otras fuentes externas para comprender su significado es uno de los requisitos que la ciudadanía podría comenzar a exigir a sus representantes. Construir una identidad europea probablemente implique la valentía de dejar de imponer textos que, como el Tratado de Lisboa, han sido elaborados por una elite tecnócrata y empezar a garantizar un mayor protagonismo de la ciudadanía. Para ello se deberán establecer los canales democráticos que permitan a ésta informarse convenientemente y expresar su legítima voluntad en lo que se refiere a la construcción de su propio futuro, aunque esto cueste reducir el ritmo del proceso de construcción europeo algunas *velocidades*. En una dinámica ciudadana constructiva de este tipo es donde podrá empezarse a encontrar la identidad europea, porque Europa es más un programa común que una tradición compartida.

Por último, en la **tercera cuestión** se pretende abordar la cuestión de los espacios institucionales. El significativo déficit democrático que presenta el campo de las instituciones europeas se traduce necesariamente en una ciudadanía mermada. El Tratado de Lisboa, si bien introduce algunas tímidas mejoras en algunos aspectos, no acaba con este déficit que consolida e incluso profundiza en otros aspectos. El debate entre el federalismo y la mera cooperación intergubernamental se ve claramente reflejado en la tensión competencial que se aprecia 1) por un lado entre Parlamento Europeo y el resto de instituciones políticas de la Unión; y 2) por otro lado entre el Parlamento Europeo y entre los parlamentos nacionales.

¹¹ El resultado es que en Francia, donde en 2005 el 55% de los votantes dijo que no a la Constitución Europea, el Parlamento aprobó el Tratado de Lisboa, que en esencia tiene el mismo contenido normativo, por una mayoría del 90%. En el caso holandés, un 62% de los votantes dijo no al mismo texto en esencia que dos años más tarde sería aprobado parlamentariamente con una mayoría del 80%.

1. El Parlamento Europeo, que legisla junto con el Consejo, sigue siendo única institución elegida por sufragio universal directo. Esta circunstancia haría deseable que fuera dotado de más competencias, sin embargo continúa careciendo de una potestad tan básica como la iniciativa legislativa, que corresponde en exclusiva a la Comisión. La Comisión, a su vez, es controlada políticamente por el Parlamento, que puede llegar a votar una moción de censura que obligue a dimitir a todos comisarios (arts. 17 TUE y 234 TFUE).

Con el Tratado de Lisboa se presentan dos novedades importantes en el ámbito institucional que comenzarían a aplicarse a partir del 2014. Por una parte es novedad que en la Comisión dejarán de estar representados permanentemente todos los Estados miembros, estableciéndose un turno rotatorio que mantendría un número de comisarios correspondiente a los dos tercios del número de países miembros (17.5 TUE). Por otra, el Consejo se deberá pronunciar por mayoría cualificada, entendiendo por tal aquella que represente el 55% de los miembros del Consejo, incluyendo un mínimo de quince, y que representen, al menos, un 65% de la población de la Unión (art. 16.4 TUE). La aceptación de estas normas sin duda supone una considerable cesión de soberanía por parte de los Estados miembros, al adquirir la obligación de acatar normas que no hayan sido directamente suscritas por el Estado en cuestión. Estos cambios suponen, por tanto, un paso en dirección hacia el federalismo, aunque las instituciones que continúan teniendo peso político sigan formadas por una composición intergubernamental. La soberanía estatal, por otro lado, se ve salvaguardada gracias a la introducción de una cláusula que también supone una novedad y que permite a los Estados miembros abandonar la Unión (art. 50 TUE).

2. Por otro lado, la tensión competencial entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales cobra una nueva dimensión con Lisboa, al ganar éstos un nuevo peso político dentro de la Unión. Particularmente, el art. 12 TUE declara que *los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión*, para lo cual les dota de una serie de competencias, de entre las que destacan la necesidad de ser informados de los proyectos legislativos de la Unión, velar por la aplicación del principio de subsidiariedad o participar en la evaluación de los mecanismos de aplicación de las políticas de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Esta novedad, si bien para algunos¹² ha significado dar un paso atrás condicionado por las exigencias de Holanda, puede verse también como una cesión no a los gobiernos nacionales, sino a los pueblos, en la medida en que serían los parlamentos y no los gobiernos los que ejercerían estas potestades.

Sin duda, la búsqueda de la legitimidad en base a la representatividad a una escala tan amplia como la actual UE a 27 requiere de mecanismos complejos, aunque no imposibles, de control democrático en las múltiples etapas del entramado político, desde las más cercanas al ciudadano hasta las más alejadas. En este sentido, quizá hubiera sido más conveniente la sustitución de ese destacado papel de los parlamentos nacionales por el establecimiento de una segunda cámara legislativa que, a modo de senado, representara a las diferentes regiones europeas. La cuestión es tanto que la representatividad democrática pueda llegar desde el nivel más local al más global como que ésta llegue expresando toda la diversidad existente.

Estas deficiencias democráticas no encuentran tampoco su contrapunto en el fomento de una mayor participación ciudadana. De nuevo, pese a la retórica oficial del art. 11 TUE que habla de que *las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas de la sociedad civil*, no se encuentran más cauces de democracia participativa que la descafeinada iniciativa legislativa ya comentada, que no vincula a la Comisión y que adolece de una fuerte indeterminación jurídica y está falta de desarrollo legislativo.

Resumiendo, en fin, lo que aquí se ha pretendido demostrar es que el Tratado de Lisboa, al consolidar una tendencia que ya existía, aleja a la ciudadanía europea del ideal cosmopolita. La superación de estos obstáculos en la construcción de una ciudadanía europea inspirada en los principios cosmopolitas significaría una Europa que mirara a la vez hacia adentro y hacia fuera, que tomara en serio el vínculo de lo local con lo global. Pero el Tratado de Lisboa, en el plano interno no garantiza una Europa social, permitiendo incluso excepciones a la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales como las del Reino Unido y Polonia. En el plano externo, en lugar de

¹² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Estudio Preliminar del Tratado de Lisboa, Publicado por el Real Instituto Elcano, 2007

fomentar el desarme, se alienta la carrera armamentística¹³, a la vez que se concibe la defensa común dentro del marco de la OTAN¹⁴. En lugar de apostar por unas reglas comerciales multilaterales justas, se apuesta por los tratados bilaterales (EPA's) con países pobres y por la total apertura de los mercados¹⁵.

Si la mayoría de la ciudadanía no se opone con fuerza a la consolidación normativa de estos cambios es sin duda porque no está al corriente de ellos. Esta desvinculación entre la fuente de las normas y los sujetos a ellas imponen el deber de recordar que en la búsqueda de la efectividad en el proceso de construcción europea no puede olvidarse que el Derecho, también el comunitario, sin democracia no tiene legitimidad. La construcción europea no es un trabajo técnico, sino político y es la sociedad civil la llamada a colmar el espacio público europeo (y global) que se abre para hacerlo. Porque si este espacio de poder no es ocupado la ciudadanía, otros lo continuarán ocupando mientras tanto.

¹³ Art. 42.3 TUE: “ Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares”

¹⁴ Art. 42.2 TUE: “La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.”

¹⁵ Art. 206 TFUE: “la Unión contribuirá, en el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y *de otro tipo*.”