

La reforma del Tratado, un primer acercamiento a su dimensión social y ciudadana, por Solidar

Este artículo describe los pasos principales en el establecimiento del marco jurídico básico para el funcionamiento de la Unión Europea. Se ofrece una visión general sobre la dimensión social y ciudadana del llamado 'Tratado de Reforma'. Asimismo, se hacen algunas comparaciones entre el Tratado de Reforma y el Tratado sobre la Constitución para Europa. La aportación del siguiente texto se centra en disposiciones de gran importancia para los proveedores de servicios sociales y organizaciones de la sociedad civil en general. No se abarcan todos los temas de importancia para las organizaciones miembros de Solidar ya que este artículo no trata con el marco normativo establecido por la Reforma del Tratado en los ámbitos de la migración o de la cooperación internacional y las cuestiones de desarrollo. Solidar ofrece un resumen de evaluación del Tratado de Reforma.

El 13 de diciembre de 2007 los jefes de Estado y de Gobierno firmaron en Lisboa el Tratado de Reforma. A partir de ese momento se refiere a este documento como el Tratado de Lisboa (http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm).

El Tratado de Roma (1957) ha sido considerablemente modificado y enmendado desde que se promulgó hace cincuenta años. Durante las dos últimas décadas los tratados se han ido modificando de manera sucesiva. Así, las Conferencias Intergubernamentales aprobaron el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (1992), el Tratado de Amsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001). Como una mejora importante, el Tratado de Amsterdam introdujo un nuevo artículo (artículo 13) sobre la discriminación. La reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2001 en Laeken (Bélgica) dio un mandato para la Convención Europea durante 2002 y 2003 ya que había quedado claro la necesidad de que la 'Europa de los 15' necesitaba estar preparada para garantizar un funcionamiento y gestión eficaz de los asuntos públicos, sobre todo después de la gran ampliación prevista para 2004. Los desafíos consistían principalmente en la adaptación de los procesos de toma de decisión a la realidad de la UE de los 25, a recalibrar la distribución de competencias entre los niveles comunitarios y nacionales en varios de los principales ámbitos de la política (se hizo, sin embargo, sin tener en cuenta a los ámbitos de la vida social, la salud y la política de empleo), y en tener en cuenta la ampliación de los poderes del Parlamento Europeo (como por ejemplo, la codecisión; derechos presupuestarios).

La Convención Europea en 2002 y 2003 debatió una nueva base jurídica para la Unión Europea, el Tratado que establece una Constitución para Europa, que fue aprobado por sus miembros sobre la base de una declaración el 18 de julio de 2003. El Tratado Constitucional puede considerarse como un hito trascendente en el establecimiento de los derechos fundamentales y sociales y en los principios rectores de la UE. Se incorpora, como Parte II, la Carta de los Derechos Fundamentales, ya proclamada en el Consejo Europeo de Niza. El carácter de esta medida permitió que lo que hasta entonces era un simple documento declarativo se convirtiera en un elemento jurídicamente vinculante para una 'Constitución Europea'. El Tratado Constitucional con esos cambios importantes en el marco institucional de la UE (por ejemplo, la votación por mayoría cualificada), se acordó en junio de 2004 y fue firmado en octubre del mismo año por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Los pueblos de Francia y de los Países Bajos votaron en contra en el referéndum celebrado en mayo y junio de 2005. Como sabemos por las encuestas realizadas antes y después de los mismos, sus resultados fueron fruto de una extendida e importante preocupación por la dimensión social de Europa, influenciada fuertemente por mujeres y hombres en su decisión

sobre la forma de votación. Además, la sentencia del propio texto se complicó con los desacuerdos acerca de las realidades políticas en el plano nacional, y también otras cuestiones enturbiaron el debate.

El rechazo en dos Estados Miembros llevó al proceso de ratificación a un estancamiento definitivo durante 2006, a pesar de que el proceso se encontraba en marcha o había sido finalizado de manera exitosa en 18 Estados Miembros (como fue el caso de España, que obtuvo un alto porcentaje de apoyo popular en el referéndum consultivo, de 20 de febrero de 2005, con el 77% de los votos favorables, sobre la base de un 42% de participación). La UE estaba en crisis, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron proclamar un 'periodo de reflexión'.

Relacionado con la aplicación de la denominada Estrategia de Lisboa (conceptualmente diseñada como un enfoque integrado del desarrollo económico, el empleo, la política social y medioambiental), después de 2000, el clima para la política social estaba cambiando. ONG sociales, sindicatos y partidos social demócratas en general, elevaron sus preocupaciones sobre el aumento de marginación y subordinación de la política social a un crecimiento económico y estrategias de empleo a cualquier coste.

Aunque crítico con respecto a algunas disposiciones del Tratado Constitucional, Solidar ha defendido de forma inequívoca su ratificación en 2004 y 2005. Junto con las principales organizaciones no gubernamentales europeas, considera que supone una mejora en relación con el Tratado de Niza, ya que ofrece un fuerte eje social gracias a la consolidación de algunos de los logros en el área de la política social, mediante la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales, y también cuenta con una lectura y texto coherente. El análisis de los avances y retrocesos realizados por Solidar se resume en la publicación 'El Tratado Constitucional de la UE y fuera de ella. ¿Qué hay en ella para los ciudadanos de Europa?' (disponible en Inglés, Francés, Alemán, Estonia), que se puede descargar desde nuestro sitio web <http://www.solidar.org>.

Sobre la base de un mandato acordado en el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, con el fin de la Presidencia alemana de la UE, se convocó una Conferencia Intergubernamental para elaborar un 'Tratado de la Reforma' que actuara como base legal para la futura legislación y la formulación de políticas a nivel comunitario. ONG sociales vieron con alivio que las cuestiones por las que durante tanto tiempo habían estado luchando y se habían incorporado en el Tratado Constitucional también pasaron a formar parte del mandato de la Conferencia Intergubernamental de 2007. Este mandato comprendía

- 1) Una referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales
- 2) Cuatro cláusulas sociales horizontales - refiriéndose a la igualdad de género, los objetivos sociales, la no discriminación y servicios de interés general – y
- 3) El artículo sobre la democracia participativa, reconociendo la importancia de la participación de organizaciones de la sociedad civil y de introducir el derecho de petición de más de 1 millón de ciudadanos europeos.

Sobre la reunión informal del 18 de octubre de 2007 en Lisboa, los jefes de Estado de la Unión Europea y el Gobierno alcanzaron un acuerdo sobre el texto presentado por la Presidencia portuguesa de la Unión Europea el 5 de octubre. El Tratado de Reforma, ya denominado 'Tratado de Lisboa', se dividió en dos tratados, el Tratado de la UE y un Tratado sobre el funcionamiento de la UE. Entre las principales innovaciones institucionales destacan la personalidad jurídica única de la UE, la doble mayoría para las decisiones del Consejo de Estado (es decir, a partir de ahora para apoyar una propuesta legislativa de la UE se necesita

el voto del 55% de los Estados miembros y 65% de la población de la UE, es lo que se llama mayoría cualificada) y el fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales. Los artículos sobre los valores y objetivos de la Unión Europea se han modificado ligeramente, pero para las organizaciones sociales se mantiene la esencia en cuanto a su contenido y su relevancia. El nuevo Art. 1 señala ahora que “La Unión Europea se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los de los Estados Miembros en una sociedad en la prevalece el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. Todos estos valores son compartidos por su plena aplicación y defendidos por Solidar. Entre los objetivos de la Unión Europea figura un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, una economía social de mercado competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. (Art. 2, párrafo 3). Solidar también prestará apoyo a la UE en el trabajo dedicado a la consecución de los demás objetivos fijados en el mismo párrafo: La UE “...combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos de la infancia. Asimismo, promoverá el desarrollo económico, la cohesión social y territorial y la solidaridad entre los Estados Miembros”. En nuestra opinión, esta amplia gama de objetivos mencionados constituye una base de apoyo para desarrollar actividades y proyectos para promover la cohesión social, la igualdad de oportunidades, la inclusión social, condiciones de trabajo y vida dignas y de desarrollo social, económico y ambiental.

La Reforma del Tratado comprende todas las cuestiones importantes por las que Solidar ya se manifestó en relación con el Tratado Constitucional. Aunque el texto se ha modificado en varias ocasiones, las principales disposiciones relativas a dimensión social y ciudadana han sido asumidas. De particular importancia para Solidar y otras ONG del sector social son los siguientes seis temas:

1) La referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales, de 7 de diciembre de 2000 en virtud del Art. 6. Tendrá la misma calidad jurídica de los Tratados. La Unión Europea reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta. Esto comprende una serie de derechos que ayudan a la protección y promoción de las condiciones de trabajo digno en toda Europa, en plena consonancia con los objetivos de Solidar y su campaña sobre ‘Trabajo digno, vida digna’, como el acceso a los servicios de colocación (artículo 29), la protección en caso de despido injustificado (Art. 30), condiciones de trabajo justo y equitativo (Art. 31) y la prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo (artículo 32), en virtud del Capítulo IV ‘Solidaridad’. La Carta de los Derechos Fundamentales también establece los derechos y garantías en el ámbito de la seguridad social y la asistencia social (Art. 34), la atención de la salud (Art. 35), el acceso a los servicios de interés económico general (Art. 36) y la protección de los consumidores (Art. 38). Esto supone un aporte importante, ya que todos los ciudadanos europeos cuentan con una base jurídica vinculante que les permite reclamar a las instituciones de la Unión Europea y a todos los Estado Miembros que respeten los derechos fundamentales, sociales y laborales, según los principios consagrados en esos artículos. Solidar rechaza la cláusula de exención de lo que podría ser negociado por el Reino Unido y Polonia, y apoyará cualquier acción para convencer a los respectivos gobiernos de revisar su decisión a este respecto.

2) Se han incluido las cláusulas horizontales/líneas transversales de los objetivos sociales, la no discriminación y la igualdad de género (bajo diferentes artículos), como la relativa a los

objetivos sociales en virtud del Art. 9. Dos de los otros tres elementos, la igualdad de género y la no discriminación, en virtud del artículo 10. El papel y la importancia de los SIG están contemplados en el Protocolo N° 9, véase más adelante.

3) El Art. 14 del Tratado sobre el funcionamiento de la UE confirma la responsabilidad compartida de los Estados Miembros y la Unión Europea para crear las condiciones necesarias para un funcionamiento ágil y eficaz de los servicios de interés general (económico), también incluidos los servicios sociales, de salud, empleo y educación. También se hace referencia en el Protocolo n° 9 sobre los servicios de interés general. Este protocolo transmite un mensaje político claro al subrayar que los valores comunes de la Unión Europea en materia de servicios de interés económico general incluyen tres elementos principales: en primer lugar el papel esencial y la amplia facultad de apreciación de las actividades nacionales, regionales y locales en el suministro, la compra y la organización de servicios de interés económico general, lo más cerca posible a las necesidades de los usuarios; en segundo lugar, la diversidad entre los distintos servicios de interés económico general y las diferencias en las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferencias geográficas, sociales o culturales; y como tercer punto un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad, igualdad de trato y promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios. El Protocolo deberá ser utilizado por las ONG sociales para conseguir el reconocimiento de las características específicas de los servicios sociales de interés general y de sus usuarios y para que aquel se vea reflejado en la legislación comunitaria secundaria como reglamentos o directivas. Esto a su vez contribuirá a salvaguardar la prestación de servicios que sean accesibles, asequibles, de alta calidad, ofrecidos de manera continua y abierta a la participación de los usuarios cuando el marco jurídico y político para estos servicios en el contexto del mercado interior se desarrolle en un futuro cercano.

4) El papel del método abierto de coordinación (OMC en sus siglas en inglés) en el ámbito de la protección social y la inclusión social se ha reforzado. Solidar está a favor de esta forma de gobierno europeo sobre la base de objetivos e indicadores comunes. La OMC también dispone de un marco adecuado para el aprendizaje mutuo mediante el intercambio de experiencias y de buenas prácticas y, en particular, para que participen todos los interesados, incluidas las organizaciones no gubernamentales sociales, en el proceso de preparación, ejecución y evaluación de planes de acción en el ámbito de la lucha contra la pobreza e inclusión social. La OMC también facilita una mejor relación entre los procesos a nivel europeo y las actividades realizadas por las organizaciones miembros de Solidar a nivel local y regional, tanto en su función de proveedor de servicios como de movimientos cívicos.

5) Por último, pero no menos importante, el Tratado de Reforma incorpora de manera más o menos idéntica el viejo artículo I-47 del Tratado Constitucional titulado 'El principio de la democracia participativa'. Esto significa que el Tratado de Reforma también incluye apartados importantes para la salvaguarda del diálogo civil y el derecho de petición en el ámbito europeo. Esto puede ser considerado como un importante progreso, porque tanto el diálogo abierto, regular y transparente como las consultas con organizaciones de la sociedad civil han sido mejorados y anclados junto al diálogo social establecido que tiene en cuenta la participación de las asociaciones de empresarios y sindicatos.

El texto del Tratado de Lisboa tendrá que ser ratificado por los 27 Estados miembros hasta comienzos de 2009, un proceso que podría incluir una agenda arriesgada para una serie de países. Irlanda es el único país que está obligado constitucionalmente a celebrar un referéndum. En la República Checa, Francia y Eslovaquia necesitan mayoría parlamentaria (tres quintas partes), mientras que en Austria, Bélgica, Finlandia y Polonia precisan de mayoría

de dos tercios del parlamento. Los gobiernos de la República Checa, Dinamarca, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido han estado sometidos a fuertes presiones para convocar referéndum.

Solidar vigilará de cerca los próximos 12 meses que corresponden al periodo de ratificación, también mediante la elaboración de documentos, junto con nuestras organizaciones miembros, y un conjunto de herramientas sobre el Tratado de Lisboa en su dimensión social y ciudadana. Este material puede ser utilizado entonces por nuestras organizaciones afiliadas y sus socios por su labor de promoción en las próximas campañas a nivel nacional en relación a la elección del Parlamento Europeo en el verano de 2009. La aprobación del Tratado de Lisboa por los Jefes de Estado y de Gobierno el 18 de diciembre de 2007 define el marco jurídico básico para la futura labor y las actividades de las organizaciones miembros de Solidar. En nuestra opinión, es un valioso punto de partida para promover nuestros objetivos y valores, pero sin duda tiene que estar lleno de vida. Los instrumentos establecidos para promover el diálogo civil y la democracia participativa tendrán que ser ampliamente usados para ayudar a hacer realidad una Europa más social y justa.

Conny Reuter, Secretary General, Solidar (conny.reuter@solidar.org)

Mathias Maucher, Social Policy Co-ordinator, Solidar (mathias.maucher@solidar.org)

<http://www.solidar.org>