

LA CONSTITUCION EUROPEA Y SUS DESENCANTOS

INTRODUCCIÓN: EL PROCESO CONSTITUYENTE EUROPEO

La discusión en torno a la llamada "Constitución Europea" reviste una gran importancia política especialmente si al final su texto se somete a un referéndum. Sin embargo, aun reconociendo esta trascendencia, es necesario desdramatizar el significado jurídico del actual proceso, que está siendo exagerado por la utilización de términos como "constituyente" o "constitución".

Entendiéndolo en un sentido lato, es decir, como algo que consiste en la atribución de competencias y el diseño institucional de una entidad política, se puede decir que el proceso constituyente europeo viene ya durando casi 50 años: desde que se aprobó en 1956 el Tratado de Roma. Pero, a diferencia de lo que ocurre en los Estados, en el caso de la Comunidad Europea el proceso constituyente no se da como algo claramente separado del ejercicio de los poderes constituidos.

En los Estados, el periodo de elaboración de una constitución (el proceso constituyente) es un momento extraordinario, delimitado en el tiempo y al que sucede una situación claramente diferenciada que es la del ejercicio de los poderes constituidos en el marco establecido por la constitución. En el caso europeo el ejercicio de los poderes constituidos se da simultáneamente a la elaboración y aprobación de propuestas de reforma de las competencias de la Comunidad y de su diseño institucional. No ha habido, pues, una fase de diseño competencial e institucional claramente diferenciada sino que al mismo tiempo que se han ejercido las competencias señaladas por los tratados se han ido elaborando propuestas para modificarlas.

Pero esto no es todo. Algunos de los cambios más importantes en el diseño competencial e institucional de la Comunidad Europea no se han producido por medio de reformas explícitas de los Tratados, sino por decisiones, actuaciones o acuerdos de los poderes constituidos. Por tanto, el proceso constituyente y el ejercicio de los poderes constituidos no sólo se confunden porque se solapan en el tiempo, sino también porque el grado de cambio informal en la "constitución" europea es mayor que en las constituciones de los Estados.

Desde esta perspectiva de cincuenta años de proceso constituyente en sentido lato (de integración europea), los cambios introducidos por el llamado "Proyecto de Tratado que instituye una Constitución europea" no tienen especial trascendencia. No suponen ningún cambio sustancial del diseño institucional de la Unión ni modifican en absoluto el sentido económico, social y político del proceso de integración. El objetivo central de la "construcción europea" sigue siendo un gran mercado lo menos regulado posible y una política económica que haga intocables los planteamientos monetaristas.

Por otro lado, se puede prever con bastante seguridad que el proceso constituyente no terminará con la eventual aprobación del actual proyecto. No se iniciará un proceso de mero ejercicio de los poderes constituidos en el nuevo marco constitucional, sino que las discusiones acerca de las reformas competenciales e institucionales seguirán realizándose de modo paralelo y entremezclado con el ejercicio de las competencias ordinarias. Es decir, se producirán ulteriores reformas porque el proceso de integración es un proceso todavía inacabado.

Con todo esto no se quiere dar en absoluto la impresión de que el debate sobre el proyecto de nuevo tratado no tiene importancia o que no se debe participar en él. Lo que se quiere señalar es que ese debate debe tener el sentido de hacer una valoración global del proceso de integración europea y hacer propuestas que redireccionen ese proceso en un sentido completamente diferente al que ha tenido hasta ahora: hacia una Europa social, democrática y solidaria con el resto del planeta.

INTEGRACION EUROPEA Y MUTACIÓN DEL ESPACIO JURÍDICO-POLÍTICO

El proceso de integración europea ha provocado una mutación de la naturaleza del espacio jurídico-político, fragmentando la soberanía y generando una situación de pluralismo jurídico. La cuestión de si esa mutación tiene que ser valorada positiva o negativamente y si permite que la Unión Europea tenga una constitución, depende de la interpretación del sentido sociopolítico del proceso de integración. Aquí la mutación del espacio jurídico-político se valora negativamente porque el sentido del proceso de integración ha sido sustancialmente neoliberal, antidemocrático y, en lo que respecta a la expansión hacia el este, neocolonial.

LA FRAGMENTACION DE LA SOBERANÍA

Las marcas de la soberanía y su unidad

Para entender lo que ha ocurrido con la soberanía en Europa puede resultar de utilidad partir de lo que Bodin consideraba las marcas de la soberanía, es decir, los poderes que caracterizaban esa facultad. Para Bodin, las marcas de la soberanía eran cuatro: el poder de dictar las leyes, el poder de declarar la guerra, el poder de decidir en última instancia y el poder de suspender la vigencia de las leyes. Estas funciones estaban articuladas entre sí y configuraban un sistema que era lo que en su conjunto constituía la soberanía (BODIN 1986: 306 y ss.). En ese sentido, planteamientos como el de Carl Schmitt, que consideraba que la esencia de la soberanía en Bodin era la capacidad de suspender el derecho, son concepciones que interpretan erróneamente los planteamientos de este autor.

La soberanía así concebida era indivisible. No tanto en el sentido de que tuviera que ser ejercida por una única persona o un único organismo, sino por el hecho de que el fundamento último de la legitimidad de esta serie de facultades soberanas era unitario. Eso es lo que hizo posible posteriormente que, con el traspaso de la soberanía al pueblo y la aparición del Estado de Derecho primero y del Estado constitucional después, se subdividieran las marcas de la soberanía de las que hablaba Bodin y se atribuyeran a diferentes órganos o entidades, sin que eso significase la pérdida del carácter indivisible de la soberanía. Así por ejemplo, el poder de crear el derecho se subdividió en el poder constituyente por un lado y el poder de dictar las leyes por otro. O la facultad de decidir en última instancia se subdividió en distintos poderes, como el de decir la última palabra acerca de la aplicación correcta de las leyes o el de establecer la interpretación correcta de la constitución.

El que esta subdivisión y esta atribución a distintos sujetos de las marcas de la soberanía no cuestionase la unidad de la misma se debió, como se ha señalado ya, a que la fuente última de la legitimidad de esa soberanía era única: al hecho de que de manera directa o indirecta (y más o menos ficticia) todos esos poderes podían reconducirse en último extremo a la voluntad popular. En aquellos lugares y situaciones en los que se dio un dualismo de fuentes de legitimidad (como en el caso del Imperio Alemán, en que existía una legitimidad monárquica independiente de la legitimidad democrática) se produjeron conflictos jurídico-políticos insolubles. Pero donde estuvo claro que la fuente última de legitimidad de todos esos poderes soberanos era única, fuera la voluntad monárquica o la voluntad popular, la subdivisión de los poderes soberanos no tuvo como consecuencia una crisis de la unidad de la soberanía.

Construcción europea y transformación de la soberanía

La construcción europea ha afectado al carácter indivisible de la soberanía. Como ha señalado en alguna ocasión el profesor Schmitter (SCHMITTER 1996: 132) el proceso de integración ha fragmentado la soberanía, la ha “difuminado”, ha eliminado esa sustancia indivisible que la tenía en el caso de Bodin. Esta fragmentación de la soberanía se ha puesto de manifiesto, especialmente, en la pretensión manifestada por el Tribunal de Justicia europeo de que la Unión Europea tiene una fuente de legitimidad originaria y diferente de la de los Estados miembros. De acuerdo con esta pretensión, los Tratados Constitutivos provendrían de un poder o de la voluntad que los legitimaría y esa voluntad sería distinta de la voluntad que legitima las constituciones de los Estados miembros (CANTARO 2003: 80-86).

Lo que no queda claro es cuál es esa fuente de legitimidad específica de la Unión Europea. Está claro que no es el pueblo europeo porque esa entidad no existe. Pero en unas ocasiones parecería que la fuente originaria de la legitimidad de la Unión Europea serían los pueblos europeos y en otras que fuesen los Estados europeos. En cualquier caso, la afirmación de ese carácter originariamente legítimo de los tratados constitutivos está en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo y es esa pretendida dualidad de fuentes últimas de legitimidad la que determina la quiebra de la indivisibilidad de la soberanía en el seno de la Unión Europea (entendida ésta como el conjunto formado por las instituciones europeas y las instituciones de los Estados miembros de la misma) (CANTARO 2003: 80-86).

EL PLURALISMO JURÍDICO

La pirámide jurídica

La otra mutación que se da en el espacio jurídico-político consiste, como ya se ha señalado más arriba, en la generación de una situación de pluralismo jurídico. Para entender en qué consiste el pluralismo jurídico puede ser útil partir de la idea kelseniana de que el sistema jurídico tiene una estructura piramidal. Esa imagen significa que la validez de las normas jurídicas depende de lo establecido en otras normas, que señalan los requisitos que deben cumplirse para la promulgación de las primeras. Este hecho de que unas normas regulen o contengan las condiciones de validez de otras normas establece una jerarquía entre ellas y confiere un carácter escalonado al sistema

jurídico. El sistema conforma metafóricamente una pirámide en el sentido de que en última instancia todas las normas derivan su validez de un fundamento único que es la constitución o, más exactamente, (dicho en términos kelsenianos) la “norma fundamental”, es decir, la norma que señala quien tiene legitimidad para dictar la constitución.

La integración europea y la pirámide jurídica

La concepción de los sistemas jurídicos como pirámides estructuradas jerárquicamente plantea problemas incluso en el caso de los derechos estatales. Pero aquí lo que interesa señalar son los efectos que ha tenido la integración europea sobre la estructura piramidal del sistema jurídico.

El punto de vista que aquí se sustenta es -siguiendo los planteamientos de MacCormick-, (MAC CORMICK 1996) que el proceso de integración europea ha puesto en cuestión la estructura piramidal del sistema jurídico o, dicho más precisamente, ha generado una situación en la que resulta imposible reconstruir la relación entre los ordenamientos jurídicos estatales y el ordenamiento jurídico comunitario de manera que se pueda configurar una pirámide jurídica única. Esto es así en primer lugar por una razón que ya se ha señalado y es que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia europeo, los tratados constitutivos de la Unión Europea tienen una legitimidad originaria. Eso significaría que el derecho comunitario tendría un fundamento último de validez diferente del de los ordenamientos de los Estados miembros.

En segundo lugar, la relación entre las normas de derecho europeo y las normas de derecho estatal plantea algunas paradojas desde el punto de vista de la construcción piramidal del sistema jurídico. Así, por un lado, se predica que el derecho europeo está por encima de las normas estatales, incluso de las constitucionales: es lo que se designa con la expresión “supremacía” del derecho europeo. Pero, por otro lado, resulta que las condiciones de validez de las normas europeas están, al menos en parte, reguladas por normas estatales: por las constituciones de los Estados miembros e incluso por normas de carácter infraconstitucional. Eso genera una situación paradójica, porque las relaciones de jerarquía no son, en principio, reversibles: si una norma es superior a otra no puede darse el caso de que esta segunda sea superior a la primera. Sin embargo, en el caso de la Unión Europea, se afirma que las normas de derecho europeo están por encima de las estatales, pero, por otro lado, éstas regulan las condiciones de validez de las normas europeas. Este hecho situaría las normas estatales por encima de las europeas contradiciendo la idea de supremacía o al menos planteando una situación paradójica.

Otra de las manifestaciones de esta imposibilidad de reconducir el ordenamiento de la Unión Europea a una pirámide jurídica única estaría en las disputas que se han dado y se dan entre los tribunales constitucionales de los Estados miembros y el Tribunal de Justicia europeo acerca de quién tiene la facultad de decidir en última instancia. Estas disputas se han solventado políticamente, pero son conflictos que en principio no tienen solución jurídica. Ello es así, porque no hay manera de delimitar con claridad en qué casos las decisiones del Tribunal de Justicia europeo deben ser decisiones de última instancia y en qué casos deben serlo las decisiones de los tribunales constitucionales.

De las concepciones que existen de la relación entre el derecho comunitario y el derecho estatal, la visión monista comunitaria que reconduce

los ordenamientos a una pirámide única presidida por el derecho europeo es, pues, una solución inadecuada. También lo es la concepción dualista, puesto que el ordenamiento europeo y los ordenamientos estatales no pueden ser vistos como sistemas jurídicos independientes, que no se interfieren en su actuación y que pueden ignorarse mutuamente. Por tanto la visión más adecuada es la visión pluralista que propone MacCormick (MAC CORMICK 1996). Según ésta, la aparición del derecho comunitario ha generado una situación de pluralismo jurídico, quebrando, así, una característica definitoria del Estado en la modernidad: el monismo jurídico, el hecho de que en el territorio de cada Estado rigiesen las normas de un único sistema jurídico.

Estos efectos de la integración europea sobre la pirámide jurídica son interpretados por François Ost y Michel van de Kerchove (OST Y KERCHOVE 2000: 24-36) como una de las manifestaciones de la transformación de los sistemas jurídicos en redes. Las redes serían estructuras en las que predominaría el principio de coordinación sobre el de jerarquía, en las que faltaría el fundamento último único de validez y en las que también estaría ausente una instancia decisoria última. De hecho ni siquiera la carta de derechos fundamentales aprobada en Niza e integrada ahora en el proyecto de constitución europea sería un mecanismo suficiente para restaurar la pirámide jurídica en el seno de la Unión Europea.

MODERNOS Y POSMODERNOS

Esta situación que hemos caracterizado aquí como un estado de “fragmentación de la soberanía” y de “pluralismo jurídico” tiene una analogía clara con el modo como un autor italiano, Cantaro, describe la Unión Europea en un libro reciente (CANTARO 2003). La Unión Europea sería una instancia que adolece por un lado de “minimalismo político” y por otro de “maximalismo jurídico”. Minimalismo político porque la Unión Europea pretende ser una entidad política en toda la amplitud del término y, sin embargo, no existe ni un pueblo europeo ni una nación europea que la sustente. Maximalismo jurídico porque la Unión Europea pretende que sus tratados fundacionales tienen una fuente legitimidad originaria diferente de las constituciones de los Estados miembros.

No todos los autores concuerdan con las tesis de la fragmentación de la soberanía y del pluralismo político en la U.E., pues hay algunos que siguen pensando en términos de Estados soberanos y de monismo jurídico. Pero entre quienes están de acuerdo con el diagnóstico que se ha expuesto aquí, hay unos que valoran positivamente esa situación a que ha dado lugar la integración europea y otros que la valoran negativamente. Vamos a llamar “posmodernos” a los primeros y denominaremos “modernos” a los segundos. Esta decisión se debe a que muchos de los argumentos en los que se basa la valoración positiva de la situación actual de la Unión Europea son análogos a las críticas que desde el pensamiento posmoderno se dirigen a las formas modernas de dominación (v. p. ej. SHAW 2001: 74-83).

La dominación moderna y la crítica posmoderna

Desde la perspectiva posmoderna la dominación propia de la Modernidad se caracteriza, entre otras cosas, por la concurrencia de dos lógicas que están articuladas entre sí aunque a primera vista puedan parecer contradictorias: una lógica de exclusión y otra lógica de homogeneización.

En virtud de la lógica de exclusión, la configuración de la identidad política colectiva que sirve de base a un Estado tiene lugar en contraposición a las identidades colectivas que están en la base de otros Estados. El “nosotros” que constituye el pueblo o la nación de un determinado Estado tiene una serie de características que lo hacen incompatible y lo contraponen a otros “nosotros” que conforman otras identidades políticas. Esa lógica de contraposición y de exclusión encuentra su máxima expresión en la distinción schmittiana amigo-enemigo.

Junto a esa exclusión, se da también una lógica o un proceso de homogeneización en el sentido de que se niegan o se ocultan las diferencias que existen entre los miembros o los diferentes grupos de ese “nosotros” que configura el sustrato de la entidad política. Y a esta lógica de exclusión y homogeneización combinadas se añade el hecho de que las divisiones y las identidades en esta forma moderna de concebir la dominación aparecen como algo rígido e inmutable, como algo basado en la propia naturaleza de los colectivos políticos de estos pueblos o naciones.

Frente a esta forma de dominación, la crítica posmoderna reivindica y exalta la diferencia (por contraposición a la homogeneización), fomenta, favorece y elogia la mezcla, la hibridación y el mestizaje (frente a la idea de exclusión), y defiende la fluidez tanto entre fronteras como la temporal en el sentido de que las características y las distinciones no son fijas y definitivas, sino algo que varía con el paso del tiempo. Con esas líneas de fuerza se pretende construir una crítica y contrarrestar la forma moderna de dominación.

La Unión Europea como entidad política posmoderna

Desde la perspectiva posmoderna la Unión Europea es concebida como una entidad política de nuevo tipo, como un “OPNI” u objeto político no identificado. Es presentada como algo fluido, policéntrico, cambiante, como una entidad capaz de incorporar continuamente a nuevos pueblos pero sin fundirlos en un todo único y homogéneo. La UE es vista, en definitiva, como una entidad que tiene unos caracteres que la hacen enormemente interesante desde una perspectiva posmoderna.

No obstante, ante esa visión positiva de una Unión Europea presentada como entidad política posmoderna, hay que tener en cuenta lo que señalan Negri y Hardt, acerca de que las lógicas posmodernas pueden no ser necesariamente liberadoras. La crítica posmoderna, a pesar de las buenas intenciones de quienes las realizan, a veces es funcional a las nuevas formas de dominación (HARDT Y NEGRI 2002: 135-153). Por otro lado, quizá no hay nada más posmoderno que una empresa multinacional funcionando en red, ni nada que exalte más la diferencia que el moderno marketing capaz de encontrar grupos de identidad diferenciados y por tanto nichos de mercado en los lugares más insospechados.

La posibilidad de dictar una constitución europea

Del mismo modo que existe una disparidad a la hora de valorar la situación en que se encuentra la Unión Europea, también hay una contraposición de opiniones entre los modernos y los posmodernos acerca de la posibilidad de que la Unión Europea se dote de una constitución en el sentido propio del término en las actuales circunstancias y por el procedimiento que se está utilizando. Los autores modernos opinan que no es posible. Sin

embargo, los posmodernos dicen que al ser la Unión Europea una entidad de nuevo tipo, puede tener una constitución con características distintas a las constituciones tradicionales de los Estados.

Así, los autores pertenecientes al llamado “nuevo constitucionalismo” o “nuevo constitucionalismo europeo” (v. p.ej. WEILER Y WIND 2003) defienden la posibilidad de que exista una constitución sin pueblo, es decir, una constitución europea en ausencia de un pueblo europeo, e incluso consideran el poder constituyente como una especie de residuo de esa lógica de dominación moderna, presidida por la exclusión y la homogeneización.

Hay autores que defienden la idea (que Weiler denomina “principio de tolerancia constitucional”), de que esa peculiar constitución europea debería ir presidida por la expresión “nosotros los pueblos de Europa” en lugar de la expresión “nosotros el pueblo de Europa”. Lo que Weiler quiere poner de manifiesto con ese principio de tolerancia es que esa supuesta capacidad de la Unión Europea de incorporar diferentes pueblos y, a la vez, respetar sus diferencias no reduciéndolos a un todo homogéneo, debería ser potenciada. (WEILER 2003: 18-23).

Hay otros autores que, al referirse a las relaciones entre la futura constitución europea y las constituciones de los Estados miembros, hablan de la posibilidad de una constitución “multinivel” utilizando, así, un término característico de la “jerga comunitaria” (*multilevel*). Se plantean la posibilidad de formas de cooperación horizontal entre la constitución europea y las constituciones estatales. Por ejemplo, esa constitución multinivel dejaría abierta la cuestión de quien detenta la competencia de la competencia. También articularía la tarea de los tribunales constitucionales a nivel europeo convirtiendo a los magistrados de esos tribunales en una especie de Hércules “a la Dworkin”. Estos jueces podrían hacer valer a nivel europeo la peculiaridad nacional de sus posiciones constitucionales, pero sólo si fueran capaces de dar a esa particularidad una formulación que fuera coherente con el constitucionalismo conjunto de la Unión Europea (POIARES MADURO 2003: 95-100).

Ante estas posturas contrapuestas en relación con la valoración de la situación actual de la Unión Europea y la posibilidad de que ésta se dote de una constitución hay que señalar que esa disputa no puede resolverse por medio de argumentos exclusivamente teóricos (como se hace habitualmente). Es necesario realizar un examen de cuál ha sido y cuál está siendo el significado político-social del proceso de integración europea para decantarse hacia una u otra posición.

EL SIGNIFICADO POLÍTICO-SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN

A) EL SENTIDO NEOLIBERAL DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

El mercado y la moneda

Por lo que se refiere al significado de la integración, se puede decir que desde un punto de vista económico-social la “construcción europea” ha tenido un sentido eminentemente neoliberal. Ello es así porque esa integración se ha marcado dos grandes objetivos centrales: en primer lugar, la creación de un mercado único y en segundo lugar, la creación de una moneda única. La creación de un mercado único es un proceso que se aceleró a partir de 1986 y supuso el traspaso a la entonces Comunidad Económica Europea de

capacidades fuertes de regulación en aquellas materias que resultaban relevantes para la creación y funcionamiento de este mercado. En particular, se cedieron las competencias necesarias para asegurar la libertad de circulación de los bienes, de los capitales y de las personas, las facultades necesarias para garantizar la libre competencia y poderes de decisión en materia de comercio exterior.

Uno no debe, pues, llamarse a engaño cuando se encuentra con el listado de las materias sobre las que la Unión Europea tiene competencias, porque la U.E. tiene poderes fuertes de decisión exclusivamente en aquellos ámbitos que tienen que ver con la garantía del funcionamiento de ese mercado único.

Por otra parte, la creación de una moneda única (ese proceso que se inicia en 1992 con el Tratado de Maastricht) supuso una constitucionalización de las políticas monetaristas. Ello es así porque se establece que el objetivo primordial de la política económica de la Unión Europea y el principio rector de la actividad del Banco Central Europeo será el de garantizar la estabilidad de los precios. Planteamientos monetaristas de este mismo tipo los encontramos en los criterios de convergencia, es decir, en los requisitos que se establecieron en el Tratado de Maastricht para aquellos Estados que quisieran acceder a la moneda única (y que serán aplicables a los Estados que pretendan hacerlo en el futuro). También los encontramos en los mecanismos de control que se establecen para los países que han accedido a la zona euro. En conclusión, pues, frente a la existencia de objetivos sociales situados en un lugar más relevante en las constituciones de los países miembros, en el caso europeo, los tratados establecen, como fines prioritarios, objetivos característicos de las políticas monetaristas.

La llamada “cohesión” se suele presentar como una contrapartida a los países más pobres para compensar los esfuerzos que se ven obligados a realizar para la consecución de estos objetivos y en particular el de la moneda única. Sin embargo, los fondos de cohesión no pueden considerarse propiamente como instrumentos de redistribución de la renta y de la riqueza dado que apenas representan el 1% del producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea. Con esas dimensiones no pueden llevarse a cabo políticas redistributivas serias a nivel europeo.

La débil excepción de Amsterdam

El único momento en que podría haberse producido un cambio en la tendencia fundamentalmente neoliberal del proceso de integración fue con ocasión de la negociación del Tratado de Amsterdam durante la conferencia intergubernamental de 1996. En ese momento, coincidió que trece de los quince gobiernos de la Unión Europea eran de izquierdas (al menos nominalmente). Gobernaba la izquierda en Francia, con el partido socialista y Blair acababa de ganar las elecciones en Inglaterra. La derecha sólo estaba en el poder en Alemania y en España.

A pesar de esa circunstancia, en el Tratado de Amsterdam no se reorientó el proceso de integración europea. Por lo que respecta al capítulo social, se logró que Inglaterra se adhiriera a la Carta Social que había sido aprobada junto con el Tratado de Maastricht y que su articulado se incorporase a los tratados constitutivos. Pero Blair se opuso tajantemente a la extensión del voto mayoritario a otras materias sociales diferentes de las que estaban

consignadas, es decir, a una ampliación de las competencias de la Unión en materia social.

Por otro lado, la Unión adquirió competencias en materia de política de empleo pero Blair, con el apoyo de Kohl, se negó a que se pudiera crear lo que querían los franceses: un fondo europeo de lucha contra el desempleo. Por tanto, se puede afirmar que a pesar de las ligeras modulaciones introducidas en Amsterdam, el sentido fundamental del proceso de integración ha seguido siendo neoliberal (v. POLLACK 2000).

B) PODER ECONÓMICO Y PODER POLÍTICO A NIVEL EUROPEO

Concentración del poder económico

Por lo que respecta a las consecuencias del proceso de integración para la democracia, en primer lugar, la creación del mercado único ha dado como resultado una concentración del poder económico a nivel europeo que no se ha visto acompañada por una concentración paralela del poder político. El mercado único dio lugar a un intenso proceso de adquisiciones y fusiones entre empresas europeas (CEO 2002: 30-32), registrándose incluso algunas de las operaciones mayores de la historia, como la adquisición por parte Vodafone de la operadora alemana de telefonía móvil Mannesmann.

Frente a este mayor poder de las entidades de carácter económico, el poder político europeo tiene una capacidad menor de controlar la actividad de las empresas de la que tenía a nivel estatal en la época del Estado del bienestar y de las políticas intervencionistas keynesianas. Por tanto, se ha dado una descompensación entre el grado de concentración del poder económico y el grado de concentración del poder político a nivel europeo.

Des-democratización del poder político

En lo que hace referencia a la democracia, podría decirse que el proceso de integración ha traído consigo una “des-democratización” del poder político, es decir, una pérdida de capacidad de los ciudadanos de participar en y controlar las decisiones que les afectan.

En este sentido está, por un lado, el mal llamado “déficit democrático” de la UE, es decir, el hecho de que el funcionamiento institucional de la Unión Europea tiene unas carencias desde el punto de vista de la democracia representativa que harían, por ejemplo, imposible que la Unión Europea cumpliera los requisitos que exige a los Estados para formar parte de la misma.

Pero, aparte de este déficit democrático, que hace que las posibilidades de participación a nivel europeo que los ciudadanos tienen sean mucho menores que sus posibilidades (ya pequeñas) a nivel estatal, podría decirse también que el proceso de integración europea ha provocado una privatización del poder de creación del derecho. Este es un fenómeno que no sólo ha ocurrido en la U.E. La privatización del poder de creación del derecho es un fenómeno que caracteriza a la globalización económica. En el caso de la Unión Europea, sin embargo, ha tenido unas manifestaciones especialmente claras.

Por un lado está el hecho de que la Comisión Europea, que es el órgano que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa en la UE, haya elegido el mecanismo de los lobbies para realizar sus contactos con “la sociedad”. El mecanismo de los lobbies, como todo el mundo sabe, es profundamente desigualitario, más desigualitario que el mecanismo de la concertación social o

que el principio de “una persona–un voto”. Por otro lado, aparte de la “colonización” por parte de los grupos de interés del *input* de los procesos legislativos se da también, en el *output*, un fenómeno de privatización. Este consiste en que se atribuye a agencias independientes (a veces con el estatuto de personas jurídicas privadas) facultades normativas, por ejemplo, en materia de normas técnicas relativas a la seguridad de los productos para el medio ambiente y para la salud. Esta “delegación” del poder legislativo a entidades privadas que suelen estar fuertemente influidas por las empresas y por los grupos de interés tiene difícil cabida y legitimación en el marco de los principios del llamado “Estado democrático de Derecho”.

C) LA AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE

Un aspecto del proceso de integración europea que está ahora en primer plano es la ampliación hacia el Este de Europa. Esta ampliación, que está a punto de ultimar la incorporación de 10 nuevos países, tiene un componente que cabría denominar “neocolonialista”.

Para entender el por qué de esta afirmación, hay que tener en cuenta que tras la Segunda Guerra Mundial se formaron, como mínimo, dos Europas: la Europa del Este y la Europa del Oeste. En 1989 cayó el muro de Berlín se desintegraron los regímenes políticos llamados “comunistas” y la URSS experimentó un proceso de descomposición. En ese contexto, no se llevó a cabo una conferencia de los pueblos de Europa que tuviese por objetivo la creación de una “casa común europea” (como propuso Gorbachov). Lo que tuvo lugar fue una especie de “monopolización de la europeidad” por parte de la Unión Europea. Es decir, la Unión Europea se auto-atribuyó el poder de establecer qué condiciones debían cumplirse para poder ser europeo y se atribuyó también la capacidad de decidir quiénes cumplían esos requisitos y quiénes no (BALIBAR 2003: 299-305).

Esa actitud es la que ha presidido el proceso de ampliación de la U.E. hacia el Este. Pero, además, si examinamos las relaciones económicas que se han establecido como consecuencia del derrumbamiento de los regímenes del llamado “socialismo realmente existente”, podemos ver que se han consolidado unas pautas de desarrollo económico dependiente por parte de los países del oeste respecto de los países del este. Estos países se han convertido en mercado para los productos agrícolas subvencionados de la Unión Europea y para los productos alimenticios. También se han instalado allí industrias que han deslocalizado sus plantas para situar las fases más intensivas de uso de mano de obra en lugares, como la República Checa o Hungría, donde la fuerza de trabajo es más barata. Allí, esas industrias, producen tanto para el mercado local como para el mercado europeo (CARCHEDI 2001: 182-188).

Si examinamos el caso de la República Checa (que suele ser puesto como país modelo en lo que respecta a la integración en la Unión Europea) veremos que en ese Estado, que tiene un producto interior bruto (PIB) del orden de 50.000 millones de dólares anuales, las empresas multinacionales extranjeras ubicadas en su territorio generan unas ventas de más de 40.000 millones de dólares, de acuerdo con las cifras proporcionados por la ONU. Ese dato puede ser un indicador del peso que tiene el capital extranjero en la economía checa. Si examinamos las cifras acerca del origen de ese capital, vemos que en su inmensa mayoría procede de la Unión Europea y, dentro de ésta, fundamentalmente de Austria, Holanda y, sobre todo, Alemania.

Es decir que, en realidad, estamos ante un proceso de integración en el que las principales interesadas son las multinacionales de determinados países de la Unión Europea (especialmente las alemanas), porque ellas son las propietarias de las empresas de los países que se van a integrar y, por lo tanto, las principales beneficiarias de la libertad de circulación de bienes y capitales que implica la integración. Por lo tanto, bajo esta ampliación hacia el este, subyacen más los intereses económicos de las grandes trasnacionales europeas que un deseo sincero de reunificación de Europa, de construir un espacio político donde todos los pueblos europeos puedan sentirse cómodos, reconocidos e integrados.

EL PROYECTO DE TRATADO QUE INSTITUYE UNA CONSTITUCION EUROPEA

EUROPA S.A.

Hace un par de años se tradujo un libro del Corporate European Observatory titulado *Europa S.A.* (CEO 2002). "Europa S.A." es el resultado de una serie de estudios llevados a cabo por el Corporate European Observatory (CEO) sobre la influencia de los poderes económicos en la Unión Europea. En el volumen, se incluye un capítulo sobre la postura de los lobbies empresariales en el proceso de elaboración del Tratado de Amsterdam. Ese capítulo puede darnos algunas claves sobre el sentido de algunas de las cláusulas del "Proyecto de Tratado que instituye una Constitución europea".

La influencia de las empresas en la U.E (CEO 2002: 23-32)

De acuerdo con el estudio del CEO, las empresas trasnacionales influyen de manera sistemática en los procesos de toma de decisiones de la UE muy especialmente aunque no sólo a través de la Comisión. Pero a pesar del carácter sistemático y cuasi-institucionalizado de esta intervención, los medios de comunicación le prestan poca o nula atención y hay muy poca información sobre la misma.

Hoy en día más de 200 multinacionales tienen representaciones en Bruselas a las que se suman las de más de 500 grupos de presión industriales. La relación entre las empresas y la Comisión se institucionalizó en los años ochenta en torno al proceso de conformación del Mercado Único y de la redacción de las 300 directivas que fueron necesarias para la armonización de las legislaciones interiores, produciéndose lo que los autores denominan una práctica "simbiosis" (24) entre ambos.

Hay que tener en cuenta además que los lobbistas actúan también en el Parlamento de Estrasburgo (hay unos 5 por parlamentario, como media). Este dato es muy importante en relación con las propuestas que ven la solución a los problemas de déficit democrático de la U.E. en el aumento de los poderes del Parlamento, pues éste está muy lejos de los ciudadanos europeos y, sin embargo, por lo que se ve, les queda muy cerca a los grupos de presión económica.

El grupo industrial más influyente en Europa es la ERT (European Round Table of industrialist: Mesa Redonda Europea de Industriales), que agrupa a medio centenar de las más importantes multinacionales europeas. Otro grupo de presión importante es la UNICE, la patronal europea.

La ERT, UNICE y el Tratado de Amsterdam (CEO 2002: 99-111)

El diseño institucional

El interés de la industria europea se ha centrado siempre en un diseño institucional que atribuyese mayores poderes a la Comisión (que es su interlocutor privilegiado) y que potenciase el voto mayoritario en el Consejo en aquellas materias necesarias para completar la liberalización del Mercado Único.

Competitividad y empleo

UNICE presionó para que la “competitividad” fuera incluida entre los objetivos prioritarios de la U.E. sin conseguirlo en Amsterdam. UNICE se opuso firmemente a que incluyeran referencias a la cuestión del empleo en Amsterdam. ERT que fue más pragmática y aceptó que dichas referencias fuesen incluidas siempre que tuviesen carácter retórico y no comportasen medidas intervencionistas para fomentar la creación de empleo.

Apertura hacia el Este

Las multinacionales europeas estaban muy interesadas en una rápida apertura hacia los países del Este de Europa, en las que ven un enorme mercado (“cien millones de personas con gustos sofisticados” como dijo un representante de UNICE) y una reserva de mano de obra barata y cualificada. Obviamente con la exigencia que esos países pasaran por un período de ajuste y que se abrieran a los productos e inversiones extranjeras (eso es lo que ha permitido que en estos últimos años alemanes y holandeses hayan comprado buena parte de las empresas checas y húngaras).

Política exterior y de Seguridad Común

Las empresas europeas han manifestado su interés que la UE hable con una voz única en materia de economía exterior. También en que se desarrolle una fuerza armada europea en beneficio de las empresas de armamento autóctonas.

La ERT, UNICE y el Proyecto de Constitución

Desgraciadamente, el CEO no ha elaborado ningún estudio sobre la influencia de los grupos de presión económica sobre el proceso de elaboración del “Proyecto de Tratado que Instituye una Constitución Europea”. No obstante, tanto UNICE como ERT han elaborado una serie de documentos que contienen sus propuestas en relación a la Constitución europea. Ese material está disponible en sus páginas web y los utilizaremos aquí como uno de los elementos de contraste para calibrar el sentido del proyecto elaborado por la Convención.

EL PREÁMBULO

Hay elementos en el proyecto de constitución europea que son inequívocamente retóricos. Es decir, que proclaman principios u objetivos grandilocuentes, que están en clara discrepancia con las características y poderes efectivos de las instituciones de la UE. El ejemplo más extravagante de exageración retórica lo constituye la frase de Tucídides que encabeza el

Preámbulo: “Nuestra Constitución...se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos, sino de la mayoría”. Visto el déficit democrático de la Unión, la influencia de los lobbies, la lejanía del Parlamento Europeo respecto de los ciudadanos y el papel de las “agencias”, es difícil pensar en un gobierno más elitista, tecnocrático y abierto a la influencia de los grupos de presión económicos que el de la UE.

Iniciar la Constitución con esa frase es una desfachatez.

LA PRIMERA PARTE DEL PROYECTO

Objetivos de la Unión (Art. 3)

Otro elemento acusadamente retórico lo encontramos en el art. 3.1 en el que se dice que *la* finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores (democracia, libertad, igualdad, etc.) y el bienestar de sus pueblos. El uso del artículo determinado “la” incrementa el grado de carga retórica, pues no es que se diga que todo eso tan bonito es “una” finalidad de la UE sino “la” finalidad. Y desde luego, la UE no está equipada en absoluto con mecanismos ni competencias para promover la paz, no es ese *su* objetivo. Ni siquiera se puede decir que ese sea realmente *un* objetivo de la UE.

El verdadero objetivo de la UE está expresado en el art. 3.2: “La Unión ofrecerá a sus ciudadanos ... un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada”.

Este artículo pone de manifiesto que la auténtica esencia de la UE no es la de conseguir ninguna finalidad cosmopolita, como la paz, ni siquiera la perseguir objetivos universales. El objeto de preocupación de la UE no es la humanidad, ni siquiera todas las personas que viven en Europa, sino sólo los “ciudadanos europeos”. Y lo que se ofrece a esos ciudadanos europeos es un mercado único en el que está garantizada la libre competencia, convirtiéndose así, ésta en un auténtico “valor superior” (junto con la estabilidad de los precios) de la Unión Europea.

El segundo párrafo del art. 3.3. se vuelve a introducir otra cláusula retórica: “La Unión combatirá la marginación social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social”. Como se verá la Unión no tiene instrumentos ni competencias que permitan considerar la justicia social o la lucha contra la marginación como uno de sus objetivos.

La competitividad

UNICE ha estado obsesionada porque la competitividad se incluya entre los objetivos de la UE enumerados en el art. 3. Eso es algo que persigue desde Amsterdam.

Parece ser que en un primer borrador efectivamente se incluyó la competitividad en el artículo 3 de la primera parte, pero posteriormente se eliminó. Ello motivó una carta de queja de UNICE al Presidente de la Convención y, finalmente, no el sustantivo “competitividad”, pero sí el adjetivo “competitiva” aparece en el Proyecto de Tratado en el artículo relativo a los objetivos de la UE:

Art. 3.3: “La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible en Europa (...) en una economía social de mercado altamente competitiva...”

El tema de competitividad no obsesiona tanto a ERT como a UNICE. Eso se puede explicar porque UNICE es fundamentalmente una patronal y su

énfasis en la competitividad significa la subordinación de las políticas sociales y de empleo al crecimiento económico. O sea, que si se pretende estimular la creación de empleo a nivel europeo, por ejemplo, esto no se debe hacer mediante políticas keynesianas ni regulativas, sino fomentando la competitividad de las empresas, para que así la economía crezca más y de ese modo se genere empleo. Dicho en otras palabras: los objetivos sociales y de creación de empleo deben estar supeditados a los intereses de las empresas.

Hay una cuestión en relación con la competitividad que preocupa tanto a ERT como a UNICE: la evaluación del impacto de las decisiones y normativas europeas sobre la competitividad. El documento de ERT manifiesta su disgusto "por la falta de preocupación por el impacto de las decisiones sobre la competitividad". UNICE va más lejos: propone que, de manera análoga a las evaluaciones de impacto ambiental, toda nueva regulación europea sea sometida, de manera obligatoria, a una evaluación de su impacto sobre la competitividad de las empresas. Para ello debe crearse una agencia independiente. Volveremos sobre ese tema más adelante.

La distribución de poderes entre la UE y los Estados miembros

El sistema de distribución de poderes entre la UE y los Estados no consiste en la elaboración de una lista de materias exclusivas de una y otros. La mayor parte de las competencias de la U.E. son compartidas con los Estados y sometidas a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Es decir que la Unión sólo debe intervenir si la acción de que se trate es más eficaz si se adopta a nivel comunitario que a nivel estatal y utilizando medios proporcionales al fin que se persigue.

ERT está de acuerdo este sistema flexible de distribución de competencias y se opone a que se instaure un mecanismo que detalle específicamente cuáles son las competencias de la Unión y los Estados.

Las instituciones

a) El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros

ERT considera que una de las causas de la ineficacia del Consejo Europeo es la rotatividad de su presidencia. Esto debe ser remediado, aunque ERT no propone ninguna solución concreta.

ERT considera que el Consejo de Ministros también es un órgano ineficaz. Una de las razones de esta ineficacia es la exigencia de unanimidad. Por eso, ERT está a favor de la extensión de la regla de la mayoría cualificada.

En relación a esta cuestión, es interesante ver qué tipo de cuestiones quieren las empresas que se decidan por unanimidad y a cuáles debe extenderse la regla de la mayoría. Es interesante porque la extensión de la regla de la mayoría a una materia implica en principio un interés de agilizar la regulación europea en ese tipo de cuestiones, mientras que el mantenimiento de la unanimidad significa un deseo de que cada uno de los Estados mantenga un derecho de veto sobre cualquier propuesta reguladora relativa a esa materia y, por tanto una ralentización de la normación europea.

ERT no quiere que se aplique la regla de la mayoría a todas las materias, sino sólo a aquellas que tienen que ver con el funcionamiento y la culminación del mercado único. Utilizando una expresión contenida en uno de

los documentos la regla de la mayoría “debería ser extendida a todas áreas relevantes para los negocios transfronterizos dentro del Mercado Único...”

Según UNICE, la unanimidad debe reservarse, para:

a) Las materias de política social.

b) “Nuevas iniciativas políticas en el ámbito fiscal (por ejemplo armonización de sistemas fiscales, así como medidas fiscales europeas)”.

Huelgan comentarios acerca de en qué campos UNICE quiere que Europa siga siendo débil.

Por el contrario, debe extenderse la regla de la mayoría cualificada a todo lo que tiene que ver con relaciones económicas exteriores (inversiones, servicios, derechos de propiedad intelectual) y la adopción de medidas en apoyo de la competitividad empresarial.

La adopción de la regla de la mayoría en las relaciones económicas exteriores tiene como objetivo interiorizar de manera más efectiva y rápida los principios de la globalización liberal. Es decir, que acepten más rápidamente los principios de una economía “abierta”, desregulada y de “libre intercambio” mundial en todos los ámbitos de actividad. Esto está propuesto así para evitar la resistencia de países como Francia que defienden la “excepción cultural”, es decir, la tesis de que los bienes de cultura deben ser excluidos de las leyes del librecambio mundial y tienen que ser objeto de una particular protección. Eso, por ejemplo, es lo que frena la desregulación de todo el sector cinematográfico. Si todavía subsiste un cine europeo de calidad es gracias a la excepción cultural.

Al analizar la tercera parte del tratado, veremos en qué medida han sido recogidas las propuestas empresariales en materia de mayoría cualificada y unanimidad. En la primera parte, se crea la figura del Presidente del Consejo Europeo con un mandato de dos años y medio renovables, en lugar de las presidencias semestrales rotatorias. La mayoría cualificada se establece como regla general para la adopción de decisiones por parte del Consejo de Ministros (22.3). Y esa mayoría cualificada exige el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros que representen 3/5 de la población de la Unión (art. 24.1).

b) La Comisión

De acuerdo con las propuestas de ERT, El papel de la Comisión debe fortalecerse. Como se señala en uno de sus documentos: “El mundo de los negocios confía en una Comisión Europea fuerte que aplique métodos de trabajo eficientes como la única fuente posible de las políticas necesarias para el desarrollo ulterior del Mercado Único”.

Las funciones de la Comisión deben centrarse en un núcleo que comprende, además del desarrollo del mercado único, proponer las normativas europeas (regulaciones, líneas directivas). Por otro lado, el papel de Presidente debe ser reforzado para fortalecer la condición de la Comisión.

También UNICE, quiere una Comisión reforzada: “La UE debe tener una Comisión fuerte e independiente que actúe como guardián del Tratado”.

Y efectivamente, en el artículo 25 del proyecto, la Comisión Europea se configura como el auténtico “guardián de la Unión”. Es el órgano encargado de promover “el interés general europeo”, velar por la “aplicación de las disposiciones de la Constitución” y supervisar “la aplicación del Derecho de la Unión”. Además, el Presidente de la Comisión es elegido por el Parlamento a

propuesta del Consejo y la Comisión puede ser objeto de moción de censura parlamentaria. (arts. 25 y 26)

Todo ello refuerza políticamente a la Comisión que es el órgano preferido de los sectores empresariales (como se puede comprobar en sus papeles), dada su "accesibilidad".

c) El Parlamento

ERT defiende la tesis de que el Parlamento Europeo debe ser el representante de los ciudadanos en Europa y no una cámara de los pueblos o de las naciones europeas. Los intereses nacionales deben ser defendidos por los parlamentos de los estados miembros por medio del control de la actividad de los respectivos ministros en Europa.

En el proyecto, la función legislativa se presenta como una competencia compartida entre el Parlamento y el Consejo (art. 19) (art. 22). El procedimiento legislativo ordinario exige un acuerdo entre Parlamento Europeo y Consejo de Ministros para poder dictar una ley europea (art. 33.1).

No obstante, En el art. 46 se consagra el acceso de los lobbies y grupos de presión a los procesos de toma de decisiones de la Unión bajo el rótulo de "Principio de democracia participativa". Ese supuesto principio se contrapone al de democracia "representativa" contenido en el artículo anterior, como si los mecanismos representativos no tuvieran (al menos idealmente) una finalidad participativa. En cualquier caso, el adjetivo "participativo" no puede considerarse precisamente un buen hallazgo (parece un pleonasma) y tiene un fuerte contenido retórico pues, como se ha dicho, lo que hace es consagrar el derecho a la "participación" de los lobbies y grupos de presión económicos.

Normas europeas

El proyecto lleva a cabo una racionalización y sistematización de los tipos de normas europeas, sus características y las competencias para dictarlas. Desaparece la distinción entre directivas y reglamentos y es sustituida por la distinción entre leyes marco europeas y leyes europeas. Pero la primera parte del proyecto no aborda uno de los principales problemas de legitimidad que tiene la UE y que es la capacidad normativa de las agencias independientes.

La importancia de esta cuestión se pone de manifiesto en la defensa que hace UNICE del que denomina "principio de subsidiaridad funcional". Ese principio implicaría que cuando esté justificado que una acción se realice a nivel europeo, es necesario calibrar si es mejor que esa acción la lleve a cabo una institución de la UE u otro tipo de actor (por ejemplo, una agencia o los representantes de la sociedad civil negociando entre sí).

Que se recomiende la inclusión de este principio significa un paso más en el proceso de privatización de la producción del derecho europeo, pues muchas de las agencias europeas están colonizadas directa o indirectamente por las empresas (por ejemplo, las agencias europeas de normalización) y dejarlo a los representantes de la "sociedad civil" es una manera de implantar la ley del más fuerte.

Como muestra de la confianza que el sector empresarial tiene en las agencias "independientes", UNICE pone un par de ejemplos de lo que la agencia para la evaluación del impacto sobre la competitividad -compuesta por "expertos"-, "debería decir". Así en el caso de la regulación sobre registro,

evaluación y autorización de productos químicos, (en proceso de elaboración), esa agencia “independiente”, en caso de existir, debería haber dicho que se exigen evaluaciones de riesgo para miles de sustancias, que el coste de esas evaluaciones es muy alto y recae mayoritariamente sobre un pequeño porcentaje de empresas y por tanto, “debería” haber dictaminado que la Comisión buscase alternativas menos costosas.

No deja de ser curioso que UNICE pueda predecir con tanta exactitud cuáles serían los dictámenes de una agencia “independiente” en un caso concreto.

Se puede decir, por tanto, que hay un interés muy grande por parte de los sectores empresariales de controlar directamente el proceso de producción normativa a pesar de la confianza que desprenden las instituciones europeas para las empresas. Ese interés resulta también patente en la exigencia de sustituir de la legislación por mecanismos de co-regulación y autoregulación. Es decir que sean los códigos de conducta elaborados por las propias empresas las que cumplan parte de la función normativa que hasta ahora cumplía la legislación europea.

Política exterior y de seguridad común

En la política exterior y de seguridad común rige la regla de la unanimidad (art.39.7) y siempre se respetarán las obligaciones derivadas del Tratado de la OTAN (art.40.2).

Se establece el compromiso de reforzar la “base industrial y tecnológica del sector de la defensa” y se creará, para ello (¿cómo no?) una “Agencia” Europea de Armamento, cosas que no parecen muy congruentes con el objetivo de la paz tan pomposamente enunciado en el art. 3.

Libertad, seguridad y justicia

El art. 41.1 señala que la Unión constituirá un “espacio de libertad, seguridad y justicia”. Esa es una expresión retóricamente grandilocuente para unos objetivos que tienen que ver básicamente con la mayor cooperación en materia policial y de aduanas-inmigración. “Espacio de seguridad policial” sería una expresión más adecuada al contenido de este objetivo.

LA TERCERA PARTE DEL PROYECTO

En esta tercera parte del proyecto, que recoge el contenido de los tratados constitutivos en materia de políticas comunitarias se puede constatar la diferencia de contenido, contundencia y precisión entre las competencias y objetivos relativas a política económica y monetaria y las referidas al empleo y política social. En las dos primeras la UE tiene competencias reales para decidir, los objetivos son precisos y existe la posibilidad de imponer sanciones, cosa que no ocurre en las segundas

Política económica y monetaria

Principios: (art. III 69)

Se establece como criterio fundamental de actuación el “Respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia” Eso

contradice los objetivos del art. 3 de la primera parte que habla de una economía “social de mercado”.

Por otro lado, los “principios rectores” comunes a la política económica y monetaria son: “precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas”.

Política Económica

Se prevé la elaboración de un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas por parte del Consejo de Ministros que tendrá carácter vinculante (III 71). Y se establece que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos (art. III 76).

Se prevé, además, fijar unos valores máximos de déficit público (de momento en la Eurozona está fijado en el 3% del PIB por el Pacto de Estabilidad) y de endeudamiento (el 60 % del PIB). En caso de que un Estado no cumpla con estas obligaciones el Consejo de Ministros puede imponer sanciones (como multas o la obligación de realizar un depósito ante la Unión) Art. III 76.10.

Este rigor monetario está de acuerdo con los criterios de ERT. De hecho, esta asociación valora muy positivamente el Pacto de Estabilidad. Pero ERT va aún más lejos y propone una serie de mecanismos para reforzar este control en la Eurozona, como el de que los presupuestos nacionales, antes de ser aprobados, sean revisados y discutidos por el consejo de Ministros. También propone que se ejerza un control cuidadoso para asegurar la “sostenibilidad a largo plazo” de las finanzas públicas en especial en lo relativo a las pensiones y a los (crecientes) costes sanitarios, lo cual significaría sustraer a la soberanía nacional y someter a los criterios coherentes con los del Banco Central Europeo la política de pensiones y la de salud pública.

Política Monetaria

Hay que tener en cuenta que la política monetaria de los Estados que hayan adoptado el euro es una competencia exclusiva de la Unión (art. 12 I). Eso constituye una excepción, pues, como se vio, la mayor parte de las competencias son compartidas.

En el art. 29 de la primera parte se consagraba ya la independencia del Banco Central Europeo y se señalaba que el objetivo principal de éste es “mantener la estabilidad de los precios” (art. 29.2). El art. III-77 reitera que: “El objetivo principal del Sistema Europeo de Banco Centrales será mantener la estabilidad de los precios” y actuará “con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia”.

La independencia del BCE está establecida también en el art. III 80 en el que se señala que no podrá “solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, organismos y agencias de la Unión, ni de los gobiernos de los Estados miembros”.

Es decir que una materia tan importante como la política monetaria se sustrae a los Estados, pasa a ser competencia de la Unión y se asigna su ejercicio a un órgano situado fuera del control de las instituciones políticamente responsables. (Como si la política monetaria fuese una actividad de carácter meramente técnico, cuyas decisiones careciesen de implicaciones o connotaciones políticas).

Por otro lado, se mantienen los criterios de convergencia de Maastricht para los Estados que quieran formar parte del euro (Art. III 92).

Políticas de empleo

Lo que se plantea en el proyecto en relación con el empleo es, simplemente, que los Estados “coordinen” sus políticas. Es decir, se trata de que se comuniquen unos a otros sus planteamientos y acciones, para no llevar a cabo actuaciones incoherentes o incompatibles.

Así el art. III 97 señala que “La Unión y los Estados miembros se esforzarán (...) por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo”.

Este objetivo, ya de por sí bastante modesto, debe además subordinarse a las orientaciones generales de política económica elaboradas por el Consejo de Ministros (III 98), que, a su vez están sometidas a los principios de garantizar unos precios estables y unas finanzas públicas sólidas en el marco de una economía abierta de mercado.

Las políticas de fomento del empleo no pueden, pues, realizarse mediante políticas económicas keynesianas o intervencionistas en general. De lo que se trata es de fomentar el empleo sometiendo a las exigencias “del mercado”, teniendo en cuenta la competitividad de las empresas. Por ello el objetivo de los “esfuerzos de coordinación” deben ser “potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico” (III 97).

En el terreno del empleo se excluye la armonización de las normativas de los Estados miembros III 101. Es decir que no pueden utilizarse las normas europeas en este terreno para imponer una normativa marco ni mucho menos una normativa uniforme en lo que respecta a la política de empleo. Como mucho, podrán dictarse leyes o leyes marco europeas para “alentar la cooperación de los Estados miembros” a través de “los intercambios de información” o “facilitar análisis comparativos”.

Como se ve no hay atribuciones para formular una política de empleo a nivel europeo sino sólo orientaciones para que los Estados colaboraran y poner en común sus experiencias, eso sí, respetando siempre los principios económicos neoliberales. Esto concuerda perfectamente con la cínica postura que puso de manifiesto ERT con ocasión de las negociaciones de Amsterdam. Entonces, ERT, a diferencia de UNICE, aceptó que se incluyeran referencias a la política de empleo en el Tratado siempre que tuviesen carácter retórico y no comportasen medidas intervencionistas para fomentar la creación de empleo. Como dijo uno de sus representantes:

“Si los políticos consideran que tiene sentido incluir un capítulo sobre la importancia del pleno empleo y que eso agrada a la opinión pública, no tenemos nada que objetar...No contribuirá a crear empleo, pero tampoco causará perjuicios, siempre que se mantenga en términos amplios, referido a aspiraciones” pp. 105-6.

Política social

La política social de la Unión está subordinada, por un lado a la “diversidad de las prácticas nacionales” y, por otro a la “necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión” (III 103). Esto se dice de entrada, en el primer artículo del apartado dedicado al tema. Se pone de manifiesto, por

tanto, que se va a ser muy respetuoso con la autonomía de los Estados en este terreno (ya veremos en qué se manifiesta esto). También que la política social está subordinada a la obtención por parte de las empresas de un nivel óptimo de beneficios (competitividad) con las implicaciones que eso tiene en materia de mercado laboral, política social, gasto público, etc.

La política social se refiere al “fomento del empleo y a la mejora de las condiciones de vida y trabajo” III 103. Pero hay materias relativas a esos ámbitos que quedan expresamente excluidas de la competencia de la Unión: salarios, derecho de sindicación, huelga y cierre patronal (III 104.6).

En relación con las materias en que la Unión tiene competencia se excluye la armonización de la normativa de los Estados miembros. No se pueden, pues, dictar normas europeas con el objetivo de homogeneizar la regulación de la política social a nivel de la Unión (III 204.2.a)

En algunas materias como salud y seguridad de los trabajadores, seguridad social, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral y consulta a los trabajadores podrán establecerse “disposiciones mínimas” que habrán de aplicarse “teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros” (III 204.2.b).

Aquí se pone de manifiesto ese exquisito respeto a la autonomía y diversidad de los Estados, pues esa legislación europea de mínimos no es de aplicación inmediata sino que sólo se aplicará teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones de cada Estado (o, lo que es lo mismo, se aplicará en la medida en que el Estado tenga voluntad de hacerlo).

A pesar de todas estas restricciones en cuatro de las materias (seguridad social, paro, representación de los trabajadores y trabajadores extranjeros) se aplica la regla de la unanimidad en el Consejo de Ministros para poder adoptar esa legislación de mínimos. Es decir, que cualquier Estado tiene derecho de veto al respecto. (III.204.3)

Por último, como una muestra más del respeto a las diversidades nacionales, la legislación de mínimos no afectará a la facultad de los Estados de “definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social”.

Todo esto pone de manifiesto las enormes dificultades que el Tratado pone para crear siquiera una legislación europea de mínimos en materia de política social. La Europa social seguirá teniendo, como hasta ahora, una “velocidad” enormemente más lenta que la Europa económica.

CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UN PROCESO CONSTITUYENTE Y UNA CONFERENCIA DE LOS PUEBLOS DE EUROPA

Como conclusión podríamos decir que es necesario democratizar y reorientar el proceso de integración europea. Es decir, es preciso aumentar el grado de participación de los ciudadanos, no sólo en el funcionamiento de las instituciones europeas, sino sobre todo en las decisiones relativas al rumbo del proceso integrador. Y hay que dar a ese proceso un sentido diferente, en el que las políticas sociales tengan predominio sobre las políticas neoliberales.

Para eso es necesario abrir un proceso constituyente democrático, es decir, un proceso en el que se utilicen todos los mecanismos de la democracia tanto directa como indirecta para implicar a los ciudadanos en la discusión del proyecto europeo; un proceso constituyente en el que los medios de comunicación centren su atención en el debate acerca de la integración

europea; un proceso que sea incluso más democrático que los procesos constituyentes que se han vivido en los Estados miembros.

El actual proceso constituyente europeo no cumple esas exigencias. Por un lado ha sido llevado a cabo por un órgano no elegido directamente por los ciudadanos y dentro del cual (a pesar de que había representantes de los parlamentos estatales y del Parlamento europeo), el poder de decisión estaba muy concentrado en las personas de confianza de los ejecutivos de los países miembros. Por otro lado, el resultado de la actividad de esa “Convención”, o sea, el “Proyecto de Tratado que instituye una Constitución europea”, se está examinando y negociando en el seno de una conferencia intergubernamental. Es decir, se está manejando como si se tratara de un tratado más.

El proceso iniciado en Laeken no es un proceso en el que haya habido la participación democrática de la intensidad que exigen los procesos constitutivos. No está claro, ni siquiera, que todos los países vayan a someter el proyecto de constitución a referéndum y en cualquier caso eso resultaría insuficiente dadas las enormes carencias del proceso de elaboración del propio proyecto.

El auténtico proceso constituyente democrático está, pues, todavía por iniciarse. Será necesario convocarlo y hacerlo, además, de manera que pueda articularse con una conferencia de los pueblos europeos. Esa conferencia será la que defina la identidad europea y la que establezca cuáles son los límites de Europa. Deberá, además, idear maneras de convivencia entre los diferentes pueblos europeos que no signifiquen una reproducción de los viejos esquemas colonialistas. Ese es el reto que los habitantes de Europa tenemos por delante.

José A. Estévez Araujo
Febrero 2004

BIBLIOGRAFIA

- (BALIBAR 2003): BALIBAR, Étienne: *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2003.
- (BODIN 1986): BODIN, Jean: *Les six livres de la République*, Paris, Fayard, 1986.
- (CANTARO 2003): CANTARO, Antonio: *Europa sovrana*, Bari, Dedalo, 2003.
- (CARCHEDI 2001): CARCHEDI, G.: *For another Europe*, London, Verso, 2001.
- (CEO 2002): Corporate European Observer: *Europa S.A.*, Barcelona, Icaria, 2002
- (HARDT Y NEGRI 2002): HARDT, Michael y NEGRI, Antonio: *Imperio*, Barcelona, Paidós, 2002
- (MAC CORMICK 1996): MAC CORMICK, Neil: "La sentencia de Maastricht: soberanía ahora", (trad. de Antoni Torregrosa) en *Debats*, 55, (marzo de 1996), pp. 25-30.
- (OST Y KERCHOVE 2000): OST, François y KERCHOVE, Michel van: "De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?", en *Revue Interdisciplinaire d' Études Juridiques*, 2000, 44, pp. 1-82.
- (POIARES MADURO 2003): POIARES MADURO, Miguel: "Europe and the Constitution: what if this is as good as it gets?", en WEILER Y WIND 2003 pp. 74-102.
- (POLLACK 2000) POLLACK, Mark A.: "A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam", en NEUNREITER, K. y WIENER, A. (eds.): *European Integration after Amsterdam*, Oxford University Press, 2000, pp. 266-289.
- (SHAW 2001): SHAW, Jo: "Postnational Constitutionalism in the European Union", en CHRISTIANSEN, T., JØRGENSEN, K. y WIENER, A. (Eds.): *The Social Construction of Europe*, London, Sage, 2001
- (SCHMITTER 1996): SCHMITTER, Philippe C. "Examining the Present Euro-polity with the Help of New Concepts", en G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter y W. Streeck: *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, pp. 121-150.
- (WEILER, 2003): WEILER, J.H.H.: "In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*" en WEILER Y WIND 2003, pp. 7-23
- (WEILER Y WIND 2003): WEILER, J.H.H. y WIND, Marlene (eds.): *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, 2003