Sobre la cuestión constitucional europea

YVES SALESSE

Antes de abordar más directamente la cuestión «constitucional», a saber, una caracterización del tratado constitucional (TCE), rechazado por Francia y los Países Bajos en 2005, la del nuevo tratado modificador adoptado en Lisboa, y mis propuestas en la materia, es útil recordar muy brevemente ciertas tesis desarrolladas en mis trabajos sobre Europa.

Conozco el peligro de tal introducción sin ir acompañada de la argumentación que subyace a estas tesis. Me parece interesante, sin embargo, situar los temas abordados con mayor precisión en un enfoque más general que merece discusión.

1. Necesitamos a Europa para responder a la mundialización, es decir, para reconquistar medios de acción política erosionados a nivel de los Estados. Es decir, para refundar un espacio de democracia y de soberanía posibles de cara al poder de las firmas transnacionales y los mercados financieros y para tener peso en la marcha del mundo.

2. La actual construcción europea no responde a este objetivo. Es del orden de la constatación. Sus «padres fundadores» han partido de un postulado: construyamos primero la Europa económica, la política vendrá a continuación. Se ha degradado en: construyamos primero un mercado. Es tiempo de levantar acta de la invalidación del postulado. Del mercado «común», después «único», no sale naturalmente ni la Europa económica, ni la Europa política. No hay realmente política económica o social europea, ni política de defensa. Las políticas sectoriales (transportes, energía, telecomunicaciones, etc.) se reducen en lo esencial a la apertura hacia la competencia. No hay política industrial (cf. las aventuras de Galileo siguen sin realizarse tras 10 años de discusiones). Y cada gran acontecimiento internacional hace estallar las divergencias entre los miembros.

3. Su derecho es esencialmente el derecho de la competencia; su política: las liberalizaciones, es decir, la apertura al mercado. Esto domina a todo el resto.

4. ¿Por qué? En mi opinión, porque las fuerzas hostiles a la construcción de la Europa política son muy fuertes. Contrariamente a la idea común, no son los Estados quienes la impiden: lo poco que existe viene de ellos. Pero la Europa política (es decir, capaz de definir políticas y ponerlas en práctica) choca en primer lugar con las fuerzas económicas dominantes. La mundialización les permite emanciparse parcialmente de las reglamentaciones nacionales. No desean ver reconstituirse una capacidad de acción más eficaz a nivel europeo. E intervienen muy firmemente para limitar la construcción europea del derecho de la competencia y de las herramientas útiles.

La segunda fuerza importante contra la construcción de la Europa política (aquí de nuevo también contrariamente a afirmaciones corrientes) son los EE.UU., sobre todo después de la caída del muro de Berlín. Una vez más, no hay que fiarse de las declaraciones variables. Los EE.UU. intervienen también muy activa y sistemáticamente para impedir una independencia política europea.

5. No hay acumulación europea de capital. No existe dinámica de reagrupamiento de las firmas europeas para hacer frente a sus rivales norteamericanas o asiáticas. Yo había mostrado, sobre la base de datos disponibles en 1997, que las fusiones, absorciones, alianzas, incluyendo operaciones de capital, eran ante todo nacionales. El resto se repartía igualmente entre el área europea y las alianzas extra-europeas. He propuesto una explicación a este fenómeno. Esta tesis tendría, sin embargo, que verificarse hoy, sobre la base de datos más recientes.

6. El funcionamiento intergubernamental de la Europa actual no permite sobrepasar las fuerzas hostiles a la Europa política. El fenómeno se ha agravado por las ampliaciones sucesivas.

7. Un nuevo marco es necesario para salir de los dos límites puestos por los tratados en vigor: la primacía de la edificación del mercado y el intergubernamentalismo. Con el fin de fundar, por una decisión política, la Europa política. Esta refundación no podrá hacerse sin la adhesión y la participación populares.

8. El debate «por o contra Europa» no tiene sentido. Esta presentación de las cosas está dirigida a hacer creer que no hay más que una concepción posible de la construcción europea: la que hoy está en marcha (y fracasada). El verdadero debate es: ¿qué construcción europea? Europa, sí, pero ¿para hacer qué? Es sobre esta base como hay que examinar el proyecto de tratado constitucional (TCE), el proyecto de tratado modificador hoy discutido y proponer una vía para quien no renuncie a una verdadera construcción europea.

I. Crítica del TCE

La crítica primordial es que este texto conllevaba un vicio antidemocrático radical que afecta ya a los tratados europeos en vigor.

Una constitución, o todo texto fundamental que se impone al legislador, debe limitarse a enunciar los valores comunes, los principios fundacionales y a organizar las instituciones. El proyecto de «constitución» europea adoptado por los jefes de Estado y de gobierno no era en modo alguno de esta naturaleza. Fijaba en detalle toda clase de opciones políticas, sociales, económicas. Tales opciones deben depender de la ley y poder ser modificadas con ocasión de un cambio de mayoría política. Inscritas en los tratados de la Unión europea o en el TCE, sólo pueden ser modificadas por unanimidad de los Estados, lo que es muy difícil, más aún con el aumento del número de éstos. Y se imponen tanto al legislador europeo como a los legisladores nacionales.

1. *El TCE impone el neoliberalismo*

En la continuidad de los tratados actuales, el proyecto de «constitución» es el conjunto jurídico liberal más completo y constrictor del planeta.

1.1. *El respeto del principio de la economía de mercado abierta donde la competencia es libre*

El mercado no es promocionado explícitamente al rango de valor supremo de la Unión, es el objetivo central de ésta. Aparece desde el artículo I-3: «La Unión ofrece a sus ciudadanas y a sus ciudadanos [...] un mercado único donde la competencia es libre y no falseada». A continuación, el artículo I-4 reafirma las libertades fundamentales del mercado: libre circulación de las mercancías, de los servicios, de los capitales. Esto se añade a la larga lista de los artículos que estipulan que la Unión actúa «conforme al respeto del principio de una economía de mercado abierta donde la competencia es libre» y que encabezan todos los capítulos importantes.

El principio de la economía de mercado abierta guía también la política exterior de la Unión. «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión [...] contribuye al comercio libre» (artículo I-3). El añadido del comercio justo no borra esta posición de principio. «*Los Estados miembros aplican a sus intercambios comerciales con los países y territorios (de ultramar, asociados a la Unión) el régimen que acuerdan entre ellos en virtud de la Constitución*»: es decir, la libre circulación. Sobre todo, tratándose del resto del mundo, «*la Unión anima a la integración de todos los países en la economía mundial, comprendida la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional*» (artículo III-292). «*La Unión entiende contribuir, conforme al 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, y a la reducción de las barreras aduaneras y otras*» (artículo III-314). La orientación europea a favor de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y especialmente sobre los servicios (AGCS) es de este modo detenida.

La Unión permanece como último bastión mundial de la ortodoxia monetarista impidiendo que la moneda sea utilizada como instrumento de ayuda al crecimiento y a la lucha contra el desempleo. «*El Sistema europeo de bancos centrales (de los Estados) está dirigido por los órganos de decisión del Banco Central Europeo (BCE). El objetivo principal del Sistema europeo de bancos centrales es la estabilidad de los precios*» (artículo I-30). «*El BCE es independiente. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión así como los gobiernos de los Estados miembros respetan esta independencia*» (ídem). La independencia de los bancos centrales es un tema posible de discusión. No es el lugar de tratarlo. En cambio, hay que subrayar que la independencia del BCE le otorga un poder sin parangón con lo que sucede en un Estado. El BCE es independiente sin verdadero contra-poder político. Las reuniones ocasionales de ministros de Economía que tienen esencialmente en la cabeza sus problemas políticos nacionales no constituyen un contra-poder. Esto deja al BCE absolutamente

libre en su terreno de competencia y explica que se permita además intervenir fuera de éste, como testimonian sus tomas de posición repetidas a favor del rigor presupuestario y salarial de los Estados miembros o de la «flexibilidad» de los mercados de trabajo. «Está prohibido al BCE y a los bancos centrales de los Estados miembros [...] conceder descubiertos o cualquier otro tipo de crédito a las instituciones, órganos o agencias de la Unión, a las administraciones centrales, a las autoridades regionales o locales, a las demás autoridades públicas, a otros organismos o empresas públicas de los Estados miembros» (artículo III-181). Esta estipulación reduce más los márgenes de maniobra presupuestarios de las instituciones públicas.

1.2. El principio de la economía de mercado abierta se aplica hasta en los detalles

Todo el arsenal de las estipulaciones favorables a la libre competencia es retomado. He aquí algunos ejemplos.

«Las restricciones tanto a los movimientos de capitales como a los pagos entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y países terceros están prohibidas» (artículo III-156). Se requiere la unanimidad de los Estados para «establecer medidas que constituyen un retroceso en lo concerniente a la liberalización de los movimientos de capitales con destino o procedencia de países terceros» (artículo III-157): imposibilidad de reducir las libertades ya concedidas.

«La acción de los Estados miembros y de la Unión comporta [...] la instauración de una política económica [...] dirigida conforme al principio de una economía de mercado abierta donde la competencia es libre» (artículo III-177). Queda prohibida toda política económica en ruptura con el principio de la economía de mercado abierta o sólo mermándola.

«La Unión y los Estados miembros se aplican [...] en particular a promover una mano de obra cualificada, formada y susceptible de adaptarse, así como mercados de trabajo aptos para reaccionar rápidamente a la evolución de la economía» (artículo III-203). La ofensiva contra las «rigideces» de los mercados de trabajo está inscrita aquí. Las políticas de empleo de los Estados miembros deben contribuir al objetivo citado y respetar las grandes orientaciones de política económica (artículo III-604), enmarcadas ellas mismas por el respeto del principio de la economía de mercado abierta (III-177). La acción a favor del empleo y de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo debe ser conducida «teniendo en cuenta la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión» (artículo III-209). Ésta «evita imponer trabas administrativas, financieras y jurídicas tales que contrariarían la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas» (artículo III-210). No trata en cambio de las remuneraciones, del derecho de asociación, del derecho de huelga y de *lock-out* (ídem).

De acuerdo con el deseo de las grandes firmas transnacionales que quieren invertir en ese sector, la Unión potencia el desarrollo de la educación a distancia (artículo III-182). El transporte terrestre está marcado por un desequilibrio creciente a favor del transporte por carretera en detrimento del ferroviario o el fluvial. Todos los infor-

mes oficiales afirman que este desequilibrio debe ser corregido, pero tropiezan inmediatamente con el artículo III-137: «Toda medida en el terreno de los precios y las condiciones de transporte, adoptada en el marco de la Constitución, debe tener en cuenta la situación económica de los transportistas». Etc.

Salvo derogaciones limitadas «son incompatibles con el mercado interior [...] las ayudas concedidas por los Estados miembros o por medio de recursos de Estado en cualquiera de sus formas que falseen o amenacen con falsear la competencia favoreciendo a ciertas empresas o ciertas producciones» (artículo III-167). Esta prohibición de ayudas de Estado no se ve compensada por la institución de ayudas europeas. Queda así desarmada toda política industrial, mientras que los Estados Unidos apoyan vigorosamente a sus firmas.

La ofensiva europea contra los servicios públicos ha sido conducida sobre la base de un artículo retomado bajo el n.º III-166. Este artículo ha sido interpretado y aplicado por la Corte de justicia europea a la luz de las referencias a la economía abierta de mercado y al objetivo central de construcción del mercado interior precisadas por las estipulaciones sobre las ententes y abusos de posición dominante y las ayudas públicas a las empresas. Han sido todas retomadas sin cambios. Una parte específica sobre los servicios públicos había sido solicitada; ha sido rechazada.

El TCE mantiene la sumisión de los «servicios de interés económico general» a las reglas de la competencia con estrechas derogaciones. Una política de desarrollo de los servicios públicos chocaría con estas estipulaciones (en 1998, el ministro francés de transportes defendió la cooperación entre grandes empresas ferroviarias nacionales contra la apertura del sector a la competencia. Las instituciones europeas le opusieron la prohibición de los acuerdos y de los abusos de posición dominante).

«El respeto del principio de la economía de mercado abierta donde la competencia es libre y no falseada» se opone, por ejemplo, a las medidas contra las deslocalizaciones de empresas. Está completado por la prohibición de las restricciones a la libre circulación de capitales (para la deslocalización) y a la libre circulación de mercancías y servicios (para la reexportación de la producción hacia el país donde la empresa estaba anteriormente implantada).

El «dumping» fiscal y social está sostenido por estos textos. En efecto, al lado de la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, garantizada por numerosos artículos y concretizada aún por un número impresionante de directivas y de reglamentos (las leyes europeas), la armonización fiscal o social se hace en la práctica imposible. En efecto, se encuentra doblemente trabada: las medidas deben ser tomadas por unanimidad (siempre hay algún Estado que se opone) y «ser necesarias para asegurar el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de competencia» (artículo III-171). La armonización social está sometida también a la unanimidad en lo que concierne a la protección social de los trabajadores, la rescisión del contrato de trabajo, la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores, las condiciones de empleo de los naturales de los países terceros (artículo III-104). El último punto cubre, por ejemplo, el empleo de mujeres chinas en ciertos Estados miembros con tarifas aun inferiores a las practicadas por los trabajadores locales.

Aplicada en el detalle, la primacía del mercado lo es también hasta el absurdo. Así «en caso de disturbios interiores graves, de guerra o de amenaza de guerra», «los Estados miembros se consultan con vistas a poner en común los dispositivos necesarios para evitar que las medidas tomadas por el Estado miembro concernido afecten [...] el funcionamiento del mercado interior» (artículo III-131).

Estos extractos indican lo que constituye la columna vertebral del derecho fundamental europeo actual, retomada por este texto. Habría que citar la mayoría de los artículos para que uno se dé plenamente cuenta de la fuerza del marco impuesto de este modo. Y todo ello estaría en la «constitución», marco reafirmado de Europa «para los próximos 40 años», imponiéndose a la ley europea y nacional; prohibiendo toda tentativa de llevar políticas europeas no liberales.

Que se me entienda bien. Se puede estar a favor o en contra de la libre circulación de capitales, la sumisión de los servicios públicos a las reglas de la competencia, las ayudas públicas a las empresas. Es inadmisibles, en cambio, que esas opciones se encuentren fijadas en el texto fundamental. En la jerarquía de las normas, deben depender de la ley y ser modificables como ella.

Esto conduce, por otra parte, a un tema de reflexión que yo no puedo tratar en el marco de este artículo. Los responsables políticos europeos han sostenido casi unánimemente el proyecto de TCE como los tratados anteriores actualmente en vigor. Afirman tener las manos atadas por la mundialización. A menudo esto es exagerado, pero es exacto que la acción nacional está limitada por ésta. ¿Por qué luchan por adoptar textos que limitan todavía más drásticamente su capacidad de acción?

El encuadramiento minucioso de las políticas europeas y nacionales por los tratados es la primera fuente del «déficit democrático» de la actual construcción europea. También hay fuentes institucionales.

2. *El mantenimiento de una arquitectura institucional antidemocrática*

Las modificaciones aportadas por el TCE al funcionamiento institucional son menores y no permiten corregir su carácter antidemocrático.

2.1. *Avances sobrestimados*

¿Qué cambios positivos traía el TCE?

La adhesión a las Comunidades, después a la Unión europea, era un acto sin retorno: no existía la posibilidad de excluir a un Estado ni la de retirarse. Las propuestas para modificar esta situación (véanse mis *Propuestas para otra Europa*) han sido durante mucho tiempo dejadas de lado. Los artículos 58 y 59 de la «constitución» introducen la suspensión de los derechos de pertenencia a la Unión y la retirada voluntaria.

Positiva igualmente, aunque insuficiente, es la evolución sobre la aplicación del principio de subsidiaridad (según el cual la Unión no debe intervenir más que cuando la acción nacional no permite tratar una cuestión correctamente). La apreciación del

nivel pertinente de la acción pública no es un problema jurídico sino político. Las modificaciones dirigidas a que sea llevada por instancias políticas, en particular los parlamentos (véanse igualmente *Propuestas...*), fueron igualmente juzgadas irrealistas e impracticables. Se introduce un principio de control parlamentario por el protocolo específico según el cual un tercio de los parlamentos nacionales puede obligar a la Comisión a reexaminar una de sus propuestas. Es positivo, pero insuficiente, ya que la Comisión puede, después de reexaminarla, mantener su posición y, a fin de cuentas, es la Corte de justicia la que zanja la cuestión. Al contrario, una mayoría de parlamentos nacionales debería tener la última palabra si estima que una medida europea desconoce el principio de subsidiaridad.

«La Comisión puede, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión salidos de un número significativo de Estados miembros, ser invitada a someter una proposición apropiada sobre cuestiones para las cuales estos ciudadanos consideran que es necesario un acto jurídico de la Unión a los fines de la aplicación de la Constitución» (párrafo 4 del artículo 46). Es un progreso muy insuficiente. Contrariamente a lo que se afirma a veces, este artículo no introduce el referéndum de iniciativa popular. En primer lugar, la propuesta debe ser necesaria para la aplicación de la Constitución: volvemos a encontrar la limitación por el contenido de ésta. En segundo lugar, la petición no desemboca ni en un referéndum en la Unión, ni siquiera en su examen obligatorio por el Consejo y el Parlamento: es una invitación hecha a la Comisión que puede no darle curso. Y si le da curso, ella es dueña del contenido de su propuesta.

La publicidad de las sesiones del Consejo de ministros cuando delibera sobre una ley merma, sin suprimirlo, el secreto de las negociaciones en la cumbre. Algunos creen ver en la aparición de un ministro de Asuntos Exteriores un paso decisivo hacia la Europa política. No pasará nada. Olvidan que había ya un «Señor PESC» (política extranjera y de seguridad común) que ha desaparecido desde que las decisiones serias sobre Irak han estado a la orden del día.

El progreso más substancial es la extensión del poder de codecisión del Parlamento europeo. Sus límites serán examinados más adelante.

En lo esencial quedamos, pues, en la arquitectura actual.

2.2. La arquitectura institucional es antidemocrática

Esto contiene dos elementos: el papel central de la negociación de los gobiernos (entre ellos y con la Comisión), muy ampliamente libres de todo control; el ascenso de las estructuras tecnocráticas ante la dificultad creciente del ejercicio intergubernamental. El TCE los mantiene e incluso, a veces, los agrava.

El intergubernamentalismo está en el corazón del funcionamiento institucional. Consiste en esto: la mayor parte de las decisiones europeas están preparadas para una larga negociación entre los Estados, después adoptadas por sus representantes, con intervención eventual del parlamento. Pero siempre es necesaria la decisión de los representantes de los Estados. Las leyes son adoptadas por los miembros de los gobiernos nacionales reunidos en Consejo de ministros, a propuesta de la Comisión.

Hay tres posibilidades de bloqueo: rechazo de la Comisión de hacer la propuesta; rechazo de un gobierno (en los casos de voto por unanimidad) o de un grupo (voto por mayoría cualificada); rechazo del parlamento en los casos de codecisión. Es un factor de parálisis creciente con el aumento del número de Estados miembros.

El intergubernamentalismo pesa negativamente sobre el contenido de las políticas europeas porque se encuentra frecuentemente, incluso con la mayoría cualificada, con un número de gobiernos suficiente para bloquear los avances mínimos autorizados por los tratados que la Comisión habría aceptado proponer: cf. el papel permanente del Reino Unido y sus aliados contra la mejora de las reglas sociales...

Éste pone trabas a la democracia desde un cuádruple punto de vista:

— El método (negociación diplomática) es totalmente opaco y amplifica la autonomización de los ejecutivos, ya fuertes en el marco de los Estados. Demos una ilustración. ¿Qué dice J.-C. Juncker, primer ministro de Luxemburgo y actual presidente del Eurogrupo (que reúne a los ministros de Economía de los Estados miembros, de las discusiones que tienen lugar allí? «Revelar estas discusiones comportaría muy grandes riesgos. Dar una visibilidad demasiado grande a los trabajos podría matar en el huevo el comienzo de una coordinación de las políticas económicas, porque todo esto desaparecería en polémicas internas en cada Estado miembro» (*La Tribune* 23/3/07).

— Su inadaptación creciente favorece el poder tecnocrático (administraciones nacionales y de Bruselas, bancos centrales, juez) porque es una ley institucional: si las instancias políticas no juegan su papel, éste es derivado a otros lugares de decisión. La modificación de las reglas de mayoría introducidas por el TCE no cambian esta situación. El creciente número de Estados miembros facilita, incluso con estas nuevas reglas, la constitución de minorías de bloqueo, particularmente en torno a los «grandes Estados».

— Enmascara, tras la apariencia de intereses nacionales, las oposiciones de orientaciones políticas europeas (qué política económica, social, servicios públicos, etc.). Las oposiciones sobre estos temas recorren todos los Estados miembros. Pero éstas aparecen como oposiciones de intereses nacionales (tal Estado ha propuesto, pero tal otro ha rechazado...) y no entre orientaciones europeas. Es un freno poderoso a la emergencia de una vida política a nivel de Europa. Esto supone que las instancias dirigentes son portadoras explícitamente de tales orientaciones.

— Añadamos, en el mismo sentido, que la Comisión aparece como una institución políticamente neutra. El parlamento es la única instancia en la cual pueden enfrentarse abiertamente orientaciones políticas europeas diferentes. Es necesario que todas las instancias políticas de la Unión aparezcan como lo que son. Que el legislador y el ejecutivo sean designados sobre bases políticas.

Ahora bien, el intergubernamentalismo permanece en el corazón de la «constitución». El artículo I-21 confirma que el Consejo europeo (jefes de Estado y de gobierno) define las orientaciones y las prioridades políticas generales de la Unión. La innovación es la elección de un presidente del Consejo europeo. Esto le refuerza, pero bastante poco: los jefes de los grandes Estados no se dejarán dirigir por ese

presidente. La extensión del voto con mayoría cualificada priva a cada Estado, en los terrenos concernidos, de su derecho de veto salvo, en la práctica, a los «grandes» (es costumbre no tomar una decisión a la cual un «grande» es totalmente hostil). Aquella no comporta en modo alguno una superación de la negociación intergubernamental.

El campo de la codecisión (Consejo + Parlamento europeo) se ha ampliado. La extensión del poder de intervención del parlamento, única instancia elegida y políticamente definida, es positiva. Sin embargo, hay que medir sus límites. Los Estados están, con la Comisión, en el corazón de la fabricación de la ley europea por las muy largas negociaciones de sus administraciones y el arbitraje final de los ministros, incluso jefes de Estado y de gobierno. En esta situación desequilibrada, el Parlamento dispone de hecho solamente de un derecho de veto sobre los acuerdos intergubernamentales. Y un desacuerdo mantenido entre Consejo de ministros y Parlamento bloquea la decisión. El crecimiento, positivo, de los poderes del Parlamento se paga con un riesgo superior de parálisis de las instituciones políticas europeas.

Esto en cuanto a lo general, queda lo particular. Por ejemplo, se requiere la unanimidad de los gobiernos y la aprobación del parlamento para adoptar las «medidas necesarias para combatir toda discriminación fundada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, una discapacidad, la edad o la orientación sexual» (artículo III-124). Unanimidad también para la armonización fiscal de amplios aspectos de la política social, lo hemos visto. Ídem para toda una serie de medidas relativas al medio ambiente (artículo III-234). Esto quiere decir, en la práctica, que ninguna decisión significativa será tomada en estos ámbitos.

3. El nuevo tratado modificador adoptado en Lisboa

La apreciación del proyecto de nuevo tratado europeo implica clarificar una cierta cantidad de cosas difíciles de desenredar detrás de los discursos oficiales y la técnica de redacción empleada. Hay que hundirse en el texto, mucho más difícil de leer que el TCE. Esta lectura permite en todo caso una primera conclusión inmediata: no se trata en absoluto de un tratado «simplificado», como ha sido dicho por el presidente francés.

No se trata tampoco de un mini-tratado, reducido a las modificaciones institucionales más algunos principios retomados del tratado constitucional rechazado en 2005.

El nuevo tratado modificaría los dos tratados que constituyen hoy el fundamento de la construcción europea: el de la Unión europea (TUE) y el que constituye la comunidad europea (TCE) que se llamaría en adelante «tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE). Integra la mayor parte de los artículos no institucionales de la parte I del tratado constitucional rechazado; modifica profundamente la parte relativa a las políticas de la UE, integrando al TCE lo esencial de las modificaciones contenidas en el tratado constitucional: unos sesenta artículos no-institucionales se ven así modificados o añadidos. Añade, en fin, 12 protocolos y 51 declaraciones.

¿Cuáles son las modificaciones con relación al TCE? El término «constitución» ha desaparecido. Tenía un fuerte alcance simbólico. La competencia libre y no falseada es

quitada de los objetivos de la Unión tal como estaban presentados al principio del TUE. Sus límites son evidentes. Incluso sin el atributo constitucional, los tratados modificados se imponen a las políticas europeas y nacionales. Permanecen los artículos clave que aseguran la preeminencia del mercado en todas las políticas europeas. El respeto a la economía abierta de mercado donde la competencia es libre está sistemáticamente recordado en cabeza de todas las partes importantes. Algunas otras modificaciones son marginales.

En cuanto al resto, se encuentra de nuevo todo el TCE. En efecto, éste era una reescritura total compuesta de tres componentes (no hablo de las partes I, II, III, IV): los artículos añadidos a los tratados en vigor, los artículos modificados y los artículos reincorporados. La técnica del tratado modificador no hace figurar en éste más que los añadidos y modificaciones. El resto, que era retomado idéntico en el TCE, queda sencillamente en vigor. Los que pretenden que la parte III del TCE ha desaparecido enuncian, pues, una contra-verdad.

Las agravaciones que el TCE preveía aportar a los textos en vigor son retomadas. No puedo volver a tomar aquí más que unos ejemplos.

Los Estados miembros se inspiran en adelante en las «herencias religiosas». La Unión contribuye «a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones directas extranjeras, así como a la reducción de las barreras aduaneras y otros» (artículo 188 B TFUE). Las inversiones «y otros» son añadidos: todas las trabas posibles al comercio y a la inversión son así condenadas. Lo que demandan los más liberales de la OMC. No sólo permanece el pacto de estabilidad, sino que la vigilancia de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros se ve reforzada. Los Estados miembros deben mejorar sus capacidades militares. El campo de las intervenciones militares exteriores es extendido a la lucha antiterrorista. En materia de servicios públicos, la liberalización de la energía operada por directiva es integrada en el tratado: una mayoría diferente no podría volverla a poner en cuestión por directiva; en adelante sería necesaria la unanimidad de los Estados.

La recogida de casi todo el TCE ha sido, por otra parte, confirmada por Valéry Giscard d'Estaing, Angela Merkel y muchos otros responsables políticos europeos.

Ninguna de las cuestiones más importantes suscitadas con ocasión del debate sobre el TCE, allí donde ha sido debatido, ha sido tomada en cuenta: servicios públicos, Europa social, libre circulación de los capitales, *dumping* fiscal, superpotencia y misiones del banco central europeo (BCE), pacto de estabilidad, rechazo de un alineamiento con la OTAN: nada.

Los servicios públicos quedan sometidos a las reglas de la competencia. La armonización hacia arriba de las reglas sociales no se facilita en nada y los múltiples obstáculos de fondo (toma en cuenta de la competitividad, de los intereses de las empresas, etc.) se mantienen. No sólo el BCE permanece independiente, sino que ha sido rechazado completar su misión de estabilidad de los precios. La compatibilidad de la defensa europea y de la política de la OTAN se mantiene. Las estipulaciones y declaraciones vaciando la carta social de todo alcance son retomadas, agravadas por las declaraciones anexas. Peor aún, cláusulas de *opt-out* han sido consentidas a este respecto en el Reino Unido y en Polonia. De este modo, se reafirma que el derecho

social es opcional. Es lo contrario de la noción de comunidad. La observación vale más ampliamente. No es admisible, en el marco de la construcción de una comunidad, que las empresas de ciertos países tengan libremente acceso al mercado único sin aplicar las mismas reglas sociales o monetarias.

Si ese tratado modificador entra en vigor, no resolverá ninguno de los problemas de la construcción europea enunciados en la introducción.

II. Por un proceso constituyente europeo

1. *Zanjar la cuestión de la prosecución de la construcción europea por los pueblos*

La idea europea es popular. ¡Felizmente, tras dos carnicerías mundiales que han tenido nacimiento en el enfrentamiento de los Estados europeos! Felizmente ahora se prefiere la cooperación al enfrentamiento, el internacionalismo al chovinismo. La actual construcción europea intenta apoyarse en esta aspiración mistificándola. Pero no consigue construir verdaderamente Europa. La superación de los límites actuales supone la intervención de una voluntad popular y un nuevo texto fundador.

Es la única vía práctica para sacar a la construcción europea de la crisis, ya que ésta se debe en primer lugar a dos cosas: una construcción «por arriba», mediante la negociación entre los gobiernos, en la cual los pueblos no tienen realmente nada que decir; las políticas neo-liberales cuyos efectos negativos experimentan de forma cada vez más clara esos mismos pueblos. Ha habido siempre un profundo consenso entre los gobiernos para no volver a cuestionar estos fundamentos.

¿Cómo elaborar y adoptar este nuevo texto fundador? No puede ser el fruto de una nueva negociación entre los gobiernos. El proceso debe ser esencialmente diferente del que condujo al «tratado constitucional». La Convención encargada de elaborarlo era autodesignada por las instituciones europeas. Su proyecto era remodelado por una conferencia intergubernamental y por tanto sometido a la unanimidad de los gobiernos de los cuales nada indica que representaban la voluntad popular. En fin, no era ratificado por referéndum en cada uno de los países.

Un verdadero proceso constituyente a nivel europeo, implicando a los pueblos, es necesario. Es curioso ver a los que se dicen tan a favor de Europa y nos acusan tan fuertemente de estar en contra rehusar organizar toda confrontación sobre el proyecto según el método más democrático. ¿Qué quiere decir esto? En primer lugar, la organización de un debate en profundidad con la participación de los ciudadanos de todos los países de la Unión. La campaña del No en Francia ha demostrado lo que podría ser tal debate: con discusiones públicas en las ciudades, los barrios, las empresas. En segundo lugar, la elección de representantes de estos pueblos a una asamblea encargada de escribir el proyecto del texto fundamental. En tercer lugar, la elaboración de un texto por esta asamblea. En cuarto lugar, la ratificación del texto por referéndum en cada uno de los países.

Sólo la voluntad expresada por los pueblos puede dar una legitimidad al texto-marco de la construcción europea. Elecciones mayores deben hacerse; éstas no deben hacerse sino tras una verdadera discusión al término de la cual los ciudadanos se deciden y, por tanto, se comprometen. Esas elecciones mayores se refieren a los valores y los principios fundamentales que deben constituir los fundamentos de la construcción europea y a la cuestión del paso a la Europa política. La asamblea salida de este debate de los ciudadanos deberá formular los valores y principios y proponer una nueva arquitectura institucional.

Circula la idea de que la Europa actual pone a todo el mundo en competencia: los Estados, los pueblos, los asalariados, cuando, por el contrario, debería promover la solidaridad y la cooperación. Una constitución debe indicar en qué lógica nos situamos. Es el sentido del debate sobre los valores, los derechos, los principios fundamentales. Los derechos fundamentales no dependen de la ley y no son modificables al gusto de los cambios de mayoría y de circunstancias. Pertenecen al marco de un proyecto común (esto significa también que hay que combatir la tentación que existe hoy de llamar a todo «derecho fundamental»).

No corresponde a la constitución definir el modelo económico y social, ni *a fortiori*, como es el caso actualmente en los tratados y como era el caso en el proyecto de tratado constitucional, las políticas a seguir. Por ejemplo, la constitución no debe decidir si los movimientos de capitales son libres o controlados. Es una decisión política que debe poder tomarse en un sentido y después en otro según las mayorías políticas y las circunstancias.

No es posible, en el marco de este artículo, presentar las proposiciones institucionales desarrolladas en mis obras. Contentémonos con avanzar una propuesta general. Necesitamos un verdadero poder político europeo designado sobre la base de una orientación política, de un programa europeo. Es necesario desde el punto de vista de la acción: como se ha indicado precedentemente, en numerosos ámbitos, hay que poder actuar a nivel europeo. Es necesario también desde el punto de vista democrático. La creciente impotencia de las instituciones actuales deriva el poder hacia la tecnoestructura. Es preciso que las instituciones dirigentes sean políticamente sancionables, lo que no es posible hoy para el consejo europeo, el consejo de ministros, la comisión, el BCE. La designación y la sanción de un poder político, la oposición de orientaciones políticas acelerarán la constitución de un campo político y una opinión pública europeos.

2. Sobre algunas objeciones

2.1. En 1997 yo sostenía que no se puede tener una constitución europea por dos razones íntimamente ligadas: no hay pueblo europeo en el sentido político, es decir, que los europeos no son un sujeto político constituido; el texto-marco de la construcción europea no puede ser adoptado, en la situación presente, más que por los Estados. Hay que volver a partir de ahí. Hay que afrontar la contradicción inicial de la construcción europea y definir cómo entendemos tratarla. Esto vale tanto para la adopción de una constitución como para las instituciones.

Se puede así formular la contradicción: sobre temas mayores los Estados no pueden ya actuar solos, están objetivamente superados (lo que funda la necesidad de Europa); al mismo tiempo, no son inmediatamente superables como cuadros políticos. Es en los Estados donde aún se organizan, fundamentalmente, la vida política y social. Allí se debate, se lucha y se vota. Allí existe un espacio público. Éste se revela insuficiente, pero el espacio público europeo sólo está esbozado. Es el producto histórico de la afirmación y el enfrentamiento de los Estados que la actual construcción europea se revela incapaz de superar. Se deriva de ello que los Estados no pueden ser dejados de lado o mirados solamente como actores de segunda fila. Confiar el poder europeo, y en primer lugar el de la definición del marco, a la negociación intergubernamental conduce a la parálisis y al mantenimiento de los fundamentos actuales. Confiarlo a una instancia puramente supranacional sería pretender que un sujeto político aún no constituido, el ciudadano europeo, sustituyera a un sujeto existente, el ciudadano nacional.

Quienquiera que olvide uno de los términos de la contradicción no puede proponer una perspectiva viable: los soberanistas que combaten cualquier forma de poder europeo distinta de la negociación entre gobiernos; los federalistas puros que pretenden poder pasar por encima de los Estados. Unos y otros se refugian con frecuencia detrás de las etiquetas aproximadas de Federación y de Confederación, en lugar de partir del análisis concreto: por una parte, la Europa que necesitamos, las tareas que se derivan de ello, las instituciones capaces de asumirlas; por otra parte, la existencia y el papel actual de los Estados. La única manera de tratar esta contradicción es proponer una articulación más bien que instalarse sobre una oposición.

Todo esto sigue siendo verdad, pero la situación ha evolucionado desde el momento en que este análisis se hizo, alrededor de 1995. Y esta evolución facilita la tarea. En primer lugar, la conciencia del carácter inabarcable de la dimensión europea ha progresado en todos los países. Por el impacto de las políticas europeas, por la decepción compartida masivamente de la impotencia europea de cara a situaciones de una gravedad cierta. Ello se ha traducido en un retroceso espectacular de las posiciones de repliegue nacional y un desarrollo de las redes europeas de toda clase. Las movilizaciones europeas han adquirido una dimensión nueva. Y a continuación ha habido ese proyecto de tratado constitucional. La idea de una «constitución para Europa» se ha hecho oficial, traducida en un texto, discutida a un nivel u otro en todos los Estados miembros y aceptada. No olvidemos los sondeos «a la salida de las urnas» del referéndum francés que ha rechazado el TCE: el 72 % de los franceses se declaraban favorables a la prosecución de la construcción europea, y el 67 % de los votantes del No, eran favorables a una nueva constitución europea (lo que demuestra el absurdo de los comentarios atribuyendo el No francés a una actitud antieuropea). Incluso el No de dos países, uno de los cuales fundador, ha constituido un hecho político europeo, discutido en todas las instancias y todos los Estados miembros.

Teniendo en cuenta estas evoluciones, ha llegado el momento de proponer un nuevo paso: el proceso constituyente. Un debate en cada país desemboca en la elección de representantes a una asamblea. Esta asamblea elabora un texto que debe ser ratificado por los Estados. Pero este texto puede prever que es la última vez y que las modifi-

caciones ulteriores serán operadas por una decisión mayoritaria (eventualmente de peso: 2/3; o acompañada de una regla de participación mínima) de los ciudadanos o de sus representantes. La ratificación por referéndum hace que los ciudadanos de cada país estén implicados una segunda vez. Si el texto es aceptado, será ratificado por los Estados, pero con esta decisión, tomada por los ciudadanos de estos Estados, de pasar después del tratado a la constitución. Es decir, que los ciudadanos nacionales afirmarían, para las cuestiones europeas, la existencia del ciudadano europeo. Sería un acto mayor, verdaderamente fundador para la continuación de la construcción europea.

2.2. Una objeción más ligera consiste en recordar que todos los Estados no tienen proceso referendario en sus constituciones. Es una objeción ligera porque muchos Estados miembros ya han tenido que modificar su constitución a causa del derecho europeo, particularmente la adopción de tratados. No parece excesivo pedir una nueva modificación constitucional para permitir a los ciudadanos manifestar su acuerdo (o no) a ese salto histórico que sería la adopción de una constitución europea.

2.3. Una tercera objeción es que nada permite pronosticar que los pueblos consultados estarán de acuerdo entre ellos. Es cierto. Y es la función de un proceso constituyente de peso responder a estas cuestiones esenciales. Se verán los pueblos que quieren verdaderamente construir una Europa política y social y los que no están preparados para ello. Es con aquellos con quien habrá que proseguir. El mismo proceso permitirá conocer si estos pueblos que comparten suficientes cosas para llevar adelante juntos esta construcción están preparados para dar el salto hacia la constitución.

Nada obliga a proseguir con todos los Estados que hoy son miembros, a ratificar las ampliaciones que han tenido lugar. No se puede construir una comunidad, una Europa social y democrática con los que, por ejemplo, rechazan la armonización social. Se encontraría así resuelta la cuestión de los límites de Europa. No hay que buscarlos en fronteras inexistentes sino en la reunión de los pueblos que tienen un proyecto compartido de construcción común. Pero antes de constatar ese eventual desacuerdo, es necesario que el debate sea llevado a cabo. Sólo un proceso profundo de confrontación democrática permitirá conocer la voluntad popular en cada país. Y no habrá ningún drama: quien no quiera unirse hoy podrá unirse mañana.

Yves Salessse es francés, presidente de honor de la fundación Copérnico. Ha hecho estudios de economía. Es jurista de profesión, miembro del Consejo de Estado, que es la corte suprema de la jurisdicción administrativa francesa (es decir, el juez del Estado). Ha enseñado igualmente derecho europeo. Ha sido también un actor directo de las instituciones europeas, como responsable de asuntos europeos en el gabinete del ministro de Transportes de 1997 a 1999. Ha sido el iniciador de la campaña «por el No de izquierdas» al tratado constitucional europeo (TCE), rechazado por los franceses el 29 de mayo de 2005. Es autor de varias obras, entre ellas «Propositions pour une autre Europe: construire Babel» (Félin, 1997, 460 pp.), «Réformes et révolution» (Agone, 2004, 207 pp.), «Manifiesto por otra Europa» (El Viejo Topo, 2005, 105 pp.).