

L. FEDERICO MANCHÓN C.*

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y LA GLOBALIZACIÓN**

LA GLOBALIZACIÓN, OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO DE NUEVOS ESPACIOS DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La creciente interdependencia entre los estados derivada del aumento relativo de las relaciones sociales transnacionales¹ que ha venido ocurriendo recientemente no ha conducido, como una versión simplista y cada vez más anacrónica todavía lo pretende, a una disolución de los espacios sociales de definición de políticas públicas (bajo el pretendi-

* Profesor investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (UAM.X). Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM.FE.DEP). Miembro del Programa de Investigación Integración en las Américas (INTAM), de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM) y del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales.

** Ponencia presentada en el Seminario del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales, realizado del 25 al 27 de agosto de 2004 en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

¹ Entiendo por relaciones sociales transnacionales aquellas relaciones económicas, políticas y culturales que mantienen individuos localizados en distintos estados o naciones. Aquí nación es un sinónimo de estado o, lo que es lo mismo, nación es una denominación que utilizo en un sentido exclusivamente cívico político.

do amparo de la soberanía popular), incorrectamente identificados exclusivamente con el estado, y a la excluyente supervivencia de los espacios sociales de decisión de políticas privadas (al resguardo de la propiedad privada), identificados con el mercado.

Sobre todo desde mediados de la década del setenta, en los debates sobre la globalización y la regionalización, un gran número de participantes procuró reducir la oposición entre políticas públicas y políticas privadas, especialmente durante la primera parte de la tercera globalización², a la forma de oposición entre el estado y el mercado. Esta forma defectuosa, fundada en el nacionalismo metodológico³, cuando no en el nacionalismo sustancial⁴, ocultó, entre otras muchas graves consecuencias, la de que la política no se distingue del mercado por centralizar decisiones.

En realidad, la política, al igual que el mercado, ha sido hasta ahora en la moderna sociedad capitalista un área sistemática que coordina acciones adoptadas descentralizadamente⁵. Se distingue de este último, sin embargo, por el hecho de que en la política, durante la

2 Es decir, siguiendo la periodización de Oman (1994), un período que comienza en el último lustro de los años setenta y se extiende hasta el presente. Caracterizado por lo menos por tres rasgos importantes: la posibilidad de comunicación en todo el mundo en tiempo real (solamente limitada por regulaciones políticas); la liberalización de los flujos económicos, con excepción del libre tránsito internacional de los trabajadores (característica que pone de manifiesto la ausencia de una ciudadanía mundial); y una reorganización de las grandes unidades privadas de competencia en el mercado mundial y de las unidades políticas de expresión de voluntad pública en la sociedad mundial.

3 Fue Beck (1998) el primero que, analógicamente al tratamiento que por imputación hacen los economistas behavioristas teóricos de la conducta de los agentes en base al principio que denominan individualismo metodológico, consideró insuficiente el tratamiento de las relaciones internacionales fundado en un modelo teórico que parta del principio de que los estados se comportan únicamente persiguiendo fines que no están puestos en cuestión en los ámbitos políticos, tanto domésticos como externos, al que denominó principio del nacionalismo metodológico.

4 En los casos en que se pretende haber fundado el estado en la identidad cultural o étnica de la o las poblaciones que constituyen la unidad cívico-política, desdiferenciando los ámbitos cívico-político y étnico-cultural de las sociedades modernas.

5 La carencia de una institución de formulación de políticas públicas a nivel mundial, que en la literatura sobre relaciones internacionales suele caracterizarse como inexistencia de un estado mundial, pone de manifiesto que la humanidad no se ha constituido todavía como pueblo cívico político. En teoría de relaciones internacionales la inexistencia de un estado mundial es interpretada por algunos como ausencia de política, por lo que hacen una separación neta entre ciencia de las relaciones internacionales y la ciencia política, posición que no compartimos. En todo caso, por otra parte, es un error hablar de ciudadanos del mundo, como a veces algunos grupos contestatarios hacen en sus críticas a la globalización. Ciudadanos, al menos por ahora, sólo son los individuos que en tal carácter forman parte de los estados reconocidos en la sociedad internacional.

modernidad, en la cual aún hoy nos encontramos, las decisiones se adoptan en nombre y representación de los pueblos⁶. Es por eso que, a diferencia de lo que ocurre con el mercado, en la política la resultante sistemática de la organización del poder está sujeta a la deliberación en la que los pueblos se constituyen y reconstituyen, y a los derechos que en dicha deliberación se generan y se regeneran. La política es, entonces, el lugar de encuentro entre una administración crecientemente burocratizada de la práctica pública orientada a fines y una deliberación a través de la cual el mundo de la vida, zona no sistémica de la sociedad moderna, transforma, mediante una lógica comunicativa orientada al entendimiento, sus impulsos creadores en normas de regulación y control de las áreas sistémicas de la sociedad.

Es esta bivalencia de la política la que permite la formulación de problemas como el de la inexistencia de un lugar mundial de definición de políticas públicas, problema cuyo debate ha sido mucho tiempo obliterado en nombre de la identificación del interés general con el interés nacional.

Sin embargo, como en el debate de los federalistas a fines del siglo XVIII⁷, y estrechamente vinculado a los orígenes de la democracia, del liberalismo y del socialismo en el siglo XIX, de tanto en tanto, es posible volver a poner en lugar destacado el asunto. Este, el momento que vivimos, es uno de esos momentos especialmente propicios para discutir la suficiencia y adecuación de los lugares de constitución y manifestación política de la voluntad pública. Muchos acontecimientos importantes y recientes han contribuido a ello. Pero uno de ellos se destaca especialmente: la construcción de la Unión Europea en el curso de la tercera globalización.

6 La democracia, por lo tanto, es un producto moderno creado en oposición a la ilustración. Por eso, el llamado por una nueva ilustración que algunos hacen no puede sino renovar las pretensiones conservadoras contra las que se hicieron las revoluciones burguesas. Quienes reclaman una nueva ilustración se colocan al margen del debate moderno sobre cómo debe definirse y construirse en el pueblo el gobierno del pueblo.

7 Del que su manifestación teórica más importante fue la propuesta kantiana de una federación mundial regida por una constitución republicana, única forma de gobierno que a su juicio garantizaba la libertad e igualdad de los ciudadanos y hacía válido el principio de la ley universalmente válida de que los hombres deben obedecer solamente las leyes que contribuyen a crear, con la que pretendió resolver el dilema ilustrado entre república unitaria y anarquía confederada, y de la que su manifestación práctica más importante fue la Constitución de los Estados Unidos de América, en la que el federalismo hizo coexistir un poder nacional con gobiernos regionales y locales permitiendo, para decirlo en palabras de James Madison, una 'soberanía agregada'.

LOS LÍMITES DEL PROCEDIMIENTO FUNCIONALISTA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Las Comunidades Europeas padecieron un momento singularmente difícil a principios de la década del setenta con la modificación del régimen económico internacional que resultó de la modificación del sistema monetario internacional⁸ en 1976 y de la progresiva pero más o menos rápida liberalización de los flujos internacionales de capital. Es entonces cuando las Comunidades Europeas, y sus países miembros, tuvieron que enfrentar la solución de problemas que demandaban políticas que excedían significativamente el limitado marco de la política económica comunitaria en el que se había apoyado hasta ese momento la promoción política de las interdependencias intraeuropeas. Política económica que, además y más allá de las declaraciones y de las posibilidades institucionales no aprovechadas, había sido identificada casi exclusivamente con la política comercial y con algunas políticas sectoriales comunitarias.

Desde entonces los europeos comenzaron la tarea de elaborar un conjunto más amplio y coherente de política económica comunitaria, en el que se destacaban por su novedad e importancia por una parte la compatibilidad y coordinación de las políticas económicas estratégicas de los países miembros, y por otra parte la definición de una política macroeconómica europea. Desde luego, y no podía ocurrir de otra manera, ambas exigencias en el terreno de las definiciones de políticas referidas al ámbito económico no hicieron más que poner de relieve el problema de la carencia efectiva de un lugar institucional de manifestación política de la voluntad pública europea y, consiguientemente, tornar apremiante la necesidad de construirlo.

En principio, como había venido ocurriendo con las metas previas que los países comunitarios cumplieron desde la década del cincuenta, estos tres objetivos europeos –política económica estratégica, política macroeconómica y creación de un espacio efectivo de definición e instrumentación de la voluntad política– fueron siendo satisfechos progresivamente mediante avances parciales y desiguales. Ninguno de ellos está actualmente realizado de manera completa. En lo que a políticas económicas estratégicas se refiere, los europeos rea-

⁸ Cambio que se formaliza en la nueva redacción del artículo IV del Convenio del Fondo Monetario Internacional, en la que se sustituye el régimen internacional de tipos de cambio fijos ajustables por un régimen estable de tipos de cambio flexibles.

lizaron casi completamente el mercado interno⁹ y han desarrollado programas sectoriales que deben ser considerados como importantes elementos de una política estratégica europea. En el ámbito de la política macroeconómica lograron la creación de un banco central europeo que establece la política monetaria de la Unión, y de una moneda única europea¹⁰, el euro, mostrando así, en contra de una opinión ampliamente difundida por el *mainstream* de los macroeconomistas, que era posible una combinación de unidad monetaria y federalismo fiscal radical, al menos hasta que madure la identidad macroeconómica que permita fortalecer la política fiscal europea¹¹. Y en lo que se refiere a la identidad política europea, el procedimiento funcionalista utilizado hasta ahora para guiar la unificación europea parece estar alcanzando sus límites operativos en el terreno político, lo que consiguientemente ha puesto a la orden del día la necesidad de abordar cuestiones constitucionales respecto de las cuales se están procesando actualmente importantes decisiones. El impulso de modificaciones institucionales para avanzar en el logro de este tercer objetivo de la Unión es el que más energías ha demandado en el pasado inmediato y, por motivos que no solamente tienen que ver con la evolución interna, el que más dificultades ha enfrentado, hasta el punto en que no es seguro que la meta de la etapa de lograr la ratificación del tratado de la Constitución europea pueda finalmente alcanzarse.

9 Pero no totalmente, y aún falta bastante para completarlo, pues se estima que solamente ha sido realizado en un 90%. Con la incorporación de los nuevos miembros, dicho sea de paso, es posible que incluso se produzcan retrocesos, en especial en el mercado de trabajo.

10 El Sistema de Bancos Centrales Europeos, creado en junio de 1988, está dirigido por el Banco Central Europeo, institución encargada de la política monetaria de la Unión. Pero dada la adhesión parcial a la unión monetaria, el eurosistema, reconocido en la Constitución, reúne al Banco Central Europeo y a los bancos centrales de los doce países miembros de la Unión que adoptaron el euro, desde enero de 1999, y sustituyeron completamente sus anteriores monedas nacionales por la nueva moneda europea en enero de 2002, en tanto que los demás bancos centrales mantienen sus competencias en el ámbito monetario.

11 Como anticipación institucional al fortalecimiento de la política fiscal de la Unión, entre tanto, se ha establecido el Consejo del Euro, que reúne a los ministros de Finanzas de los países de la eurozona para seguir más de cerca la compatibilidad de sus políticas fiscales. Puede considerarse como una versión reforzada del Consejo de Ministros de Finanzas, configuración del Consejo Europeo que vigila la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual norma el establecimiento de las metas fiscales para todos los países de la Unión.

LAS TURBULENCIAS EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Tres acontecimientos recientes en el proceso de unificación europea, especialmente en el empeño de construcción de una identidad política europea, todos ellos estrechamente relacionados entre sí, deben ser considerados para tratar de entender la ubicación de la Unión Europea en la globalización contemporánea. Los tres, además, están vinculados a eventos ocurridos en las relaciones internacionales entre la Unión Europea y sus miembros y el resto de los países del mundo. Uno es la ampliación en curso, que incorporó a la Unión Europea otros diez estados europeos en mayo de 2004 conforme el Tratado de Adhesión de abril de 2003, y que muy probablemente incorpore en 2007 otros dos. Otro, el de una fase de profundización del proceso de unificación cuyo hito destacado hasta el momento es la elaboración, por parte de una Convención –convocada por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, originariamente para tratar cuestiones institucionales–, de un proyecto de Constitución que fue aprobado con modificaciones en la Conferencia Intergubernamental clausurada por el Consejo Europeo de Bruselas en junio de 2004, y que se firmó como tratado europeo en Roma en noviembre de este mismo año. Estos dos acontecimientos, la ampliación y la Constitución, pueden ser considerados como parte de una estrategia en la cual no parecen contraponerse la ampliación y la profundización de la integración europea. Hasta cierto punto incluso es plausible la interpretación, como veremos, de que ambos procesos se refuerzan mutuamente. Finalmente, el tercer acontecimiento fue la tensión a la que fue sometido el todavía frágil e insuficientemente definido proceso de unificación política, provocada por la política de la administración republicana de Estados Unidos en Irak.

LA AMPLIACIÓN

En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague adoptó una decisión de principio por la que los países asociados de Europa Central y Oriental que lo desearan podían solicitar la incorporación como miembros de la Unión Europea, siempre y cuando cumplieran con los requisitos de poseer instituciones democráticas, economías de mercado viables y capacidad para adoptar el “acervo comunitario”¹². Además, se

12 Entre la primavera de 1994 y el verano de 1996 se postularon Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, la República Checa y Eslovenia.

requería que la Unión Europea contara con la “capacidad de recibir a los nuevos miembros”. En diciembre de 1997 el Consejo Europeo de Luxemburgo, en base a la recomendación de la Comisión, abrió oficialmente el proceso de ampliación¹³. Decisión que dará lugar, después de negociaciones previas entre la Unión y los países postulantes, a otras dos. Una fue la adoptada en diciembre de 1999 por el Consejo Europeo de Helsinki que convocó a la apertura de negociaciones de adhesión, en febrero de 2000, con todos los países que la habían solicitado, excepto con Turquía, al mismo tiempo que establecía estrategias de pre-adhesión reforzadas¹⁴. Otra fue la resolución del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 de convocar una Conferencia Intergubernamental, iniciada también en febrero de 2000, cuyo objetivo fue la reforma de las instituciones con vistas a la ampliación, y que será clausurada por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de ese mismo año, proceso que culminará en el Tratado de Niza, el cual, según se consideró en ese momento, satisfacía los requisitos de modificación institucional de la Unión para recibir a los nuevos miembros.

El Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 consideró que hacia fines de 2002 culminarían las negociaciones de acceso y que los países candidatos estarían en condiciones de incorporarse a la Unión. En efecto, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 decidió que las negociaciones para el acceso podían darse por concluidas con los ocho de los PECO, pero todavía no con Bulgaria y Rumania. También consideró concluidas las negociaciones con Chipre y Malta. El Tratado de Adhesión con estos diez países se firmó en Atenas en abril de 2003, y se incorporaron como países miembros de la Unión el 1º de mayo de 2004. El apoyo para que Bulgaria y Rumania cumplan, a juicio de la Unión, las condiciones de ingreso prosigue. En

13 Los cinco PECO, sigla mediante la cual se designa a los países de Europa Central y Oriental que a mediados de 1997 la Comisión consideró los mejor preparados –Estonia, Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovenia– más Chipre, país que había solicitado su adhesión en 1990, iniciaron negociaciones de adhesión en 1998, además de los otros cinco PECO –Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia– y Malta, país que solicitó su adhesión en 1990. También este Consejo Europeo confirmó la elegibilidad de Turquía para la adhesión, país con el cual, sin embargo, aún no se han iniciado negociaciones.

14 Se definieron tres estrategias de adhesión. Una para los PECO, otra para Chipre y Malta, y una tercera para Turquía. Las tres tienen en común los denominados partenariados de adhesión y programas nacionales de adopción del acervo comunitario (NPAA, por su sigla en inglés). Se distinguen por el tipo de tratados firmados con la Unión Europea y por las características de los programas de cooperación técnica y financiera.

cuanto a Turquía, país que fue el primero en solicitar la adhesión en 1987, si bien las negociaciones siguen en curso, no hay previsiones sobre una probable fecha para su culminación ni para su incorporación como miembro de la Unión.

La ampliación que está ocurriendo es, en cierto sentido, la más ambiciosa de todas las que ocurrieron anteriormente¹⁵. Por lo menos lo es por el número de candidatos, por la superficie territorial (740.000 km²) y por la población (75 millones de acuerdo a datos de 2001) que se incorporan, y por la diversidad de historias y culturas que se agregan a la ya rica heterogeneidad que en estas dimensiones exhibe la Unión.

LA CUÑA ESTADOUNIDENSE ENTRE LAS DOS EUROPAS

Dos cambios en la política internacional de EE.UU. introducidos por el gobierno republicano estadounidense de G. W. Bush son particularmente importantes.

Por un lado, la adopción de una diplomacia muy agresiva respecto de los organismos políticos multilaterales para que incorporen políticas internacionales del tenor de las que proponía Washington y, en caso de que ello no ocurriera, la imposición por la vía de los hechos, como sucedió con el asunto iraquí en Naciones Unidas. Diplomacia que no se limita a acciones unilaterales, sino que promueve en países sensibles a inclinarse a favor de las políticas sugeridas por Washington la decisión de ignorar los requisitos que se derivan del sistema de Naciones Unidas, procurando al mismo tiempo que se coaliguen con Estados Unidos en sus aventuras al margen de la comunidad internacional. Cabe notar que este cambio fue previo y estuvo desvinculado de los acontecimientos que se precipitaron desde el atentado terrorista en Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

Ya durante las elecciones de 2000 que condujeron al cambio de administración, era notoria la creciente importancia de los sectores soberanistas y anti-multilateralistas en Estados Unidos, en especial en el nuevo gobierno (Spiro, 2000). Los neosoberanistas despliegan tres líneas de ataque a los regímenes internacionales y sus organizaciones. Impugnan el contenido del orden legal internacional emergente como vago e ilegítimamente intrusivo en los asuntos domésti-

15 Las de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda en 1973, de Grecia en 1981, de Portugal y España en 1986, y de Austria, Finlandia y Suecia en 1995.

cos. Condenan el proceso de elaboración de la ley internacional como irresponsable e inaplicable. Finalmente, asumen que Estados Unidos puede optar por abandonar los regímenes internacionales por motivos de poder, de derecho legal y de deber constitucional. El eje de argumentación es que Estados Unidos tiene el poder de no cumplir las normas internacionales, incluso aquellas que son universalmente aceptadas por otras naciones, enfoque que repica la concepción paleo-realista de que las relaciones internacionales son una cuestión de poder y no de derecho. A lo que agregan que en muchos regímenes internacionales se consideran cuestiones sobre las cuales el gobierno federal estadounidense no tiene facultades para comprometer a los estados de la federación, por lo que está constitucionalmente obligado a impedir la participación del país en ellos. Con Bush, el ascendiente académico que los soberanistas habían estado ganando obtuvo un amplio espacio para desarrollar la agenda anti-internacionalista y neo-excepcionalista.

Por otro lado, con posterioridad al atentado, la sustitución de una política exterior de guerra defensiva por otra de guerra preventiva, como parte de una radicalizada política internacional de difusa guerra antiterrorista permanente, fue un salto cualitativo en la influencia de los neo-excepcionalistas estadounidenses, gracias al cual Bush desató la ilegítima guerra contra Irak que lesionó el núcleo fundamental de la Constitución de las Naciones Unidas. En septiembre de 2002 la administración republicana de Estados Unidos aprobó la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional en la que, junto a la disposición de hacer esfuerzos para obtener el apoyo de la comunidad internacional, anunció que no dudará en ejercer el derecho de autodefensa actuando preventivamente contra los terroristas en cualquier lugar del mundo. Lo que, como posteriormente se manifestará en los hechos, debe entenderse como su decisión de emprender guerras preventivas en contra de otros estados miembros de Naciones Unidas aun sin el concurso de la comunidad internacional, e incluso en su contra.

Respecto de Europa, el ascenso de los neoconservadores coincidió prácticamente con el inicio en el año 2000 de la fase final de ampliación, y se tradujo rápidamente en una política estadounidense de seducción de los PECO para que ingresaran en la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en una competencia con la Unión Europea por el reequipamiento de sus fuerzas armadas, lo que era consistente con la adopción de un enfoque bilateral incluso para las relaciones con sus aliados europeos. También se tradujo en una activa

política para evitar las consecuencias de un acuerdo franco-británico de fines de 1998, gracias a que Blair y Chirac habían aproximado sus posiciones sobre la cuestión atlántica, mediante el cual propusieron conjuntamente que la Unión Europea asumiera un papel más significativo en su propia defensa mediante el establecimiento de una fuerza europea de reacción rápida. Esto fue fundamental para la adopción de una Política Externa y de Seguridad Común, a la vez que constituyó un elemento importante en la construcción de una identidad política europea. Con la Nueva Política de Seguridad Nacional republicana se redoblaron los esfuerzos de Estados Unidos para impedir la posible emergencia de una posición europea unificada en materia de política exterior y seguridad europea, y con la invasión a Irak en marzo de 2003 se produjeron, o se manifestaron, profundas diferencias entre los países miembros de la Unión o en vías de serlo.

Gran Bretaña, junto con España, Italia, Polonia, y en mucho menor medida el resto de los PECO, apoyaron la invasión en contra del eje franco-alemán y sus aliados, países que se opusieron a una intervención en Irak sin aprobación previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La diferencia dificultó gravemente los trabajos de la Convención Europea justo cuando estaba por terminar la tarea sobre el borrador final de la Constitución. Sin embargo, la coalición invasora fue progresivamente desgastándose con un desarrollo de la ocupación que parece haber sido mucho peor que el previsto. Por otra parte, y de manera convergente, en septiembre de 2003 Gran Bretaña y Francia dieron marcha atrás en la iniciativa conjunta para una unidad operacional de defensa, la cual había quedado paralizada por el conflicto iraquí, pero en cambio acordaron crear una unidad de planeación operacional que, si bien rebajaba el perfil de las disposiciones del borrador constitucional sobre el compromiso de defensa en caso de que otro miembro de la Unión fuera atacado y sobre la creación de una vanguardia militar europea, restablecía el avance, si bien en un nivel mucho más modesto, en la definición de una política exterior y de seguridad europea. Comenzaba de esta forma a cerrarse la brecha, abierta por la invasión, entre Gran Bretaña por un lado y Francia y Alemania por otro (Grant, 2004), lo que desbloqueó la posibilidad de aprobación de la Estrategia de Seguridad Europea en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, la cual incluía también el compromiso europeo por un multilateralismo eficaz en Naciones Unidas. Pero probablemente el cambio más notable se produjo cuando el nuevo gobierno socialdemócrata español, casi como primer acto

de gobierno, retiró a España de la coalición y manifestó indubitablemente su apoyo a la Constitución y su disposición a la adhesión a las posiciones del eje franco-alemán en la cuestión iraquí. También la sustitución de gobierno polaco inmediatamente después del ingreso de Polonia a la Unión parece haber sido una oportunidad para la atenuación del compromiso de este país con la coalición invasora y para la adopción de una mayor disposición negociadora sobre los temas más controvertidos en torno a la Constitución.

Así, a pesar del efecto disruptivo que tuvo la política exterior estadounidense en la constitucionalización de la Unión Europea, y del retraso que pudo haber ocasionado en el fortalecimiento y democratización de los órganos de la Unión, no parece haber sido capaz de impedir que prosiguiera la profundización europea, aún incluso en las complicadas condiciones de la ampliación.

LA CONSTITUCIÓN

La necesidad de lograr la coherencia de las diversas disposiciones normativas de los sucesivos tratados vinculados a la construcción de la Unión Europea comenzó a ser satisfecha mediante los tratados de Maastricht (Tratado de la Unión Europea y Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea firmados en febrero de 1992 y vigentes desde noviembre de 1993), los cuales fueron consolidados en el Tratado de Ámsterdam (firmado en octubre de 1997 y vigente desde mayo de 1999) y enmendados –hasta el punto en que ello pareció posible de acuerdo con las condiciones de ese momento– para satisfacer las necesidades de la ampliación en el Tratado de Niza (firmado en febrero de 2001 y vigente desde febrero de 2003). Sin embargo, posteriormente fue adquiriendo peso la opinión de que todo ello no resolvía aún los problemas generados por la creciente complejidad del gobierno de la Unión, especialmente agravada por la ampliación en curso, y que por lo tanto era necesario lograr que la Unión Europea se diera un sistema jurídico completo y coherente.

Al mismo tiempo –y este no era ya un problema de consistencia del sistema jurídico europeo– hacia fines de siglo pasado volvió a hacerse sentir la necesidad de crear nuevos instrumentos que permitieran ir por “más Europa”, por una “Unión aún más estrecha”, es decir, que permitieran impulsar la profundización. Es por eso que el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 convocó una Convención Europea, cuyas labores se extendieron desde marzo de

2002 hasta junio de 2003, para tratar cuestiones institucionales y para preparar una Conferencia Intergubernamental. Elaboró, sin que ello estuviera explícitamente previsto, un proyecto de Constitución para Europa, aunque ya desde fines del siglo pasado el tema constitucional estaba adquiriendo importancia en los medios académicos y políticos. El proyecto, que fue presentado al Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, tenía los siguientes propósitos: por una parte, sustituir mediante un Tratado Constitucional los tratados europeos acumulados durante cincuenta años, así como buena parte de la legislación europea derivada o no contenida en ellos; por otra parte, crear nuevos instrumentos mediante los cuales la Unión pudiera satisfacer las necesidades de seguridad y justicia, así como de política exterior y de defensa común¹⁶.

Como se esperaba, si bien en la Convención se lograron acuerdos más o menos rápidos sobre la mayor parte de las cuestiones resueltas en los tratados previos, hubo fuertes diferencias respecto de qué tanto avanzar en la modificación de la forma de una unión de estados que en lo fundamental conservaba la Unión Europea, y respecto de qué forma adquiriría el compromiso constitucional. Y si bien finalmente la Convención logró aprobar por amplia mayoría el proyecto de tratado constitucional en junio de 2003, el cual elevó en ese mismo mes al Consejo Europeo de Salónica, los enfrentamientos que se produjeron hicieron la tarea de la Convención muy compleja, e incluso pusieron en riesgo su culminación exitosa. El acuerdo en la Convención, sin embargo, no evitó que persistieran importantes diferencias, a pesar del bajo perfil del proyecto de Constitución, debido a las cuales, seis meses después, el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 consideró que no estaba en condiciones de aprobarlo. Fue recién después de difíciles negociaciones durante la primera mitad del año siguiente que el proyecto, previamente modificado, fue finalmente aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004. En noviembre de este mismo año el Tratado Constitucional fue finalmente firmado por los veinticinco estados miembros de la Unión.

16 Junto a la política comunitaria (económica), la política exterior y de seguridad común, y la política de justicia y asuntos interiores, eran presentadas en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam como los tres pilares de la Unión, tratamiento que fue suprimido en el proyecto de Constitución, porque los convencionistas consideraron este tratamiento una fuente de confusiones.

Debido a su carácter de Tratado, quedan pendientes todavía las ratificaciones en los estados mediante referenda o aprobaciones parlamentarias.

Las diferencias más importantes se dieron en torno a tres ejes: el peso relativo de los estados en las instituciones de la Unión, respecto del cual los estados medianos y pequeños se opusieron a los grandes; la distribución de facultades entre las instituciones europeas y las instituciones nacionales de los estados miembros, en el que se enfrentaron los europeístas, partidarios de aumentar las facultades de las instituciones europeas, y los soberanistas, que se oponían a ello; y el carácter de la profundización europea, tema en torno al cual pugnaron los intergubernamentalistas con los parlamentaristas.

Antes de considerar brevemente estas divergencias expondremos el esquema de la Constitución.

LOS CONTENIDOS DE LA CONSTITUCIÓN

Los contenidos alteran poco los logrados en el derecho previo de la Unión, a los cuales recogen y ordenan. La estructura de la versión final aprobada el 18 de junio de 2004 es de un Preámbulo y cuatro partes¹⁷.

La primera parte, que es la propiamente constitucional, define la Unión (a la que se atribuye una personalidad jurídica única), sus valores y sus objetivos, la distribución de competencias entre los estados miembros y la Unión (se aclara el reparto de competencias, que se clasifican en exclusivas de la Unión, compartidas, y propias de los estados miembros), y establece las instituciones e instrumentos de acción de la Unión (hay que notar que se crea un mecanismo de control para la aplicación del principio de subsidiaridad con implicación directa, por primera vez, de los parlamentos nacionales). Incluye los siguientes títulos: *I. La definición y objetivos de la Unión, II. Los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión, III. Las acciones y competencias de la Unión, IV. Las instituciones de la Unión, V. El ejercicio de la competencia de la Unión, VI. La vida democrática de la Unión,*

17 Hemos utilizado la versión amigable preparada por Jens-Peter Bonde, parlamentario europeo, que se basa en el documento oficial aprobado por la Convención y posteriormente modificado en dos oportunidades, primero por el Servicio Legal del Consejo y después por los ministros de Relaciones Exteriores de los estados miembros. Ver Bonde (2004). La redacción oficial final se encuentra disponible en: <http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm>.

VII. *Las finanzas de la Unión*, VIII. *La Unión y su entorno inmediato*, y IX. *La membresía de la Unión*.

La segunda, denominada *Carta de derechos fundamentales*, contiene lo que, en boca de Giscard d'Estaing, permite afirmar que "las ciudadanas y los ciudadanos de Europa gozarán de los derechos más amplios del mundo". Tiene un *Preámbulo* y siete títulos: I. *Dignidad*, II. *Libertades*, III. *Igualdad*, IV. *Solidaridad*, V. *Derechos de los ciudadanos*, VI. *Justicia*, y VII. *Disposiciones generales*.

La tercera, denominada *Las políticas y el funcionamiento de la Unión*, tiene siete títulos: I. *Provisiones de aplicación general*, II. *No-discriminación y ciudadanía*, III. *Políticas y acción internas*¹⁸, IV. *Asociación de los territorios y países de ultramar*, V. *La acción externa de la Unión*¹⁹, VI. *El funcionamiento de la Unión*²⁰, y VII. *Disposiciones comunes*.

La cuarta es sobre *Disposiciones generales y finales*. En su parte final Bonde (2004) anexa varios protocolos y declaraciones que también se anexan en la redacción oficial²¹.

LA REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN

La Constitución estableció claramente al Consejo Europeo como una institución distinta del Consejo de Ministros (I-21), que será dirigido por

18 El cual se compone de cinco capítulos sobre el mercado interno, la política económica y monetaria, las políticas en otras áreas específicas, el área de libertad, seguridad y justicia y las áreas en que la Unión actúa, apoya, complementa o coordina acciones con los países miembros.

19 Compuesto de ocho capítulos sobre las disposiciones de aplicación general, la política externa y de seguridad común, la política comercial común, la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, las medidas restrictivas, los acuerdos internacionales, las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales y terceros países, y la implementación de la cláusula de solidaridad.

20 Integrado por tres capítulos: sobre las instituciones y las disposiciones que las gobiernan, sobre las disposiciones financieras y sobre cooperación reforzada.

21 Sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión, Sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, Sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y cuerpos de la Unión, Sobre el eurogrupo, Sobre la cooperación permanente estructurada, Sobre la posición de Dinamarca, el Protocolo que Enmienda el Tratado que establece la Comunidad Europea de Energía Atómica, una Declaración anexa al Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, y finalmente varias Declaraciones. Las redacciones oficiales se pueden encontrar en <http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm>.

un presidente con limitados poderes durante un período de dos años y medio (I-22). Se trata, aunque explícitamente se rechaza que tenga facultades legislativas, de una especie de Cámara Alta. Lo integran además el presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Externos de la Unión. Aunque la institucionalización del Consejo Europeo no fue un motivo especial de diferencias, la creación del nuevo Ministerio de Asuntos Externos enfrentó la oposición de los soberanistas que rechazaban, en principio, que la Unión tuviera facultades en la formulación y ejercicio de una política exterior común. En ello, como no podía ser de otra forma, incidió la diferencia que entre los estados europeos suscitó el asunto iraquí. Su aprobación estuvo acompañada de los avances más bien tímidos en materia de política exterior y política de defensa común, que así se plasmaron en la Constitución.

El Tratado de Niza había establecido una representación muy favorable a los estados medianos en las decisiones del Consejo de Ministros. La pretensión de modificar esta situación fue posiblemente la cuestión más difícil desde el establecimiento de la Convención y hasta la conclusión de la Conferencia Intergubernamental. La propuesta de la Convención fue introducir el procedimiento de doble mayoría, que respondía al principio de doble legitimidad, tanto en el Consejo de Ministros como en el Consejo Europeo, proponiendo una mayoría de más de 50% de miembros (trece estados) que tuvieran por lo menos 60% de la población de la Unión. Pero la Conferencia Intergubernamental adoptó una decisión intermedia, elevando el requisito de mayoría a 55% de miembros (catorce estados) con 65% de la población (I-25). Inicialmente el Reino Unido apoyó a los países medianos en su pretensión de mantener el criterio de Niza, pero finalmente, amén de la importancia que tuvo el cambio de posición de España, prevaleció en este país clave la pretensión constitucionalista.

En cuanto al Parlamento, la Cámara Baja de la Unión, si bien en el principio de los trabajos de la Convención se propuso una importante reducción de parlamentarios y una redistribución de la representación a favor de los países grandes, ya la propuesta aprobada por la Convención se había replegado, en lo fundamental, sobre los criterios de Niza. Finalmente se resolvió una integración de 750 diputados y se postergó la definición de cuántos por cada uno de los estados, definiéndose un rango de proporcionalidad decreciente entre 6 y 96 (I-20), para una decisión que deberá tomarse antes de las elecciones de 2009.

Sobre la Comisión, la Conferencia Intergubernamental mantuvo la actual composición –la de un comisionado por estado– hasta el 2014

y, siguiendo la propuesta de la Convención, que desde entonces decidió reducirla a dos tercios de los comisionados, mantuvo el criterio de Niza de igual rotación entre los estados (I-26).

LA MODIFICACIÓN DE LAS FACULTADES DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LA UNIÓN

Frente a las propuestas de fortalecimiento de las facultades de la Unión, los resultados parecen haber sido favorables a los partidarios de mantener el status quo. A diferencia de lo ocurrido con el Acta Única Europea o los tratados de Maastricht, la Constitución no extiende considerablemente las competencias de la Unión. Terreno en el que, en consecuencia, parecen haber prevalecido los partidarios de la preservación de las facultades de los estados. Sin embargo, ordena y actualiza las disposiciones sobre política interior (título III, capítulo IV). Y, aunque se mantuvo la distinción en política exterior y de seguridad (I-16 y título V), la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión fortalecerá su papel en la arena mundial, y la posibilidad de que los estados miembros cooperen más estrechamente en materia de defensa apoyará el desarrollo de la política externa de la Unión (título V). En cuanto a la política económica, se extiende el alcance de la mayoría calificada y casi se generaliza la co-decisión, procedimiento que en la Constitución se denomina legislativo (título III, capítulos I y II). La unanimidad se mantiene en la política social, en la política externa y en la política de seguridad (título III, capítulo III).

ESCASO AVANCE EN LA SUPRESIÓN DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Es cierto que, como se afirmó tanto en la Convención como en la Conferencia Intergubernamental, la Constitución establece instituciones de la Unión más democráticas, transparentes y controlables que las que existían previamente. Lo que, según la Comisión, se manifiesta en la incorporación, de acuerdo con el principio de democracia participativa, del derecho de iniciativa popular mediante la cual un millón de ciudadanos puede solicitar que la Comisión promueva una iniciativa legislativa (I-47), en el carácter público de las sesiones en las que el Parlamento y el Consejo legislan (I-50), en que se han fortalecido las facultades del Parlamento y la injerencia de los parlamentos nacionales en la vigilancia del principio de subsidiaridad, y, finalmente, en que la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales, puede suponerse, permitirá una mejor protección de los mismos

(parte II). Pero el aumento de las facultades del Parlamento y del control popular sobre las demás instituciones de la Unión parecen haber quedado por debajo de las aspiraciones de los sectores europeos progresistas, y la Constitución ha mantenido un sesgo intergubernamentalista bastante alejado de las pretensiones de los eurofederalistas y de los eurocosmopolitistas, que son quienes mejor pueden responder a la pretensión del control democrático de los ámbitos sistémicos de la sociedad europea.

CONCLUSIÓN

Las difíciles condiciones externas en que la Convención y la Conferencia Intergubernamental tuvieron que elaborar la Constitución, y los desacuerdos internos, debidos en parte a –pero también agravados por– la ampliación, no impidieron que los miembros de la Unión se pusieran de acuerdo en su aprobación. Todavía quedan pendientes, es cierto, sus ratificaciones parlamentarias o sus referenda populares, y no hay que descartar que algunas no se produzcan. Pero aun así, se ha previsto la salida de que, si en los próximos dos años la Constitución ha obtenido al menos el 80% de ratificaciones, se elaborará una solución política que no signifique rechazarla definitivamente.

Es posible, a pesar del nada fácil trecho que los europeos deben aún recorrer, caracterizar la aprobación de la Constitución, a pesar de su todavía enorme déficit democrático, como un paso muy importante en el desarrollo de la más avanzada de las respuestas a la globalización, de igual o mayor importancia que la firma de los tratados de Roma. Frente a una concepción estrechamente soberanista, que en última instancia subordina la dimensión política de la integración a la lógica de mercado, la elaboración de la Constitución europea ha introducido la necesidad de definir el interés común europeo como interés general y, en consecuencia, debe ser vista como un cambio de calidad en la integración europea. Y, aunque estrechos, abre los espacios deliberativos para poder definir ese interés común europeo como de restricción política a la lógica de mercado. La plena incorporación de la dimensión política deliberativa, más allá de la insuficiencia en la apertura de participación ciudadana, es la manifestación explícita de la disposición de transformar la comunidad internacional europea en una comunidad cívico política europea, y de que, en el seno de esta comunidad cívico-política, se desarrollen procesos democratizadores que son mucho más difíciles en las relaciones internacionales.

Como se preguntaba Habermas (2001:11) a fines de 2001, ¿pueden nuestros acomodaticios pequeños o medianos estados enredados en la globalización económica preservar separadamente la capacidad para escapar a la asimilación forzada al modelo social que impone el régimen económico global predominante²² y que se opone, independientemente de las filias políticas, al autoentendimiento normativo europeo? Y, respondiéndose que no, sostenía que una Constitución europea fortalecería la capacidad de los estados miembros para actuar conjuntamente, sin perjuicio del curso o contenido de las políticas que pudieran adoptarse. Esta es una condición necesaria pero no suficiente que forma parte de un enfoque que busca balancear la desregulación (especialmente en el ámbito de los estados miembros) con una re-regulación (fundamentalmente en el ámbito europeo) para abrir las posibilidades de implementar los valores de justicia y solidaridad.

Al respecto identificaba dos problemas estructurales. Por una parte la necesidad de disminuir la coordinación negativa, es decir, las decisiones de la Comisión mediante las cuales impedía ciertas actuaciones de los gobiernos nacionales. Este tipo de coordinación es el único requerido por los mercados, pero al mismo tiempo aumenta la opacidad de las decisiones nacionales y la desconfianza de los ciudadanos. Y, conjuntamente, la necesidad de fortalecer la coordinación positiva, es decir, las capacidades para legitimar los procedimientos de decisión supra y transnacionales europeos y para instrumentar las decisiones adoptadas. En ello, apuntaba, pueden coincidir incluso aquellas fuerzas políticas que en Europa comparten la visión neoliberal con el fin de contrarrestar una fortaleza de la integración horizontal a través de los mercados que amenaza exceder con la ampliación a veinticinco estados la capacidad de integración vertical en la Unión. Por otra parte, el problema de la constitución de una nación cívica de ciudadanos voluntarios que, por oposición a una comunidad de destino étnica, no existe ni independientemente ni antes del proceso democrático en que ella se origina, la cual permitiría avanzar desde una suerte de confederación europea hacia una federación europea de estados o hacia un estado federal europeo.

22 Fundado en la imagen antropológica del hombre como escogedor y empresario racional, en un enfoque moral de la sociedad que acepta las crecientes divisiones y exclusiones y por una doctrina política que trueca la libertad de mercado por una dimensión encogida de la democracia.

No puede descartarse, sin embargo, que las soluciones a estos problemas se retrasen. Nada impide que se hagan nuevos intentos de aumentar la eficiencia en la administración europea a costa de la legitimidad, aunque cada vez ello sea más difícil. Después de todo, hasta ahora los impulsos provenientes de la densificación de las relaciones transnacionales en Europa, particularmente las económicas, y de las decisiones de políticas públicas que la acompañaron o la promovieron, han sido los motores de la integración europea. Pero la dimensión normativa de la integración europea parece haber llegado para quedarse. El proceso de elaboración y la aprobación de la Constitución tienden a sentar las bases para la solución de los dos problemas estructurales indicados, inscribiéndose como pieza clave de la politización del proyecto europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich 1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós).
- Bonde, Jens-Peter 2004 *The Constitution-reader friendly edition*. En <http://www.europarl.eu.int>.
- European Union (EU) 2003 *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica por V. Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención Europea* (Bruselas: Convención Europea).
- European Union (EU) 2004 *Constitutional Treaty*. En <http://europa.eu.int/futurum>.
- Habermas, Jürgen 2001 "Why Europe needs a Constitution" in *New Left Review* (Londres), septiembre/octubre.
- Oman, Charles 1994 *Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?* (París: Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos/Centre de Développement).
- Schriber, Thomas 2004 "Depuis la guerre froide jusqu'à l'élargissement de l'Union. Le rêve américain de la 'nouvelle Europe'", en *Le Monde Diplomatique* (París), mayo.
- Siebert, Horst 2002 "Europe-Quo vadis? Reflections on the future institutional Framework of the European Union" in *The World Economy* (United Kingdom: Blackwell Publishers), N° 25.
- Spiro, Peter J. 2000 "The New Soveigtists: American Exceptionalism and Its False Prophets" in *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre.