



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ADRIANA FABIOLA RODRÍGUEZ LEÓN



ASESOR: LIC. ERNESTO REYES CADENA

CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO DEL 2005

m. 347320



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**

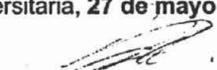
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E.**

La alumna **ADRIANA FABIOLA RODRÍGUEZ LEÓN** inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS"** dirigida por el **LIC. ERNESTO REYES CADENA** trabajo que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobado por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas, en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los tramites tendientes a la celebración del examen profesional de la alumna mencionada.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, 27 de mayo de 2005


DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA.
DIRECTORA DEL SEMINARIO



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL**

MEMYM/plr.

DEDICATORIA

Este trabajo esta dedicado a mis padres Alba y René; a quienes debo lo que soy, gracias por tódo el amor, esfuerzo, dedicación, cuidados, pero sobre todo gracias por su lucha diaria, la cual admiro y respeto. Son mi mejor y más grande ejemplo de vida.

A Lorena, mi hermana; gracias por compartir los sueños, por ser mi fuerza, por creer en mi aún cuando yo misma lo dudé.

A René, mi hermano; gracias por tu paciencia y aunque las palabras nos rebasan, sabes que siempre estas presente.

AGRADECIMIENTOS

A Virginia y Sofía por su infinita fuerza y cariño, ejemplos de valor.

A Rosario por su aliento y confianza.

A Marisol, Rocío y Juan Manuel por estar siempre y en todo momento, pese a cualquier circunstancia a mi lado.

A Mary Carmen por acompañarme y brindarme su amistad a lo largo de todos estos años.

A Cony y Norma por confiar en mí y brindarme su cariño y apoyo.

A Zirahuén por ser un europeísta de corazón y creer que los límites están más allá de las fronteras.

Al Lic. Ernesto Reyes Cadena por sus enseñanzas, compromiso, paciencia y sobre todo por creer en este proyecto.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, el lugar donde las esperanzas se vuelven realidades.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I Aspectos Generales.....	4
1.1. La integración en el Derecho Internacional.....	4
1.2. Proceso jurídico para la integración.....	4
1.3 Integración económica.....	5
1.3.1 Zona de libre comercio.....	7
1.3.2 Unión Aduanera.....	7
1.3.3 Mercado Común.....	8
1.3.4 Unión Económica.....	8
1.3.5 Integración Económica Total.....	9
1.4 Unión Política.....	9
CAPÍTULO II Formación de la Unión Europea.....	12
2.1 El Plan Marshall.....	12
2.2 El Benelux.....	16
2.3 La Declaración Schuman.....	17
2.4 Comunidad Europea del Carbón y del Acero.....	20
2.5 De Messina a la creación de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.....	22
2.5 La Unión Monetaria.....	27
2.6 Acta Única Europea.....	32
2.7 Del Tratado de Maastrich al Tratado de Niza.....	35
2.7.1 Tratado de Ámsterdam.....	38
2.7.2 El Tratado de Niza.....	43
2.8 Las Ampliaciones.....	48
2.8.1 Ingreso de Grecia a la Comunidad Europea.....	49
2.8.2 La Tercera Ampliación, el caso de España y Portugal.....	50
2.8.3 La Cuarta Ampliación.....	51
2.8.4 Ampliación hacia el Este.....	52
CAPÍTULO III Instituciones de la Unión Europea.....	53
3.1 Instituciones de la Unión Europea.....	53
3.1.1 La Comisión Europea.....	54
3.1.2 El Consejo Europeo.....	55
3.1.3 El Consejo de Ministros o Consejo Europeo.....	56
3.1.4 El Parlamento Europeo.....	57
3.1.5 El Tribunal de Justicia.....	60
3.1.6 El Tribunal de Cuentas.....	62
3.1.7 Órganos Auxiliares.....	63
3.1.7.1 El Comité Económico y Social.....	63
3.1.7.2 El Comité de las Regiones.....	64
3.1.7.3 El Banco Europeo de Inversiones.....	64
3.1.7.4 El Banco Central Europeo.....	65
3.2. Derecho Comunitario.....	65

CAPÍTULO IV Proyecto de Constitución Europea	71
4.1 Contexto Histórico.	71
4.2 El Proyecto de Constitución Europea.	77
4.2.1 Desarrollo.	79
4.2.2 Estructura.	79
4.2.3 Objetivo.....	93
4.2.4 Características.....	94
ANÁLISIS.....	97
ANEXOS.....	103
Los Pilares de la Unión Europea	103
Organigrama de la Comisión Europea.....	104
Distribución de las plazas del Parlamento Europeo por país y grupo político al que pertenecen.....	105
Organigrama del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	106
Las Instituciones y los Órganos de la Unión Europea	107
Composición del Consejo de la Unión Europea.....	108
Funcionamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	109
Comité Económico y Social de la Unión Europea	110
BIBLIOGRAFÍA.....	111

INTRODUCCIÓN.

A través de la historia se observa cómo los países tienen la tendencia a poner obstáculos a la entrada en su territorio de mercancías procedentes de otras naciones, lo que se ha justificado por la necesidad de proteger la producción nacional de la competencia procedente del exterior. Algunas naciones pensaron que era necesario crear lazos de unión más fuertes y estables que los que se desprenden de una simple cooperación o comercio internacional. La forma de alcanzar este objetivo fue la integración.

El proceso de construcción de la Unión Europea, es un proceso de integración sólido y estable que no sólo implica aspectos políticos, económicos y sociales sino que además debe estar cimentado en una sólida estructura jurídica, motivo por el cual se busca más allá de una homologación de sus diferentes y en ocasiones contrapuestas legislaciones nacionales, un solo cuerpo de leyes que logre reunir todas las expectativas así como cubrir todas las necesidades que el propio proceso de integración conlleva, por lo que los países que la conforman han emprendido la tarea de formular una Constitución, que rija e indique cual será el camino a seguir de la ahora Europa unificada.

La creación de una Constitución para la Unión Europea constituyó un gran reto legislativo, toda vez que debía englobar los puntos trascendentales de las diferentes legislaciones y enfrentarse a un aspecto de vital importancia; la soberanía.

A través de esta investigación se analiza el proyecto de Constitución que tiene actualmente la Unión Europea, mismo que ya ha sido aprobado por el Parlamento Europeo y actualmente se encuentra sometido a la ratificación de cada uno de los Estados miembros, resaltando la trascendencia e importancia que como tal tiene este proceso, ya que de lograrse se dará por primera vez tanto en el ámbito jurídico como político una integración total más allá de las fronteras y los

gobiernos, con lo que se lograra hacer concurrir en un solo documento a todos los países miembros, con tradiciones jurídicas diferentes.

La pertinencia de estudiar el tema se encuentra en que este proceso afectará de forma directa al Derecho y a la forma de legislar actualmente en materia internacional, el análisis a desarrollar en este tema permitirá destacar los aspectos positivos así como los negativos del proyecto de Constitución de la Unión Europea, esto permitirá conocer las experiencias que deja Europa para otros procesos de integración jurídica, política y social en el mundo.

CAPÍTULO I

Aspectos Generales

La palabra integración proviene del latín *integratio*, que significa componer, constituir, formar¹. En sentido lato se refiere a la organización de los elementos de un sistema social de modo que formen partes articuladas de una totalidad.

1.1. La integración en el Derecho Internacional.

En este caso, el término integración hace referencia a determinados procesos económicos, políticos y jurídicos encaminados a la constitución de una unidad por un grupo de países.

Para el Derecho Internacional la integración es en definitiva un proceso multidimensional, sometido a numerosos flujos tanto internos como externos, por lo que en un estricto sentido, se define a la integración como el proceso de unificación de dos o más Estados cuyo origen es un tratado.

1.2. Proceso jurídico para la integración.

El proceso de unión de dos o más Estados implica necesariamente la supresión de cualquier discriminación o distorsión en los diversos ámbitos que los conforman, sin embargo para el Derecho Internacional este proceso se cimenta en un tratado, en el cual las partes involucradas suscribirán acuerdos cuyo objetivo sea el de crear, modificar o extinguir obligaciones, para lo cual deberán expresar su compromiso irrestricto a respetar lo ahí plasmado.

La base jurídica de cualquier proceso de integración, como ya quedó establecido es un tratado, el cual suele entrar en vigor cuando los Estados que lo han negociado expresan su consentimiento en obligarse bajo el mismo, sin embargo

¹ Moliner, María.- Diccionario de uso del español.- Editorial Gredos.- Madrid.- 1998.- Pág. 52.

los Estados negociadores gozan siempre de libertad para apartarse de esta regla general, mediante la inserción de una disposición apropiada en el mismo tratado.

Así, la entrada en vigor del tratado puede resultar retrasada por una disposición que se proponga dar a las partes un plazo para adaptarse a las condiciones del tratado mediante la introducción de los cambios que para tal efecto sean necesarios en su derecho interno.

La parte fundamental del tratado la constituye el consentimiento por parte de un Estado, el cual podrá manifestarse mediante actos, tales como la ratificación, la aceptación, la aprobación, la adhesión o cualquier otra forma convenida con anterioridad, al respecto la firma y la ratificación han sido las formas más frecuentes de expresar el consentimiento.

Lo anterior, representa de manera esquemática el proceso jurídico que debe observarse para el proceso de integración, cuyo origen reside en un tratado.

1.3 Integración económica.

El concepto de integración económica ha conducido a una discusión desde el punto de vista de la identificación en términos de política económica. La forma de entender la integración como objetivo o como instrumento depende del tipo de países que se integran. En los países desarrollados, especialmente en el caso de Europa, se percibe a la integración como un proceso cuyos objetivos económicos, políticos y jurídicos están destinados a intensificar la interdependencia entre los participantes con el propósito de obtener beneficios mutuos.

Además de los elementos económicos existen elementos sociales que son resaltados por Gunnar Myrdal cuando señala que la integración no sólo es un proceso económico, también es un proceso social que busca eliminar barreras entre los países involucrados. Señala que "la economía no está plenamente integrada mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la

remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales".

Al respecto es importante señalar que incluir los aspectos sociales al proceso de integración económica supone una fase superior en el debido a que en la construcción de una zona de libre comercio o una unión aduanera que son formas de integración económica en amplio sentido, no existen modificaciones en la estructura social o en la estructura jurídica, estas modificaciones se consiguen en la etapa de integración económica total, es decir, la integración social o la integración jurídica adquieren relevancia conforme avanza y se consolida un proceso de integración que encontró sus orígenes en los acuerdos económicos.

Actualmente el proceso de construcción de la Unión Europea ha sido la experiencia de integración más importante después de la Segunda Guerra Mundial, no sólo por el desarrollo que ha alcanzado, sino porque ha influido de manera considerable en las formas y los tiempos de otras experiencias de integración, por lo que Jean Monnet se aventuró a profetizar que "...esta unión no es sino una etapa hacia las formas de organización del mundo de mañana"².

En este orden de ideas, es necesario contar con una definición concreta del término integración económica. Al efecto José Antonio Nieto Solís, en su libro "Fundamentos y políticas de la Unión Europea"³, a pesar de hacer un estudio profundo sobre la materia ofrece una idea muy sencilla de la integración económica, toda vez que la considera como un proceso que involucra a dos o más economías en la constitución de un espacio económico de mayor dimensión, asimismo suele implicar alguna sesión significativa de soberanía desde los Estados nacionales hacia las instituciones comunes y supone la puesta en práctica de instrumentos destinados a eliminar algunas formas de discriminación entre los países involucrados, aunque eventualmente puede mantener e incluso reforzar otras políticas discriminatorias frente a terceros.

² Monnet, Jean.- A ferment of change, en The Common Market Progress and controversy.- N. Jersey.- 1963 pág. 50.- citado por Ramón Tamames en La Unión Europea.- Alianza, Editorial.- 3ra. Edición.- Madrid.- 1996.

Por último es importante señalar que el grueso de los autores concuerdan en afirmar que el objeto de la integración es la construcción de un mercado único, el establecimiento de un código jurídico uniforme, de un sistema de tránsito unificado y de un sistema tributario extendido a todos los grupos.

En seguimiento al acuerdo casi generalizado sobre las formas que pueden revestir los procesos de integración, a continuación se expone la clasificación que representa los grados variables de esta;

1.3.1 Zona de libre comercio.

Es un nivel de integración en el que se eliminan los aranceles y en general, la mayor parte de las trabas al comercio entre los países que la integran, pero cada país mantiene sus tarifas arancelarias frente a terceras naciones.

Un ejemplo de esta modalidad de integración económica lo constituye el Tratado de Libre Comercio suscrito por Estados Unidos de América, Canadá y México (NAFTA o TLC). Es específicamente en el artículo 101 de este tratado, intitulado "Establecimiento de la Zona de Libre Comercio," donde se señala que "...Los Estados contratantes, acuerdan de conformidad establecer una Zona de Libre Comercio"⁴, en donde queda plasmada claramente la intención de los Estados contratantes⁵.

1.3.2 Unión Aduanera.

Supone además de la libre circulación de mercancías, el establecimiento de un arancel de aduanas único, gestionado de forma común frente al resto del mundo. Por tanto en esta modalidad de integración, cada país debe renunciar al

³ Nieto Solís, José Antonio.- Fundamentos y políticas de la Unión Europea.- Siglo XXI editores.- Madrid.- 1995.

⁴ Tratado de Libre Comercio de América del Norte.- Página 2.- 1992.

establecimiento de una política comercial autóctona a favor de la política comercial conjunta.

En el caso de la Unión Europea, la política comercial se ha convertido desde hace más de tres décadas en el elemento motriz de la propia integración.

1.3.3 Mercado Común.

Esta forma de integración implica, adicionalmente, la eliminación de discriminaciones o trabas a la libre circulación de factores de producción. Es decir, en un Mercado Común además de circular libremente las mercancías, deben hacerlo también los trabajadores, los capitales así como la libre prestación de servicios y libertad de establecimiento de las empresas.

Por otra parte Bela Balassa en su obra titulada "Teoría de la integración económica"⁶, establece que el Mercado Común se refiere no solo a la eliminación de las discriminaciones comerciales al establecimiento de tarifas comunes al exterior, en esta fase de superior de la integración señala, también se eliminarán las restricciones al movimiento de los factores.

1.3.4 Unión Económica.

Este estadio de la integración requiere un alto grado de armonización o convergencia de las políticas aplicadas por los Estados miembros en un intento por conseguir un área de estabilidad monetaria con el menor grado de incertidumbre.

Al respecto, Bela Balassa señala que la Unión Económica supone además de lo alcanzado en el mercado común, la armonización de políticas económicas nacionales con el objetivo de disminuir las disparidades en el espacio integrado

⁵ Artículo 2203.- Entrada en vigor.- Este Tratado entrará en vigor el 11 de enero de 1994, una vez que se intercambien las notificaciones escritas que certifiquen que las formalidades jurídicas necesarias han concluido.- Se publicó al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo Ramón Tamames en su obra "La Unión Europea"⁷, señala que, cuando varios países integran un reducido número de sectores económicos sin unificar o al menos armonizar los distintos aspectos de sus marcos institucionales, los mecanismos económicos del área sectorial integrada se ven sometidos a efectos de distorsión, por lo que es necesario constituir una unión económica con miras a conseguir una integración global, pues solo así esta unión sería "rentable".

1.3.5 Integración Económica Total.

Esta fase de la integración es enunciada por Bela Balassa, sin embargo no todos los teóricos en el tema la reconocen como tal, y la define como el grado más elevado de integración y supone la unificación de las políticas nacionales, tales como la monetaria, la fiscal, la política social y la anticíclica.

1.4 Unión Política.

La Unión Política presupone como base un amplio nivel de integración económica y monetaria, lo que permite que los socios participantes del proceso actúen al unísono frente a los aspectos políticos, sociales, jurídicos y económicos que conforman el espacio de integración, tanto en su vertiente interna como frente a terceros países.

Para que el proceso de integración llegue a materializarse en una unión política es necesario que se dé lo que el politólogo Karl Deutsch en su obra "The analysis of international relations" establece como unas "condiciones base"⁸.

Para este autor la primera condición es la importancia mutua de las unidades que se integran, importancia que se puede medir de muy diversas maneras como el nivel de intercambios comerciales, las inversiones recíprocas, las comunicaciones,

⁶ Balassa Bela.- Teoría de la integración económica.- UETHA.- México.- 1964.- Pág 47.

⁷ Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Alianza Editorial.-3ra. Edición.- Madrid.- 1996.

⁸ Deutsch, Karl.- The analysis of international relations.- Editorial Prentice Hall.- Londres.- 1998. Pág 36-59.

etcétera. Es necesario que se creen "solidaridades de hecho", de orden económico, político, social y de seguridad; en efecto, el sentido de la solidaridad debe ser una de las características de toda red política y por tanto segunda condición base de tal proceso de integración.

La tercera condición base sería que la nueva unidad refleje un cierto equilibrio, que no es equilibrio de poderes en un sentido clásico, sino el poder del equilibrio basado en el hecho de que la integración resulte positiva para todos los integrantes, aunque sea en diverso grado.

La cuarta condición para lograr conformar una Unión Política es, en la medida en que los países que se integran tienen valores dispares, éstos no lo sean en exceso y sobre todo que sean compatibles, o, mejor aún, que se superpongan a los de los distintos actores.

Por último considera que es necesario un cierto grado de identidad y lealtad comunes, que haga que los integrantes de la nueva unidad se esfuercen en crear un sentido político por medio de acciones conjuntas e intereses compartidos.

Finalmente por lo que respecta al tema de Unión Política, es importante entenderla como un proyecto multidimensional, es decir, su análisis no podrá realizarse de forma aislada o desde una perspectiva lineal. La unidad política para conformarse como tal dependerá de la entrada efectiva de la unión económica en los hechos de la actividad industrial, agrícola, administrativa, social, cultural y jurídica invariablemente.

Una vez expuestos los elementos jurídicos y económicos que conforman el proceso de integración, es importante trasladar esos conceptos a uno de los temas que conforman el presente trabajo, es decir, al proceso de integración en Europa, cuyos antecedentes se remontan al final de la Segunda Guerra Mundial, en donde a partir de 1952 la integración económica vislumbra sus primeras etapas con la Comunidad Económica Europea del Carbón y del Acero, para consolidarse

un lustro mas tarde en 1957 con el planteamiento ya global del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y junto a la cual nació simultáneamente la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Desde entonces, las tres citadas formaciones con sede en Bruselas, progresaron en los frentes principales de su actividad: unión aduanera, política agrícola común, reglamentación pesquera, fiscal, sistema monetario, relaciones exteriores y desarrollo regional.

En este devenir, la entonces constituida Comunidad Europea fue ensanchándose geográficamente desde el núcleo originario de los seis países integrantes de 1957, a los nueve de 1973 con la primera ampliación (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda), a los diez con la entrada de Grecia en 1981, a los doce como consecuencia de la adhesión de España y Portugal, a los quince en 1995 tras la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia y finalmente a los veinticinco actuales como resultado de la ampliación hacia el Este en mayo de 2004.

El Mercado Interior Unico se conformó en 1993, al suprimir las últimas barreras al libre intercambio de bienes, factores y servicios. Y finalmente, después de haber introducido importantes reformas en los sistemas presupuestarios, en octubre de 1993 quedó ratificado el Tratado de Maastricht, que dio nacimiento a la Unión Europea.

CAPÍTULO II

Formación de la Unión Europea

Después de la Segunda Guerra Mundial las economías nacionales europeas se encontraron en una situación desolada, lo cual propició que se reforzaran tanto los argumentos políticos como económicos a favor de una mayor unión entre las naciones, los Estados europeos reconocieron entonces la inmediata necesidad de terminar con sus rivalidades.

Las devastadoras consecuencias de la guerra crearon las condiciones necesarias para retomar la idea de la integración, pero ahora de una forma más radical y urgente. Los principales promotores de esta idea reconocieron que Europa había perdido la posición central sustentada durante siglos en el contexto mundial a consecuencia de sus enfrentamientos bélicos.

Estado Unidos y la Unión Soviética la habían desplazado como potencia, ya que ambas naciones disponían de mayor poder político, económico y militar que la Europa de muchos Estados. Después de dos guerras mundiales era necesario garantizar la paz en los viejos focos de conflicto europeo.

El actual proceso de integración de la Unión Europea se ha realizado bajo una propuesta singular, distinta a las anteriores en contenido y en forma. La integración europea como ahora la conocemos realmente tuvo su origen tras la Segunda Guerra Mundial.

2.1 El Plan Marshall

Casi una década de depresión económica (1929-1939) y más de seis años de guerra (1939-1945) afectaron de forma considerable el sistema económico de intercambios utilizado hasta esa fecha por los países europeos, caracterizado principalmente por relaciones comerciales de país a país.

El problema europeo consistía básicamente en el endeudamiento resultado de la guerra, así como la falta de recursos reales para cubrir las necesidades de la reconstrucción. Para poder superar el bilateralismo predominante y pasar al multilateralismo en los pagos, y la expansión del comercio intraeuropeo a través de la liberalización de las importaciones se requerían recursos reales, los cuales serían proporcionados por la ayuda económica de Estados Unidos.

Europa después de la guerra se enfrentaba al problema mayor de la reconstrucción. El 5 de junio de 1947 en el discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, el General George Marshall, Secretario del Tesoro de Estados Unidos, ofreció ayuda económica de su país a toda Europa a través del Plan para la Reconstrucción de Europa (European Recovery Program).

El discurso pronunciado decía: "La verdad de la cuestión es que las necesidades de Europa para los tres o cuatro próximos años son mucho mayores que su actual capacidad de pago, por ello, u obtiene una mayor ayuda adicional sustancial o habrá de enfrentarse con un deterioro económico, social y político de caracteres muy graves. Aparte de los efectos desmoralizadores que esto traería para el mundo en su conjunto, y de las posibilidades de disturbios ocasionados como consecuencia de la desesperación de la gente afectada"⁹.

Entre los objetivos del llamado Plan Marshall destacaba el de carácter político y estratégico que pretendía frenar el avance del socialismo hacia el resto del continente. En el conflicto Este-Oeste una de las manifestaciones más claras fue la política hegemónica de la Unión Soviética, así como la política de contención de Estados Unidos, por lo que la reconstrucción rápida de la Europa occidental, destrozada por la guerra, se convirtió en el sustento de la idea norteamericana de impedir la expansión del socialismo en el mundo.

⁹ Los acuerdos bilaterales según datos de la Organización Europea de Cooperación Económica, estimó que en 1948 el 61% del valor total del comercio en Europa Occidental se realizaron a través de convenios bilaterales, en Tamames, Ramón.- Unión Europea.-Alianza Editorial.- 3ra. Edición.- Madrid.- 1996.

Esto sería más fácil de lograr con un espacio económico europeo occidental integrado, que con uno segmentado y dividido por las fronteras nacionales, las cuales obstaculizaban las relaciones económicas internacionales. Estados Unidos necesitaba el auge económico de Europa occidental, ya que su economía disponía de una capacidad productiva que requería mercados de venta a escala mundial y que sólo se consolidarían en el marco de una estrategia de puertas abiertas¹⁰.

El gobierno norteamericano llegó a la conclusión de que la ayuda para la reconstrucción coincidía con sus propios intereses, aunque Europa representaba un competidor potencial en el mercado mundial, este peligro pareció poco amenazador en la situación concreta de la segunda mitad de los años cuarenta, la ayuda para la reconstrucción tenía que hacerse efectiva en el menor plazo posible, fue claro desde el principio que la ayuda norteamericana sirvió para motivar a los Estados europeos hacia la integración.

Se otorgó un sistema de ayudas que se materializaron fundamentalmente bajo la modalidad de préstamos preferenciales¹¹, la condición era que los socios receptores, entre los cuales no quedaron incluidos España, Finlandia y los países de influencia soviética, presentaran un plan común de recuperación económica, lo cual resultó decisivo para promover la coordinación y cooperación de los líderes europeos y crear un clima de diálogo y confianza entre ellos. La ayuda otorgada por Estados Unidos tuvo consecuencias trascendentes en la posterior conformación económica de Europa, ya que es a partir de las condiciones impuestas por el Plan Marshall cuando comienza la cooperación económica europea. Así a raíz de dicha cooperación se formaron diversas organizaciones europeas de carácter singular, debido en gran parte a la necesidad de fondos para la reconstrucción de Europa.

¹⁰ Discurso del European Recovery Program, en Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Alianza Editorial.-3ra. Edición.- Madrid.- 1996.

¹¹ El monto de la ayuda estadounidense superó los 14 mil millones de dólares. Los principales países receptores fueron Reino Unido (3,321 millones de dólares), Francia (2,753 millones de dólares), Italia (1,511 millones de dólares) y Alemania (1,389 millones de dólares). En Nieto Solís José Antonio.-La Unión Europea.- Una nueva etapa en la Integración económica de Europa.- Ed. Pirámide.- Madrid.- 2001.

El 16 de abril de 1948, 16 gobiernos junto con los gobernadores militares de las zonas occidentales de ocupación en Alemania firman en París el convenio constitutivo de la Organización Europea de Cooperación Económica, cuyo antecedente directo fue el Comité Europeo de Cooperación Económica, creado en 1947. Las actividades de la Organización Europea de Cooperación Económica, durante los primeros meses, consistieron en el reparto de los recursos otorgados por Estados Unidos a través del Plan Marshall; posteriormente sus funciones se concentraron en la multilateralización de los pagos y la liberalización de los intercambios.

En el foro de la Organización Europea de Cooperación Económica tuvieron lugar múltiples negociaciones sobre la liberalización de los intercambios comerciales y las posibilidades de construcción de una Unión Aduanera, lo cual logró avanzar en la supresión de prácticas discriminatorias y subsidios a las exportaciones, así como en la liberalización de los controles de cambios, a través de la Unión Europea de Pagos.

En 1949, bajo los auspicios de la Administración de Cooperación Económica de Estados Unidos y la Organización Europea de Cooperación Económica, se iniciaron las negociaciones que permitieron firmar el Acuerdo Europeo de Pagos por el cual se constituyó la Unión Europea de Pagos. El acuerdo tenía como meta el fomento de un comercio exterior libre de toda discriminación, la Unión Europea de Pagos fue pensada originalmente para dos años, pero siguió en pie hasta ser sustituida por el establecimiento de la convertibilidad general de las monedas, en diciembre de 1958, fue reemplazada por el Acuerdo Monetario Europeo, el cual tenía como propósito mantener ciertas formas de cooperación monetaria.

El Acuerdo Monetario Europeo continuó vigente hasta 1971 y contribuyó al mantenimiento de la cooperación monetaria entre los países europeos que lo conformaban.

2.2 El Benelux

En 1948 entra en vigor la Convención del Benelux, acuerdo aduanero que con la reducción de restricciones arancelarias buscaba en un futuro el establecimiento de un arancel externo común, este acuerdo se convirtió, sin duda, en uno de los soportes esenciales de los tratados constitutivos de la Comunidad Europea. La existencia de un área de integración entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo resultó fundamental para dar impulso a la creación de una integración europea más amplia.

Desde el 1 de mayo de 1922 Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo constituyeron la denominada "Unión Económica Belgo-Luxemburguesa". Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial Luxemburgo decide separarse de la Unión Aduanera Alemana (Zollverein) y se orientó hacia una Unión Económica con Bélgica, con el propósito de compensar su salida del mercado alemán y obtener mayor estabilidad política.

La cuestión aduanera fue resuelta de una forma relativamente fácil, ya que al interior se eliminaron las restricciones al comercio y ante terceros se adoptó el arancel de aduanas belga. Dentro de la unión no se presentaron problemas de pagos, ya que el franco luxemburgués y el franco belga tenían la misma paridad, la moneda con absoluto predominio fue la más fuerte, es decir, el franco belga que al ser tradicionalmente estable evitó que se presentaran fenómenos inflacionistas en ambos territorios.

En materia fiscal, ambos países preservaron su propia política presupuestaria, lo cual se tradujo en que tenía que haber cierto control en la frontera de ambos países con el fin de recaudar el valor de las diferencias entre los dos niveles de impuestos sobre tráfico comercial. Es importante resaltar el hecho de que los problemas que se presentaron en la Unión fueron resueltos no por sus propios órganos sino a través de consultas intergubernamentales.

"Los acuerdos entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo tuvieron que ser firmados en el exilio, específicamente en el Reino Unido, debido a la ocupación de sus territorios por el ejército alemán; la Convención Monetaria fue firmada el 21 de octubre de 1943; un año más tarde se firmó la Convención Aduanera y ambas tuvieron que esperar hasta el año de 1948 para poder entrar en vigor, debido a las serias dificultades que trajo consigo la reconstrucción, sobre todo en el caso de Holanda y Luxemburgo"¹².

"En la Convención del Benelux (Integrada por la Convención Monetaria y la Aduanera) quedaron previstas cuatro etapas de formación para alcanzar la Unión Económica, cuya instauración estaría en manos de los gobiernos firmantes, ya que no contemplaba la creación de instituciones comunes"¹³.

Los resultados del Benelux trajeron consecuencias positivas para los tres miembros: el comercio intrazonal se incrementó de forma significativa y el comercio con países externos también registró un aumento. Pero no sólo se encontraron resultados positivos en el campo comercial, ya que la fuerza de negociación del Benelux, como tal, fue mucho mayor que la de cada país por separado, así, ante las negociaciones de creación de la Comunidad Económica Europea se presentaron como un solo bloque con un número de habitantes considerable, un producto interno bruto cercano al de Italia y un comercio exterior superior al de Francia e Italia¹⁴.

2.3 La Declaración Schuman

A pesar de que entre 1949 y 1950 hubo un cierto estancamiento en el movimiento europeo, el tiempo parecía ser propicio para que las cosas siguieran adelante. Es así como en mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman -por iniciativa del director de la oficina francesa de planificación, Jean Monnet- presentó el proyecto de integración sectorial en los campos del carbón y

¹² Tamames, Ramón.- Unión Europea.-Alianza Editorial.- 3ra. Edición.- Madrid.- 1996.- pg. 74

¹³ Idem.

del acero. Ambos funcionarios creían que Francia y Alemania podrían superar su secular antagonismo si existían incentivos económicos que estimularan la cooperación.

Los rasgos principales del Plan Shuman marcaron la integración europea, se trataba de un intento francés de resolver el problema alemán después de la Segunda Guerra Mundial. El proyecto fue impulsado por las elites pues la inmensa mayoría de los ciudadanos, e incluso una parte considerable de la clase política de los países europeos, todavía no estaban preparados para tender puentes sobre las fronteras estatales después de una guerra tan larga y desgastante.

“Monnet estaba convencido de que la paz y el desarrollo de Europa no podían realizarse sobre bases exclusivamente nacionales; por ello, propuso una forma de federación con tendencia a crear una entidad europea capaz de conducir a una economía organizada desde un sistema común. Esta idea se concentraría en primera instancia en el sector siderúrgico, pero posteriormente con el surgimiento de la Comunidad Económica Europea se haría extensiva a otros sectores de la economía”¹⁵.

En la declaración Schuman se expuso el plan para integrar la totalidad de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad Común, abierta a los demás países europeos¹⁶.

La minería había sido un sector particularmente sensible de la economía, fueron distintos motivos los que impulsaron a Monnet y Schuman para buscar la unión de este sector. Había que dar respuesta a la temida crisis de la industria francesa del acero asegurando el suministro necesario de carbón del Ruhr¹⁷, además desde la

¹⁴ Cfr.- Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 76

¹⁵ Nieto Solls, José Antonio.- Fundamentos y políticas de la Unión Europea.- Ed. Siglo XXI.- Madrid.- 1995.- pg. 29

¹⁶ Cfr.- Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 87

¹⁷ Las autoridades angloamericanas desde el final de la guerra controlaron la producción alemana de carbón y de acero, en 1949 Estados Unidos y el Reino Unido accedieron a crear una Autoridad Internacional del Ruhr, en la que participaron Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo, su función en principio era la distribución del carbón, el coque y el acero del Ruhr entre el consumo alemán y la exportación.

perspectiva de la seguridad política, se intentaba controlar la industria pesada alemana y con ello, una parte de su potencial competencia.

Monnet y Shuman comprendieron que la integración política no se podía hacer de un solo golpe, sino que era un proyecto a largo plazo que tenía que pasar por la integración económica y que ésta crearía una solidaridad de hecho, lo cual produciría implícita y progresivamente la unificación política.

Así la integración en Europa comienza con dos sectores económicos: el carbón y el acero, ya durante el conflicto bélico Monnet había reflexionado sobre la necesidad de crear en Europa, después de la guerra, un mercado común y al mismo tiempo enterrar la vieja rivalidad franco-alemana, por lo que consideró necesario sustraer estos sectores de la esfera nacional y someterlos a una autoridad supranacional. Colocar las industrias clave bajo control supranacional permitiría utilizar y desarrollar la potencia económica alemana sin correr el riesgo de que ésta se convirtiera de nuevo en superpotencia.

A la iniciativa francesa se sumaron los países que ya en los años anteriores habían realizado algunos progresos en esfuerzos de integración. El 18 de abril de 1951 Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia firmaron en París el tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Alemania aceptó el plan propuesto por Schuman porque ofrecía significativos beneficios, ya que, no solamente aclaraba la posibilidad de alcanzar la independencia soberana después de cinco años de ocupación militar y la esperanza de que sería disuelta la Autoridad Internacional del Ruhr, además se proporcionaban las bases para llegar a solucionar las disputas franco-alemanas, el incremento del comercio exterior alemán; y el reconocimiento del peso que tendría Alemania al interior de la comunidad al suministrar la mitad del carbón y dos quintas partes del acero.

El Plan Schuman resultó un éxito porque ofreció soluciones concretas a problemas concretos, además descansaba en un equilibrio de intereses aceptado por todos y dio satisfacción a consideraciones nacionales específicas.

2.4 Comunidad Europea del Carbón y del Acero

La respuesta a la Declaración Shuman fue inmediata, hacia finales de mayo, Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos acordaron tomar en consideración la propuesta e iniciaron las negociaciones.

Con un comité de negociaciones en el cual figuraban Jean Monet y Walter Hallstein, el Tratado, que establecía la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se redactó en el plazo de un año y se firmó el 18 de abril de 1951.

En 1952 entró en vigor el Tratado de París, en él se fijaron las bases para el establecimiento de un mercado común de todos los productos relacionados con el sector siderúrgico. Sus fundadores esperaban que su existencia fuera el punto de partida para una unificación política posterior, producto de esta comunidad. El mercado común quedó oficialmente abierto a todos los productos del sector el 1 de agosto de 1954, y la armonización de los aranceles externos se concretó hasta 1958¹⁸.

El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero entre sus principales metas perseguía: el suministro ordenado del mercado común a los precios más bajos posibles eliminando las prácticas discriminatorias y distorsionadoras de la competencia y las subvenciones; mejora cualitativa de la producción; mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los empleados en el sector; intervención en las decisiones y libre circulación de factores en el sector.

¹⁸ Nieto Solís, Antonio, Fundamentos y políticas de la Unión Europea.- Manuales de Economía.- Siglo Veintiuno editores.- Madrid.- 1995.- pg.- 33.

El marco institucional fue uno de los aspectos más importantes para el futuro desarrollo de Europa. El Tratado instituía una Asamblea Común y un Consejo de Ministros, así como una Alta Autoridad y un Tribunal. La elaboración de tales instituciones pretendía adquirir importancia fuera del campo del carbón y del acero, la Comunidad aunque importante en sí misma, era principalmente un paso en el largo camino de la integración Europea.

Precisamente el origen del proceso general de toma de decisiones en la historia de la integración europea, se remonta a este momento: la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en donde se establece un ejecutivo supranacional en forma de Alta Autoridad, precursora de lo que ahora es la Comisión Europea, en diálogo e interacción continuos con un órgano legislativo intergubernamental, es decir, el Consejo de Ministros, un tribunal independiente y una asamblea parlamentaria consultiva.

El Tratado fue un compromiso entre intereses nacionales que tenían su origen en las distintas estructuras económicas, en sistemas político-económicos y condiciones sociales diversas. Aunque el asunto básico de todos estos esfuerzos parecía ser económico sus derivaciones y objetivos fueron abiertamente políticos.

Más que los logros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero lo que realmente marcó su trascendencia fue su influencia en la posterior evolución del proceso de integración económica de Europa. Como acertadamente lo dijo Monnet, el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue un paso técnico, pero sus nuevos procedimientos de actuación bajo instituciones comunes originaron una revolución silenciosa en las mentalidades humanas.

Ello fue decisivo para persuadir a los hombres de negocios, funcionarios, políticos y sindicalistas de que una aproximación de esta clase a problemas políticos y económicos europeos podía funcionar, y que las ventajas políticas y económicas

de la unidad eran inmensas en relación con una situación de división. Una vez que se convencieron, se prepararon "...para dar nuevos pasos hacia adelante"¹⁹.

2.5 De Messina a la creación de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

El 2 de diciembre de 1954, la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero estableció un grupo de trabajo para estudiar la posible extensión del marco de acción de la Comunidad.

En junio de 1955, después de un año de repliegue y reflexión, los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se reunieron en Messina, Italia, y pusieron de nuevo en marcha su proyecto de creación de una Europa integrada²⁰.

Se encargó a un comité, bajo la dirección del ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul Henri Spaak, la elaboración de un informe sobre las posibilidades de una integración progresiva. El llamado Informe Spaak fue preparado por un Comité Intergubernamental y quedó concluido en abril de 1956, un año más tarde, fue aprobado en Venecia, lo que permitió la apertura de negociaciones para desarrollar los aspectos en él contenidos, relativos en primer lugar a la creación de un mercado común.

Las reuniones continuaron en otras ciudades europeas y finalmente en Bruselas, en el marco de una Conferencia Intergubernamental, surgieron el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Ambos fueron firmados en Roma el 25 de marzo de 1957,

¹⁹ Monnet, Jean, A ferment of Change, en The Common Market Progress and controversy, N. Jersey, 1963 pág. 50, citado por Ramón Tamames en.- La Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 36

²⁰ Los principales temas contenidos en la resolución de Messina fueron: procedimiento y ritmo de la progresiva supresión de restricciones comerciales y medidas para establecer un arancel externo común; armonización de las políticas financieras económicas y sociales; coordinación de las políticas monetarias para garantizar el buen funcionamiento del mercado común; creación de un fondo de readaptación y progresiva liberalización del factor trabajo; elaboración de reglas de competencia para evitar cualquier tipo de discriminación, creación

la ratificación de los seis países se llevó a cabo en el transcurso de los sucesivos meses y finalmente entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

“La Comunidad Europea de la Energía Atómica, se creó con base en la convicción de que la energía nuclear constituye un recurso esencial para el desarrollo de la producción y para el progreso a favor de la paz. El objetivo básico del Tratado de la Comunidad Económica Europea, era el de estimular el desarrollo armónico de la vida económica dentro de la Comunidad, a través de la instauración de un mercado común y la aproximación paulatina de la política económica de los Estados miembros”²¹.

En el centro del Tratado se encontraba la creación de una unión aduanera mediante la eliminación gradual de las restricciones al comercio, y el establecimiento de un arancel externo común, a lo largo de un período transitorio de doce años que podía extenderse hasta quince. El Mercado Común no debería limitarse sólo al libre movimiento de mercancías. Para disfrutar de todas las ventajas de un gran mercado, también era necesario liberalizar los demás factores productivos, es decir, el capital y los trabajadores, así como los servicios y las inversiones.

El Tratado suponía la existencia de dificultades graves que podrían persistir en un sector de la actividad económica o en una situación económica regional, por ello se fijaron medidas de excepción y salvaguarda, con el objetivo de permitir a las distintas economías nacionales la adaptación al mercado común y reducir al mínimo las consecuencias negativas del proceso de integración.

“Se crearon los llamados Fondos Estructurales, los cuales tenían como objetivo contribuir a la corrección de los desequilibrios dentro de la comunidad. El Tratado prevé el financiamiento comunitario de tres organismos creados para facilitar la adaptación al mercado común, el primero es el Fondo Social Europeo para la

de un fondo de inversiones para lograr el desarrollo de las regiones atrasadas de los Estados miembros; y armonización progresiva de las reglamentaciones vigentes en el terreno social.

reinstalación y capacitación de los trabajadores; el segundo es el Banco Europeo de Inversiones, con un capital inicial de mil millones de dólares para ayudar a financiar modernizaciones o nuevas actividades de interés general para la Comunidad, tales como el desarrollo regional y la creación de infraestructura económica en las zonas atrasadas. Por último, se encuentra la ayuda especial ofrecida a las antiguas colonias de los países miembros de la comunidad, especialmente África, el Tratado establece la gradual creación de una zona de libre comercio entre la Comunidad y sus colonias y ex colonias"²².

Se estableció que la Comunidad Económica Europea debería conformarse en tres etapas con una duración de cuatro años cada una, en la primera se rebajaría un 30%, en la segunda 30% y el resto en la tercera, al final se lograría la supresión de todos los derechos de aduana entre los estados miembros. El plazo no fue agotado y en 1968, un año y medio antes de la fecha establecida, las últimas barreras aduaneras desaparecieron. Para lograr avanzar de una etapa hacia la otra se necesitaba que el Consejo aprobara por unanimidad que se habían cumplido en lo fundamental los objetivos de la etapa precedente²³.

En el proceso de construcción de la unión aduanera, no sólo era necesaria la eliminación de las restricciones comerciales, también se tenía que establecer un arancel externo común, el cual habría de situarse en torno a los seis países miembros. Cuando se creó la Comunidad existían fuertes diferencias entre los respectivos aranceles exteriores, Italia y Francia tenían aranceles muy elevados, Alemania y el Benelux mantenían aranceles más bajos; finalmente el arancel externo común se fijó en la media aritmética de los derechos aplicados en los cuatro territorios aduaneros de la comunidad²⁴.

La meta de un mercado común para el tránsito libre de personas, servicios y capitales dentro de relaciones económicas internas aún era muy ambicioso, en el

²¹ Nieto Solís, Antonio.- Fundamentos y políticas de la Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 97

²² Larraz, José.- Por los Estados Unidos de Europa.- Madrid.- Editorial Aguilar.- 1985.- pg. 51

²³ Cfr.- Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 87

²⁴ Idem.

transcurso del tiempo se fue tomando realmente conciencia de las dificultades que esto traería.

En lo institucional, la Comunidad Económica Europea, al igual que la Comunidad Europea de la Energía Atómica, fue provista de una Asamblea, un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia, el Tratado de Roma les concedió facultades legislativas mucho más amplias que en el caso de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Las decisiones serían tomadas por unanimidad a propuesta de la Comisión y después de escuchar a la asamblea del Consejo. En el Tratado de Roma a diferencia del Tratado de París, disminuyeron las ambiciones supranacionales de los autores, expresadas sobre todo en las competencias otorgadas a la Comisión, al tiempo que se amplió considerablemente el alcance político de las nuevas Comunidades²⁵.

En 1957 se estableció que los órganos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y los de la Comunidad Europea de la Energía Atómica deberían fusionarse, esto ocurrió diez años después, desde entonces se habla de la Comunidad Europea. En 1967 entró en vigor el Tratado de Fusión de los Ejecutivos a través del cual comenzó el proceso de unificación de las tres comunidades y pasó a denominarse Comunidad Europea. La Comunidad era ante todo el mercado común a partir de 1968 la Comunidad concluyó su unión aduanera, en julio se completó el desarme arancelario entre los países miembros y se estableció el Arancel Externo Común, hecho que permitió a la Comunidad actuar ante el exterior como un bloque relativamente compacto.

En el escenario europeo, a principios de la década de los sesenta otro espacio de integración comenzaba a consolidarse: la European Free Trade Association o Asociación Europea de Libre Comercio.

²⁵ Este método comunitario siempre ha distinguido a la Comunidad Europea de las organizaciones internacionales tradicionales.

El Reino Unido, en su intención de mantener una situación especial en Europa permaneció al margen de la propuesta de Unión Aduanera establecida en el Tratado de Roma, la cual finalmente quedó limitada a los seis países miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

La oposición ante tal tipo de integración, derivó del criterio del gobierno británico, el cual establecía que el tipo de integración de la Comunidad Económica Europea no era combinable con la orientación mundial de su país y con las relaciones con la Commonwealth²⁶ en particular. El Reino Unido confiaba todavía en sus propias fuerzas económicas y políticas, y en el marco de la Organización Europea de Cooperación Económica perseguía una política de rebaja general de aranceles que propiciara una zona de libre comercio de todos los Estados miembros, por lo tanto, consideraba que la Comunidad Económica Europea no unía Europa sino que la dividía, por otro lado, no quería renunciar a las relaciones especiales con Estados Unidos; la cooperación bilateral entre ambos tenía un grado superior a la posible con el resto de los países europeos y terminó menospreciando la seriedad y el dinamismo de la Comunidad Económica Europea.

Las negociaciones para establecer una gran zona de libre comercio en el marco de la Organización Europea de Cooperación Económica fracasaron, y es así como el 20 de noviembre de 1959 el Reino Unido, Noruega, Austria, Portugal, Suecia y Suiza decidieron formar la Asociación Europea de Libre Comercio; la llamada Convención de Estocolmo entró en vigor el 3 de mayo de 1960. En 1961 se asoció Finlandia y en 1970 Islandia. Sus objetivos principales eran: expansión de la actividad económica, pleno empleo, aumento de la productividad, aprovechamiento racional de las ayudas, estabilidad financiera, mejora del nivel de vida, condiciones justas de competencia para el comercio entre los países miembros, evitar las diferencias respecto al abastecimiento de materias primas,

²⁶ La Commonwealth fue creada formalmente en la Conferencia de Ottawa, en 1932, y se configura por una serie de preferencias bilaterales entre el Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, India, Pakistán, y todos los territorios que antiguamente estaban dentro del imperio británico.

contribuir a un desarrollo armónico, expandir el comercio mundial, y eliminar progresivamente sus restricciones²⁷.

“El Tratado establecía la eliminación gradual de los aranceles de importación, hasta lograr su desaparición en 1970. A diferencia de lo estipulado en el Tratado de Roma sólo se creó un órgano de integración, el Consejo, en el cual cada Estado miembro contaba con un voto, en algunos casos se requería de unanimidad y en otros de mayoría, no existía una instancia judicial independiente como el Tribunal de Justicia creado en la Comunidad Económica Europea. El Tratado de la Asociación Europea de Libre Comercio no exigía ninguna renuncia a la soberanía a favor de instituciones supranacionales y sólo transmitió competencias mínimas a un organismo intergubernamental”²⁸.

La historia de la Asociación Europea de Libre Comercio se caracterizó por el paulatino abandono de sus miembros para incorporarse al proyecto más sólido y atractivo que representaba la Comunidad Económica Europea.

2.5 La Unión Monetaria

El Tratado de la Comunidad Económica Europea se insertó en un sistema monetario internacional establecido en los convenios de Bretton Woods²⁹. Para lograr la coordinación económica de la política monetaria se formaron un Comité Monetario Consultivo y un Comité permanente de los Bancos Centrales, a pesar de esto no se logró una colaboración real en política monetaria, durante los años sesenta las acciones en materia monetaria correspondieron a intereses nacionales y no comunitarios. Entre 1958 y 1968 permanecieron relativamente estables los tipos de cambio, el aumento de los precios y la diferencia entre las tasas de

²⁷ Artículo 2 del Tratado constitutivo de la European Free Trade Association.

²⁸ Ahijado, Manuel y Navascué, Miguel.- Uniones Monetarias en Europa.- Madrid.- Ed. Pirámide.- 1999.-pg. 27

²⁹ En este contexto el 27 de diciembre de 1945 entra en vigor el Acuerdo de Bretton Woods, por el que se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual tenía como objetivos principales: una estrecha cooperación en política monetaria, tipos de cambio estables, transacciones multilaterales, convertibilidad total y apoyo mutuo en los problemas de balanzas de pagos, además de esto lo que realmente se logró fue el afianzamiento de la posición hegemónica de Estados Unidos y del dólar como moneda de referencia. Para lograr la liberalización

inflación de los países de la Comunidad Económica Europea y los demás países europeos y Estados Unidos fueron moderados. Realmente no existieron desequilibrios fundamentales en la economía exterior.

El proyecto de unión económica y monetaria, al igual que, en general, los intentos emprendidos desde 1960 hacia una mayor coordinación de las políticas económicas y monetarias fracasaron en parte debido al colapso mundial que representó la caída del sistema Bretton Woods, así como por la crisis económica siguiente, pero sobre todo por problemas comunitarios, es decir, la falta de una idea de política económica común, las distintas concepciones relativas a la construcción institucional y las disparidades reales existentes entre los países miembros.

“Los primeros años de funcionamiento de la Comunidad Económica Europea coincidieron con una fase positiva del ciclo económico; la Comunidad comenzó sus actividades bilaterales y multilaterales y ante el escenario favorable la Comisión planteó varias propuestas, como adelantar desde 1970 a 1965 el final del período transitorio, ya que la unión aduanera estaba avanzando a un ritmo más acelerado que el esperado, por lo tanto, su conclusión ocurrió antes de iniciar la década de los setenta. Por otro lado, propuso adoptar las decisiones por mayoría cualificada y no por unanimidad, este cambio estaba previsto para cuando se concluyera el período transitorio de los doce años, en este caso no hubo éxito debido a la constante oposición de Francia, que buscaba seguir controlando el presupuesto de la Comunidad y la política agrícola”³⁰.

A finales de la década de los sesenta el escenario se había transformado, las tasas de inflación y de desempleo crecían a ritmos distintos, y se volvieron particularmente delicadas desde el punto de vista político y económico. La Comisión se dedicaba a impulsar la realización del mercado común y a organizar

mundial del comercio mundial se firmó el General Agreement on Tariffs and Trade, el cual a partir de 1948 se encargó de organizar las conversaciones al respecto.

³⁰ Foreman-Peck, James.- Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1950.- Madrid.- Prentice Hall.-1998.- pg. 42

el proceso de coordinación política (igualación de los sistemas fiscales y supresión de ventajas fiscales desiguales, armonización del derecho de sociedades y patentes, coordinación de las políticas regionales, de transporte, de investigación y de tecnología, así como establecer las competencias propias de la Comisión).

Todos estos esfuerzos no tuvieron éxito, el proceso de integración entró en una etapa de estancamiento, la Comunidad experimentó una crisis política e institucional en el momento en el que se había logrado el gran objetivo de la unión aduanera.

Con el objetivo de dar un nuevo dinamismo, los jefes de Estado y de gobierno reunidos en la Haya, Países Bajos, encargaron en diciembre de 1969 la elaboración de un plan para la realización de la Unión Económica y Monetaria. El Primer Ministro de Luxemburgo, Pierre Werner elaboró en 1970 el denominado Plan Werner, en el cual se manifestó que sin una efectiva armonización de las políticas económicas sólo se podrían esperar crecientes tensiones dentro del aún problemático mercado común. Para evitarlo en el Plan se especificaron los principales elementos de la posible unión monetaria, entre ellos la total e irreversible unión de las monedas de la comunidad³¹.

El Consejo aprobó el Plan Werner el 9 de febrero de 1971, en él se preveían tres etapas para un plazo de diez años. La primera etapa duraría tres años y alcanzaría una coordinación más intensa de la política económica y monetaria así como la armonización de los impuestos más importantes, especialmente el impuesto al valor agregado. En la segunda etapa, los bancos centrales deberían de intentar mantener las variaciones en los tipos cambio entre las monedas de los países miembros dentro de una banda más estrecha que la relativa al dólar. Finalmente se crearía un fondo europeo para la colaboración en política monetaria. Ante las condiciones poco favorables en el exterior, sobre todo en

³¹ Cfr.- Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 102

cuestión monetaria de principios de los setenta y la crisis económica siguiente, el Plan Werner sucumbió³².

La crisis tocó a Europa a mediados de los setenta; los retos de la CE se presentaron en condiciones de nuevas formas de producción, nuevas tecnologías, nuevas necesidades, nuevas condiciones de competencia interna y externa cada vez más dura. Todas las dificultades internas tuvieron lugar en el contexto de una crisis internacional que sacudía a todo el mundo capitalista. Los precios del petróleo se multiplicaron en 1974, esto motivó el incremento de los niveles de inflación y problemas en las balanzas de pagos.

Europa experimentó no sólo una crisis de los precios del petróleo, sino una crisis coyuntural y estructural, una crisis monetaria y de balanza de pagos, una crisis del sistema económico mundial. Las tendencias se reorientaron hacia una actitud proteccionista y desintegradora, algunos países como el Reino Unido regresaron a la política liberal, lo que originó el reforzamiento del mercado, las privatizaciones y desregulaciones que permitieran, a su vez, avanzar hacia un cambio estructural.

El 13 de marzo de 1979 se estableció el Sistema Monetario Europeo producto de la propuesta franco-alemana, del cual sólo Gran Bretaña quedó al margen. Se trataba de un nuevo intento de establecer entre divisas de la Comunidad Europea un sistema de tipos de cambio fijos, pero ajustables periódicamente. La preocupación en torno al funcionamiento adecuado del mercado común se mezcló con el deseo de preservar los precios agrícolas comunes³³. La estabilidad del tipo de cambio debía basarse en la convergencia creciente entre economías nacionales. El Sistema Monetario Europeo era considerado un instrumento importante en la lucha contra la inflación y su creación significó aceptar implícitamente las prioridades de la política alemana por parte del resto de los gobiernos.

³² Cfr.- Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 102

De igual forma el Sistema Monetario Europeo se presentó como un mecanismo defensivo ante la inestabilidad del dólar, ya que en el corto plazo no se visualizaba una reforma seria del sistema monetario internacional, y por lo tanto no había perspectivas de volver a una cierta estabilidad en los tipos de cambio. La integración monetaria europea, fue vista como un medio de reforzar económica y políticamente Europa.

En la política social prevaleció el principio de subsidiariedad³⁴, hacia mediados de los ochenta se reformó el Fondo Social Europeo, con el propósito de garantizar la igualdad de derechos de ambos sexos, mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en su lugar de trabajo, programas de acción, recomendaciones, etc., pero ante el escenario de la crisis en realidad no se cumplió el objetivo de crear una política social y laboral propia de la Comunidad.

La primera ampliación de la Comunidad sumada a la creación del Sistema Monetario Europeo durante la primera mitad de la década de los setenta significó una profundización el proceso de integración, a pesar de esto la crisis externa trajo consigo una influencia negativa en distintos campos, sobre todo en el político y en el institucional. Se incrementó el proceso de pérdida de solidaridad.

Las decisiones económicas y políticas se orientaron hacia los intereses nacionales, las opiniones comunitarias perdieron cada vez más relevancia. La débil estructura institucional no permitió afianzar el proceso de integración, la Comisión a partir de los sesenta perdió influencia, el Consejo de Ministros, quien finalmente tomaba las decisiones, se orientó con mayor frecuencia hacia los intereses nacionales.

³³ Cfr.- Foreman-Peck, James.- Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1950.-Op. Cit.- pg. 57

³⁴ Principio que establece que la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas y de los objetivos asignados por el Tratado. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. En Tratado de la Unión Europea, Art. 3B

La crisis presupuestaria y financiera se agravó; los fondos propios de la Comunidad acordados en 1970, provenían de reservas primas, cuotas suplementarias, de las cuotas arancelarias de la aduana común, de pagos aportados por los países miembros y de una participación del 1% del impuesto al valor agregado. Estos fondos ya no eran suficientes. La comunidad tenía que buscar nuevas fuentes de financiamiento³⁵.

La Comunidad pasaba de una crisis a otra, durante la década de los setenta abundaron los informes de reformas y programas de revitalización y reactivación del proceso de integración, sin embargo, en los ochenta se hablaba de una etapa de "euroesclerosis", término utilizado para definir el difícil momento por el cual atravesaba la Comunidad Europea, durante el cual predominó la ausencia de propuestas y acciones comunes. La Comunidad no pudo resolver los problemas internos ni dar respuestas conjuntas a las urgentes cuestiones globales.

2.6 Acta Única Europea

Los años ochenta significaron el regreso a la normalidad en la evolución económica. Después de la difícil etapa de crisis y estancamiento por la cual atravesó la Comunidad Europea, a partir de 1984 comenzó a presentarse un panorama más alentador.

Estados Unidos y Japón tuvieron un fuerte auge en sus respectivas economías a partir de 1984, el cual impactó positivamente a Europa, la fase de recuperación de la economía mundial tuvo efectos favorables en la integración del mercado y facilitó nuevos pasos en la política de integración. A finales de los ochenta la Comunidad Europea atravesaba por una importante etapa de recuperación, la política financiera de los Estados europeos se volvió expansiva, pero a principios de los noventa el efecto positivo comenzó a debilitarse ya que la revalorización de

³⁵ Cfr.- Foreman-Peck, James.- Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1950.-Op. Cit.- pg. 99

las monedas pertenecientes al Sistema Monetario Europeo frente al dólar y al yen provocaron que la industria europea perdiera competitividad³⁶.

En 1989 Jacques Delors presidió un comité encargado de elaborar un informe sobre la Unión Monetaria. El informe fue aprobado por el Consejo ese mismo año; en él se establecían tres etapas para llegar a la moneda única, se marcaban criterios macroeconómicos de selección y se proponía la estructura institucional necesaria para alcanzar dicho objetivo.

A finales de los ochenta la transformación del mundo fue dramática y especialmente en Europa. Con el colapso del llamado socialismo real desapareció la competencia entre sistemas. El 9 de noviembre de 1989 la caída del Muro de Berlín simboliza y marca el final de una era, comienza la reunificación alemana, comienza la reunificación de Europa. El cambio sacudió a todo el continente, en 1991 desapareció la Unión Soviética y con ello la Guerra Fría llegó a su fin, en Europa del Este los cambios sucesivos llevaron a la caída de las viejas estructuras políticas, económicas y sociales.

La economía europea se tuvo que enfrentar al proceso de asimilación de la República Democrática Alemana. Algunos líderes europeos como Margaret Thatcher y Francois Mitterrand propusieron a través de recomendaciones directas al gobierno alemán, retrasar la reunificación, sin embargo en marzo de 1990 hubo elecciones en toda Alemania, Helmut Kohl resultó vencedor y con ello la certeza de acelerar el proceso de reunificación alemán que ya había iniciado; el 1 de julio de ese mismo año se emprendió la unión monetaria.

Características también del período fueron el incremento en la interconexión sectorial y regional, así como la internacionalización de los mercados. Los años ochenta estuvieron marcados por el regreso a los postulados liberales, se dio un cambio de política económica en casi todo el mundo, pero con mayor fuerza en Gran Bretaña, el concepto de Thatcherismo representaba un principio que

³⁶ Cfr.- Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 322.

pretendía mejorar las condiciones de producción de las empresas a través de la desregulación y la privatización³⁷.

El Estado debería ser recortado y limitado, las libres fuerzas del mercado tendrían que actuar sin restricciones, el papel del Estado del bienestar tendría que ser eliminado; de esta forma el capitalismo recuperaría la dinámica de los cincuenta y los sesenta. Pasaron a primer plano los objetivos de estabilidad de precios y de consolidación presupuestaria. En cuanto al proceso de integración en Europa, el regreso del liberalismo y el consenso a él asociado sobre los objetivos y los instrumentos de las políticas económica y monetaria facilitaron la integración de los mercados y la política.

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta las tendencias desintegradoras habían sido superadas, en la Comunidad Europea se incrementaron los recursos propios, se ajustó temporalmente la aportación financiera británica, y terminaron las negociaciones para la adhesión de España y Portugal en 1985.

En 1985 el Consejo Europeo decidió aprovechar el vigor retomado en el proceso de integración y convocó a una conferencia con el propósito de procurar progresos concretos en el camino hacia la Unión Europea.

Así, en 1986 se firmó el Acta Única Europea, documento en el que confluyeron las propuestas para lograr el desarrollo político y económico de la Unión, entró en vigor el 1 de julio de 1987. A través del Acta Única Europea se iniciaba el camino hacia la transformación del Tratado de la Comunidad Económica Europea; uno de los principales temas abordados por el Acta Única fue el mecanismo de votación por unanimidad, el artículo 100 del Acta Única Europea establecía que el Consejo podía decidir por mayoría cualificada; también se incluyeron una serie de nuevas

³⁷ Cfr.- Foreman-Peck, James.- Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1950.-Op. Cit.- pg. 91

políticas y acciones comunes como la cohesión económica y social, el medio ambiente, la investigación y el desarrollo tecnológico³⁸.

El proyecto de mercado común contenido en el Acta Única Europea no establecía nuevas metas, simplemente reafirmaba las ya formuladas en el Tratado de la Comunidad Económica Europea. El contexto en el cual se suscribió el Acta Única presentaba mejores condiciones para su realización, se estableció el 31 de diciembre de 1992 para la realización de su principal objetivo: la construcción del mercado único.

La verdadera importancia del Acta Única Europea se concentró en su fuerza jurídica y en el impulso económico y político que dio al proyecto del mercado común, "el Acta supuso un considerable paso adelante en la perspectiva de una comunidad más cohesionada"³⁹.

2.7 Del Tratado de Maastrich al Tratado de Niza

En la segunda mitad de los años ochenta continuaron las conferencias intergubernamentales destinadas a reforzar el proceso de Unión. El 12 de junio de 1990 se convocó a una conferencia sobre la Unión Económica y Monetaria, en ella se acordó preparar otra conferencia para revisar y reformar los Tratados de París y de Roma. El 15 de diciembre de 1990 inició la Conferencia sobre la Unión Política, en ella se estableció como objetivo el reforzamiento de la legitimidad democrática de la Comunidad, para hacer más eficientes las instituciones, asegurar la cohesión económica y monetaria, y definir la política exterior común.

El 10 de diciembre de 1991 en Maastricht fue aprobado el Tratado sobre la Unión Europea o Tratado de Maastricht, el cual modificó y completó el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El Tratado quedó formado por

³⁸ Quedaron excluidas las decisiones sobre impuestos, libertad de residencia y los derechos de los trabajadores.

³⁹ Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 134

varias partes: el Tratado sobre la Unión Europea, 17 Protocolos y 22 Aclaraciones⁴⁰.

Los acuerdos del Tratado sobre la Unión Europea pretendían reforzar los cimientos de la Europa de los próximos años al plantear que la Unión debería lograr los siguientes objetivos⁴¹:

- ❖ Promover un progreso económico y social balanceado y sustentable, en particular, mediante la creación de un área sin fronteras internas, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que finalmente incluya una moneda única.
- ❖ Reafirmar su identidad en el escenario internacional, en particular a través de la aplicación de una política exterior y de seguridad común y el diseño de una política de defensa comunitaria.
- ❖ Consolidar la protección de los derechos y las obligaciones de los nacionales de sus estados miembros, por medio de la introducción de una ciudadanía de la Unión.
- ❖ Desarrollar una cooperación estrecha en cuestiones de justicia y seguridad nacional.
- ❖ Mantener intacto y construir sobre la base del *acquis communautaire* con el objeto de considerar en qué extensión es necesario revisar las políticas y las formas de cooperación que se hayan introducido para asegurar la eficacia de los mecanismos y de las instituciones de la Comunidad.

También se acordó la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) con un Banco Central Europeo, el cual estaba previsto, podría formar una política monetaria autónoma y sin intervención de los gobiernos de cada Estado.

⁴⁰ Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.- versión PDF disponible en <http://www.europa.eu.int/eurlex/treaties/index.html>.- 1991.

⁴¹ Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.- versión PDF disponible en <http://www.europa.eu.int/eurlex/treaties/index.html>.- 1991.

El Tratado de Maastricht retomó y amplió el capítulo relativo a la política social, (Título VII). Todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido, acordaron un convenio especial que fue integrado como Protocolo al Tratado, en el cual se detallaban los objetivos sociopolíticos que debería perseguir la Comunidad, desde la mejora de las condiciones laborales y la protección a los trabajadores, hasta la forma de contribuir a las decisiones a través del diálogo social.

En cuanto a la construcción institucional el Tratado sobre la Unión Europea estableció que los campos de la política al ser tratados por los órganos conjuntos serían ampliados, además se ampliaron las competencias de la Comisión y del Parlamento, fueron aprobados procedimientos más complejos para la formación de voluntades y toma de decisiones, el Tratado reflejaba claramente el principio de integración supranacional ya que transfería competencias de las políticas económica y monetaria a instituciones comunitarias ya existentes o nuevas.

En el Tratado sobre la Unión Europea quedó incorporada la Política Exterior y de Seguridad Común en el Título V, artículos J1-J11. Se creó el Comité Político formado por representantes de los quince Estados y tenía como objetivo seguir de cerca la evolución de las cuestiones internacionales para realizar y supervisar la ejecución de las políticas acordadas⁴².

Las normas del mercado común y de la unión económica y monetaria forman el primer pilar de la Unión Europea, y tienen una marcada tendencia integradora ya que a través de ellas se busca regular los aspectos esenciales de la economía europea a partir de otorgar poderes a las instituciones comunes. Los otros dos pilares, referentes a la Política Exterior y de Seguridad Común y a las disposiciones sobre asuntos de justicia interior, están basados en los principios de cooperación intergubernamental y no transfieren capacidad de decisión a las instituciones de la Comunidad.

⁴² Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Unión Europea.- versión PDF disponible en <http://www.europa.eu.int/eurlex/treaties/index.html>.- 1991.

La entrada en vigor del Tratado requería la ratificación por parte de los distintos parlamentos nacionales y en algunos casos, la celebración de referendos. El 2 de junio de 1992 el referéndum realizado en Dinamarca arrojó un resultado negativo, la situación de incertidumbre provocó una crisis ya que el no del referéndum danés dio causa a las dudas sobre la contundencia de dicha voluntad, sin embargo ante tal escenario en mayo de ese mismo año se realizó un segundo referéndum y esta vez el resultado fue favorable, así el Tratado de Maastricht mostró la voluntad para lograr las aspiraciones de mayor unidad. Finalmente el 1 de noviembre de 1993 y tras la ratificación de los doce países miembros de la Comunidad el TUE entró en vigor⁴³.

Si bien es cierto que el Tratado sobre la Unión Europea significaba un avance en el proceso de integración, habían quedado temas importantes al margen de las negociaciones, en el propio Tratado se reconocía la necesidad de realizar conferencias posteriores en las cuales se tratarían asuntos pendientes, en Maastricht se puso el acento en la integración económica, sin embargo, el propio proceso de integración fue mostrando que los asuntos políticos y sociales necesitaban solucionarse.

2.7.1 Tratado de Ámsterdam

El 16 y 17 de junio de 1997 en la reunión del Consejo Europeo celebrada en la ciudad de Ámsterdam se aprobó el tratado que modifica el Tratado sobre la Unión Europea y fue firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros.

Como documento jurídico, el Tratado de Ámsterdam tiene como objetivo modificar ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (París y Roma) y de algunos actos

⁴³ Cfr.- Nieto Solís, José Antonio.- Fundamentos y políticas de la Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 115

relacionados con los mismos. No sustituye a los tratados anteriores, sino que se les añade.

Las negociaciones para la consecución de este Tratado continuaron basándose en las negociaciones entre los gobiernos y los estados, sin que hubiera ni participación popular, ni información suficiente y transparente. El papel del Parlamento Europeo, único órgano comunitario elegido por el pueblo, no ha sido suficientemente potenciado. El texto del tratado era bastante complejo -consta de tres partes, un anexo y trece protocolos-, y no es fácilmente inteligible ni para los ciudadanos, ni, incluso, para los agentes jurídicos, económicos y políticos que deben intervenir siguiendo sus normas.

Pese a todas esas insuficiencias, el Tratado de Ámsterdam supuso un avance en el camino hacia la unidad europea. Los avances se presentaron sobre todo en cuatro grandes asuntos⁴⁴:

Libertad, seguridad y justicia.- El Tratado afirma que la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho. Estos principios son comunes a todos los estados miembros. En este sentido, posteriormente en 1998, el Consejo Europeo reunido en Colonia, acordó que la Unión Europea debería redactar y aprobar una Carta de Derechos Fundamentales. Esta Carta lograría hacer comunes los principios generales expresados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, aprobado en 1950 en el marco del Consejo de Europa.

El artículo 6.2. del tratado afirma lo siguiente:

."La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones

⁴⁴ Cfr.- Larraz, José.- Por los Estados Unidos de Europa.- Madrid.- Editorial Aguilar.- 1985.-pg. 143

constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario⁴⁵.

En lo referente a los derechos sociales, la gran novedad fue que el Reino Unido, tras la llegada al poder del laborista Anthony Blair, se adhirió al Acuerdo Social que iba anexo al Tratado de Maastricht. Este protocolo fue incluido en el Tratado de Amsterdam y, por él, los Estados miembros se comprometieron a respetar los derechos recogidos en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales, aprobada en 1989, conocida normalmente como Carta Social. Así, la Unión Europea tendrá en adelante la posibilidad de actuar en los ámbitos de salud y seguridad de los trabajadores, las condiciones de trabajo, la integración de las personas excluidas en el mercado laboral o en la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Asimismo se regulan los pasos y medidas que puede adoptar la Unión cuando un Estado miembro viole los derechos fundamentales. La política de sanciones adoptada por la Unión Europea contra Austria en febrero del 2000 por el acceso al gobierno de miembros del partido ultraderechista de Jörg Haider, muestra esta actitud general de defensa de los derechos fundamentales y de prevención contra posturas que atenten contra estos derechos⁴⁶.

Se estableció el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades como una de las directrices básicas de la política de la Unión Europea. El Consejo se comprometió a adoptar todo tipo de medidas contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. También se refuerza el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.

Como la libre circulación de personas hace necesario crear sistemas de información a escala europea, se reforzaron las garantías de protección de datos personales.

⁴⁵ Tratado de Amsterdam. Boletín de la Comisión Europea, 1997.

⁴⁶ Cfr.- Larraz, José.- Por los Estados Unidos de Europa.- Op. Cit.- pg 78

La Unión se comprometió a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia común. Todo lo referido a la libre circulación de las personas, control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil pasó a formar parte del pilar comunitario en un proceso gradual de varios años.

Un importante avance fue el que cuatro grandes países europeos, España, Italia, Alemania y Francia, acordaron el 28 de julio del 2000 la eliminación de la obligación de obtener un permiso de residencia a los ciudadanos de la Unión Europea. La medida se aplicaría a todos los nacionales comunitarios aunque no hubiera reciprocidad.

La cooperación policial y judicial en materia penal (racismo y xenofobia, terrorismo, tráfico de drogas y armas, trata de seres humanos y delitos contra los niños, corrupción y fraude) siguen incluidos en el tercer pilar de Justicia y Asuntos de Interior, y por tanto son materia de cooperación intergubernamental. Se fijan diversos objetivos como facilitar la colaboración entre las autoridades judiciales, facilitar la extradición entre Estados miembros, y fomentar la colaboración policial. Así, se establece un programa gradual de fomento de las actividades de la Europol (Oficina Europea de Policía).

La Unión y el ciudadano.- Además de desarrollar el concepto de ciudadanía europea, el Tratado contempló diversas medidas que pretenden poner al ciudadano común en el centro de las preocupaciones de la Unión; se introdujeron medidas que fomentan la intervención comunitaria en la lucha contra el desempleo, el respeto del medio ambiente y la protección de los consumidores. Se garantiza el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los documentos de las instituciones de la Unión Europea y a comunicarse con ella en cualquiera de las

doce lenguas oficiales de la Unión (español, portugués, francés, italiano, inglés, irlandés, holandés, alemán, danés, sueco, finlandés y griego)⁴⁷.

Política exterior común.- La dramática ruptura de Yugoslavia y la vuelta de la guerra al continente demostró la urgente necesidad de que la Unión estuviera en condiciones de actuar y prevenir, y no solamente reaccionar ante los acontecimientos exteriores. La crisis yugoslava puso, de nuevo, en evidencia la debilidad de los Estados europeos cuando reaccionan de manera dispersa ante una crisis internacional.

El principal problema de la política exterior y de seguridad común puesta en marcha por el Tratado de Maastricht, es la evidente desproporción que hay entre los objetivos ambiciosos y los escasos medios con los que cuenta la Unión para llevarlos a cabo.

La principal novedad que introdujo el Tratado de Ámsterdam fue la creación de la figura del Alto Representante para la política exterior y de seguridad común, que también tiene el cargo de Secretario General del Consejo de la Unión Europea, el cual está encargado de asistir al Consejo en las cuestiones que correspondan a la política exterior y de seguridad común y de contribuir a la formulación de una política exterior comunitaria. Su principal función es la de personificar en un cargo concreto la aún naciente política exterior y de seguridad de la Unión. Javier Solana, antiguo ministro español y ex-secretario general de la Organización del Atlántico Norte, fue en 1999 el primer europeo designado para este puesto.

En el terreno de la defensa el tratado simplemente plantea, como objetivos a largo plazo, la adopción de una política de defensa común y la futura integración de la Unión Europea Occidental en la Unión Europea⁴⁸.

⁴⁷ Tratado de Ámsterdam.- Boletín de la Comisión Europea.- 1997

⁴⁸ La creación del denominado Euroejército en 1992 fue el primer paso hacia una política de defensa común.

La reforma de las instituciones comunitarias.- En la perspectiva de la aún pendiente reforma institucional, totalmente necesaria ante la ampliación de la UE a los países de Europa central y oriental, el tratado de Ámsterdam logró ampliar las competencias del Parlamento europeo, introdujo algunas reformas en el funcionamiento de la Comisión y el Consejo de la UE y ha reforzó las funciones del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.

Un hecho clave es que se abrió la posibilidad de la denominada cooperación reforzada entre algunos Estados miembros⁴⁹. Es decir, la posibilidad de que un grupo de países que quieran ir más lejos de lo previsto en los Tratados en la integración en diversos aspectos, puedan hacerlo en el marco de la Unión Europea. Se trata en definitiva de que el ritmo de la integración no lo marquen los países más reacios, y que aquellos Estados deseosos de ceder más competencias a la Unión puedan avanzar más rápido en el camino de la unidad. Es decir, se habla de la Europa a la carta, Europa de distintas velocidades, o la Europa de geometría variable.

La insuficiencia de las reformas institucionales acordadas hizo que en el mismo tratado se presentara la convocatoria a una nueva Conferencia intergubernamental, con el objeto de llevar a cabo una revisión general de las instituciones de la Comunidad, antes de que la Unión llegara a tener más de veinte miembros.

2.7.2 El Tratado de Niza.

Los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 se celebró el Consejo Europeo de Niza, por primera vez asistieron representantes de los países que habían firmado Tratados de adhesión con la Unión Europea, además de los 15 jefes de Estado de los países miembros.

La Conferencia Intergubernamental de los países miembros de la Unión tenía como principal desafío poner las bases de una Unión ampliada hacia el Este. A los doce países del Este y el Mediterráneo que ya habían iniciado negociaciones (Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia, en un primer grupo, Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y Eslovaquia, en un segundo grupo), había que añadir a Turquía. La candidatura de este país euroasiático y musulmán fue oficialmente admitida en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, aunque las negociaciones se pospusieron hasta que el gobierno de Ankara no cumpliera los criterios políticos de acceso en todo lo referido a la protección de minorías y respeto de los derechos humanos.

El arduo debate que tuvo lugar en la cumbre de Niza entre los representantes de los países miembros el interés nacional se impuso y faltó una visión realmente europea que superara las ambiciones concretas de cada nación. No obstante, tras muchos negociar, se mantuvo la tradición de la Unión y finalmente se llegó un acuerdo.

A continuación se presentan los principales acuerdos recogidos en el Tratado de Niza, por el que el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunas otras normas de la Unión han sido reformados⁵⁰:

La discusión entre países grandes y pequeños, por el reparto de votos en el Consejo fue el elemento que ocasionó más tensiones en la cumbre. Finalmente, se acordó una nueva ponderación de votos para los países actualmente miembros y para los futuros socios. Esta nueva distribución entrará en vigor a partir del 1 de enero del 2005 en el caso de los miembros actuales y para los nuevos países cuando ingresen en la Unión. El nuevo sistema otorga 29 votos a los cuatro grandes, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Se mantiene la paridad entre Francia y Alemania pese al desequilibrio demográfico entre ambos países. España

⁴⁹ Cfr.- Larraz, José.- Por los Estados Unidos de Europa.- Op. Cit.- pg. 80

⁵⁰ Tratado de Niza.- Comisión Europea.- 2000.

obtuvo 27 votos, igual que Polonia. Los demás países obtienen votos progresivamente menores hasta alcanzar los 3 votos que obtuvo Malta⁵¹.

Se establece un sistema complicado de mayorías y minorías que permite tres vías distintas para bloquear cualquier decisión del Consejo:

A partir de mayo de 2004 como resultado de la ampliación hacia el Este, la Unión esta constituida por 25 miembros, por lo que el total de votos en el Consejo es de 345. Se fijó el umbral de la mayoría cualificada en 255 y se estableció una minoría de bloqueo en 88 votos⁵², esto significa que tres países grandes y uno pequeño podrían siempre bloquear cualquier decisión. Nunca se podrá aprobar una propuesta por mayoría cualificada cuando exista una mayoría simple de Estados que se oponga.

Por último, se establece lo que se ha denominado cláusula de verificación demográfica, lo cual significa que para conseguir una mayoría se necesita que los Estados que apoyen la propuesta reúnan, al menos, el 62% del total de la población de la Unión. Esta es la compleja fórmula hallada para dar mayor peso a Alemania, el país más poblado de la Unión con 82 millones de habitantes. El gobierno de Berlín, con el apoyo de otros dos países grandes, podrá bloquear cualquier decisión.

El Parlamento Europeo se constituye actualmente de 732 escaños, como resultado de la última ampliación. Alemania cuenta con 99 diputados, 72 los otros grandes, y España y Polonia tienen 50. Los escaños en el Parlamento han servido para compensar las disparidades en el reparto de votos en el Consejo⁵³.

En el 2005, los países que actualmente tienen dos comisarios (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) tendrán uno. Ahora que la Unión cuenta con 25 miembros, se tiene que decidir por unanimidad el número definitivo de comisarios,

⁵¹ Tratado de Niza.- Comisión Europea.- 2000

⁵² Idem

⁵³ Boletín de la Comisión Europea.- 2001

por lo que se diseñó un sistema de rotación igualitaria, de manera que la composición de la Comisión refleje de forma satisfactoria el peso demográfico de los miembros y las diversas zonas geográficas europeas. Se reforzaron los poderes del Presidente de la Comisión, que, en adelante, sería designado por mayoría cualificada, no por unanimidad como anteriormente, y cuyo nombramiento deberá ser sometido a la aprobación del Parlamento Europeo.

Se incrementó el número de temas, unos cuarenta, esencialmente de carácter técnico, en los que las decisiones se toman por mayoría cualificada.

Sin embargo, en aspectos sensibles para diversos países se mantiene el derecho de veto. Es el caso de los asuntos sociales y de cohesión para España, los asuntos fiscales para el Reino Unido, el tema de asilo e inmigración en el caso alemán, o las cuestiones de libertad comercial en el terreno cultural y audiovisual para Francia.

Se establecieron límites a la posibilidad de que algunos países decidan ir más rápido en asuntos relacionados con la integración, ya que al menos deben ser 8 países miembros los que opten por iniciar una cooperación reforzada.

El 26 de febrero del 2001, los líderes europeos, reunidos de nuevo en la capital de la Costa Azul, procedieron a la firma del Tratado de Niza.

El presidente francés, Jacques Chirac, y presidente en ejercicio de la Unión Europea durante ese semestre, afirmó que el tratado había sido suficiente y realista y abría el paso a la incorporación de nuevos países.

“El alejamiento existente entre la dinámica institucional hacia una mayor unidad europea y la opinión pública se puso de nuevo de manifiesto, pese a la campaña en favor de todos los partidos políticos importantes, los irlandeses rechazaron en referéndum ratificar el Tratado de Niza en junio del 2001. Con una escasa participación electoral, el 53.87% de los irlandeses rechazaron el Tratado de

Niza⁵⁴. El resultado de este referéndum abrió interrogantes sobre el proceso de ampliación, aunque el gobierno de Dublín se apresuró a prometer una renegociación y un segundo referéndum que podría abrir paso a cláusulas excepcionales para Irlanda.

La complejidad de las negociaciones y la sensibilidad de los temas abordados provocaron que la negociación se extendiera más que ninguna otra anteriormente, lo que estaba en juego era el futuro de la Unión Europea.

El 14 de diciembre de 2001 el Consejo Europeo de Laeken adopta una declaración sobre el futuro de la Unión Europea, la declaración de convoca a una Convención sobre el futuro de Europa.

“La Convención Europea, bajo la presidencia de Valéry Giscard d’Estaing, empezó sus trabajos a principios del 2002. Estaba compuesta por los representantes de gobiernos y parlamentos estatales de todos los países miembros, así como por las instituciones comunitarias (en total, 105 miembros y 28 países). En esta reunión denominada como el Consejo de Laeken se otorgó un mandato muy amplio, junto con una larga lista de cuestiones relativas al futuro de la Unión; y esta vez los quince jefes de Estado se atrevieron a poner en la mesa de negociaciones temas políticos difíciles”⁵⁵.

A los miembros de la Convención se les pidió analizar la conveniencia de una Constitución europea propiamente dicha, sobre la elección directa del presidente de la Comisión y sobre una verdadera política exterior común, entre otras cosas. La Convención pretendía introducir un elemento de democracia, así como generar un debate más completo sobre el futuro de la Unión. Durante el año 2003 se completaron los trabajos de la Convención, aunque el proceso posterior del documento resultante se desarrollaría durante el 2004.

⁵⁴ Tsoukalis, Loukas.- ¿Qué Europa queremos?.- Editorial Paidós.- Barcelona.- 2003.- pg. 124

⁵⁵ Idem.

El 1 de enero de 2002 tuvo lugar uno de los acontecimientos trascendentales en el proceso de integración. Doce países de la Unión introdujeron definitivamente el euro como única moneda de curso legal. Al adoptar los doce países el euro en sustitución de sus monedas nacionales han transferido a la Unión Europea una buena parte de su soberanía. El dinero está en el centro de la soberanía nacional, la moneda siempre ha sido percibida como símbolo fundamental de cualquier nación, mientras que la política monetaria es lo más importante que le ha ocurrido a Europa desde la caída del muro de Berlín y su significado económico y político quizá es el más trascendente en los 50 años de historia de la integración.

La Unión Económica y Monetaria tiene una historia larga y complicada, muchos la menospreciaron considerándola irreal, si bien es cierto que la integración de mercado siempre ha demostrado ser más fácil que la integración política e institucional, la Unión Económica y Monetaria constituye el mejor ejemplo de una integración económica que lleva a la integración política.

El 20 de marzo de 2003 el Consejo Europeo aprobó la adhesión de Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. El 1 de mayo de 2004 la ampliación se concretó, la Europa de los quince recibió a los diez nuevos miembros, lo cual significó nuevos retos para la Unión.

2.8 Las Ampliaciones

El Tratado de Roma de acuerdo con el artículo 237 reconoce a cualquier Estado europeo la posibilidad de solicitar el ingreso como miembro de pleno derecho, la admisión la decide el Consejo⁵⁶. La Comisión lleva todas las negociaciones de admisión, pero no tiene participación formal en la decisión final, el Consejo no está obligado a decidir a propuesta de la Comisión.

⁵⁶ A partir de Acta Unica Europea se necesita dictamen conforme del Parlamento Europeo, antes de 1987 no intervenía.

Respecto a la participación de los parlamentos nacionales, tienen que aprobar o rechazar globalmente los acuerdos de admisión. En 1964 el acceso a las Comunidades se puntualizó con el llamado Informe Birkelbach, el cual abarcaba tres aspectos fundamentales: el político, en cual se establecía que los Estados cuyos gobiernos carecen de legitimación democrática, y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno, no pueden ser admitidos en la comunidad; el económico, en el cual se resaltó la necesidad de adherirse simultáneamente a las tres comunidades, a la Comunidad del Carbón y del Acero, a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, poniendo el énfasis en la armonización de las políticas económicas; finalmente el aspecto institucional, en este punto se consideró necesario que los nuevos países miembros aceptaran la posibilidad de que el Consejo, la Comisión y el Parlamento caminaran hacia soluciones más comunitarias.⁵⁷

Entre 1961 y 1962 Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido presentaron su solicitud de ingreso a la Comunidad, sin embargo la primera solicitud realizada por el Reino Unido fracasó ante la oposición del presidente francés De Gaulle, quien temía que la Comunidad resultara afectada por el ingreso británico. La posición pro norteamericana de los ingleses siempre ocasionó serias dudas a Francia sobre las intenciones de adhesión a la comunidad. De Gaulle opinaba que la Comunidad no podía hacer una excepción a sus reglas admitiendo a un país que no había experimentado una transformación política suficiente, y que no había mostrado una actitud constructiva ante la Comunidad Económica Europea. En Gran Bretaña el partido laborista y los grupos de derecha conservadores fueron los principales opositores a la propuesta, al igual que el gobierno británico no estaban dispuestos a permitir ninguna pérdida de soberanía y plantearon una colaboración más bien limitada en el plano intergubernamental⁵⁸.

En mayo de 1967 se presentó la segunda solicitud de ingreso, la crisis de la libra manifestó la débil posición económica y política del Reino Unido en el plano

⁵⁷ Informe Birkelbach, en Boletín de la Agencia Europea.- noviembre.- 1962.- pg. 12-32

⁵⁸ Cfr.- Tsoukalis, Loukas.- ¿Qué Europa queremos?.- Op. Cit.- pg. 164

internacional, por lo tanto, los que en un principio se oponían su ingreso consideraban que era el momento de sumarse a la Comunidad.

Francia, quizá en el entendido de mantener un equilibrio de poderes y evitar una Comunidad dominada por Alemania y tras la dimisión de De Gaulle abandonó su actitud de rechazo. El Reino Unido podría servir de contrapeso a la hegemonía a la economía alemana. Las negociaciones concluyeron en 1972, el 1 de enero de 1973 ingresaron a la Comunidad el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Noruega que había negociado también su ingreso fue aceptada, pero en referéndum su población rechazó la iniciativa.

2.8.1 Ingreso de Grecia a la Comunidad Europea

El primer país en firmar un Tratado de Asociación con la Comunidad Europea fue Grecia en el año de 1961, el acercamiento quedó suspendido entre 1967 y 1974, debido al sistema dictatorial que prevalecía en este país. La propuesta griega de adhesión se presentó en junio de 1975, un año más tarde fue aceptada por el Consejo de Ministros y se abrieron oficialmente las negociaciones, el Tratado se firmó en 1979 y el 1 de enero de 1981 Grecia se convirtió en el décimo miembro de la Comunidad.

2.8.2 La Tercera Ampliación, el caso de España y Portugal

Después de la revolución de abril de 1974 y con el proceso de reinstauración de un gobierno democrático Portugal puso de manifiesto su intención de ingresar a la Comunidad, oficialmente la solicitud fue presentada al Consejo de Ministros en 1977, y un año más tarde fue aprobada. La Comunidad Europea dio ciertas concesiones a Portugal, sobre todo en términos de algunos productos industriales para proteger su proceso de industrialización. Finalmente 1 de enero de 1986 concluyó el proceso de adhesión y Portugal se convirtió en miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea.

España tuvo su primer acercamiento con la Comunidad Económica Europea en 1962, la respuesta del Consejo no fue muy alentadora y los esfuerzos persistieron por parte del gobierno español. Así, en octubre de 1970 se logró la firma del Acuerdo Preferencial España/ Comunidad Económica Europea, a través del cual se buscaba la eliminación progresiva de los obstáculos en lo esencial de los intercambios entre España y la Comunidad.

El 27 de julio de 1977 España presentó ante el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea su solicitud de adhesión. Tras un largo proceso de negociación el 29 de marzo de 1985 quedaron concluidas las negociaciones, y el 12 de mayo se firmó el Tratado de Adhesión. La entrada en vigor quedó fijada para el 1 de enero de 1986⁵⁹.

La Comunidad Europea había dejado claro siempre que el ingreso sería posible cuando se hubiera impuesto un orden democrático en el caso de Grecia, España y Portugal, la ampliación hacia el sur fue ante todo una decisión política de la Comunidad, con ella se buscaba consolidar los sistemas políticos de las nacientes democracias, de estabilizar el espacio mediterráneo en las políticas de desarrollo socioeconómico. Estos objetivos democráticos y de estabilidad coincidía por competo con los del Tratado de Roma, que marcaba la democracia y el afianzamiento de la paz como objetivos.

Los motivos para que Grecia, España y Portugal solicitaran su ingreso a la Comunidad Europea eran similares: consolidación de la recién lograda democracia, fomento del desarrollo económico en general y de la transformación estructural o modernización de la economía en particular.

Quizá la más importante consecuencia de la ampliación fue la revisión del concepto de integración en lo político y en lo económico, ya que a pesar de todos los problemas se mantuvo al final el principio de integración de la Comunidad Europea, sus miembros optaron por seguir avanzando en el proceso de

⁵⁹ Cfr.- Larraz, José.- Por los Estados Unidos de Europa.- Op. Cit.- pg. 145

integración de Europa, consideraron que el modelo de integración con elementos supranacionales debería ejercer una fuerza de atracción sobre otros países, y en la práctica así fue⁶⁰.

2.8.3 La Cuarta Ampliación

En febrero de 1993 iniciaron las negociaciones para la cuarta ampliación de la Unión Europea, la cual resultó un poco menos complicada, al existir el antecedente de que los países candidatos Austria, Finlandia, Noruega y Suecia formaban parte del Espacio Económico Europeo. La negociación de los Tratados de Adhesión fue aprobada por el Consejo el 24 de junio de 1994. A partir de ese momento comenzaron los procesos de ratificación parlamentaria en los cuatro países candidatos y en los doce miembros de la Unión, así como los respectivos referendos.

“El 1 de enero de 1995 Austria Finlandia y Suecia se incorporaron definitivamente a la Unión Europea, Noruega una vez más quedó fuera, el saldo negativo del referéndum realizado a su población determinó ésta situación”⁶¹.

2.8.4 Ampliación hacia el Este.

En el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 se tomó la decisión de admitir a diez nuevos miembros⁶². La Unión Europea de veinticinco se convirtió en realidad el 1 de mayo de 2004. Los nuevos miembros son Polonia, República Checa y Eslovaquia, países de Europa Central y núcleo de esta ampliación; Estonia, Letonia y Lituania las tres repúblicas que hasta 1990 pertenecían a la Unión Soviética; Eslovenia, la única de las antiguas repúblicas de la ex Yugoslavia; y las islas mediterráneas de Chipre y Malta.

⁶⁰ Cfr.- Tsoukalis, Loukas.- ¿Qué Europa queremos?.- Op. Cit.- pg. 167

⁶¹ Tamames, Ramón.- Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 353

⁶² En el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 se establecieron los criterios de admisión para el proceso de adhesión, los cuales comprendían: Instituciones estables y democráticas, imperio de la ley y protección de los derechos humanos y los derechos de las minorías; una economía de mercado en funcionamiento con la capacidad para afrontar presiones competitivas; y capacidad de adoptar el acervo de la Unión, incluida la UEM y la unión política. Una vez cumplidos el candidato puede empezar las negociaciones de adhesión.

Rumania y Bulgaria se quedaron en la puerta de entrada, debido al lento proceso de reformas internas, sin embargo esperan cumplir con los criterios de adhesión para 2007. Turquía es el único candidato que no ha iniciado todavía las negociaciones de adhesión con la Unión Europea, pero este país es un caso totalmente aparte, debido a la particularidad de su situación.

El efecto de atracción que ejerció la Unión Europea de los quince puede explicarse a través de las ventajas que encuentran los países candidatos con su ingreso, como la consolidación de la seguridad y la democracia, el acceso a mercados europeos, la financiación privada y pública, el incremento de su poder de negociación y presencia en el escenario mundial al presentarse como miembros del bloque regional por excelencia.

La Unión Europea de veinticinco miembros presenta condiciones divergentes no vistas antes, incluso en la ampliación hacia el sur. Los nuevos integrantes se caracterizan por una experiencia democrática reciente y no muy amplia, además de que muestran una actitud mucho menos entusiasta con respecto a la integración europea debido a los costos de la adhesión, es decir, medidas impopulares en el nivel estatal.

“En cuanto a los beneficios otorgados por la entrada de 10 nuevos Estados a la Unión Europea, la Comisión señaló que seguramente esta ampliación significa, en primer lugar y ante todo una inversión en democracia, seguridad y prosperidad a todo el continente europeo”⁶³.

El apoyo popular de un lado y de otro no ha sido muy fuerte, ambas partes consideran los riesgos de esta ambiciosa ampliación y se teme que la Unión Europea de 25 pueda convertirse en un asunto difícil de manejar, por lo menos en los primeros años, debido no sólo a la cantidad sino a la diversidad de cuestiones por resolver.

⁶³ Tsoukalis, Loukas.- ¿Qué Europa queremos?.- Op. Cit.- pg. 170

CAPÍTULO III

3.1 Instituciones de la Unión Europea

Dentro del marco institucional y jurídico de la Unión Europea existe un complejo entramado que nace con el Tratado de París de 1951 y aún no ha terminado de formarse; su más reciente capítulo es el Tratado de Niza, del que deriva otra red de acuerdos y compromisos, de derechos y obligaciones, cuyos primeros escauceos se vivieron en la reunión del Consejo Europeo de junio de 2001 en Gotemburgo.

Los Estados miembros aceptaron delegar una parte de su soberanía en instituciones independientes que representan a su vez los intereses comunitarios, los nacionales y los de los ciudadanos. Estas instituciones son:

La Comisión Europea.

El Consejo Europeo.

El Consejo de Ministros.

El Parlamento Europeo.

El Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Cuentas.

3.1.1 La Comisión Europea.

La Comisión Europea constituye, sin duda alguna el núcleo central del funcionamiento de las comunidades Europeas. Tiene asignada la misión de velar por el cumplimiento del Derecho Comunitario, gestionar el día a día de los asuntos comunitarios, proponer cuantas medidas crea oportunas para el funcionamiento de la comunidad y negociar los acuerdos externos⁶⁴.

⁶⁴ Cfr.-Molina del Pozo Carlos y Ortúzar Andechaga Luis.- Tratado de la Unión Europea.- texto refundido y anotado del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.- Editorial Comares.- Granada.- 1994.- pg. 3

La Comisión estaba integrada por 20, miembros llamados Comisarios, los cuales son elegidos de común acuerdo por los países miembros, para que ejerzan funciones, por mandato de cinco años. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Niza, los cinco países con mayor población (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido) proponían a dos connacionales entre los Comisarios; los diez Comisarios restantes provenían de los otros diez países integrantes de la Unión, a partir de la ampliación del 1 de mayo de 2004, corresponde a cada Estado miembro tener un Comisario.

Uno de ellos ejerce la presidencia de la Comisión, a través de un proceso de elección entre los gobiernos de los Estados, previa consulta con el Parlamento Europeo; cuenta con dos vicepresidentes, los cuales también son electos de entre los 20 Comisarios y con 17 Comisarios responsables de cada una de las áreas en que la Comunidad ha dividido su tarea⁶⁵:

- ❖ Industria
- ❖ Política Social.
- ❖ Competencia.
- ❖ Asuntos Exteriores.
- ❖ Asuntos Institucionales.
- ❖ Política de desarrollo.
- ❖ Medio Ambiente.
- ❖ Pesca y Ayuda Humanitaria.
- ❖ Investigación y Educación.
- ❖ Justicia.
- ❖ Agricultura.
- ❖ Transporte.
- ❖ Presupuestos.
- ❖ Mercado Único.
- ❖ Turismo y Energía.

⁶⁵Cfr.- Iglesias Cabrero, Manuel.- Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo.- Editorial Colex.-1995.- pg 42.

- ❖ Asuntos Monetarios.
- ❖ Ayuda Regional.

No obstante que los 20 Comisarios son propuestos por los países miembros, una vez nombrados y en ejercicio de sus funciones, dejan de representar a su país de origen, pasan a ser funcionarios profesionales de ámbito supranacional, como también lo son los cerca de 21,000 técnicos, empleados e intérpretes que trabajan en la sede comunitaria ubicada en Bruselas.

La Comisión tiene capacidad de iniciativa legislativa, poder de ejecución normativa y poder decisorio autónomo. Funciona como un órgano colegiado en el que las decisiones se toman por consenso, con el fin de garantizar la independencia de los Comisarios. El Parlamento Europeo es el único órgano competente para ejercer un voto de censura que puede llevar, como ya ha ocurrido, a la renuncia o dimisión de la Comisión en pleno, por mayoría de dos tercios, cuando los temas requieran de votación plenaria.

3.1.2 El Consejo Europeo

Reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y al Presidente de la Comisión Europea, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. Se reúnen al menos dos veces por año, y es presidido por quien en ese momento ejerza la Presidencia del Consejo.

El Consejo regula la vida política y el desarrollo de la Unión Europea, y es acogido por y en el país que ejerce la Presidencia del Consejo.

3.1.3 El Consejo de Ministros o Consejo Europeo.

El Consejo es la única institución comunitaria en la que están claramente presentes los intereses de los países miembros. Es el verdadero órgano legislativo

de la Comunidad, pues sobre él recae la aprobación de cuanta propuesta de actuación legislativa eleve la Comisión, desarrolla una labor importante en la coordinación de las políticas económicas de los países miembros así como funciones de representación.

El Consejo está formado por los ministros de los gobiernos de los países miembros, por lo que, su composición varía en función del asunto a discutir. La convocatoria de las reuniones recae sobre el ministro del país que ejerza en el momento la presidencia de turno, es importante señalar que el Consejo ha celebrado reuniones formalmente desde 1975.

"El Consejo debe reunirse con carácter general, según lo estipulado, dos veces al año, lo que coincide con el final de cada semestre de la presidencia en turno de la Comisión Europea, aunque también puede celebrar reuniones extraordinarias, normalmente sobre temas monográficos"⁶⁶.

Al estar compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, sus reuniones se reservan para definir las grandes líneas de acción de la comunidad o para adoptar aquellas decisiones que han quedado paralizadas en fases previas al proceso legislativo.

Es importante resaltar que el Consejo siempre actúa sobre la base de las propuestas de la Comisión y confía la preparación de sus deliberaciones al Comité de Representantes Permanentes, que se apoya a su vez en numerosos grupos de trabajo, algunos de los cuales son permanentes. La Comisión está representada en todas las reuniones del Comité de Representantes Permanentes.

El protocolo para nombrar a los Estados en cualquier convocatoria o decisión, y a efectos de disposición de las banderas, es siempre el del orden alfabético de sus nombres en la respectiva lengua oficial.

⁶⁶ Nieto Solís, Antonio.- Fundamentos y políticas de la Unión Europea.- Op. Cit.- pg. 156

En ocasión de la ampliación de 12 a 15 miembros, se acordó el orden de rotación para ocupar la presidencia semestral del Consejo, asimismo sobre un total de 87 votos, la mayoría simple se lograba con 44, y la cualificada, con 62, cuando trataba sobre propuesta de la Comisión; necesitándose, además en los restantes supuestos la postura positiva de 10 Estados

Antes de la última ampliación cada país contaba con un número determinado de votos: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido cuentan con diez cada uno; España con ocho; Holanda, Bélgica, Grecia y Portugal con cinco cada uno; Suecia y Austria con cuatro cada uno; Dinamarca, Finlandia e Irlanda con tres cada uno y Luxemburgo con dos.

La importancia de estas precisiones radica en, que la cantidad de las decisiones que deben adoptarse por mayoría cualificada, el poder de votación de cada país, así como su capacidad para bloquear cualquier decisión o de prefigurar mayorías mecánicas se modificaron como resultado de la ampliación al Este en mayo de 2004.

3.1.4 El Parlamento Europeo.

El origen del Parlamento Europeo se remonta a 1950. Cuando Robert Schuman expuso su plan para crear una Alta Autoridad que constituyese el órgano rector de lo que había de ser la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, recibió numerosas críticas, formuladas sobre la base de que, la creación de una Alta Autoridad, equivaldría a engendrar una autoridad europea independiente de los gobiernos nacionales, sin responsabilidad directa ante ningún órgano parlamentario. Estas críticas ocasionaron que, en el curso de las negociaciones de las que surgió la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Jean Monnet propusiera el establecimiento de una asamblea parlamentaria común, que estuviese integrada por representantes de los parlamentos nacionales y que ejerciese un control democrático sobre la Alta Autoridad.

Al principio el Parlamento se integraba por 146 diputados electos por los parlamentos nacionales. A partir de junio de 1979, cada cinco años, se elige a los miembros por sufragio universal directo, conforme a las prácticas electorales de cada país, en un marco regional (Italia, Reino Unido y Bélgica en particular), nacional (Francia, España, Austria, Dinamarca Luxemburgo, Suecia, Irlanda, Portugal) o mixto (Alemania). Sin embargo algunas normas democráticas comunes tales como; derecho de voto a los 18 años, igualdad de género, voto secreto, entre otros se aplican en todos los países.

En determinados Estados, como Bélgica, Luxemburgo y Grecia, votar es obligatorio. A partir del Tratado de Maastricht cualquier ciudadano de un país miembro de la Unión Europea que resida en otro Estado puede votar o ser elegido, en las elecciones europeas, en su lugar de residencia.

Hasta antes de la última ampliación a veinticinco miembros, el Parlamento estaba compuesto por 626 diputados conforme a lo consignado en el artículo 190 del Tratado de Amsterdam, equivalente al artículo 138 del de Maastricht, con la ampliación el número aumentó a 732.

En el recinto parlamentario ubicado en Estrasburgo, los eurodiputados no están colocados por delegaciones nacionales, sin en función del grupo o partido político al que pertenecen. En la actualidad el Parlamento Europeo está formado por siete grupos políticos, así como por algunos diputados independientes. Los grupos representan a más de cien partidos políticos nacionales.

El Parlamento Europeo es la única institución comunitaria que se reúne y delibera en público. Sus debates, dictámenes y resoluciones se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El Tratado de la Unión Europea asigna al Parlamento tres tipos de competencias:

Competencias legislativas: Son las que se refieren básicamente a la denominada codecisión, la cual constituye el procedimiento legislativo normal. Este procedimiento sitúa al Parlamento Europeo y al consejo en situación de igualdad y desemboca en la adopción de textos comunes por parte de ambas instituciones. El poder de codecisión se aplica en diversos ámbitos, tales como: la libertad de circulación de los trabajadores, el establecimiento del mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, la protección de los consumidores, la educación, la cultura y la salud.

Competencias presupuestarias: Son las que permiten al Parlamento exponer sus prioridades políticas, cada año en el mes de diciembre, el Parlamento adopta el presupuesto de la Unión, que entra en vigor tras la firma del Presidente del Parlamento, quien así dota a la Unión de los recursos financieros que necesita para el año siguiente.

El Parlamento tiene la última palabra sobre los fondos empleados a favor de las regiones, siempre que sea necesario el Parlamento define el aumento de la dotación de estos fondos, dentro de los límites máximos decididos conjuntamente con el Consejo y la Comisión.

En caso de que el Parlamento y el Consejo no lleguen a un acuerdo sobre el importe de los gastos tras la lectura del proyecto de presupuesto, entre los meses de mayo y diciembre, el Parlamento puede rechazar globalmente el presupuesto. Por último es importante señalar que sólo la firma del Presidente del Parlamento otorga el carácter ejecutorio al presupuesto.

Competencias de control del Ejecutivo: En esta esfera, el Parlamento dispone de medios para ejercer un control político sobre las actividades de la Unión Europea. Por mayoría de dos tercios puede aprobar una moción de censura contra la Comisión, aunque normalmente este control se ejerce por medios menos drásticos, por lo general el parlamento vota por mayoría absoluta de sus miembros, aunque buena parte de los temas se tramitan en las distintas comisiones permanentes establecidas y no requieren una votación plenaria.

Por otro lado el Parlamento tiene el derecho de ratificar o rechazar los acuerdos internacionales, así como la posibilidad de orientar y apoyar programas de desarrollo y cooperación de la Unión Europea con la casi totalidad de los países en desarrollo del mundo.

El Parlamento goza de pleno reconocimiento internacional, lo que implica que los ciudadanos europeos puedan dirigirse en cualquier momento a los diputados europeos, ya sea individualmente o en grupo, dichos ciudadanos pueden ejercer su derecho con carácter más formal y dirigir al Parlamento solicitudes o quejas sobre temas que sean competencia de la Unión Europea.

Y en caso de conflicto, el Parlamento designa al Defensor del Pueblo encargado de examinar los litigios que podrían surgir entre los ciudadanos y las administraciones de las instituciones de la Unión Europea.

3.1.5 El Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, es el órgano jurisdiccional de la Unión Europea encargado de velar por la aplicación del Derecho comunitario. Su principal papel en la construcción europea ha sido precisamente el de reforzar el sistema legal comunitario, a través del respeto en la interpretación y aplicación del denominado derecho comunitario, lo que, por tanto evita, en palabras de su presidente, el español Rodríguez Iglesias "... que cada miembro pueda, mediante una interpretación restrictiva, diluir el alcance de las obligaciones que ha asumido en virtud de los Tratados"⁶⁷.

Para facilitar el buen funcionamiento del Tribunal de Justicia, desde 1989, el Tribunal de Primera Instancia se encarga fundamentalmente de los juicios contenciosos derivados de la política comercial, los relativos a los derechos de propiedad intelectual y de aquellos que afectan a los funcionarios comunitarios.

Después de la ampliación de quince a veinticinco Estados en 2004, el Tribunal quedó integrado por veinticinco jueces (uno por cada país miembro), y por quince fiscales o abogados generales; los cuales son designados por seis años, de común acuerdo entre los Estados miembros.

El Tribunal tiene las misiones siguientes:

- ❖ Anular a petición de una institución comunitaria, de un Estado miembro o de un particular directamente interesado, los actos de la Comisión, del consejo de Ministros o de los gobiernos, las disposiciones que estime son incompatibles con los tratados.
- ❖ Pronunciarse, a petición de un Tribunal nacional, sobre la interpretación o la validez del Derecho comunitario. Cada vez que un proceso pone de manifiesto una dificultad al respecto, las jurisdicciones nacionales pueden solicitar una decisión prejudicial al Tribunal, y deben hacerlo obligatoriamente cuando no existe otra instancia de apelación en el Estado de que se trate.

“Este sistema, cuyas ventajas demuestra ampliamente el gran número de cuestiones prejudiciales formuladas desde la creación del Tribunal”⁶⁸, garantiza una interpretación uniforme y una aplicación homogénea del Derecho comunitario en el conjunto de la Comunidad.

Así el Tribunal en ejercicio de su control, resuelve cuestiones de naturaleza constitucional o de gran importancia económica, lo que garantiza la interpretación jurídica, además de la entera aplicación de su jurisprudencia, lo que contribuye al fortalecimiento de Europa.

⁶⁷ Tsoukalis, Loukas.- ¿Qué Europa queremos?.- Op. Cit.- pg. 124

3.1.6 El Tribunal de Cuentas.

El Tratado constitutivo de la Unión Europea confía al Tribunal de Cuentas la tarea de controlar la correcta ejecución del presupuesto de la Unión, con la doble perspectiva de mejorar sus resultados y de rendir cuentas al ciudadano europeo de la utilización de fondos públicos por las autoridades responsables de la gestión⁶⁹.

El Tribunal de Cuentas está compuesto por un colegio de veinticinco miembros procedentes de los actuales veinticinco Estados que conforman la Unión y a los que se nombra para períodos de seis años. Todos ellos deben ofrecer garantías de independencia y contar con calificaciones específicas en el ámbito del control externo de finanzas públicas. El colegio elige a su presidente para un mandato de tres años.

El Tribunal no dispone de un poder jurisdiccional propio. Cuando los auditores descubren fraudes o irregularidades, o bien indicios de fraudes, se transmite la información obtenida con la mayor rapidez posible a los órganos comunitarios competentes. La Comunidad y los Estados miembros son responsables de combatir el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique los intereses financieros comunitarios.

El Tribunal de Cuentas informa al ciudadano europeo sobre su actividad y los resultados obtenidos de forma objetiva. El Tribunal publica un informe anual relativo a la ejecución del presupuesto de la Unión del año anterior, una declaración de fiabilidad relativa a la fiabilidad de las cuentas, así como a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes del ejercicio presupuestario anterior.

⁶⁸ Cissal de Ugarte, Salomé y otros.- Tratado de la Unión Europea.- Editorial McGraw-Hill.- Madrid.-España.- 1993.- pg. 126

⁶⁹ Cfr.- Tsoukalis, Loukas.- ¿Qué Europa queremos?.- Op. Cit.- pg. 124

Se debe consultar al Tribunal obligatoriamente, para que se emita un dictamen, antes de la aprobación de algunos proyectos de legislación comunitaria de naturaleza financiera. En general estos informes y dictámenes se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, lo que permite una considerable mejora en los sistemas de gestión y control dentro de la Unión.

3.1.7 Órganos Auxiliares

3.1.7.1 El Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social tiene como misión que los distintos sectores de la vida económica y social, en particular los trabajadores y empresarios, agricultores, comerciantes, profesionales y directivos de pequeñas y medianas empresas estén representados institucionalmente en la Unión. Igualmente el Comité constituye un canal de expresión para los consumidores, defensores del medio ambiente y asociaciones ciudadanas.

Con la adhesión de diez nuevos miembros a la Unión Europea, el número de miembros denominados consejeros se incrementó de 222 a 317, procedentes de las organizaciones más representativas y designados por el Consejo, previa consulta, para un período de cuatro años.

El Comité, creado por los Tratados de Roma, debe ser consultado en determinados casos por el Consejo a propuesta de la Comisión. Asimismo emite dictámenes por propia iniciativa, los cuales resultan de suma utilidad para el Consejo y la Comisión debido a que éstos conocen así las modificaciones a que aspiran los grupos directamente afectados por una propuesta. Los dictámenes de iniciativa del Comité han tenido un gran alcance político.

3.1.7.2 El Comité de las Regiones

El Tratado de la Unión Europea creó el Comité de las Regiones como nuevo órgano consultivo. Originalmente estaba compuesto por 222 miembros que representan a las autoridades regionales y locales de los Estados miembros. En las modificaciones al *acquis communautaire* que implicó el Tratado de Niza, en preparación para la adhesión de 2004, se estableció un tope de 350 miembros⁷⁰. La distribución corresponde a la ponderación de los Estados; sus miembros son propuestos por los Estados al Consejo, el cual aprueba las nominaciones al cargo por un período de cuatro años.

Su consulta por parte del Consejo y la Comisión es obligatoria en algunos casos, en particular en los ámbitos de la educación, cultura, sanidad, telecomunicaciones y energía, la política de empleo y la legislación en materia social. Asimismo el Consejo lo consulta periódicamente sobre los más diversos proyectos de legislación.

3.1.7.3 El Banco Europeo de Inversiones

La Comunidad dispone del Banco Europeo de Inversiones como entidad financiera destinada al desarrollo equilibrado y estable, debe conceder préstamos y garantías en todos los sectores económicos, en particular para el desarrollo de las regiones más atrasadas, la modernización o reconversión de empresas o la creación de nuevos empleos, así como para proyectos que sean del interés común de varios Estados miembros.

3.1.7.4 El Banco Central Europeo

Se encuentra en el núcleo de la unión económica y monetaria, es responsable de la estabilidad de la moneda europea y controla la masa de dinero en circulación.

⁷⁰Cfr.- Artículo 263 del Tratado de la Unión Europea.- modificado en Niza.- firmado en Maastricht.- Países Bajos.- 1992

Diversas disposiciones garantizan la independencia del Banco Central, por lo que no puede aceptar en el ejercicio de sus competencias, tareas y obligaciones, instrucciones de órganos comunitarios, Gobiernos de los Estados miembros u otras instancias. Las instituciones de la Comunidad y los Gobiernos de los Estados miembros han de abstenerse de todo intento de influir en sus decisiones (artículo 108 del Tratado de la Unión Europea)⁷¹.

El Banco Central está formado por un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo. Al Consejo de Gobierno pertenecen los presidentes de los bancos centrales nacionales y los miembros del Comité Ejecutivo, este último compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro miembros. El Presidente y sus miembros son designados de común acuerdo por los Estados miembros por recomendación del Consejo de la Unión Europea, previa consulta al Parlamento Europeo, entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, su mandato es de ocho años. A fin de garantizar la independencia de los miembros del Comité Ejecutivo no se prevé la renovación de dicho mandato.

3.2. Derecho Comunitario.

La Unión Europea no es sólo una construcción en sus orígenes económica, va mas allá de una construcción jurídica, toda vez que persigue sus objetivos a través de un nuevo Derecho exclusivamente, llamado Derecho Comunitario, el cual se caracteriza por ser un Derecho autónomo, uniforme para todos los países miembros de la Unión, distinto del Derecho nacional, y sus disposiciones son en gran parte directamente aplicables en todos los Estados miembros.

El Derecho de la Unión Europea o Derecho Comunitario europeo, es el ordenamiento jurídico propio de la Unión. Para llegar a conformarse tal y como lo conocemos, el Derecho Comunitario posee cinco características fundamentales que lo presentan ante los ojos de los juristas como una nueva rama independiente, conformada o inspirada en la interacción de muchas otras.

⁷¹ Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea.- versión PDF en www.europa.eu.int/eur-

Ello así, es posible destacar estos principios que lo matizaran suficientemente para el logro de sus objetivos: autonomía, la primacía de sus normas, la aplicabilidad inmediata, su efecto directo y la responsabilidad de los Estados⁷².

“El Derecho surgido de las fuentes comunitarias, instrumento del interés común de los pueblos y de los Estados de la Comunidad, no es un Derecho extranjero o exterior. Es un Derecho propio de cada uno de los miembros, tanto como el nacional, con la calidad suplementaria de coronar la jerarquía de los textos normativos de cada uno de ellos, y esa naturaleza le dota de una fuerza específica de penetración en el orden jurídico interno de los Estados miembros”⁷³.

El principio de efecto directo no basta por sí sólo para asegurar la eficacia y plena aplicabilidad del Derecho Comunitario en cada uno de los Estados miembros, pues que así fuera se imputaría en defecto de una norma que regulara una situación determinada conforme al derecho interno de cualquiera de los Estados miembros. Lo que se consigue con el principio de primacía es que el Derecho Comunitario despliegue todo su poder expansivo hacia los ordenamientos jurídicos internos con tal fuerza que permite la aplicabilidad directa y vence incluso la resistencia que pudiera ofrecer una norma interna de signo contrario.

Es posible asimilar al Derecho Comunitario con el Derecho Internacional Convencional. Ello en virtud de que todo Estado, independientemente de sus preceptos constitucionales, como miembro de la Comunidad Internacional está obligado a respetar sus compromisos internacionales; pudiéndose corroborar que esa responsabilidad, más que haber sido justificada por la jurisdicción internacional en las Constituciones estatales, ha quedado garantizada a través del

[lex/es/treaties/index.html](#)

⁷² Cfr.- Deluca, Santiago.- Unión Europea y Mercosur.- Colección Estudios de Derecho Privado.- Editorial Rubinzal-Culzoni.- Argentina.- pgs. 21-24.

⁷³ Iglesias Cabrero Manuel.- Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo.- Op. Cit.- 64

principio *pacta sunt servanda*, codificado en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados⁷⁴.

El ordenamiento jurídico comunitario está formado por un conjunto de normas y principios que, con base en los tratados fundacionales, inspiran el desarrollo armonioso de la vida comunitaria europea, en relación constante con los distintos ordenamientos internos de los Estados miembros. Y, en este orden de cosas, también cabe afirmar que el Derecho de la hoy Unión Europea se nutre de un amplio elenco de fuentes, cuya diversa naturaleza y situación en el contexto de la jerarquía de las normas ha dado lugar a interpretaciones diferentes en la doctrina, respecto de sus recíprocas relaciones⁷⁵.

En el Derecho Comunitario no es posible encontrar un listado cerrado y acabado que nos permita rodearnos de todas y cada una de sus fuentes. Por el contrario, el régimen de estas fuentes resultará no sólo de los Tratados constitutivos, sino también de la práctica de las Instituciones y de los Estados miembros. Así los Tratados que dieron origen a la Unión Europea y los Tratados y actos conexos que los modifican, por su carácter articulador de la propia Unión Europea constituyen las fuentes de Derecho Comunitario.

Los Tratados constitutivos, a diferencia de los Tratados típicos del Derecho Internacional, se caracterizan por ir más allá de establecer un acuerdo entre Estados que los obligue a cumplir con sus obligaciones mutuas. A diferencia de los Tratados Internacionales ordinarios, los fundacionales de la Unión Europea contemplan no sólo a los Estados, sino también a sus pueblos, lo que supone la creación de un sistema capaz de generar nuevas normas con independencia de los Estados miembros.

Es decir, estos Tratados han generado un orden jurídico nuevo y diferente que regula los poderes, derechos y obligaciones de los sujetos a los que van dirigidos

⁷⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.- 1969.

en las materias por ellos acotadas. Complementariamente, proporcionan a estos sujetos los procedimientos necesarios para constatar y sancionar toda infracción de las normas comunitarias.

Los Estados, por medio de la autolimitación de ámbitos concretos de sus soberanías a través de los tratados a favor de la Comunidad, la han dotado de una serie de poderes análogos a los propios.

En el ejercicio de tales competencias, la Comunidad ha creado un ordenamiento jurídico nuevo e independiente del que ostentan los Estados miembros, el cual, a fin de reflejarse como un ordenamiento común y uniforme, para que conserve su unidad, es preciso que se garantice, una vez establecido, que no habrá de variar por la existencia o la adopción por parte de los Estados miembros de medidas internas.

En definitiva, el ordenamiento jurídico comunitario requerirá para conformarse como tal, que resulte imposible oponerle una norma interna de cualquier clase que sea, ya sea anterior o posterior a la entrada en vigor de los tratados.

La primacía es una condición existencial del Derecho Comunitario que surge de la propia naturaleza específica original del Derecho Comunitario, la cual se aplica en su integridad y frente a todas las normas nacionales, cualquiera que sea su rango y su materia, además de que se aplica no sólo en las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros y en las relaciones jurisdiccionales, sino también en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Las fuentes del Derecho comunitario tienen la característica común de constituir el Derecho comunitario escrito, pero al igual que cualquier ordenamiento jurídico el comunitario no puede estar constituido exclusivamente por normas escritas, ya

⁷⁵ Cfr.- Molina del Poza, Carlos.- Manual de Derecho de la Comunidad Europea.- 3ra edición.- Editorial Trivium.- Argentina.- 1997.- pg .452.

que cada ordenamiento presenta lagunas que deben llenarse con el Derecho no escrito.

Los principios generales del Derecho: Las fuentes no escritas del Derecho Comunitario son, fundamentalmente, los principios generales del Derecho. Se trata de normas que expresan las concepciones elementales del Derecho y la justicia a las que obedece todo ordenamiento jurídico⁷⁶. El Derecho Comunitario escrito que esencialmente sólo regula situaciones económicas y sociales, no puede cumplir más que parcialmente este cometido, por lo cual los principios generales del derecho representan una de las fuentes más importantes del Derecho Comunitario.

Entre estos principios generales del Derecho se encuentran, aparte de los principios básicos de independencia, aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario, la garantía de los derechos fundamentales, el principio de proporcionalidad, el principio de protección a la confidencialidad, el principio de audiencia judicial o el principio de responsabilidad de los Estados miembros por las violaciones del Derecho comunitario⁷⁷.

El Derecho consuetudinario: También forma parte del Derecho Comunitario no escrito. Se trata del Derecho derivado de la práctica y de la convicción jurídica, que completa o modifica al Derecho primario o derivado, su posible existencia esta reconocida, pero su desarrollo efectivo choca en el plano de la legislación comunitaria con límites estrictos.

Un primer límite se deriva de la existencia de un procedimiento especial para modificar los Tratados (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea)⁷⁸. Otro límite se deriva del hecho de que toda acción de una institución debe estar exclusivamente basada en los Tratados comunitarios y no en el comportamiento

⁷⁶Cfr.- Borchardt Klaus-Dieter.- El ABC del Derecho comunitario.- Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.- Comunidades Europeas.- 2000.- pgs 60-65.

⁷⁷ Idem.

efectivo de la institución y en la correspondiente voluntad de vinculación jurídica. De ello se desprende que el Derecho consuetudinario con rango de Derecho contractual nunca puede partir de las instituciones comunitarias, sino en todo caso de los Estados miembros en las estrictas condiciones antes descritas.⁷⁸

Así podemos concluir que la Unión Europea es una comunidad de Derecho, que dispone de un conjunto de normas legales que se encuentran al servicio de la integración, y que en esencia está compuesto por un Derecho primario y un Derecho derivado.

⁷⁸ Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea.- versión PDF en www.europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/index.html 1999.

⁷⁹ Cfr.- Borchardt Klaus-Dieter.- El ABC del Derecho comunitario.- Op. Cit.- pg. 74

CAPÍTULO IV

Proyecto de Constitución Europea

4.1 Contexto Histórico.

Se pueden mencionar dos antecedentes en la elaboración de una Constitución para la Unión Europea; el primero en 1984, llamado proyecto Spinelli⁸⁰ o Proyecto de la Unión Europea, y el segundo en 1994⁸¹. Mención especial merece la Carta de Derechos Fundamentales elaborada por una Convención y aprobada en Niza a finales de 2000.

El Proyecto Spinelli: El Parlamento Europeo constituyó en 1981 una Comisión Institucional para estudiar las modificaciones que habrían de introducirse a los Tratados, además se le encomendó la redacción de un Tratado que creara una Unión Europea. La Comisión Institucional redactó un proyecto de Tratado denominado "Tratado sobre la Unión Europea" que fue aprobado en 1984 por el Parlamento Europeo. Este Proyecto de Tratado adoptó el esquema de una Constitución⁸².

El Proyecto aprobado por el Parlamento no fue finalmente aprobado por las instancias correspondientes porque el Consejo Europeo celebrado en Milán en 1985 invocó el entonces artículo 236 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, el cual establece que las revisiones de los Tratados deben realizarse previa Conferencia Intergubernamental que ha de proponer los preceptos de los Tratados que deben de ser modificados. Consecuentemente, se convocó a una Conferencia Intergubernamental, se elaboró y aprobó el Acta Única Europea y entró en vigor el 1 de Julio de 1987.

⁸⁰ Proyecto de Tratado para la Fundación de la Unión Europea, aprobado por amplia mayoría del Parlamento el 14 de febrero de 1981, encargado al parlamentario Altiero Spinelli.

⁸¹ Cfr.- García de Enterría, Eduardo.- El proyecto de Constitución Europea.- Revista Española de Derecho Constitucional.- año 15.- núm. 45.- septiembre-diciembre de 1995.- pgs. 9-19

⁸² El Proyecto fue aprobado con 285 votos a favor, 35 en contra y 25 abstenciones y adoptó el esquema de una Constitución.

El Proyecto de 1994: En 1991 el Parlamento Europeo propuso por segunda vez elaborar un proyecto de Constitución; para ello encomendó a la Comisión Institucional que elaborara un proyecto de Constitución Europea a partir del Proyecto Spinelli de 1984. La Comisión Institucional concluyó la elaboración de este proyecto en septiembre de 1993 y el pleno lo aprobó el 10 de febrero de 1994⁸³. A diferencia del proyecto de 1984, en esta ocasión el Parlamento Europeo no propuso un proyecto definitivo, sino que tomó nota del proyecto y encomendó a la legislatura que sería electa en julio de ese año que continuara con aportaciones a ese trabajo.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Por dos razones la Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en diciembre de 2000 en Niza constituye un antecedente de gran relevancia para la Convención que redactó el Proyecto de Constitución; porque el procedimiento utilizado para su redacción se utilizaría después para redactar dicho proyecto y porque se consideraba como un futuro catálogo de derechos fundamentales a incluirse en la futura Constitución Europea⁸⁴.

El origen del sistema de Convención, que establece que el proyecto debería ser elaborado por un órgano compuesto por delegados de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea, así como de los miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, se encuentra en el Consejo Europeo celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 en Colonia, Alemania. Dicho Consejo previó la elaboración de un "Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión"⁸⁵.

El Consejo Europeo celebrado en octubre de 1999 decidió crear un órgano *ad hoc* encargado de presentar, antes de diciembre de 2000, un proyecto de Carta de

⁸³ Con 155 votos a favor, 87 en contra y 49 abstenciones.

⁸⁴ Cfr.- Martín y Pérez de Nanclares, José.- La Constitución de la UE: Reflexiones acerca del debate constitucional pendiente.- Unión política y coordinación económica.- Madrid.- 2002.- pgs. 37-57.

⁸⁵ Floridia, Giuseppe.- Una Constitución para Europa.- Directorio Público Comparado de Europa.- Torino.- Revista trimestral.- II-2002.- pgs 579-595

Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y fijó la composición del órgano encargado de elaborar dicho proyecto. Este órgano estuvo integrado por quince representantes personales de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea, un representante de la Comisión, dieciséis miembros del Parlamento Europeo y treinta miembros de los Parlamentos nacionales. Se invitó también a dar su opinión al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones, al Defensor del Pueblo, expertos y representantes de la sociedad civil de los Estados miembros y de los Estados candidatos a la integración en la Unión Europea.

“La Convención celebró su primera reunión el 17 de diciembre de 1999, y eligió como Presidente a Roman Herzog, antiguo Presidente de la República Federal Alemana y del Tribunal Constitucional alemán. El 26 de septiembre de 2000, los distintos grupos estimaron que podían aprobar el proyecto de Carta y el 2 de octubre del mismo año, el Presidente Herzog lo remitió al Consejo Europeo, el cual lo estudió en Biarritz los días 13 y 14 de octubre de 2000 y fue proclamada durante el Consejo Europeo de Niza a finales de 2000”⁸⁶.

La Carta consta de un Preámbulo y 54 artículos comprendidos en 7 capítulos estructurados en siete grandes rúbricas: Dignidad, Capítulo I; Libertades, Capítulo II; Igualdad, Capítulo III; Solidaridad, Capítulo IV; Ciudadanía, Capítulo V; Justicia, Capítulo VI y Disposiciones generales, Capítulo VII, referidas al ámbito de aplicación de la Carta el alcance de los derechos reconocidos y el nivel de protección de los mismos⁸⁷.

Antecedentes Políticos

Se atribuye a Joschka Fischer, Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, el origen más reciente de la discusión política para la expedición de una Constitución

⁸⁶ Carrillo Salcedo, José Antonio.- La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: Una cuestión pendiente.- Unión política y coordinación económica.- Madrid.- 2002.- pgs 83-100.

⁸⁷ Cfr.- Bitterlich, Joachim y Bock, Michael.- Reparto de competencias y Constitución Europea.- Unión política y coordinación económica.- Madrid.- 2002.- pg. 66-72

de la Unión Europea. Se menciona por una parte, su discurso ante el Parlamento Europeo el 12 de enero de 1999, en el que señalaba que después de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam el debate sobre la Constitución Europea se había intensificado, y que esta discusión podría proveer claridad y orientación a la todavía no clara concepción de un futuro común para Europa y su finalidad⁸⁸.

Por otra parte, también se hace referencia a su discurso del 12 de mayo de 1999, pronunciado en la Universidad de Humboldt, Alemania, en que veía la culminación del proceso de integración europea sobre la base de un reparto de soberanía entre Europa por una parte y los Estados nacionales por otra. De ello se deriva la necesidad de un acuerdo constitucional que fije las cuestiones que han resueltas por Europa y las que seguirán resolviendo los Estados nacionales.

En relación con esta discusión son también mencionadas las intervenciones de otros líderes europeos: el 6 de octubre de 2000 en Varsovia, el Primer Ministro británico Anthony Blair, expresó sus reservas en lo referente a un acuerdo constitucional europeo. Se pronunció por una declaración de principios sin efecto jurídico que debería contener los principios políticos de la delimitación de competencias⁸⁹.

Por otra parte, en su discurso el 19 de enero de 2001 en el Foro Internacional Bertelsmann 2001, el entonces Canciller alemán Gerhard Schroder reclamó una especie de "ley fundamental" para la Unión Europea. Junto a una simplificación y reordenación de los Tratados y una precisión de la división de poderes entre las instancias de Bruselas, advirtió que es necesaria una más exacta delimitación de las competencias entre Bruselas y los Estados miembros⁹⁰.

El Primer Ministro francés en ese momento, Lionel Jospin, hizo suyo en un discurso de 28 de mayo de 2001 el concepto de "federación de los Estados

⁸⁸ Cfr.- Bitterlich, Joachim y Bock, Michael.- Reparto de competencias y Constitución Europea.- Unión política y coordinación económica.- Madrid.- 2002.- pg. 66-72

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Versión Consolidada de la Convención Europea.- versión PDF en <http://european-convention.eu.int>

nacionales” y ha intentado tender puentes entre los planteamientos presentados abogando por una Constitución Europea⁹¹.

En el anexo I de las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken, Bélgica, en diciembre de 2001, se incluyó la denominada Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea⁹², en la que se estableció que Europa debía ser más democrática, transparente y eficaz, por lo que se formularon una serie de preguntas específicas con respecto a temas como: un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea; la simplificación de los instrumentos de la Unión Europea y el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos⁹³.

El Consejo, con objeto de garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la siguiente Conferencia Intergubernamental, decidió convocar a una Convención que reuniera a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. La Convención tendría el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

La Convención celebraría su sesión inaugural el 1 de marzo de 2002. En dicha ocasión nombraría a su "Praesidium" y definiría sus métodos de trabajo. Los trabajos concluirían un año después, con antelación suficiente para que el Presidente de la Convención pudiera presentar sus resultados al Consejo Europeo. En cuanto al método de trabajo, el Presidente prepararía el inicio de los trabajos de la Convención sacando las conclusiones del debate público. El "Praesidium" desempeñaría un papel impulsor y aportaría una primera base de trabajo para la Convención. La Convención se reuniría en Bruselas; sus debates y todos los documentos oficiales serían públicos. La Convención desarrollaría su

⁹¹ Versión Consolidada de la Convención Europea.- versión PDF en <http://european-convention.eu.int>

⁹² Idem.

⁹³ Idem.

actividad en las once lenguas de trabajo que constituían a la Unión en ese momento⁹⁴.

Tal y como fue previsto la Convención inició trabajos el 1 de marzo de 2002 y constituyó grupos de trabajo sobre los siguientes temas: Grupo I Subsidiariedad; Grupo II Carta de los Derechos Fundamentales; Grupo III Personalidad Jurídica de la Unión Europea; Grupo IV Parlamentos Nacionales; Grupo V Competencias Parlamentarias y Grupo VI Europa Social.

Ya el 28 de octubre de 2002 todos los grupos de trabajo habían presentado sus relaciones finales y se había definido con ello la base general del proyecto constitucional denominado "borrador preliminar del tratado constitucional"⁹⁵. La Convención concluyó sus trabajos con un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, del que presentaron las partes I y II al Consejo Europeo celebrado en Salónica, Grecia, el 20 de junio de 2003, y las partes restantes al Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003.

El Consejo Europeo de Salónica⁹⁶, decidió que el Proyecto constituía una buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental. Solicitó a la futura presidencia italiana, que, en la sesión de julio de ese año iniciara el procedimiento establecido en el artículo 48 del Tratado, a fin de que la Conferencia pudiera convocarse en octubre de 2003. La Conferencia debería completar sus trabajos y llegar a un acuerdo sobre el Tratado Constitucional lo antes posible, con antelación suficiente, para que los ciudadanos europeos pudieran tener conocimiento de él antes de las elecciones al Parlamento Europeo en julio de 2004. Los Estados que en ese momento estaban en espera de su ingreso a la Unión Europea participarían plenamente en la Conferencia Intergubernamental, en pie de igualdad con los entonces Estados miembros⁹⁷. Los Estados miembros de

⁹⁴ Cfr.- Versión Consolidada de la Convención Europea.- versión PDF en <http://european-convention.eu.int>

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Cfr.- Versión Consolidada de la Conferencia Intergubernamental.- versión PDF en [http://www.ueitalia2003.it/fr/Conferencia Intergubernativa/](http://www.ueitalia2003.it/fr/Conferencia%20Intergubernativa/)

⁹⁷ Cfr.- Versión Consolidada de la Conferencia Intergubernamental.- versión PDF en [http://www.ueitalia2003.it/fr/Conferencia Intergubernativa/](http://www.ueitalia2003.it/fr/Conferencia%20Intergubernativa/)

la Unión ampliada firmarían el Tratado Constitucional lo antes posible tras el 1 de mayo de 2004.

La Conferencia Intergubernamental fue inaugurada el 4 de octubre de 2003 en Roma⁹⁸. La presidencia italiana del Consejo Europeo programó un calendario para el desarrollo de los trabajos tendientes a la preparación del texto final de Constitución a ser aprobado. De acuerdo a este calendario, el proyecto sería aprobado por la Conferencia Intergubernamental los días 12 y 13 de diciembre de 2003 en Bruselas. Las modificaciones adoptadas de común acuerdo con la Conferencia debían ser ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad a sus respectivas disposiciones constitucionales, y todos los Estados de la Unión debían asimismo depositar los instrumentos de ratificación ante el Gobierno de la República Italiana.⁹⁹

Así, el 18 de junio de 2004 los Jefes de Estado o de Gobierno de los ya veinticinco países miembros de la Unión Europea, adoptaron unánimemente el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La versión final fue signada oficialmente por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma, Italia, el 29 de octubre de 2004, y posteriormente será sometido a los procesos de ratificación que cada país aplica según sus preceptos constitucionales.

4.2 El Proyecto de Constitución Europea.

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa¹⁰⁰ surge como una necesidad de toda la Unión, para poder enfrentar satisfactoriamente lo que para muchos puede ser una crisis de crecimiento derivada del propio éxito de la integración.

⁹⁸ Artículo 48 del Tratado de Amsterdam

⁹⁹ *Idem*

¹⁰⁰ Todas las inscripciones del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que se incluyen en este capítulo se han tomado del Diario Oficial no. C169 de 18 de julio de 2003, <http://ue.eu.int/es/summ.htm>

Así, es en la Cumbre de Laeken al final de la presidencia belga de la Unión Europea (segundo semestre de 2001), en la que se aprobó una importante declaración sobre el futuro de la Unión Europea, dicha declaración concluye con la convocatoria a una Convención sobre el futuro de Europa que inició sus trabajos el 1 de marzo de 2002 y los concluyó un año después. Se designó a Valery Giscard d'Estaing como Presidente de la Convención, además del Presidente y dos Vicepresidentes, la Convención se integró por los 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, de 30 miembros de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), de 16 miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión.

Los países que en ese momento eran candidatos para la adhesión estuvieron representados de la misma forma que los Estados miembros (un representante del Gobierno y dos del Parlamento, participaron en las deliberaciones pero no tenían facultades para impedir el consenso al que eventualmente pudiera llegarse).

La primera parte de la declaración hace un recuento de lo alcanzado hasta esa fecha:

"La Unión Europea es un éxito. Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. Junto con América del Norte y el Japón, la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y mediante la solidaridad entre sus miembros y un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida en las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso.

Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente la Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda guerra mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está en camino

de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia, Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso"¹⁰¹.

Ante el planteamiento de una eventual Constitución Europea se formularon los siguientes cuestionamientos:

"...Cuáles deberían de ser los elementos básicos de esa constitución, cuáles los valores que la Unión profesa, cuáles los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, cuáles las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión"¹⁰².

4.2.1 Desarrollo.

Durante la Cumbre de Salónica que finalizaba con la presidencia griega de la Unión Europea en junio de 2003, la Convención entregó el Proyecto de Constitución Europea, aprobado por consenso, posteriormente, el 18 de julio, el proyecto fue recibido oficialmente por el Presidente del Consejo de Europa en la ciudad de Roma, y a partir de ese momento está en fase de debate en cada uno de los países miembros y candidatos al ingreso.

En Salónica se convocó a una nueva Conferencia Intergubernamental en la que los respectivos gobiernos habrían de decir la última palabra sobre el Proyecto. Una vez realizado este ejercicio, el Proyecto de texto constitucional se encuentra sometido a los procedimientos que señalan las legislaciones nacionales para su ratificación y posterior entrada en vigor.

¹⁰¹ Declaración de Laeken.- El Futuro de la Unión Europea.- 15 de diciembre de 2001.

¹⁰² Idem.

4.2.2 Estructura.

El Proyecto consta de un prefacio, un preámbulo y cuatrocientos sesenta y cinco artículos comprendidos en cuatro partes. El contenido de la primera parte lo indica cada uno de sus títulos. La segunda parte se denomina *Carta de los Derechos Fundamentales*; la tercera, *de las Políticas y el funcionamiento de la Unión*, y la cuarta *Disposiciones generales y finales*. También forman parte integrante del proyecto 8 protocolos y declaraciones.

Prefacio

El Prefacio del Proyecto establece:

"El Consejo Europeo reunido en Laeken, Bélgica, los días 14 y 15 de diciembre de 2001, observando que la Unión Europea se encontraba en un momento decisivo de su existencia, convocó la Convención Europea sobre el futuro de Europa.

Se encomendó a la Convención que formulara propuestas sobre tres cuestiones: acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas, estructurar la vida política y el espacio político europeo con una Unión ampliada y hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en la nueva organización del mundo. La Convención ha hallado respuestas a las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken:

Propone un mejor reparto de las competencias de la Unión y de los Estados miembros; recomienda una fusión de los Tratados y la atribución a la Unión de personalidad jurídica; presenta una simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión; propone medidas para aumentar la democracia, la transparencia y la eficacia de la Unión Europea impulsando la aportación de los Parlamentos nacionales a la legitimidad del proyecto europeo, simplificando el procedimiento decisorio y haciendo más transparente y comprensible el funcionamiento de las instituciones europeas; presenta las medidas necesarias para mejorar la

estructura y reforzar el papel de cada una de las tres instituciones de la Unión teniendo en cuenta, particularmente, las consecuencias de la última ampliación.

La Declaración de Laeken planteaba asimismo la cuestión de si la simplificación y la reorganización de los Tratados no deberían preparar el terreno para la adopción de un texto constitucional. Al final, los trabajos de la Convención han culminado en la elaboración de un Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, texto que recabó un amplio consenso en la sesión plenaria el 13 de junio de 2003.

Ese texto es el que hoy, 20 de junio de 2003, nos honramos en presentar, en nombre de la Convención Europea, al Consejo Europeo reunido en Salónica, con el deseo de que constituya el fundamento de un futuro Tratado por el que se instituye la Constitución Europea¹⁰³.

El Preámbulo

El Preámbulo establece¹⁰⁴:

“Consientes de que Europa es un continente portador de civilización, de que sus habitantes, llegados en sucesivas oleadas desde los tiempos más remotos, han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el respeto de la razón.

Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores, aún presentes en su patrimonio, han hecho arraigar en la vida de la sociedad el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho.

¹⁰³ Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.- Diario Oficial no. C169 de 18 de julio de 2003.

¹⁰⁴ Haberle señala que un acto constitucional de tal magnitud como la expedición de una Constitución Europea requería de la fuerza específica, legitimadora e integradora de un Preámbulo. Haberle, Peter.- Derecho Europeo.- Editorial St. Gallen/Lachen.- Dike Verlag.- 2002.

En el convencimiento de que la Europa ahora reunida avanzará por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que esa Europa quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo.

En la certeza de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos a forjar un destino común.

Con la seguridad de que, "unida en la diversidad", Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana.

Agradecidos a los miembros de la Convención Europea por haber elaborado esta Constitución en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa..."¹⁰⁵

Primera Parte

La primera parte consta de cincuenta y nueve artículos contenidos en nueve títulos.

El Título I *De la Definición y los Objetivos de la Unión* contiene seis artículos.

El artículo 1: Creación de la Unión; el artículo 2: Valores de la Unión; el artículo 3: Objetivos de la Unión; el artículo 4: Libertades fundamentales y no discriminación; el artículo 5: Relaciones entre la Unión y los Estados miembros, y el artículo 6: Personalidad jurídica.

¹⁰⁵ Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.- Diario Oficial no. C169 de 18 de julio de 2003.

El Título II *De los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión* consta de dos artículos.

El artículo 7: Derechos Fundamentales; el artículo 8: Ciudadanía de la Unión.

El Título III *De las Competencias de la Unión* consta de ocho artículos.

El artículo 9: Principios fundamentales; el artículo 10: El Derecho de la Unión; el artículo 11: Categorías de competencias; el artículo 12: Competencias exclusivas; el artículo 13: Ámbitos de competencias; el artículo 14: Coordinación de las políticas económicas y de empleo; el artículo 15: Política exterior y de seguridad común; el artículo 16: Ámbitos de acción de apoyo, coordinación o complemento, y el artículo 17: Cláusula de flexibilidad.

El Título IV *De las Instituciones de la Unión* consta de doce artículos contenidos en dos capítulos.

El Capítulo I *Marco institucional* contiene el artículo 18: Instituciones de la Unión; el artículo 19: El Parlamento Europeo; el artículo 20: El Consejo Europeo; el artículo 21: El Presidente del Consejo; el artículo 22: El Consejo de Ministros; el artículo 23: Formaciones del Consejo de Ministros; el artículo 24: La mayoría cualificada; el artículo 25: La Comisión Europea; el artículo 26: El Presidente de la Comisión Europea; el artículo 27: El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y el artículo 28: El Tribunal de Justicia.

El Capítulo II *Otras Instituciones y organismos* consta de tres artículos.

El artículo 29: El Banco Central Europeo; el artículo 30: El Tribunal de Cuentas; el artículo 31: Organismos consultivos de la Unión.

El Título V *Del ejercicio de las competencias de la Unión* consta de once artículos en tres capítulos.

El Capítulo I *Disposiciones comunes* se compone de seis artículos.

El artículo 32: Actos jurídicos de la unión; el artículo 33: Actos legislativos; el artículo 34: Actos no legislativos; el artículo 35: Reglamentos delegados; el artículo 36: Actos de ejecución; el artículo 37: Principios comunes de los actos jurídicos de la Unión, y el artículo 38: Publicación y entrada en vigor.

El Capítulo II *Disposiciones particulares* consta de cuatro artículos.

El artículo 39: Disposiciones particulares relativas a la ejecución de la política exterior y de seguridad común; el artículo 40: Disposiciones particulares relativas a la ejecución de la política común de seguridad y defensa; el artículo 41: Disposiciones particulares relativas a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia, y el artículo 42: Cláusula de solidaridad.

El capítulo III *Cooperación forzada* consta de solamente un artículo; el artículo 43: Cooperación forzada.

El Título VI *De la vida democrática de la Unión* se compone de ocho artículos.

El artículo 44: Principio de igualdad democrática; el artículo 45: Principio de democracia representativa; el artículo 46: Principio de democracia participativa; el artículo 47: Interlocutores sociales y diálogo social autónomo; el artículo 48: El Defensor del Pueblo Europeo; el artículo 49: Transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión; el artículo 50: Protección de los datos personales; el artículo 51: Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales.

El Título VII *De las Finanzas de la Unión* consta de cuatro artículos.

El artículo 52: Principios presupuestarios y financieros; el artículo 53: Recursos de la Unión; el artículo 54: Marco financiero plurianual; el artículo 55: Presupuesto de la Unión.

El Título VIII *De la Unión y su Entorno próximo*, consta del artículo 56: La Unión y su entorno próximo.

El Título IX *De la pertenencia a la Unión* consta de tres artículos.

El artículo 57: Requisitos de pertenencia y procedimiento de adhesión a la Unión; el artículo 58: Suspensión de los derechos de pertenencia a la Unión, y el artículo 59: Retirada voluntaria de la Unión.

Segunda Parte: Carta de los Derechos Fundamentales

La Segunda parte se denomina *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*. Consta de un Preámbulo y cincuenta y cuatro artículos comprendidos en siete títulos.

El Título I *Dignidad* consta de cinco artículos.

El artículo II 1: De la Dignidad Humana; el artículo II 2: Derecho a la vida; el artículo II 3: Derecho a la integridad de la persona; el artículo II 4: Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes; el artículo II 5: Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.

El Título II *Libertades* consta de catorce artículos.

El artículo II 6: Derecho a la libertad y a la seguridad; el artículo II 7: Respeto a la vida privada y familiar; el artículo II 8: Protección de datos de carácter personal; el artículo II 9: Derecho a contraer matrimonio y derechos fundar una familia; el artículo II 10: Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; el artículo II 11: Libertad de expresión y de información; el artículo II 12: Libertad de reunión y de asociación; el artículo II 13: Libertad de las artes y de las ciencias; el artículo II 14: Derecho a la educación; el artículo II 15: Libertad profesional y derecho a trabajar; el artículo II 16: Libertad de empresa; el artículo II 17: Derecho a la propiedad; el artículo II 18: Derecho de asilo; el artículo II 19: Protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

El Título III *Igualdad* se integra de siete artículos.

El artículo II 20: Igualdad ante la ley; el artículo II 21: No discriminación; el artículo II 22: Diversidad cultural; el artículo II 23: Igualdad entre hombres y mujeres; el artículo II 24: Derechos del menor; el artículo II 25: Derechos de las personas mayores, y el artículo II 26: Integración de las personas discapacitadas.

El Título IV *Solidaridad* contiene doce artículos.

El artículo II 27: Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa; el artículo II 28: Derecho de negociación y de acción colectiva; el artículo II 29: derecho de acceso a los servicios de colocación; el artículo II 30: Protección en caso despido injustificado; el artículo II 31: Condiciones de trabajo justas y equitativas; el artículo II 32: Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo; el artículo II 33: Vida familiar y vida profesional; el artículo II 34: Seguridad social y ayuda social; el artículo II 35: Protección de la salud; el artículo II 36: Acceso a los servicios de interés económico general; el artículo II 37: Protección del medio ambiente, y el artículo II 38: Protección de los consumidores.

Título V *Ciudadanía* consta de ocho artículos.

El artículo II 39: Derecho a ser elector y elegible en las elecciones del Parlamento Europeo; el artículo II 40: Derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales; el artículo II 41: Derecho a una buena administración; el artículo II 42: Derecho de acceso a los documentos; el artículo II 43: Defensor del Pueblo Europeo; el artículo II 44: Derecho de petición; el artículo II 45: Libertad de circulación; el artículo II 46: Protección diplomática y consular.

El Título VI *Justicia* se integra de cuatro artículos.

El artículo II 47: Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial; el artículo II 48: Presunción de inocencia y derechos de defensa; el artículo II 49: Principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y penas; el artículo II 50: Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito.

El Título VII *Disposiciones generales aplicables a la interpretación y aplicación de la Carta* contiene cuatro artículos.

El artículo II 51: Ámbito de aplicación; el artículo II 52: Alcance e interpretación de los derechos y principios; el artículo II 53: Nivel de protección; el artículo II 54: Prohibición del abuso del derecho.

Tercera Parte

De las Políticas y el Funcionamiento de la Unión.

La tercera parte se denomina *de las Políticas y el Funcionamiento de la Unión* y consta de siete títulos divididos en capítulos, secciones y subsecciones que contienen trescientos cuarenta y dos artículos.

El Título I *Cláusulas de aplicación general*, el Título II *De la no discriminación y la ciudadanía*, el Título III *De la acción y las políticas interiores*, Capítulo I: Mercado Interior, Sección 1: Establecimiento del Mercado interior, Sección 2: Libre circulación de personas y servicios, Subsección 1: Trabajadores, Subsección 2: Libertad de Establecimiento, Subsección 3: Libertad de Prestación de Servicios; Sección 3 Libre circulación de mercancías, Subsección 1: Unión aduanera, Subsección 2: Cooperación aduanera, Subsección 3: Prohibición de las restricciones cuantitativas; Sección 4: Capital y Pagos, Sección 5: Normas de Competencia, Subsección 1: Normas aplicables a las empresas, Subsección 2: Ayudas otorgadas a los Estados miembros; Sección 6: Disposiciones Fiscales, y Sección 7: Aproximación de las Legislaciones.

El Capítulo II Política Económica y Monetaria, Sección 1: Política Económica; Sección 2: Política Monetaria; Sección 3: Disposiciones institucionales; Sección 3 Bis: Disposiciones específicas para los Estados miembros que formen parte de la zona del Euro; Sección 4: Disposiciones Transitorias.

El Capítulo III Políticas de otros aspectos específicos, Sección 1: Empleo; Sección 2: Política social, Subsección 1: El Fondo Social Europeo; Sección 3: Cohesión Económica, Social y Territorial; Sección 4: Agricultura y Pesca; Sección 5: Medio Ambiente; Sección 6: Protección de los Consumidores; Sección 7: Transportes; Sección 8: Redes Transeuropeas; Sección 9: Investigación y Desarrollo Tecnológico y Espacio, y Sección 10: Energía.

El Capítulo IV Espacio de Libertad, Seguridad y justicia; Sección 1: Disposiciones generales; Sección 2: Políticas sobre los controles en las fronteras; Sección 3: Cooperación en materia civil; Sección 4: Cooperación judicial en materia penal; Sección 5: Cooperación policial.

El Capítulo V: Ámbitos en los que la Unión puede realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo; Sección 1: Salud pública; Sección 2: Industria; Sección 3: Cultura; Sección 4: Educación, Formación Profesional, Juventud y Deportes; Sección 5: Protección civil; Sección 6: Cooperación administrativa. El Título IV *De la asociación de los países y territorios de ultramar*.

El Título V *De la Acción Exterior de la Unión*, el Capítulo I Disposiciones de Aplicación General, el Capítulo II Política Exterior y de Seguridad Común; Sección 1: Política Común de Seguridad y Defensa; Sección 2: Disposiciones Financieras. El Capítulo III Política Comercial Común; el Capítulo IV Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; Sección 1: Cooperación para el Desarrollo; Sección 2: Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países; Sección 3: Ayuda humanitaria; el Capítulo V Medidas restrictivas; el Capítulo VI Acuerdos Internacionales; el Capítulo VII Relaciones de la Unión con las Organizaciones Internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión.

El Capítulo VIII Aplicación de la Cláusula de Solidaridad. El Título VI *Del Funcionamiento de la Unión*. Capítulo I Disposiciones Institucionales; Sección 1: Instituciones, Subsección 1: El Parlamento Europeo, Subsección 2: El Consejo Europeo, Subsección 3: El Consejo de Ministros, Subsección 4: La Comisión, Subsección 5: El Tribunal de Justicia, Subsección 6: El Tribunal de Cuentas; Sección 2: Órganos Consultivos de la Unión, Subsección 1: El Comité de las Regiones, Subsección 2: El Comité Económico y Social; Sección 3: El Banco Europeo de Inversiones; Sección 4: Disposiciones comunes a las instituciones, organismos y agencias de la Unión.

El Capítulo II Disposiciones Financieras, Sección 1: Marco financiero plurianual, Sección 2: Presupuesto de la Unión, Sección 3: Ejecución del presupuesto y aprobación de la gestión, Sección 4: Disposiciones comunes, Sección 5: Lucha contra el fraude; Capítulo III Cooperaciones reforzadas. El Título VII *Disposiciones comunes*.

Cuarta Parte

Disposiciones Generales y Finales

La cuarta parte se denomina *Disposiciones generales y finales* y consta de diez artículos.

El artículo IV 1: Símbolos de la Unión, el artículo IV 2: Derogación de los Tratados anteriores, el artículo IV 3: Continuidad jurídica respecto de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, el artículo IV 4: ámbito de aplicación territorial, el artículo IV 5: unidades regionales, el artículo IV 6: protocolos, el artículo IV 7: Procedimiento de revisión del Tratado por el que se instituye la Constitución, el artículo IV 8: Adopción, ratificación y entrada en vigor del Tratado por el que se instituye la Constitución, el artículo IV 9: Duración y el artículo IV 10: Lenguas.

Protocolos y Declaraciones

“El Proyecto contiene los siguientes protocolos y declaraciones: Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea; Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de los votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros; Protocolo sobre el Grupo del Euro; Protocolo por el que se modifica el Tratado Euroatom; Declaración aneja(sic en el texto en español) 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; Declaración sobre la creación de un servicio Europeo de Acción exterior; Declaración al Acta final de firma del

Tratado por el que se instituye la Constitución, y Lista de miembros de la Convención Europea”¹⁰⁶.

De los diversos aspectos que contiene el Proyecto se destacan algunas disposiciones que pueden incidir en mayor medida en su carácter constitucional, tales como la denominación específica de Constitución, la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales, diversas disposiciones relativas a la democracia, y la inclusión del procedimiento de Convención para la revisión del Tratado por el que se instituye una Constitución.

El artículo 1 del Proyecto establece:

“La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que estos le transfieran”.¹⁰⁷

Del contenido que propone este artículo se destaca la frase “la presente Constitución”, hasta ahora, los Tratados de las Comunidades Europeas no habían sido denominados expresamente como Constitución, ya que dicho término había sido rechazado en el Tratado de la Unión Europea¹⁰⁸. A este respecto, Haberle¹⁰⁹ considera que con la denominación de Constitución el concepto de Tratado Constitucional pierde terreno. Markus Puder¹¹⁰ señala en cuanto a la denominación que, mientras un Tratado Constitucional enfatiza la continuidad de

¹⁰⁶ Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.- Diario Oficial no. C169 de 18 de julio de 2003.

¹⁰⁷ Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.- Diario Oficial no. C169 de 18 de julio de 2003.

Cfr.- Fernández Esteban, María Luisa.-Las reglas del Derecho en la Constitución Europea.- La Haya, Londres, Boston.- Kluwer Law International.- 1999.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

una integración europea basada en el Derecho Internacional, una Constitución para Europa se refiere finalmente a una etapa constitucional.

Como se ha señalado en la descripción de los aspectos generales del Proyecto, diversas disposiciones se refieren a los Derechos Fundamentales, sin embargo, lo que debe destacarse como diferencia respecto a lo que existe antes de la aprobación del Proyecto es la inclusión¹¹¹ de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en Niza a finales de 2000, y la declaración de que la Unión procurará adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. El artículo 7 del Proyecto, contenido en el Título segundo denominado "Los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión" establece:

"La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II de la Constitución.

La Unión procurará adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Dicha adhesión no afectará a las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.

Los Derechos Fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales"¹¹².

Con respecto a las disposiciones del Proyecto relativas a la democracia, el artículo 44 establece:

¹¹¹ La Carta de Derechos Fundamentales proclamada en Niza fue incluida con algunas modificaciones formales para adecuarla al texto por el que se instituye una Constitución para Europa. Floridia, Giuseppe.- Una Constitución para Europa.- pgs 579-595.

¹¹² Cfr.- Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.- Diario Oficial no. C169 de 18 de julio de 2003.

"Principio de igualdad democrática; la Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos. Estos gozarán por igual de la atención de las Instituciones de la Unión"¹¹³.

Asimismo el artículo 45 del proyecto menciona que:

"El funcionamiento de la Unión se basa en el Principio de Democracia Representativa"¹¹⁴.

Los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos, que serán responsables ante los Parlamentos nacionales elegidos por los ciudadanos.

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la manera más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible¹¹⁵.

Por lo que respecta al tema de los procedimientos de revisión del Tratado por el que se instituye la Constitución, el artículo IV 7 del Proyecto establece:

"El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo de Ministros proyectos de revisión del Tratado por el que se instituye la Constitución, que se notificarán a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros"¹¹⁶.

De este artículo se destaca la inclusión del procedimiento de convención que no estaba previsto anteriormente, lo que permite deducir que el Proyecto consigue

¹¹³ Cfr.- Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.- Diario Oficial no. C169 de 18 de julio de 2003.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem

ser una pieza de apertura constitucional derivada de la forma de discusión establecida.

4.2.3 Objetivo.

El objetivo del Proyecto de Constitución está establecido en el Prefacio del propio documento, que señala:

“Conscientes de que Europa es un continente portador de civilización, de que sus habitantes, llegados en sucesivas oleadas desde los tiempos más remotos, han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el respeto de la razón.

Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores, aún presentes en su patrimonio, han hecho arraigar en la vida de la sociedad el lugar primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del Derecho.

En el convencimiento de que la Europa ahora reunida avanzará por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que esa Europa quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo.

En la certeza de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos a forjar un destino común.

Con la seguridad de que, “unida en la diversidad”, Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su

responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana.

Agradecidos a los miembros de la Convención Europea por haber elaborado esta Constitución en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa..."¹¹⁷

4.2.4 Características.

El Proyecto, como ya se indicó, se compone de cuatro partes, cuatrocientos sesenta y cinco artículos, cinco protocolos y tres declaraciones¹¹⁸.

La parte I es, con la II, el corazón del nuevo texto constitucional. Al cabo de sus 59 artículos repartidos en nueve títulos se define la Unión Europea y sus objetivos; se consagran los derechos fundamentales y ciudadanos; se distribuyen competencias; se establecen las Instituciones de la Unión Europea; se legisla en torno a la manera de ejercer las competencias atribuidas por la Constitución, se define la vida democrática de la Unión Europea.

Destaca la creación de la figura de Presidente del Consejo Europeo, que sustituye la actual presidencia rotatoria por períodos semestrales, la creación de la figura del Ministro Europeo de Exteriores; la inclusión del compromiso de respetar las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado; la incorporación de una Cláusula de Solidaridad, según la cual la Unión movilizará todos los medios de que disponga ante un eventual ataque terrorista a un Estado miembro; se establece una cláusula de salida, y se hacen cambios en materia de integración de la Comisión Europea, en la distribución de los votos y en la capacidad de veto.

¹¹⁷ Haberle señala que un acto constitucional de tal magnitud como la expedición de una Constitución Europea requería de la fuerza específica, legitimadora e integradora de un Preámbulo. Haberle, Peter.- Derecho Europeo.- Op. Cit.- pg 32

¹¹⁸ El texto del proyecto se puede consultar en <http://european.convention.eu>

“El Proyecto de Carta Constitucional define como competencia exclusiva de la Unión Europea los siguientes temas”¹¹⁹:

- ❖ Política comercial común.
- ❖ Política monetaria en la zona euro
- ❖ Unión aduanera
- ❖ Política de competencia
- ❖ Conservación de los recursos marinos

Las competencias compartidas son:

- ❖ Mercado interior
- ❖ Agricultura
- ❖ Justicia e interior
- ❖ Cultura, industria, educación

La Parte II, compuesta de cincuenta y cuatro artículos distribuidos en siete títulos, eleva a rango constitucional la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión que había sido aprobada, con carácter de no vinculante, de manera simultánea con el Tratado de Maastricht. Estos derechos fundamentales se refieren a la dignidad, a las libertades, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía europea y la justicia.

La Parte III, la más extensa con trescientos cuarenta y dos artículos en cinco títulos, recoge las disposiciones de los Tratados hoy en vigor. Además de las cláusulas de aplicación general, de las relativas a no discriminación y ciudadanía y a la asociación de la Unión Europea con países y territorios de ultramar, se refiere a la acción y políticas interiores a la acción exterior de la Unión Europea. De esta manera se confiere rango constitucional a las políticas que aplica la Unión Europea.

¹¹⁹ Estas disposiciones fueron discutidas en la Cumbre de junio de 2004.

Puede observarse que en materia social, de empleo, fiscal y de política exterior común mantiene algunas limitaciones, tales como el excesivo apego a las respectivas soberanías de los Estados nacionales, la eventual competencia entre cargos aparentemente similares (Presidente del Consejo y Presidente de la Comisión), la disminución de representatividad y poder a los Parlamentos nacionales frente a las mayores atribuciones concedidas al Parlamento Europeo, y finalmente lo que se ha denominado como "déficit democrático", por cuanto se dice el Proyecto no es inteligible para los ciudadanos debido al lenguaje técnico jurídico con el que fue elaborado.

La Parte IV contiene las disposiciones generales y finales en 10 artículos. Toca temas como la entrada en vigor, la ratificación y la derogación de los Tratados una vez que entre en vigor el que da vida a la Constitución. Define además la bandera, el himno, el lema y el día de Europa¹²⁰.

Los Protocolos son:

- ❖ Sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales.
- ❖ Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- ❖ Sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de los votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros.
- ❖ Sobre el Grupo Euro, y
- ❖ Por el que se modifica el Tratado del EUROATOM.

Las declaraciones se refieren a:

- ❖ Protocolo sobre representación de los ciudadanos en el Parlamento y a ponderación del voto en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros.
- ❖ Sobre la creación de un servicio europeo de acción exterior.
- ❖ El Acta Final y su no aprobación por un quinto de los Estados Miembros.

¹²⁰ La bandera está diseñada con un fondo azul y doce estrellas amarillas formando un círculo; el himno es la quinta sinfonía de Beethoven, el lema es "Unidos en la diversidad" y finalmente el nueve de mayo quedó establecido como el día de Europa

Es importante subrayar que el Proyecto de Constitución condiciona su entrada en vigor a que todos los miembros (sean 25, 27 o 28)¹²¹ estén de acuerdo y no se prevé ninguna medida para el caso que un Estado miembro no lo ratifique; en todo caso, sólo una declaración final en la que se dice que si al cabo de dos años de haberse firmado el Tratado que instituye la Constitución, una quinta parte de los miembros no lo hubiese ratificado, entonces el Consejo Europeo tomará nota de la cuestión.

¹²¹ En caso de aprobarse la Constitución entre 2007 y 2008 se precisará la ratificación de Bulgaria y Rumania; y un año después de Turquía.

ANÁLISIS.

Es importante tener como punto de partida que la Constitución de la Unión Europea no es ni será idéntica a una constitución estatal. El Derecho Constitucional de la Unión Europea de acuerdo a su propia naturaleza es diferente a los tratados internacionales así como a las constituciones estatales. Es necesario reconocer que si la Unión Europea constituye una realidad distinta a los Estados que la conforman, también su Derecho básico es diferente.

Así entonces, es real que por primera vez la Unión Europea tendrá como Derecho primario un documento expresamente denominado Constitución, al que se le han incorporado más características constitucionales de las que ya tenían los tratados.

Ello es una contribución de gran relevancia para la evolución del Derecho Constitucional de la Unión Europea, porque se asumen expresamente las características que provienen del modelo originario: la constitución estatal y a la vez se trasladan a la palabra Constitución las características propias del Derecho primario de la Unión Europea.

Ahora bien, dentro de los aspectos innovadores y positivos del Proyecto, podemos enumerar los siguientes:

Tiene carácter de Constitución Europea, lo que introduce una lógica distinta a la de los sucesivos Tratados Internacionales en vigor desde el inicio del proceso de construcción europea.

Confirma la orientación federal de la Unión y su doble legitimidad procedente de los ciudadanos y los Estados.

Los valores y objetivos esenciales de la Unión se sitúan en un elevado nivel de definición progresista e incluyen la paz, la libertad, la democracia, la igualdad, la

igualdad entre la mujer y el hombre, la justicia, la solidaridad, la economía social de mercado, el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente.

Se otorga a la Unión Europea personalidad jurídica propia, desaparece la estructura de "pilares" y se lleva a cabo una importante simplificación de disposiciones legales, tal y como lo demuestra la Parte I del Proyecto constitucional.

La Carta de Derechos Fundamentales se integra en la Constitución, por lo que deja de ser un texto meramente proclamado para adquirir carácter jurídicamente vinculante.

Las competencias de la Unión se organizan a través de un sistema flexible, incrementándose en los terrenos de la acción exterior la política económica, social y de empleo.

Se establece que el procedimiento general para la elaboración y adopción de las leyes de la Unión Europea, es el legislativo denominado codecisión, lo que simplifica en este terreno el abanico de actos a leyes y leyes a marco, y extiende la toma de decisiones por mayoría cualificada.

Reconoce la iniciativa de los ciudadanos; un millón de europeos pueden invitar a las Instituciones de la Unión Europea a iniciar el trámite para crear una ley (esta facultad se encuentra consagrada en las competencias de "control del ejecutivo" del Parlamento Europeo).

Se clarifica la división y el equilibrio de poderes en el seno de la Unión, a través de un poder legislativo bicameral formado por el Consejo y el Parlamento Europeo y la consolidación de la Comisión Europea, aumentándose la legitimidad democrática en la elección de su Presidente y creándose figuras que, como el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores deben contribuir a la continuidad y visibilidad de las decisiones comunitarias.

Consolida la figura del Presidente estable de la Unión Europea en lugar de las actuales presidencias rotatorias semestrales.

Se incluye el concepto de democracia participativa y se crea la figura de iniciativa popular europea.

Todo lo anterior constituye, sin duda alguna, innovaciones y aspectos favorables del Proyecto de Constitución, sin embargo derivado del propio análisis existe un aspecto negativo en la balanza de este Proyecto, la falta de simplificación y claridad, en los más de 400 artículos que lo integran además de la docena de protocolos y declaraciones, no consigue hacer más transparente el procedimiento legislativo.

Un punto polémico lo constituye el peso que tendrán los Estados en el Consejo, el cual se ha pretendido atenuar con una fórmula mucho más complicada que la anterior, que consistía en que la mayoría cualificada se obtenía con 255 votos de 345 posibles, es decir 73.91%. Esta solución se basa sobre todo en el principio de población, como si tanto el Consejo como el Parlamento actuaran como cámaras bajas. Consagra un mayor poder de decisión a Alemania y otorga claramente más voz a Francia, Gran Bretaña e Italia. A la doble mayoría se han añadido cuatro cláusulas de salvaguardia que, sin embargo, no mejoran mucho el poder relativo de los Estados medianos y pequeños.

Al respecto, el debate sobre el nuevo fundamento de la Unión es una cuestión de términos, pero lo que verdaderamente importa no es tanto la denominación del documento, como su modo de elaboración y aprobación, los poderes otorgados a las Instituciones Comunitarias, la posición de los Estados miembros, etc, aspectos que en esencia implican la consolidación del Derecho Constitucional de la Unión Europea como disciplina autónoma.

Finalmente es indiscutible que a lo largo de medio siglo la construcción europea ha abierto cada vez más sus puertas a la integración, la gestión eficiente y la

ciudadanización de Europa, lo que refuerza su legitimidad y asegura su subsistencia.

Prueba contundente de ello es la Constitución que se encuentra en espera de ratificación por parte de los Estados miembros, misma que refleja tanto la fusión de los intereses de los pueblos como el mantenimiento del equilibrio entre los mismos Estados europeos.

ANEXOS

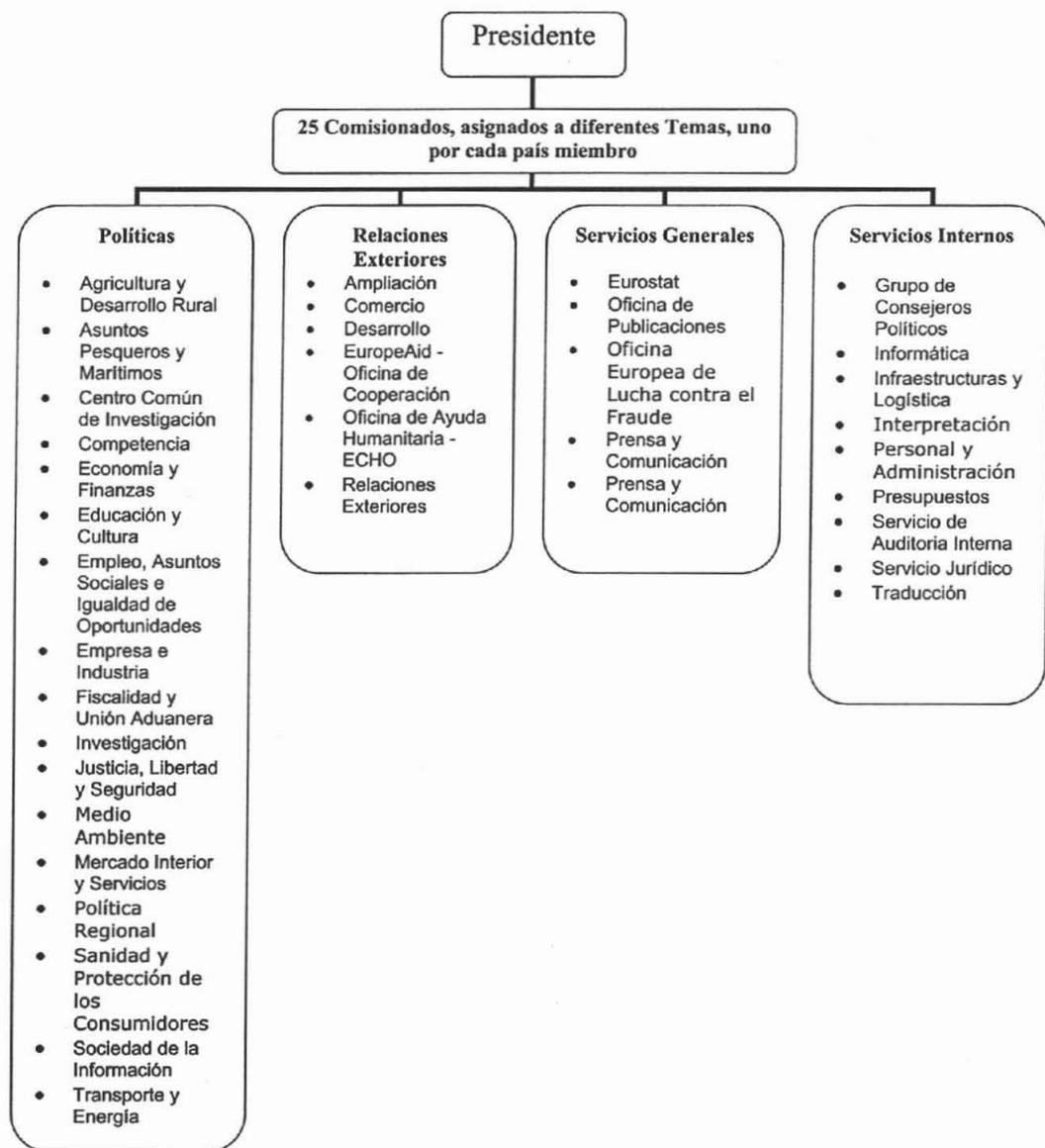
Los Pilares de la Unión Europea.

Unión Europea

Primer pilar: Comunidades Europeas	Segundo pilar: política exterior y de seguridad común	Tercer pilar: cooperación en materia de seguridad interior y política judicial
<p>CE</p> <ul style="list-style-type: none">• Unión aduanera y mercado interior• Política agrícola• Política estructural• Política comercial <p>Disposiciones nuevas o modificadas para:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ciudadanía de la Unión• Educación y cultura• Redes transeuropeas• Protección del consumidor• Sanidad• Investigación científica y medio ambiente• Política social• Política de asilo• Fronteras exteriores• Política de inmigración <p>CEEA CECA</p>	<p>Política exterior:</p> <ul style="list-style-type: none">• Cooperación, posiciones y acciones comunes• Mantenimiento de la paz• Derechos humanos• Democracia• Ayuda a otros Estados <p>Política de seguridad:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sobre la base de la UEO, la seguridad de las cuestiones que afectan a la UE• Desarme• Aspectos económicos del armamento• A largo plazo: orden europeo de seguridad	<ul style="list-style-type: none">• Cooperación judicial en causas civiles y penales• Cooperación policial• Lucha contra el racismo y la xenofobia• Lucha contra las drogas y el tráfico de armas• Lucha contra la delincuencia organizada• Lucha contra el terrorismo• Delitos contra menores y tráfico de seres humanos

Fuente: Página de la Unión Europea en www.europa.eu.int/eur-lex/treaties/index.html

Organigrama de la Comisión Europea.



Fuente: Página de la Unión Europea en www.europa.eu.int/eur-lex/treaties/index.html

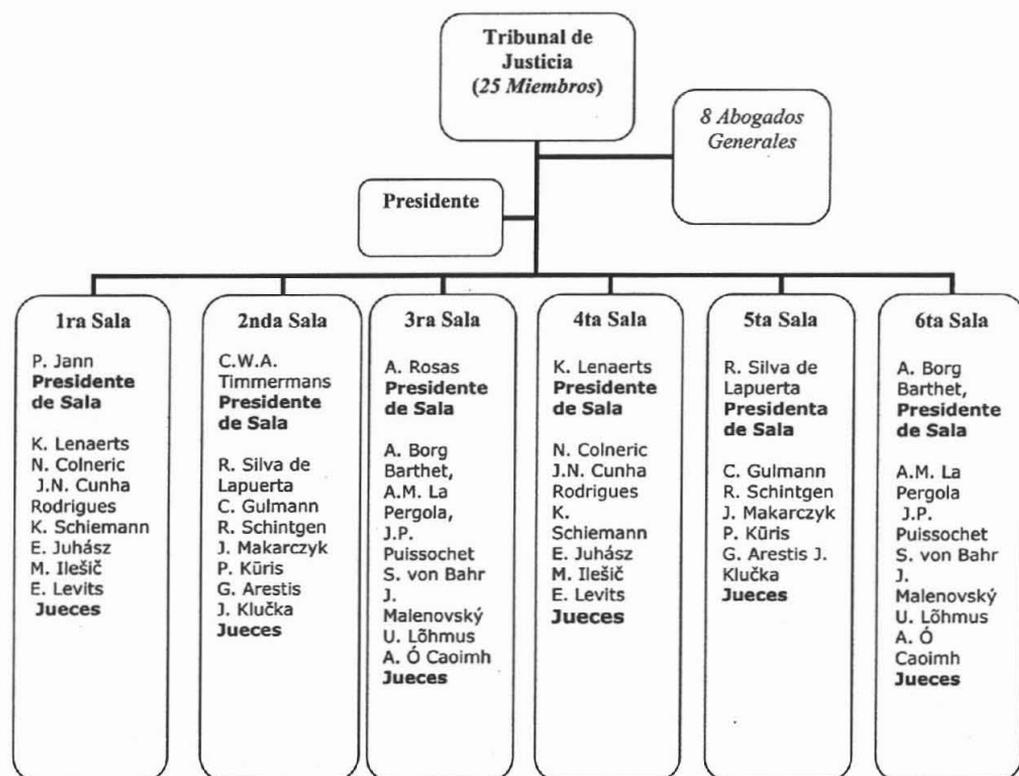
Distribución de las plazas del Parlamento Europeo por país y grupo político al que pertenecen.

									Total
	6	7	6	2				3	24
	14	2			6	1		1	24
	1	5	4	1	1	1	1		14
	49	23	7	13	7				99
	1	3	2						6
	11	8			4	1			24
	24	24	2	3	1				54
	17	31	11	6	3	3		7	78
	5	1	1		1	1	4		13
	24	16	12	2	7	4	9	4	78
	3		1		2				6
	3		1	1			4		9
	2	2	7				2		13
	3	1	1	1					6
	13	9	2						24
	2	3							5
	7	7	5	4	2	2			27
	6	7		2				3	18
	19	10	4			10	7	4	54
	9	12			3				24
	4	1	2						7
	8	3						3	14
	4	3	5	1	1				14
	5	5	3	1	2	3			19
	28	19	12	5	1	10		3	78
Total	268	202	88	42	41	36	27	28	732

- PPE-DE** Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos
PSE Grupo Socialista en el Parlamento Europeo
ALDE Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa
Verts/ALE Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea
GUE/NGL Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
IND/DEM Grupo Independencia/Democracia
UEN Grupo Unión por la Europa de las Naciones
NI No inscritos

Fuente: Página de la Unión Europea en www.europa.eu.int/eur-lex/treaties/index.html

Organigrama del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la página oficial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en [www.http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03).

Las Instituciones y los Órganos de la Unión Europea.

(Composición a partir del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa)

Consejo Europeo
25 Jefes de Gobierno y
el Presidente de la
Comisión.
(artículo 20)

Consejo de la UE
25 Ministros.
(artículo 22)

Tribunal de Justicia
25 jueces.
(artículo 28)

**Comité de las
Regiones**
Un máximo de 350
miembros.
(artículo 31)

Parlamento Europeo
732 Diputados.
(artículo 19)

**Comité Económico y
Social**
317 Miembros.
(artículo 31)

**Tribunal de
Cuentas**
25 Miembros.
(artículo 30)

Comisión Europea
Un Comisario por cada
Estado miembro.
(artículo 25)

**Banco Central
Europeo**
(artículo 29)

**Banco Europeo de
Inversiones**
(artículo 29)

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la página oficial de la Unión Europea, en [www.http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03).

Composición del Consejo de la Unión Europea.

Un representante del Gobierno de cada Estado miembro, de rango ministerial, asiste a las reuniones del Consejo, que se celebran con distintas composiciones según la materia que vaya a tratarse, por ejemplo:

Consejo General de Asuntos Exteriores	Consejo de Economía y Finanzas	Consejo de Transportes	Consejo de Agricultura
---------------------------------------	--------------------------------	------------------------	------------------------

Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros	Comité Especial de Agricultura
---	--------------------------------

Grupos de trabajo

Secretaría General (unos 2 200 funcionarios)
--

Funciones

Procedimiento normativo	Coordinación de la política económica	Presupuesto y control	Nombramientos	Relaciones exteriores
-------------------------	---------------------------------------	-----------------------	---------------	-----------------------

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la página oficial de la Unión Europea, en [www.http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03).

Funcionamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<p style="text-align: center;">25 Jueces y 15 Abogados Generales designados de mutuo acuerdo por un período de seis años por los gobiernos de los Estados miembros. (artículo 28)</p>

Tipos de procedimiento

Procedimiento por incumplimiento de los Tratados:	Recurso de anulación y recurso por omisión:	Procedimiento prejudicial:
Comisión contra Estado miembro; Estado miembro contra Estado miembro.	De un órgano comunitario o de un Estado miembro debido a la ilegalidad u omisión de actos jurídicos	Los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros plantean cuestiones con carácter prejudicial para clarificar la interpretación y validez del Derecho comunitario.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la página oficial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en [www.http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03).

Comité Económico y Social de la Unión Europea.

Estados Miembros	Miembros
Alemania	24
Reino Unido	24
Francia	24
Italia	24
España	21
Polonia	21
Rumania	15
Países Bajos	12
Grecia	12
República Checa	12
Bélgica	12
Hungría	12
Portugal	12
Suecia	12
Bulgaria	12
Austria	12
Eslovaquia	9
Dinamarca	9
Finlandia	9
Irlanda	9
Lituania	9
Letonia	7
Eslovenia	7
Estonia	7
Chipre	6
Luxemburgo	6
Malta	5

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la página oficial de la Unión Europea, en [www.http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.es03).

BIBLIOGRAFÍA

1. BALASA, BELA.- Hacia una teoría de la integración económica, en Integración de América Latina, experiencias y perspectivas.- Edición preparada por Miguel S. Wionczek.- FCE.- México.- 1964
2. BALASSA BELA.- Teoría de la integración económica.- UTEHA.- México.-1964
3. BALASSA, BELA.- El desarrollo económico y la integración.- CEMLA.- México.- 1965
4. BAQUERÍN ALONSO, CARLOS.- Diccionario Jurídico Espasa.- Editorial Espasa.- Madrid.- 2003.
5. BORCHARDT KLAUS-DIETER.- El ABC del Derecho comunitario.- Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.- Comunidades Europeas.- 2000
6. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.- Editorial Porrúa.- 5ª edición.- 1997.
7. CISNAL DE UGARTE, SALOMÉ OTROS.- Tratado de la Unión Europea.- Editorial McGraw-Hill.- Madrid.-España.- 1993
8. FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR.- Metodología e investigación jurídica.- Ed. Porrúa, 5ª. Edición.- México.-1996.
9. HOBBSAWM, ERIC, Historia del siglo XX, Ed. Crítica, España 2000
10. LARA SAENZ, LEONCIO, Procesos de Investigación Jurídica, Ed. Porrúa, 3ª. Edición. México 1996.
11. MOLINER, MARÍA.- Diccionario de uso del español.- Editorial Gredos.- Madrid.- 1998
12. MARTÍNEZ PICHARDO, JOSÉ, Lineamientos para la Investigación Jurídica, Ed. Porrúa.- 3ª. Edición.- México.-1998
13. MUÑOZ DE BUSTILLO, RAFAEL, RAFAEL BONETE PERALES, Introducción a la Unión Europea.- Manuales Ciencias Sociales.- Alianza Editorial.- 2000
14. NIETO SOLÍS, JORGE, Fundamentos y políticas de la Unión Europea. Siglo XXI Editores.- Madrid.-1995
15. PACHECO MARTÍNEZ, FILIBERTO, Derecho de la Integración Económica. Ed. Porrúa.-1ª. Edición.- México.-1998

16. PINA, RAFAEL DE.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa.- 24ª.- Edición, México.-1996.
17. ROSELL, MAURICIO y AGUIRRE, PEDRO.- La Unión Europea: Evolución y Perspectivas. Lecciones y Oportunidades para México.- Ed. Diana.- México, 1994
18. SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE.- Derecho Constitucional.- Ed. Porrúa, 2ª. Edición.- México.-1998.
19. SEMPE MINVIELLE, CARLOS.- Técnica Legislativa.- Ed. Porrúa.-1ª. Edición, México 1997.
20. SEPÚLVEDA, CÉSAR.- El lugar del Derecho Internacional en el Universo Jurídico.- Ed. Porrúa.- 2ª. Edición.- México 1989.
21. TAMAMES, RAMÓN.- La Unión Europea.- Ed. Alianza.- España.- 1996
22. TSOUKALIS, LOUKAS.- ¿Qué Europa queremos?.- Editorial Paidós.- Barcelona.- 2003

LEGISLACIÓN

Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.- versión PDF en <http://europeanconvention.eu.int/Teatry/cv00850.es03.pdf>

Recopilación de los Tratados.- versión PDF en www.europa.eu.int/eurlex/es/treaties/dat/treaties_es.pdf 1999

Tratado de Niza.- versión PDF en www.europa.eu.int/eurlex/es/treaties/dat/nice_treaty_es.pdf 2001

Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.- versión PDF disponible en <http://www.europa.eu.int/eurlex/es/treaties/index.html> 1999

Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea.- versión PDF en www.europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/index.html 1999

ESTE LIBRO FUE IMPRESO EN EL TALLER DE

HUP IMPRESIONES UGARTE

LUNES A VIERNES DE 10:00 A 19:00 HORAS.
SÁBADO DE 10:00 A 15:00 HORAS.

O F I C I N A
PASEO DE LAS FACULTADES No. 41.
COL. COPILCO UNIVERSIDAD, DEL COYOACÁN.
C.P. 04360. MÉXICO, D.F.
TEL: 56 58 66 05

I M P R E N T A
ALFONSO PRUNEDA No. 13.
COL. COPILCO EL ALTO, DEL COYOACÁN.
C.P. 04360. MÉXICO, D.F.
TEL: 56 58 27 75