



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

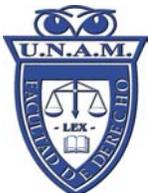
**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSTITUCIÓN  
DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU PROCESO DE  
RATIFICACIÓN”**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**TAIDE RENÉ BARRERA JUÁREZ**

**DIRECTORA DE TESIS: MTRA. ELISA SCHIAVO**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MI MADRE**

**DRA. ELVIA JUÁREZ URIBE**

**POR SU APOYO Y AMOR SIEMPRE**

**PRESENTE A LO LARGO DE MI VIDA**

**A REYNA, ERIKA RENEÉ Y ANA CECILIA**

**MI RAZÓN PARA SEGUIR ADELANTE**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL**

**AUTONOMA DE MEXICO**

**ORGULLO DE MI PATRIA**

# **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU PROCESO DE RATIFICACIÓN**

## **ÍNDICE**

	<b>PÁG</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
 <b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
 <b>PROCESO HISTÓRICO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	
1.1.-El Tratado de Niza.....	14
1.2.- El Consejo Europeo de Laeken de 2001.....	17
1.3.-La Convención Europea de febrero de 2002 a julio de 2003.....	22
1.4.-La Conferencia Intergubernamental de octubre de 2003.....	24
1.5. Naturaleza jurídica de la Unión Europea.....	25

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

2.1.- Estructura del Tratado que establece una Constitución para Europa.....	42
2.2.- Objetivos, valores y principios relativos a la competencia entre la Unión y los Estados Miembros (Parte I).....	52
2.3.- La Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Parte II).....	72
2.4.- Las bases jurídicas de las políticas y acciones comunes, y disposiciones para el funcionamiento de la Unión (Parte III).....	81

## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO QUE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA UNIÓN EUROPEA**

3.1.- El procedimiento de ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional.....	103
---	-----

3.2.-Aprobación por parte de España y Luxemburgo.....	109
3.3 Problemática en materia de ratificación, los casos de Francia y Países Bajos.....	112
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>125</b>

## INTRODUCCIÓN

La llamada Constitución de la Unión Europea, que bien puede considerarse un Tratado Internacional con rasgo constitucional, es decir con disposiciones parecidas a las contenidas en las Constituciones locales de los Estados miembros, pero plasmadas en un cuerpo convencional internacional concertado entre Estados, ha sido el resultado de un largo proceso histórico, jurídico y socio-económico, reiniciado después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de las grandes pérdidas tanto materiales como humanas que sufrió Europa.

A principios de 1949, se crea el denominado Consejo de Europa, y a partir de esta iniciativa empiezan los esfuerzos para consolidar una comunidad de países europeos; así pues, el 9 de mayo de 1950, a iniciativa del ministro francés de asuntos exteriores Robert Schuman, se gesta la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, conformada por Alemania, Francia, Luxemburgo, Italia, Bélgica y los Países Bajos, el llamado grupo de los seis, piedra angular de lo que llegaría a ser la Unión Europea.

Sucesivamente, con el “Tratado de Roma” de 1957, se crearían las bases de la llamada Comunidad Económica Europea, conformada por nueve países, siendo en 1967, a través del “Tratado de Fusión” que se empieza a consolidar su desarrollo organizacional e institucional. Durante las décadas de los Setenta y Ochenta, se incorporan nuevos Estados miembros, como Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España y Portugal, y se implementa el Sistema Monetario Europeo; es así que el 7 de febrero de 1992 se firma el “Tratado de Maastricht”, mismo que instituye la Unión Europea.

Ha sido pues un proceso largo y complejo, que deberá continuar con la entrada en vigor de la Constitución de la Unión Europea, al momento de finalizar el proceso de ratificación; de allí la importancia de comprender este fenómeno jurídico que ha permitido a los países europeos adoptar un posición de vanguardia en el proceso de globalización que vive el mundo, y ha generado fuertes instituciones jurídicas, cuya posible culminación es representada por la adopción de una Constitución Europea.

Para profundizar en el tema, hemos dividido el esquema de análisis del presente trabajo en tres capítulos. En el primer capítulo

abordaremos el proceso histórico desarrollado para la conformación de la Constitución de la Unión Europea, desde la Declaración de Niza, hasta la firma del Tratado constitutivo del 29 de octubre del 2004.

En el segundo capítulo, analizaremos la estructura jurídica de la Constitución de la Unión Europea, estableciendo claramente los objetivos, valores y principios fundamentales, así como las bases jurídicas para el funcionamiento de la Unión y definiendo las competencias de los países miembros y de los órganos de la misma.

El tercer capítulo se ocupará en concreto del proceso de ratificación y la problemática generada por el mismo, dada la inconformidad de diversos sectores de la sociedad europea y las problemáticas sociales y políticas que sacuden a diversos Estados miembros de la Unión.

Claro que la construcción de este andamiaje jurídico-político no está exento de complicaciones, como la que actualmente vive la Unión Europea, al estar en “fase de reflexión” el proceso de ratificación, debido a los rotundos fracasos que vivió la Constitución

en los referéndos de Francia y los Países Bajos, cuyos ciudadanos percibieron este documento como un ataque a sus derechos sociales y políticos.

Sin embargo, este extraordinario esfuerzo jurídico bien merece nuestro estudio, a fin de entender la realidad y las transformaciones que vive esta sociedad globalizada en la que vivimos, y que nos hace comprender que el derecho es siempre un reflejo de los procesos sociales y económicos que vive el hombre.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **PROCESO HISTÓRICO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

La realidad política, social y económica que impera en un mundo globalizado como en el que vivimos ha generado en las diversas naciones el inicio de profundos cambios en sus estructuras políticas, económicas y jurídicas; diversos autores comentan que la concepción que actualmente conocemos de Estado-nación está en profunda transformación.

Tal vez la principal manifestación de estos procesos, que a nuestro modo de ver se han generado históricamente con anterioridad, pero que son impulsados fuertemente por el movimiento globalizador, es constituida por el proceso de conformación de la Unión Europea, que podemos considerar una especie de aparato supranacional, aunque sus características como organización son fuente de estudios amplísimos y que más adelante en esta investigación desglosaremos brevemente.

Así pues, la conformación de la Unión Europea está trayendo como consecuencia la construcción de un nuevo orden europeo y posiblemente mundial; aunque las consecuencias sean relativamente recientes, este proceso responde a una idea de integración europea mucho más antigua, que reinició su desarrollo a principios del siglo XX, con un incremento mayor después de la Segunda Guerra Mundial.

Es pertinente mencionar que tanto las economías, los sistemas políticos, como la sociedad de Europa se encontraban en la total ruina después de esta conflagración mundial; países como Alemania y Francia perdieron casi completamente su planta industrial, además que las pérdidas humanas sumaron más de 50 millones de personas en el continente.

*“La experiencia del fascismo y del nacionalismo, unida a la de la guerra, proporcionó algunas impresiones y lecciones tan terribles que muchos europeos ya no creyeron posible la vuelta al egoísmo nacional del periodo entre guerras”.<sup>1</sup>* De esta realidad surgió la

---

<sup>1</sup> GRAML, HERMANN, “Comienzos de la Unión Europea,” citado por CARREÓN, Mónica y ORTEGA, Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, 1º ed., Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2005, pág. 8.

imperante necesidad de realizar un proceso de integración de Europa, por lo que las clases políticas y la sociedad europea buscaron crear mecanismos que beneficiaran a todos y cumplieran tres objetivos principales: *“...primero, recuperar la importancia de Europa en el escenario internacional que se había reducido después de las dos guerras mundiales y que se encontraba desplazada por dos potencias con mayor poder militar, económico y político: Estados Unidos y la Unión Soviética. Segundo, evitar que se repitieran los daños materiales y humanos causados por la guerra. Tercero, buscar por medio de la integración la construcción de un futuro común que dejara atrás las rivalidades”*.<sup>2</sup>

Así, entre 1945 y 1947, se empezaron a gestar diversos proyectos integradores, mismos que fueron acelerados por la “amenaza comunista” y la intervención de los Estados Unidos en el proceso de recuperación de Europa, a través del llamado Plan Marshall, que no era más que el brazo operativo de la Doctrina Truman.

---

<sup>2</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op. cit., Pág. 8.

Bajo estas circunstancias, en 1948 se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), misma que se encargó de generar las condiciones para la liberalización comercial, por lo que trató de crear políticas comunes para todos los países europeos.

También es importante señalar que en esta misma época se concretaron las primeras alianzas militares de la posguerra, mediante el Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo de 1948 por Bélgica, Reino Unido, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, y la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el 4 de abril de 1949, ambos como consecuencia de la pugna entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, durante la así llamada Guerra Fría.

A pesar de que estos esbozos de integración estuvieron sujetos en su principio a los juegos de la geopolítica mundial y específicamente a la rivalidad estadounidense-soviética, el interés de los gobiernos europeos, de la sociedad y de voces como las de Winston Churchill, quien en 1946 hacía hincapié en la importancia de crear cuanto antes los “Estados Unidos de Europa”, fueron

creando las condiciones necesarias para iniciar un proceso integrador que culminaría en la llamada Unión Europea.

Podemos decir que existen cuatro etapas en la construcción de esta organización: la primera de ellas se inició a partir principalmente de la conformación del Consejo de Europa en 1949, resultado del Congreso de Europa presidido por Churchill en mayo de 1948.

Esta organización de Estados aspiró a acrecentar la unión entre sus miembros para la protección y el fomento de los ideales y principios que eran su herencia común, y en interés de su progreso económico y social, teniendo como principal función la integración de Alemania a este proceso.

La segunda de ellas tiene como características principales la creación y perfeccionamiento del andamiaje institucional y la cooperación de los países en los aspectos económicos, teniendo como punto de inicio la llamada “Declaración de Schuman” y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, iniciativa en la que participaron activamente Jean Monnet, director del Plan Nacional para la Reconstrucción y Modernización de la Economía

Francesca, y Robert Schuman, ministro francés de relaciones exteriores. Esta organización fue conformada por Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. *“Schuman y Monnet pusieron de manifiesto que Europa no se construiría de un solo golpe, sino con actos concretos como la creación de esta Institución”*.<sup>3</sup>

Se creó además la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea, mediante el “Tratado de Roma” del 25 de marzo de 1957. Es importante manifestar que los tratados de la Comunidad Económica Europea establecieron los principios para lograr la integración económica de Europa a través del establecimiento de un mercado común.

Esta etapa terminó con el “Tratado de Fusión” de 1967, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965 y en vigor desde el 1º de julio de 1967, que tuvo como principal característica la creación para las comunidades preexistentes, de una sola Comisión y un solo Consejo, *“...encargados de ejercitar todos los poderes y responsabilidades al cargo de sus predecesores. Este desarrollo*

---

<sup>3</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op. cit., pág. 13.

*institucional, sin embargo no modificó el carácter original de las 'comunidades' ".<sup>4</sup>*

La tercera etapa de este proceso de integración se caracterizó esencialmente por el incremento de países miembros, como consecuencia del cambio en el orden mundial y la caída del muro de Berlín, que propició la búsqueda de la integración de los países de Europa del Este a la Unión Europea, la conformación de un sistema monetario europeo, y especialmente por la firma de la "Acta Única" en 1985. Este instrumento tuvo como objetivos los siguientes: avanzar en la construcción del mercado interior, incrementar el papel del Parlamento Europeo e iniciar una política exterior común. Sucesivamente el "Tratado de la Unión Europea", mejor conocido como "Tratado de Maastricht", que entró en vigor a partir del 1º de Noviembre de 1993, estableció la Unión Europea y determinó que ésta sería gobernada por un solo tratado, que ampliaría la esfera de acción de la Unión y delimitaría cuatro objetivos fundamentales: instituir la ciudadanía europea, garantizar la libertad, seguridad y la

---

<sup>4</sup> TORRES ESPINOSA, Eduardo, "*Integración Europea y Globalización. Una Perspectiva Institucional*" en Anuario de Derecho Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, vol. V, 2005, pág.503.

justicia, generar progreso económico y social, y por último consolidar el papel de Europa en el mundo.

*“Mediante el Tratado de Maastricht se modifican los tratados constitutivos mediante la incorporación de nuevas políticas y acciones comunitarias en materia de salud pública, cultura, protección de los consumidores, educación, industria, grandes redes europeas y cooperación al desarrollo; mediante el reforzamiento de otras políticas comunitarias como medio ambiente, investigación y desarrollo y formación profesional; mediante la introducción de la Europa Social y mediante la introducción de modificaciones institucionales destinadas a incrementar la democracia en el seno de la Unión”.<sup>5</sup> Este Tratado es de vital importancia porque, a partir de él, se incrementa el proceso integrador de Europa.*

La última etapa de este proceso inicia con el llamado “Tratado de Ámsterdam”, firmado el 2 de octubre de 1997 y entrado en vigor a partir del 1º mayo de 1999, que buscó aumentar la eficiencia de las instituciones y procedimientos de la Unión Europea, a través de la ampliación de sus competencias.

---

<sup>5</sup> GÓMEZ GARCÍA DE SORIA, María José, La Unión Europea, 6º ed., Ediciones GPS, Madrid, España, 2003, pág.15.

*“El Tratado de Ámsterdam supone avances en el ámbito institucional, incrementando los poderes del PARLAMENTO EUROPEO al simplificar los procedimientos de adopción de decisiones con la desaparición del procedimiento de cooperación y con el incremento de los supuestos en que se utilizara el procedimiento de codecisión, otorgándole la aprobación del candidato a presidente de la Comisión; reforzando el papel del TRIBUNAL DE CUENTAS; ampliando las competencias del TRIBUNAL DE JUSTICIA a la protección de los Derechos Humanos; se adopta la flexibilidad como instrumento de avance en el proceso de integración, permitiendo grados de intensidad diferentes entre los Estados miembros; se refuerza el principio de subsidiariedad en la acción de la Comunidad respecto de los Estados miembros; y se refuerzan aspectos de la ciudadanía europea”.*<sup>6</sup>

Se ha tratado de consolidar esta tendencia en el Consejo Europeo de Niza, del cual surgiría el llamado “Tratado de Niza”, detonante del proceso que desembocaría en el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, motivo de la presente investigación.

---

<sup>6</sup> GÓMEZ GARCÍA DE SORIA, María José, La Unión Europea, op. cit., pág.16.

## 1.1. EL TRATADO DE NIZA

Para entender el proceso de integración de Europa que desemboca en la redacción del “Tratado que establece una Constitución para Europa”, es importante analizar varios acontecimientos previos, como el “Tratado de Niza”, mismo que fue resultado de la búsqueda de soluciones a diversas problemáticas del proceso de integración, generalmente vinculadas a las competencias entre la Unión Europea y sus miembros; tales cuestiones venían arrastrándose desde el “Tratado de Ámsterdam” y se incrementaron al iniciarse el proceso de ampliación de la Unión, con la adhesión de nuevos países miembros.

Así pues, la necesidad de generar condiciones para la ampliación y consolidación de la Unión Europea, obligaron a los Estados miembros a modificar el “Tratado de la Unión Europea”, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunos actos conexos. Así, reunido el Consejo de Europa en Niza los días 7 y 8 de diciembre del 2000, se acordó adoptar un nuevo Tratado, a través de la “Declaración de Niza” del 15 de diciembre del mismo año, mismo que reformaba el sistema de toma de decisiones de la

Unión Europea; además, en él se proclamó la “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, documento de vital importancia como veremos más adelante. Asimismo, se modificó el sistema de cooperaciones reforzadas, cuestiones institucionales y el uso de mayorías calificadas, y además se alteró la distribución de escaños en el Parlamento Europeo y en la Comisión; por último, se modificaron las competencias entre el Tribunal de Primera Instancia y la Corte de Justicia Europea. Dicho Tratado fue firmado el 26 de febrero del 2001 por los representantes plenipotenciarios de los países miembros.

El Tratado consta de dos partes, cuatro protocolos, un acta final, veinticuatro declaraciones adoptadas, y tres declaraciones de las que tomó nota la conferencia intergubernamental; una de ellas fue la Número 23, relativa al futuro de la Unión Europea, que constituye “...una primera proyección hacia una unión ampliada. *Prevé la apertura inmediata de un gran debate sobre el futuro, en el que además de la participación de los Estados y de las instituciones europeas debe participar toda la opinión pública europea, desde los*

*parlamentos nacionales, las universidades, los representantes de la sociedad civil y los propios ciudadanos”.*<sup>7</sup>

Esta Declaración fijó una agenda de discusión que incluía los siguientes temas: la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales adoptada en el Tratado, la simplificación y clarificación de los Tratados y la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

Además, en ella se fijó para el año 2001, en Laeken, la realización de un Consejo que emitiera una declaración para crear iniciativas para continuar el proceso de integración.

Así pues, el “Tratado de Niza” y su Declaración anexa Número 23, tuvieron como consecuencia el aceleramiento del proceso integrador.

---

<sup>7</sup> PÉREZ CARRILLO, Elena F., “*El Tratado de Niza: Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa*”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Vol. II, 2002, pág.317.

## 1.2. EL CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN DE 2001

A pesar de las reformas acordadas en Niza, las circunstancias sociales y políticas generadas por el proceso de adhesión de los países de Europa Central y Oriental, así como los diversos acontecimientos internacionales, como el ataque a las torres gemelas del 11 de septiembre del 2001, provocaron la necesidad de impulsar mayores cambios en la estructura de la Unión; además, fue percibido por las autoridades europeas un desapego de parte de los ciudadanos europeos al proceso de integración.

*“Europa está transformándose y, como consecuencia, su funcionamiento, sus normas y su papel en la escena internacional han de evolucionar. Frente a estos retos, la UE ha buscado reformular su influencia internacional y mejorar su funcionamiento interno, ya que la evolución hacia una Europa con 25 miembros exige un planteamiento diferente del seguido hace 50 años. Para ello falta lo esencial: dotar a Europa de un verdadero marco jurídico. Dicho de otra manera dotarla de una Constitución que organizara el*

*funcionamiento de las instituciones como en cualquier otro estado democrático”.*<sup>8</sup>

Por ello, tomando como base la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza y dando cumplimiento a la agenda y compromisos establecidos por la misma, se procedió, a través del Consejo Europeo de Laeken en diciembre del 2001, a adoptar una nueva “Declaración sobre el Futuro de Europa”, que reforzara el proceso de integración; además, se convocó a una Convención Europea, misma que se desarrollaría a partir de febrero del año 2002. La Declaración menciona como uno de sus puntos fundamentales el siguiente: *“Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible el Consejo de Europa ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión... (para) examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles”.*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op.cit., pág. 47.

<sup>9</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “*Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea*”, Bruselas, Bélgica, 14 y 15 de diciembre de 2001, en <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs>.

Esta nueva Declaración sobre el futuro de Europa tuvo como algunas de sus conclusiones más importantes las siguientes:

- Acercar las Instituciones Europeas a los ciudadanos, es decir hacerlos partícipes del proceso integrador.
- Generar un liderazgo político mundial de la Unión Europea, como una fuente de estabilidad global.
- Crear un esquema comunitario claro, eficaz y transparente, que cumpla con las expectativas del ciudadano europeo y traiga como consecuencia empleo, estabilidad económica y paz social.

Por otra parte, siguiendo con tendencias anteriores, se acordó en esta nueva “Declaración sobre el futuro de Europa” resolver tres cuestiones fundamentales:

- Mejorar el reparto y el sistema de competencias de la Unión Europea.
- Simplificar los instrumentos jurídicos bajo los cuales funciona la Unión Europea.
- Transparentar y democratizar los procesos dentro de la Unión, para hacerlos más eficaces y para mejorar las tomas de decisiones tanto del Consejo como del Parlamento Europeo.

Por otra parte, la “Declaración de Laeken” puso en la mesa de discusión la necesidad de que la comunidad europea se adhiriera a la “Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos” y que la “Carta de Derechos Fundamentales” se integrara al Tratado básico de la Unión.

Además abrió a la discusión la posibilidad de que la Unión Europea adoptara una Constitución, y en tal propósito manifestó lo siguiente: *“En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación.”*

*Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares?*

*Es preciso reflexionar a continuación sobre una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre*

*un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y de las demás disposiciones de los tratados?*

*Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos.*

*Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y reorganización no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?'.<sup>10</sup>*

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “*Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea*”, Bruselas, Bélgica, 14 y 15 de diciembre de 2001, en <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs>.

Estas afirmaciones tuvieron como consecuencia el fortalecimiento entre los países miembros de la posibilidad de adoptar un texto de tipo constitucional.

Por último, se iniciaron los trabajos hacia la “Convención sobre el Futuro de Europa”, que además tendría como misión preparar la sucesiva conferencia intergubernamental.

### **1.3. LA CONVENCIÓN EUROPEA DE FEBRERO DE 2002 A JULIO DE 2003**

Tomando como base los resultados del Consejo Europeo y la “Declaración de Laeken”, y con los objetivos claros de generar condiciones idóneas para el acercamiento de los ciudadanos a la Unión y de fortalecerla con miras a responder a los retos de la globalización, se dio trámite a los trabajos de la Convención Europea el 28 de febrero del 2002. Dicha Convención presentó un esquema novedoso de trabajo, ya que fue integrada, además que por representantes de los gobiernos y de la Comisión, por representantes del Parlamento Europeo, los Parlamentos locales, y además los representantes de los países candidatos a la adhesión, éstos con voz pero sin voto.

Dicha Convención fue presidida por el ex-presidente de Francia Giscard D'Estaing, y fue conformada por ciento cinco miembros; por otra parte, también participaron trece observadores, que representaban a los Comités de Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales europeos y el Defensor del Pueblo Europeo.

Esta Convención superó las expectativas para las que fue convocada, y evidenció la necesidad de crear un nuevo Tratado de tipo constitucional. Después de dieciséis meses de trabajo, presentó ante el Consejo Europeo de Salónica, el 20 de junio de 2003, el proyecto de Constitución, mismo que se aprobó por consenso en julio de 2003, y que fue puesto a disposición, por el presidente de la Convención, del Primer Ministro de Italia Silvio Berlusconi, entonces Presidente en ejercicio del Consejo de Europa.

Es importante manifestar que los acuerdos de la Convención sorprendieron a muchos; sin embargo, el proceso de generación de un texto constitucional apenas iniciaba su etapa más difícil, al entrar a la discusión de los Jefes de Estado y de los gobiernos nacionales.

#### 1.4. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE OCTUBRE DE 2003

El documento presentado por la Convención sirvió de plataforma a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, en la que participaron veinticinco países miembros y tres países candidatos a ingresar a la Unión, que eran Bulgaria, Rumania y Turquía. Esta instancia única con carácter decisorio en lo referente a la aprobación del texto constitucional, inició sus trabajos en octubre del 2003 y tras ocho meses de difícil negociación, sobre todo en los puntos referidos al reparto del poder en la Unión, concluyó cuando los Jefes de Estado de los países miembros alcanzaron un acuerdo político los días 17 y 18 de junio del 2004, en la Conferencia Europea de Bruselas.

*“A pesar de que las perspectivas sobre las negociaciones no eran del todo positivas, su resultado fue superior a las expectativas de manera que Bertie Ahern, Presidente irlandés que ostentó la pasada presidencia del Consejo de la UE, declaró que este ‘es un avance fundamental para Europa’ ”.*<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op.cit., pág. 58.

Por lo anterior, se procedió a la firma del Tratado Constitucional en Roma, el 29 de octubre del 2004, por los veinticinco Jefes de Estado, en la misma sala donde se estableció la Comunidad Económica Europea en 1957; se concretó así un proceso de refundación de la estructura institucional de la Unión, mismo que deberá concluir con la ratificación del texto constitucional por parte de todos los Estados Miembros. Estamos pues seguros que este debate “...tiene que ver más con la funcionalidad supranacional presente y futura de la UE, y menos con su viabilidad como organización”.<sup>12</sup>

## **1.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Antes de entrar de lleno al análisis del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, es necesario que abordemos y clarifiquemos un punto fundamental acerca de las características de esta organización: su naturaleza jurídica.

*“Los intentos por conceptualizar la naturaleza del arreglo institucional europeo son numerosos, y lo son también los problemas que ha enfrentado. Identifiquemos algunos de ellos.*

---

<sup>12</sup> TORRES ESPINOSA, Eduardo, “Integración Europea y Globalización. Una Perspectiva Institucional”, op.cit., pág. 504.

*Primero, las autoridades europeas nunca han intentado definir el carácter de dicho arreglo. Segundo, este último ha estado en constante transformación. Tercero, su estructura y operación son altamente complejas, lo que dificulta la conceptualización y la teorización. Cuarto, visto en su conjunto, el andamiaje institucional que se comenta es, en muchos sentidos, único en su género”.*<sup>13</sup>

Así pues, existen muy diferentes opiniones sobre la verdadera naturaleza jurídica de la Unión Europea, pero podemos decir, siguiendo a parte de la doctrina, que son dos las vertientes fundamentales de este problema.

En un primer orden de ideas, son claras las diferencias que se presentan entre esta organización y los Estados-nación, y con algunos organismos intergubernamentales, ya que, a pesar de que la Unión cuente con ciertas atribuciones, no reemplaza completamente a los gobiernos nacionales ni su poder soberano.

El segundo aspecto se refiere a la característica de la Unión Europea de poseer mayores competencias que las de los tradicionales organismos intergubernamentales, como la

---

<sup>13</sup> TORRES ESPINOSA, Eduardo, *“Integración Europea y Globalización. Una Perspectiva Institucional”*, op.cit., pág. 505.

Organización para el Tratado del Atlántico Norte, o la misma Organización de las Naciones Unidas. Así se señala que la Unión Europea “...cuenta con una estructura institucional más desarrollada y compleja, con una mayor autonomía para la toma de decisiones y con una más amplia y creciente cobertura en materia de políticas públicas. En suma, se afirma que la UE ha rebasado gradualmente el nivel intergubernamental para incursionar en el supranacional”.<sup>14</sup>

Así pues, se afirma que la Unión Europea establece una nueva relación entre Estados, que puede ser conceptualizada en el ámbito de un “nuevo institucionalismo”, que especifica el papel predominante de las instituciones en los procesos políticos.

Por ello se considera que la Unión Europea es un “sistema de gobernación”, basado en una compleja red de relaciones políticas con diferentes niveles de gobernabilidad.

Independientemente de las teorizaciones sobre la naturaleza jurídica de la Unión, es preciso decir que las mismas se realizan teniendo en cuenta una concepción estatista; por otro lado, no debe

---

<sup>14</sup> TORRES ESPINOSA, Eduardo, “Integración Europea y Globalización. Una Perspectiva Institucional”, op. cit., pág. 505.

olvidarse que la Unión Europea ha sido a la fecha el experimento más acabado en el ámbito de los organismos regionales.

A la luz de lo anterior, y por el vasto ámbito de sus poderes, podrá entonces ser clasificada como una verdadera organización supranacional. Tal noción significa, que la organización no deja de ser una asociación de Estados creada por éstos; al mismo tiempo, sus órganos poseen cierto poder legislativo, ejecutivo y judicial directo sobre los pueblos y los territorios de los Estados miembros.<sup>15</sup>

Desde el punto de vista de los métodos de cooperación, la Unión se perfila además como una organización internacional de integración, que tiene como objeto específico la unificación, al menos parcial y sectorial, de los territorios y poblaciones de los Estados que la componen.

Por todo lo anterior, la Unión Europea se presenta con indudables elementos de novedad, respecto de las organizaciones internacionales tradicionales, y sus rasgos característicos la diferencian de todo experimento previo, aunque su ejemplo haya

---

<sup>15</sup> Cfr. EL ERIAN, Abdullah, "*Organización jurídica de la sociedad internacional*", en SORENSEN, Max (Compilador), Manual de Derecho Internacional Público, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1973, págs. 108-110.

sido seguido, en cierta medida, por otras instituciones, como la Comunidad Andina o el Mercosur.

Sin embargo, existen otras opiniones acerca de la naturaleza de la Unión que se inclinan más a analizar la manera en que ésta se encuentra organizada jurídicamente y la manera en que se toman las decisiones que influyen sobre su evolución, sobre todo ahora que se encuentra en discusión el tema del Tratado Constitucional.

Desde un punto de vista exclusivamente interno, que aplique por vía analógica los criterios en materia de uniones de Estados, pueden vislumbrarse similitudes, en la estructura de la Unión Europea, tanto con elementos de una Confederación, como con características propias de un Estado Federal.

Así, algunos autores realizan un comparativo sobre la manera en que los Estados de tipo federal o confederado realizan la modificación de su pacto constitutivo, y cómo, a través de este procedimiento, se puede definir los tipos y la naturaleza de las configuraciones estatales.

Así, se menciona que *“Los tratados fundacionales y de la Unión Europea formalmente se presentan como un conjunto de tratados de derecho internacional. En concreto, entrarían en la categoría de tratados multilaterales. No obstante, se suele señalar una serie de rasgos que los diferencian nítidamente del derecho clásico convencional dentro de un proceso de constitucionalización de dichos textos que busca independizarlos de tal cuerpo de derecho, incidiendo en el carácter autónomo del ordenamiento jurídico a que dan a lugar. Dentro de esas notas singulares, destaca el modo de proceder a su revisión una vez que han entrado en vigor”*.<sup>16</sup>

Tenemos pues que para la revisión de dichos tratados existen mecanismos que se dividen en tres etapas: la comunitaria, la diplomática y la nacional, por lo que la doctrina refiere que el poder de revisión es facultad de los Estados miembros y que, visto desde esa perspectiva, la Unión Europea puede ser considerada una Confederación.

---

<sup>16</sup> GARCÍA GESTOSO, Noemí, *“Una Prueba del carácter Confederal de la Unión Europea. El mantenimiento de la Unanimidad Estatal en el Proceso de Revisión del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año XXXVIII, n.112, enero-abril de 2005, pág.131.

Por otra parte, otros autores realizan una similitud entre los elementos que dan configuración jurídica a una Federación con los elementos de organización propios de la Unión Europea.

Entre tales elementos, destacamos los siguientes:

- Ordenamiento comunitario superpuesto al de los Estados miembros.
- Aplicación directa y primacía de las normas comunitarias.
- Reparto de competencias, aunque en la Unión sean atribuidas por funciones y no por materias, como sucede en el ámbito federal.
- Elementos y valores que vislumbran principios federativos.
- Obtención de la ciudadanía europea, que confiere derechos como el pasaporte único, sufragio en las elecciones del Parlamento Europeo y libertad de tránsito y residencia en el continente europeo.
- Autonomía económica, ya que la Unión Europea cuenta con su propio presupuesto, diferente del de los Estados miembros, lo que constituye un elemento de carácter federal.

Así, se afirma la coexistencia de elementos federales dentro de la organización europea, que tiene como premisa la funcionalidad de la organización.

Podemos afirmar que la conceptualización de la Unión Europea es un proceso inacabado, como consecuencia de que su proceso integrador sigue en evolución, si bien es verdad que a través de su estudio podemos encontrar elementos entremezclados que la asemejan tanto a una Confederación como a una Federación. Sin embargo, tales factores no proveen las características suficientes para clasificarla dentro de cualquiera de los anteriores rubros. Es importante manifestar, entonces, que dada su colocación en el ámbito internacional, la Unión debe ser considerada primordialmente una organización internacional de tipo supranacional.

Es necesario expresar que el “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” *“...contiene algunas respuestas a las cuestiones planteadas. Así, por ejemplo, mediante la Constitución Europea se crea la Unión Europea, dotándola de personalidad jurídica, y, de esta forma, pasa a tener personalidad*

*jurídica internacional, esto es, la Unión Europea se convierte un sujeto de Derecho internacional en la esfera de la sociedad internacional contemporánea. Por consiguiente, el PTCE se configura como un tratado constitutivo de una organización internacional*".<sup>17</sup>

A través de este capítulo hemos analizado y repasado brevemente el proceso integrador que ha vivido la Unión Europea, mismo que ha aumentado a partir de la Segunda Guerra Mundial, y que actualmente ha desembocado en el "Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa".

Este proceso integrador, a nuestro modo de ver iniciado por peculiares condiciones políticas y económicas, ha traído como consecuencia un complejo fenómeno jurídico-político, que atraviesa problemáticas que van desde la naturaleza jurídica de la Unión, hasta la viabilidad futura de la misma, por su confrontación con los intereses nacionales de los Estados miembros.

---

<sup>17</sup> ACOSTA ESTÉVEZ, José B., "El derecho internacional, el derecho comunitario europeo y el proyecto de constitución europea", en Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Centro de la Unión Europea de la Universidad de Miami, Miami, Estados Unidos de América, vol. 4 n. 3, abril de 2004, pág. 29.

El Tratado Constitucional trata de ser una respuesta a éstas y otras problemáticas, y por su medio los gobiernos europeos buscan soluciones ante la nueva realidad mundial; es importante manifestar que para su éxito deberá contar con el respaldo del “pueblo europeo”, a fin de consolidar una etapa más del proceso integrador, y para que la misma no represente una perturbación como actualmente se puede contemplar.

Así pues, durante el siguiente capítulo analizaremos la estructura del Tratado Constitucional, tratando de definir sus características, virtudes y defectos.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Antes de entrar de lleno al análisis jurídico del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” y de su proceso de ratificación, es preciso abordar un punto fundamental, representado por el análisis de la naturaleza jurídica del documento en estudio. Con relación en lo anterior, se discute si éste constituye un Tratado Internacional, o tiene un verdadero carácter constitucional; así pues, empezaremos por definir a cada uno de estos conceptos.

Tenemos que el Tratado Internacional se puede concebir como un “...*acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos...*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “*Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados*”, Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, D.O.F. 14 de febrero de 1975, en CONTRERAS VACA, Francisco José, Derecho Internacional Privado - Parte Especial, 1ª ed., Oxford University Press, México, 2004, pág. 413. Es importante comentar que ésta no es la definición doctrinal de tratado, que comprende también a otros sujetos de Derecho Internacional; independientemente de ello, es necesario tener presente que la definición o concepto de tratado es más amplia y comprende todo acuerdo entre sujetos de

Por su parte, definimos a la Constitución como la norma fundamental de un Estado, que regula el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones.<sup>2</sup>

Es preciso comentar que la doctrina afirma que en el actual momento de integración “...*los tratados que instituyen la Unión y la comunidad, junto con los sucesivos que revisan tales tratados, las constituciones nacionales (a las que sería preciso añadir los estatutos constitucionales de las colectividades infraestatales, al menos en los casos en que éstas disponen de competencia legislativa) y las interacciones de éstas con los tratados comunitarios, sin olvidar las obligaciones derivadas de la Convención Europea de Derechos Humanos, forman a escala europea una verdadera red constitucional compuesta de diversos niveles normativos (a multilevel constitution, una constitución compuesta, en palabras del profesor I. Pernice), abiertos a las interpretaciones de una pluralidad de jueces nacionales y europeos.*

---

Derecho Internacional, cualesquiera que sea su forma, y que esté regido por el Derecho Internacional.

<sup>2</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto, et al., Diccionario de Política, Tomo I a-j, 7ª ed., Editorial Siglo XXI, México, 1991, págs 323-335.

*En el sentido material del término, existe así una constitución europea, que se presenta en forma ciertamente compleja, fragmentaria, poco legible, apenas ordenada pero que funciona como una constitución...”.<sup>3</sup>*

Sin embargo, la base jurídica de la Unión Europea es convencional y la llamada Constitución Europea sólo se configura como el parámetro de validez del Derecho Comunitario.

A este propósito, ha sido acertadamente afirmado que la Constitución europea es un “tratado internacional de rango constitucional”. Aunque el texto contenga obvias referencias a elementos de carácter constitucional, como la presentación de una estructura orgánica y del concepto de una ciudadanía europea, debe dejarse en claro, sin embargo, que tal cuerpo normativo se encuentra recogido en un instrumento convencional internacional.

Por todo lo anterior, y de la misma forma de lo que acontece en el caso de la Carta de las Naciones Unidas, pueda afirmarse que la Constitución europea es, en definitiva, un instrumento jurídico con

---

<sup>3</sup> CONSTANTINESCO, Vlad, “*El Proyecto de Tratado que establece una Constitución de la Unión Europea, entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional*”, en Teoría y Realidad Constitucional, UNED, España, n. 15, enero-junio de 2005, pág. 75.

alma de Constitución, por las funciones que tiene, y cuerpo de Tratado.

Además, la manera en que dichos ordenamientos pueden ser reformados les da claras características de Tratados Internacionales. Así, tenemos que el “...*encabezamiento de la última reforma de los Tratados constitutivos de la Unión como “Constitución Europea” no presupone que esta situación vaya a cambiar, como bien queda patente por el hecho de que una posible reforma de la misma haya de aprobarse por unanimidad de los Estados miembros (intergubernamentalismo) en lugar de mediante una amplia mayoría de los miembros de la comunidad política en cuestión, esto es, de los ciudadanos (constitucionalismo)*”.<sup>4</sup>

Podemos entonces mencionar ciertas características que creemos perfilan el documento en estudio como un Tratado de rango constitucional, que crea una organización internacional que

---

<sup>4</sup> LOSADA FRAGA, Fernando, “*Parámetros Democráticos e Integración Europea: Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea*”, en Circunstancia Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Instituto Ortega y Gasset, Madrid, España, año III, n. 7, mayo de 2005, pág. 10.

será sujeto de derechos y obligaciones dentro de la llamada sociedad internacional

La primera de ellas se configura en los modos de manifestación de voluntades (*consensus ad idem*) que en este caso se plasma por escrito, si bien el Derecho internacional no prohíbe los tratados no escritos o verbales, que tendrán el mismo valor jurídico.

Por otra parte tenemos que la manifestación concordante de voluntades por escrito puede instrumentalizarse o formalizarse en un instrumento único o en instrumentos conexos, en el caso de la llamada Constitución Europea se conforma de la última manera, situación contemplada por el Derecho Internacional. Por otra parte, el término “Tratado” es genérico y, en consecuencia, la denominación que se utilice es irrelevante en el plano jurídico internacional.

Otra característica fundamental es que la posibilidad de celebrar Tratados (*ius tractatum*), solo se contempla para los sujetos de Derecho Internacional; por ende el Proyecto de Tratado Constitucional cumple con este elemento, ya que es instrumento

convencional elaborado por Estados, que otorga personalidad jurídica a la Unión Europea.

A esta situación podemos sumar la falta de un verdadero proceso constituyente del cual emerja una verdadera norma de carácter constitucional, basada en el llamado “momentum constitucional”, es decir en la voluntad política de los ciudadanos europeos para modificar su marco institucional.

*“El proceso constituyente que se ha seguido en el caso de lo que se pretende que sea la Constitución Europea, en definitiva, no respeta gran parte de los requisitos que serían necesarios para hacer de ella, como era el propósito inicial, una legítima constitución democrática”.*<sup>5</sup>

Del análisis anterior podemos concluir que, por su trascendencia jurídica y política pese a lo obvio que podría parecer, el texto que nos ocupa en esta investigación es un Tratado constitutivo, celebrado entre varios Estados, que puede ser definido como *“...el instrumento convencional a través del que se crea la*

---

<sup>5</sup> LOSADA FRAGA, Fernando, *“Parámetros Democráticos e Integración Europea: Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea”*, op.cit., pág. 12.

*organización internacional y, por ende, origen de su subjetividad internacional; pues, en dicho instrumento se establecen las funciones de la organización, se disponen sus órganos principales y se le atribuyen competencias para la consecución de los objetivos convenidos. La Constitución Europea es un tratado constitutivo y, a partir del momento en que despliegue su eficacia, la Unión Europea pasará a ser un sujeto internacional nuevo, es decir, una organización internacional”.*<sup>6</sup>

Sin embargo, no puede negarse que este mismo documento tenga también, por su contenido general, muchas de las características propias de un texto constitucional, y que sólo la futura evolución del proceso integrador nos indicará la posibilidad de que algún día se convierta en una verdadera Constitución, si algún día se llegarán a conformar los Estados Unidos de Europa, como era el sueño de Winston Churchill.

---

<sup>6</sup> ACOSTA ESTÉVEZ, José B., “El derecho internacional, el derecho comunitario europeo y el proyecto de constitución europea”, op.cit., pág.35

## **2.1.- ESTRUCTURA DEL TRATADO QUE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA**

Con el objeto de facilitar el análisis de la llamada “Constitución de la Unión Europea”, esbozaremos de manera general su estructura, para posteriormente entrar al análisis jurídico detallado del Tratado.

Así éste, después de un preámbulo de carácter constitucional que recuerda la historia y las herencias de Europa, y la voluntad del pueblo europeo de superar sus divisiones, se divide en cuatro partes, que son:

+ PARTE I. Trata sobre los objetivos, valores y principios relativos a la repartición de competencias de la Unión, y contiene las disposiciones institucionales básicas divididas en nueve títulos, que incluyen:

- La definición y los objetivos de la Unión.
- Los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión.
- Las competencias de la Unión.
- Las instituciones de la Unión.
- El ejercicio de las competencias de la Unión.

- La vida democrática de la Unión.
- Las finanzas de la Unión.
- La Unión y su entorno.
- La pertenencia a la Unión.

+ PARTE II. Esta parte contiene la “Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, la cual permitirá a la Unión como ente jurídico adherirse a la “Convención Europea de Derechos Humanos”, lo que constituye un elemento fundamental para entender el concepto de integración europea y su significado para los ciudadanos europeos. Precedida de un preámbulo, comprende siete títulos, que abordan los siguientes temas:

- La dignidad.
- Las libertades.
- La igualdad.
- La solidaridad.
- La ciudadanía.
- La justicia.
- Disposiciones generales.

+ PARTE III. En ella se definen las bases jurídicas de las políticas comunes y las reglas del funcionamiento de la Unión. Se establecen las políticas internas y externas de la misma, por ejemplo a través de las disposiciones relativas al mercado interior, a la unión económica y monetaria, y al espacio de libertad, seguridad y justicia, así como la política exterior y de seguridad común (PESC) y las disposiciones relativas al funcionamiento de las instituciones. Esta tercera parte comprende también siete títulos:

- Las disposiciones de aplicación general.
- La no discriminación y la ciudadanía.
- La acción y las políticas interiores.
- La asociación de los países y territorios de ultramar.
- La acción exterior de la Unión.
- El funcionamiento de la Unión.
- Las disposiciones comunes.

+ PARTE IV. Se refiere fundamentalmente a la sucesión y continuidad que se da entre las actuales Comunidad y Unión Europea y la nueva Unión; asimismo, define los procesos de revisión, ratificación y entrada en vigor del Tratado.

De la misma manera, el Tratado contiene dos anexos, que se refieren respectivamente a la lista de productos agrícolas sobre los cuales se ejercerá una política común, y a los territorios y países de ultramar pertenecientes a la Unión; además cuenta con otros treinta y seis Protocolos referidos en su mayoría a documentos ya existentes en los Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, además de nuevos Protocolos que establecen las bases de cooperación en materia de defensa y Derechos Humanos, y que tocan temas como la política monetaria y el papel de los Parlamentos nacionales. Éstos podrán seguir mejor las posiciones de sus Gobiernos en el Consejo, sobre todo mediante el mecanismo de “alerta rápida” en materia de respeto del principio de subsidiariedad, que les ofrecerá una vía directa para influir sobre el proceso legislativo. Ese mecanismo les permitirá tener información de cualquier iniciativa de la Comisión.

*“No obstante, esta alerta temprana tan sólo podrá presentarse respecto de la propuesta legislativa de la Comisión y en un plazo de seis semanas desde que es remitida al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.*

*La imposición de ese plazo de seis semanas responde a la necesidad de no retrasar en exceso el procedimiento legislativo comunitario. No obstante, no parece que sea ese un tiempo de reacción suficiente para que los Parlamentos nacionales analicen el contenido de la propuesta y, en caso de considerarla lesiva de sus intereses, presenten un dictamen que fuerce a la Comisión a revisar su iniciativa, pues el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad exige para ello la presentación de este tipo de dictámenes por un tercio de las cámaras parlamentarias nacionales. No obstante, los efectos de esta queja se reducen a que la Comisión motive suficientemente la decisión que finalmente adopte, ya sea la retirada de la iniciativa, la modificación de la misma o el mantenimiento del texto intacto. En este sentido, las nuevas funciones otorgadas a los parlamentos nacionales apenas varían la realidad existente, pues en la redacción actual del protocolo ya se obliga a la Comisión a motivar la necesidad de actuación en el ámbito comunitario de acuerdo con el principio de subsidiariedad.*

*Pero aun en el caso de que los parlamentos diesen su aprobación a la iniciativa o de que la Comisión modificase su*

*propuesta para adecuarla al principio de subsidiariedad, la evolución posterior de la misma a lo largo del proceso legislativo, con la intervención del Consejo y del Parlamento Europeo, podría hacer que deviniese en incumplidora de aquél aun no habiéndolo sido en principio. En ese caso los parlamentos nacionales nada podrían hacer por defender sus competencias, salvo solicitar de su ejecutivo la impugnación del acto una vez haya sido aprobado”.<sup>7</sup>*

En lo tocante al principio de subsidiariedad estipulado en el Tratado Constitucional, se garantiza que, en el ejercicio de sus competencias, la Unión solamente actuará si su acción resulta realmente necesaria, aportando un valor añadido a la acción de los Estados miembros. El principio de subsidiariedad trata de garantizar una toma de decisiones lo más cercana posible a los ciudadanos europeos, mediante la comprobación constante, de que la acción que se emprende a escala comunitaria esté justificada a nivel nacional, regional o local.

---

<sup>7</sup> LOSADA FRAGA, Fernando, “*Parámetros Democráticos e Integración Europea: Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea*”, op.cit., pág. 18-19.

El principio de proporcionalidad que se utilizará en el Tratado, por su parte, persigue el mismo objetivo de garantizar el correcto ejercicio de las competencias, al prescribir que el contenido y la forma de la acción de la Unión no deberán exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

Es importante señalar que el “Tratado que establece una Constitución para Europa” tiene como característica fundamental la de resumir en un solo texto los actuales Tratados de la Comunidad y de la actual Unión Europea; de esta manera, simplifica la normatividad de la Unión Europea e implementa nuevos principios jurídicos, como son los de atribución de competencias, el de cooperación leal entre los países miembros, el principio de primacía del Derecho de la Unión y el respeto a las estructuras constitucionales y identidades culturales de los miembros.

Otro punto fundamental del Tratado es el establecimiento de la identidad jurídica de la Unión, por la fusión de los Tratados fundacionales, que sustituye la denominada estructura de pilares instituida por el “Tratado de Maastricht”; asimismo, el Tratado establece la generalización de las decisiones tomadas en el seno de

la Unión, ya que prevé una regla general para que exista acuerdo entre el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo, para generar normas de Derecho derivado de la Unión Europea. Otro punto fundamental en la estructura del Tratado es el establecimiento de tres tipos de competencias: las exclusivas, las compartidas y los medios de apoyo.

Sobre este punto es importante comentar que la manera en que se otorgan estas competencias dentro de la Unión Europea confirma su carácter de organización internacional.

*“Las competencias se atribuyen a las organizaciones internacionales mediante los tratados constitutivos y, por ello, se trata de competencias de atribución, es decir, sólo disponen de los poderes que los Estados les hayan atribuido. A diferencia de los Estados, las organizaciones no tienen competencias soberanas. De ahí que las organizaciones internacionales tengan una personalidad funcional, en tanto que están destinadas a ejercer funciones encaminadas a cumplir unos objetivos previstos en el tratado constitutivo.*

*Las competencias de las organizaciones internacionales son los poderes que se le atribuyen para poder actuar y realizar los fines para los que fue creada. Las competencias pueden ser expresas o implícitas. Las competencias expresas son aquellas que se enumeran o aparecen previstas de forma inequívoca en el tratado constitutivo. Las competencias implícitas son las que, sin estar recogidas de forma expresa en el tratado constitutivo, resultan necesarias para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.*

*Las competencias pueden ser de diversa naturaleza, así pueden ser organizativas, administrativas, jurisdiccionales y normativas. La citada en último lugar permite a la organización, a través de sus órganos, emanar actos normativos que constituyen la manifestación de su voluntad. En la esfera de estos actos cabe distinguir los primarios de los operativos. Los primeros son actos que afectan al orden interno de la organización, esto es, tienen como contenido la regulación de los aspectos institucionales (por ejemplo, reglamentos presupuestarios, de personal, etc.). Estos actos se circunscriben en la esfera del Derecho internacional de la*

*organización*".<sup>8</sup> Como podemos ver, en el caso de la Unión Europea las competencias son de atribución, es decir emanan de los Estados miembros.

Por otra parte, el Tratado Constitucional prevé la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores; ésta es una de las principales innovaciones que aporta la Constitución. Se busca con ello dar coherencia a la acción exterior de la Unión, tanto en el nivel político como en el nivel económico.

El Ministro desempeñará una doble función, y ejercerá las funciones que actualmente desempeñan dos personas: el Secretario General del Consejo, Alto Representante para la política exterior y de seguridad común, y el Comisario responsable de relaciones exteriores.

La Constitución también establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá al Tribunal de Justicia, el Tribunal de Gran Instancia, denominado actualmente Tribunal de Primera Instancia, y los tribunales especializados.

---

<sup>8</sup> ACOSTA ESTÉVEZ, José B., *"El derecho internacional, el derecho comunitario europeo y el proyecto de constitución europea"*, op.cit., pág. 38.

El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia estarán compuestos por al menos un juez por Estado miembro, y estarán encargados de garantizar el respeto del Derecho de la Unión.

Como podemos observar, a pesar de la supuesta simplificación en las estructuras de la Unión que aporta el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, su organización continúa siendo extremadamente compleja.

Hemos pues descrito brevemente la estructura del Tratado Constitucional, haciendo mención de sus características fundamentales; en los puntos siguientes de este capítulo desglosaremos en detalle cada una de las partes que conforman el Tratado.

## **2.2. OBJETIVOS, VALORES Y PRINCIPIOS RELATIVOS A LA COMPETENCIA ENTRE LA UNIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS (PARTE I)**

El proyecto de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” trata de generar una simplificación de las normas, contenidos y competencias a través de las cuales es gobernada la Unión.

*“La ordenación de la que hablamos consiste en fijar bien lo que los Estados quieren que sea la Unión”;*<sup>9</sup> desgraciadamente esto ha provocado que los ciudadanos europeos se sientan ajenos a este proyecto, ya que fueron excluidos de su desarrollo y la conformación del mismo fue obra exclusiva de los gobiernos nacionales, a pesar del esquema novedoso que utilizó la Convención que lo elaboró, situación que ha generado problemáticas muy complejas, como veremos en el apartado de esta investigación donde abordamos el proceso de ratificación. Sin embargo, el proyecto debe ser considerado un avance en el proceso de integración europeo y representa un documento de gran valía jurídica por diversas normas introducidas en él.

Así pues, en este tenor hemos de referirnos a algunos de los puntos más importantes de la Parte I, que contiene, como ya se ha indicado, las principales disposiciones en lo que concierne a los fundamentos de la Unión, sus valores y objetivos, sus competencias, sus instituciones, sus instrumentos de acción, su sistema financiero y el procedimiento de adhesión a la Unión.

---

<sup>9</sup> PETSCHEN, Santiago, La Constitución Europea: Una visión desde la perspectiva del poder, 1ª ed., Editorial Plaza y Valdés, México, 2005, pág. 25.

Ésta se divide en nueve títulos, y es la Parte más significativa, especialmente en términos políticos, del proyecto de Tratado Constitucional; así tenemos que en el Título I, denominado “De la definición y los objetivos de la Unión”, el artículo I-1 refiere:

*“1. 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 atribuyen 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 éstos le atribuyan.*

*2. La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común”.*<sup>10</sup>

Este artículo es particularmente relevante, ya que en él se constata una supuesta intención refundadora del proceso integrador, en la medida en que señala que la Constitución crea la Unión Europea, si bien esta afirmación se ve luego acotada por otras

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004, pág.8.

disposiciones en la Parte IV. Además con su aprobación, como hemos visto anteriormente, se otorgará verdadera personalidad jurídica a la Unión Europea en el escenario internacional.

En este precepto se intenta establecer una doble fuente de legitimidad de la Unión, misma que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa, consagrándose además el principio de atribución, luego desarrollado en el artículo I-11, en virtud del cual son los Estados quienes confieren competencias a la Unión.

*“El principio de atribución dice que la Unión Europea sólo puede actuar en las competencias atribuidas por los Estados miembros. Ello fija un límite de forma muy definida. Queda excluida la posibilidad de que las instituciones de la Unión Europea las amplíen en virtud de su propio criterio. Así era hasta ahora, pues el método comunitario se caracteriza por ir construyendo de forma permanente. Ello permitiría tener siempre una puerta abierta, en un proceso en constante evolución, hacia el futuro. Durante toda la historia de la Unión Europea, entre el nivel comunitario y el nivel estatal no ha habido una frontera delimitada. Es ahora cuando lo establecen, en la nueva Constitución, los Estados. Y, como*

*queriendo reaccionar contra la manera de proceder del pasado, lo hacen de una forma más bien compulsiva”.*<sup>11</sup>

Además, en este artículo se describen los elementos básicos de la acción de la Unión, indicando que ésta coordina las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr los objetivos comunes y precisando que la Unión ejerce, de modo comunitario, las competencias transferidas por los Estados. Por último, se recalca el carácter abierto de la Unión, señalando que pueden adherirse a ella todos los Estados europeos que respeten sus valores y los promuevan, lo que da margen a futuras expansiones de la misma.

El siguiente artículo, el I-2, se consagra a expresar estos valores de la Unión, y reproduce básicamente lo establecido en el actual “Tratado de la Unión Europea”, en lo referente a la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto por los derechos humanos, la dignidad y la igualdad.

Por su parte, el artículo I-3 recoge los objetivos de la Unión, teniendo esencialmente una intención política en su redacción.

---

<sup>11</sup> PETSCHEN, Santiago, La Constitución Europea: Una visión desde la perspectiva del poder, op.cit., págs. 25-26.

Establece, entre otros objetivos, la paz y el bienestar de sus pueblos, la libertad, seguridad y justicia, el mercado interior, el desarrollo sostenible, el progreso científico y técnico, la protección social, la promoción de la cohesión económica, social y territorial, y el respeto de la diversidad cultural.

Además, indica que, en su actuar exterior, la Unión promoverá la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos y la observancia y el desarrollo del Derecho Internacional.

Por otra parte, en el artículo I-5 se proclama el respeto de la igualdad entre los Estados miembros y el respeto a su identidad nacional, que representa, desde nuestro punto de vista, una base fundamental para el futuro desarrollo de la Unión, que deberá tender a generar verdaderas codecisiones en las políticas económicas y sociales que lleve a cabo en beneficio de la ciudadanía europea. En este proceso, deberá salvaguardar los intereses regionales y nacionales, aunque en la realidad actual grandes países europeos como Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y España, en menor

proporción, continúan ejerciendo en la práctica un mayor control sobre las decisiones que se toman en el ámbito comunitario.

En el artículo I-6, se proclama jurídicamente, de forma rotunda, el principio de primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho de los Estados miembros; éste es uno de los puntos fundamentales de este documento, ya que le otorga claros rasgos constitucionales, lo que ha provocado el debate entre la doctrina europea sobre la verdadera naturaleza del documento en comento.

El artículo I-7 establece que la Unión tendrá personalidad jurídica propia. Para esto, se procederá a fusionar las personalidades jurídicas de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, una vez ratificado el Tratado Constitucional.

Dentro del Título II, denominado “De los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión”, es importante mencionar al artículo I-9, que proclama la integración en el Tratado Constitucional, con pleno valor jurídico, de la Carta de Derechos Fundamentales, solemnemente proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza, la cual analizaremos al hablar de la Parte II de este documento.

Este mismo artículo señala que la Unión se adherirá al “Convenio del Consejo de Europa sobre la Protección de los Derechos Fundamentales”, cuestión muy controvertida, en la medida en que pudiera someter el orden jurídico comunitario al Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo y que ha despertado discusiones relativas a la posible invasión de competencias de la Unión.

El Título III, denominado “De las Competencias de la Unión”, aborda uno de los puntos fundamentales, desde nuestra opinión, para el futuro éxito del Tratado Constitucional, ya que establece los principios fundamentales en materia de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

En los artículos I-13, I-14 y I-17 se distribuyen tres categorías de competencias: “*competencias exclusivas, compartidas y ámbitos en los que la Unión tendrá facultades para llevar a cabo acciones de apoyo, precisándose que las competencias se ejercerán de*

*conformidad con las disposiciones específicas de cada ámbito contenidas en la Parte III*.<sup>12</sup>

Un artículo importante de este Título es el artículo I-11, en el que se enuncian y desarrollan los principios esenciales que rigen la delimitación, es decir el principio de atribución que vimos anteriormente, y el ejercicio de competencias por parte de la Unión, en específico en lo referente a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En el Título IV, llamado “De las Instituciones de la Unión”, se pretenden clarificar las funciones realizadas por las principales instituciones y órganos de la Unión Europea.

Así, el artículo I-19 del proyecto señala que el marco institucional de la Unión está constituido por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia.

Por lo que hace al Parlamento Europeo, de acuerdo al texto del Tratado, éste ejerce, conjuntamente con al Consejo de Ministros,

---

<sup>12</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op. cit., pág. 144.

las funciones legislativa y presupuestaria, ejerciendo además acciones de control político.

Es importante mencionar que en el artículo I-20 se le da la facultad al Parlamento de elegir al presidente de la Comisión Europea, a propuesta del Consejo Europeo, adoptada ésta por mayoría cualificada; además el Parlamento Europeo aprueba también a la Comisión en su conjunto.

Por lo que hace a su integración, el texto no define claramente la forma de distribución de los escaños, ya que, aunque establece un criterio poblacional para su asignación, éste puede llegar a resultar complicado en su aplicación, dado el incremento o decremento poblacional que puedan sufrir los Estados Miembros. Es pertinente recordar que este punto fue una de los más difíciles de coordinar por la Convención redactora del Tratado, debido a la oposición de las potencias europeas a perder primacía en la conformación del Parlamento.

En lo que se refiere al Consejo Europeo, éste *“...pasa a ser una institución de pleno derecho. Se suprime la presidencia por turno y se instaura una presidencia estable del Consejo Europeo,*

*con poderes limitados, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo Europeo, para un mandato de dos años y medio...”.<sup>13</sup>*

*“En efecto, hasta ahora, el Consejo Europeo, en el marco de las Comunidades Europeas, tenía una naturaleza híbrida: no era ni institución ni órgano. No tenía tampoco carácter permanente. Se reunía unas veces al año para dar directrices generales a favor de la evolución de Europa, tomar alguna decisión importante y solventar dificultades a las instituciones, especialmente al Consejo de Ministros. Los artículos dedicados al Consejo Europeo en la Constitución, tanto en la parte I del Tratado (art. I-21), como en la tercera (art. III-341), son muy novedosos en relación con lo que se dice del Consejo Europeo en los Tratados anteriores”.<sup>14</sup>*

Sin embargo, es preciso señalar que la doctrina europea percibe en el texto constitucional, un otorgamiento en exceso de facultades y poder al Consejo Europeo, con el supuesto fin de que sea la institución encargada de generar los impulsos necesarios para el proceso de integración; esta situación podría tener como

---

<sup>13</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op. cit., pág. 140.

<sup>14</sup> PETSCHEN, Santiago, La Constitución Europea: Una visión desde la perspectiva del poder, op.cit., pág. 101.

consecuencia el distanciamiento de los ciudadanos europeos del proceso y por ende de la futura Constitución, al visualizar una grave falta de democracia en las decisiones de la Unión.

Esta parte de la Constitución prevé además la instauración de un Consejo de Asuntos Exteriores que se adhiere al Consejo de Ministros, presidido por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, figura establecida en este documento. La figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, es una de las grandes novedades del Tratado Constitucional, como ya hemos mencionado, y se regula en el artículo I-28.

Se prevé que el Consejo Europeo lo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. El artículo I-28 establece que el Ministro estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y que contribuirá con sus propuestas a la formulación de dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo Europeo.

Por lo que hace a la Comisión Europea, quizás la característica más importante establecida en el Tratado es la consolidación del poder de iniciativa legislativa de la misma; en lo

que hace al Tribunal de Justicia, se amplía su competencia y el acceso por parte de los ciudadanos.

El artículo I-29 reseña los casos sobre los que habrá de resolver el Tribunal de Justicia: los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una Institución o por personas físicas o jurídicas, con arreglo a lo dispuesto en las bases jurídicas de la Parte III.

Por último, el capítulo II de este Título IV se consagra a otras instituciones y organismos de la Unión, es decir el Banco Central Europeo en el artículo I-30, el Tribunal de Cuentas en el artículo I-31, y los organismos consultivos de la Unión, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, en el artículo-I-32.

El Título V, denominado “Del ejercicio de las competencias de la Unión”, se divide en tres capítulos. El primero trata sobre los instrumentos jurídicos de la Unión en general; el segundo, sobre los medios de acción en los ámbitos de la política exterior y de defensa así como en el del espacio de libertad, seguridad y justicia; el tercero, sobre las llamadas cooperaciones reforzadas, y entre sus artículos más importantes se destacan los del I-33 al I-39. El artículo

I-33, por ejemplo, enumera y describe las seis categorías de actos jurídicos de la Unión: las leyes, las leyes marco, los reglamentos, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes.

Por lo que hace a la cooperación reforzada, ésta “...*debe reunir por lo menos una tercera parte de los Estados miembros. Sólo podrá tratar de las competencias no exclusivas de la Unión (pero en el futuro podrá afectar a la política de defensa). La autorización de proceder a una cooperación reforzada la concede el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo, y a propuesta de la Comisión, salvo en materias de la PESC, caso en que se precisa una decisión por unanimidad del Consejo, así como un dictamen del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Comisión, y en el que simplemente se informa al Parlamento Europeo. Los Estados Miembros que queden al margen de la cooperación reforzada participan en las deliberaciones del Consejo de Ministros, aunque no lo hacen en la adopción de decisiones*”.<sup>15</sup>

El Título VI, “De la vida democrática de la Unión” agrupa diversos preceptos ya existentes en el actual Tratado de la

---

<sup>15</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op. cit., pág. 148.

Comunidad Europea junto con otros nuevos, y responde al deseo de aproximar, política y jurídicamente, la Unión al ciudadano, punto fundamental para el éxito del Tratado Constitucional y del proceso integrador y que desgraciadamente podríamos afirmar que ha fracasado.

En este sentido, el artículo I-45 proclama, en el marco de las actividades de la Unión, el principio de igualdad de sus ciudadanos. Y el artículo I-46 se dedica al llamado principio de la democracia representativa, principio fundamental enarbolado por Europa durante las pasadas décadas alrededor del mundo y mismo que es exigido a los futuros miembros.

En este artículo se señala que los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo, mientras que los Estados están representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros a través de sus gobiernos, los cuales son indirectamente responsables ante los ciudadanos a través de los Parlamentos nacionales.

El artículo I-47, por su parte, trata del principio de la democracia participativa, mientras que el artículo I-48 declara que la

Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales y facilitará el diálogo entre ellos, aunque a decir verdad es diminuto el marco jurídico que se brinda a las organizaciones de la sociedad civil para su interacción con la Unión.

Por su parte, el artículo I-49 se dedica al Defensor del Pueblo Europeo y el artículo I-50 se refiere a la apertura y transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión, punto que los ciudadanos europeos consideran fundamental para poder participar del proceso integrador que se ha caracterizado por ser conducido en su totalidad por los gobiernos nacionales.

El artículo I-51, por su parte, proclama el derecho de toda persona a la protección de los datos personales, que representa desde nuestra posición un logro, dadas las características de Estado-policía que han adoptado los países del mundo por la nueva guerra contra las organizaciones terroristas desatada después del año 2001, y que ha significado, aunque no lo percibamos, una pérdida absoluta de nuestra privacidad. El artículo I-52, con el que finaliza este Título VI, trata del estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales en sus relaciones con la Unión,

punto que ha desatado discusiones y oposiciones de parte de la Iglesia Católica, al no reconocer el Tratado a la religión católica como base cultural y moral primigenia de la Unión, pero que ciertamente tiene un sesgo económico, al buscar los Estados Miembros la incorporación de Turquía y su gran mercado, puerta de todo el Medio Oriente.

Por lo que se refiere al Título VII, “De las finanzas de la Unión”, el Tratado Constitucional modifica sensiblemente el marco institucional de las finanzas comunitarias, disponiendo una serie de principios presupuestarios que deben regir las actividades de la Unión, basados en recursos propios y en un marco financiero plurianual, que se establece en el artículo I-55, mismo que es la base del ordenamiento financiero de la Unión.

Por último, el artículo I-56 se limita a señalar que el presupuesto anual de la Unión se adoptará por medio de una ley del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros, es decir, por codecisión, según las condiciones fijadas en el artículo III-404 de la Parte III.

El Título VIII, “De la Unión y su entorno”, compuesto por un solo artículo, el I-57, establece que la Unión desarrollará con los Estados vecinos relaciones preferenciales, para lo que podrá celebrar acuerdos específicos. Estos acuerdos estarán sometidos a una concertación periódica y previa aprobación del Parlamento Europeo; este artículo creemos que tiene como finalidad el intentar recuperar la influencia política de la Unión en la escena internacional, sobre todo debido a la preponderancia que en la actualidad tienen los Estados Unidos y las grandes potencias emergentes como China, por lo que Europa intenta volver a ser una pieza fundamental y sobre todo influyente en la toma de decisiones de la comunidad internacional.

En el último Título de la Parte I del Tratado Constitucional, denominado “De la pertenencia a la Unión”, se regulan tanto los aspectos de adhesión de nuevos Estados miembros, así como el retiro voluntario de los mismos.

Es importante mencionar al artículo I-58, que establece el procedimiento para la adhesión de un nuevo Estado y que se realiza a través de una solicitud que el Estado interesado dirige al Consejo

de Ministros. Dicha solicitud deberá ser informada al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros; después, el Consejo de Ministros se deberá pronunciar por unanimidad sobre las condiciones de admisión negociadas con el Estado candidato, tras consultar a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo; por último, el acuerdo es sometido a ratificación por cada Estado contratante según su ordenamiento constitucional.

Asimismo, resulta trascendental el artículo I-60, último de la Parte I del proyecto de Tratado constitucional, que establece una novedad, tanto desde un punto de vista jurídico como político. Se trata de la figura del retiro voluntario de un Estado miembro de la Unión. Es importante mencionar que en los Tratados actuales no se prevé ninguna cláusula de renuncia; según varios tratadistas esta adhesión legal acrecienta una característica de tipo confederal en la Unión, y limita una posible evolución de la Unión hacia algún otro tipo de forma organizacional, como la Federación.

Así, el Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A continuación, está previsto que la

Unión, siguiendo las indicaciones del Consejo Europeo, negocie y celebre con el Estado en cuestión un acuerdo que regule su retirada y sus relaciones futuras con la Unión Europea.

La Parte I del “Tratado que establece una Constitución para Europa”, regula la estructura y disposiciones institucionales de la Unión Europea; en muchos de sus artículos reproduce la normatividad vigente en los Tratados Constitutivos; sin embargo, como hemos visto, presenta algunas normas novedosas que intentan impulsar el proceso integrador y dar legitimidad democrática al mismo.

Es importante mencionar que, a pesar del esfuerzo en ese sentido, son numerosas las voces en todos los niveles europeos, que siguen viendo en este proyecto un intento severamente cuestionado que pondera los esquemas de poder europeo, dejando a un lado el sentir del pueblo europeo.

*“La Constitución presente no parece haber sido hecha para los ciudadanos sino para las élites de los Estados”.*<sup>16</sup> Sin embargo, es un documento jurídico único en el mundo y que seguramente habrá

---

<sup>16</sup> PETSCHEN, Santiago, La Constitución Europea: Una visión desde la perspectiva del poder, op.cit., pág.170.

de contribuir de una u otra manera al proceso de integración. Aunque no refleje todas las voces europeas, sí engloba muchos de los principios y bases en los que se sustenta la sociedad europea, como la “Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, Parte II del Tratado Constitucional, misma que analizaremos en el siguiente apartado de esta investigación.

### **2.3. LA DECLARACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (PARTE II)**

En la Parte II del proyecto de Tratado Constitucional se recogen los cincuenta y cuatro artículos de la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión”, proclamada en el año 2000 en Niza.

En ella se enumeran los derechos y libertades fundamentales, reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales, y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros.

A fin de de analizar correctamente esta Parte del proyecto de Tratado Constitucional, es necesario que recapitulemos lo expresado en el artículo I-9 de la parte I del mismo, que a la letra dice:

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

*2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.*

*3. 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”.*<sup>17</sup>

Del anterior precepto podemos concluir la importancia que entraña, para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos europeos, la posible ratificación del proyecto constitucional, ya que de no producirse, la Carta permanecería incompleta e inoperante, dado que carece de valor jurídico por el

---

<sup>17</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, op.cit., pág.10.

momento, debido a la falta de consenso entre los países miembros, por la distribución de competencias que su aplicación podría generar.

*“La Carta es todavía hoy un texto no convencional. No nació ni se sustenta actualmente en un tratado multilateral entre los Estados partes de la Unión Europea. Esa es su situación al día de hoy. La cuestión cambiará cuando se resuelva el tema de su relación con la futura Constitución Europea.*

*En cambio, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales es un tratado, o mejor dicho un sistema fundado en un tratado original y sus múltiples protocolos adicionales. Es un sistema de naturaleza convencional, con la consiguiente fuerza jurídica, que posee un régimen orgánico y funcional de vigilancia en su aplicación, para asegurar el control y garantía internacional, de naturaleza jurisdiccional, de los derechos y libertades”.*<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> GROS ESPIELL Héctor, “La Futura Constitución Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea desde Iberoamérica”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, vol. V, 2005, págs. 293-294.

Con la integración de la Carta en el Tratado, se trató de reafirmar el sistema de defensa de los Derechos Humanos en Europa, especificando que la integración de la misma no es una alteración del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros en el ámbito de la protección y el fomento de los derechos y libertades fundamentales; por lo anterior se decidió modificar el artículo 51 de la Carta, ahora artículo II-111 del proyecto constitucional, recalcando que la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de sus competencias.

Otras de las modificaciones introducidas en las disposiciones generales de la Carta se encuentran en el artículo II-112, y están dirigidas a delimitar, desde la autoridad normativa, el ámbito de posible interpretación judicial de los preceptos de la Carta.

Así, el apartado cuarto del artículo en comento impone la interpretación en armonía con las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, evitando con ello la invasión de facultades y competencias entre los ordenes normativos de los países miembros y la Unión.

Por lo que hace al resto del contenido de esta Parte del Tratado Constitucional, podemos decir que en términos generales está compuesta por siete títulos, denominados: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia y Disposiciones que rigen la interpretación y aplicación de la Carta.

En ella se regulan además temas como la discapacidad, y se prohíbe toda discriminación por ese motivo en el artículo II-81, mientras que en artículo II-86 reconoce “...*el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad*”.<sup>19</sup>

Desde un punto de vista estrictamente social y político, la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al Tratado Constitucional, pasando ésta a ser jurídicamente vinculante si es ratificado el Tratado, es quizás uno de los avances más importantes del mismo, ya que otorga a un amplio catálogo de derechos un rango constitucional.

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, op.cit., pág. 74.

Así, la incorporación de la Carta al Tratado Constitucional busca llenar un vacío más bien operativo que jurídico, ya que no proviene de la falta de protección de los derechos humanos en los Estados miembros que, con la excepción del Reino Unido, tienen todos una Constitución escrita que los regula y protege y forman parte del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

El vacío se da más bien en la Unión Europea, por lo que se pretende con la inclusión de la Carta proteger los derechos fundamentales en el plano de las competencias de la Unión Europea, es decir, imponer a sus instituciones, cuando legislan y actúan, el respeto a estos derechos, sobre todo los de tipo político-social, tal como quedan definidos en la Carta. Los impulsores del proyecto han recalcado que esta parte del Tratado Constitucional no tiene como intención obligar a los Estados miembros a modificar sus legislaciones, aunque en la práctica si el Tratado es ratificado podría llegar a generar problemas de competencia.

Este tipo de problemática se da por ejemplo con el llamado derecho de huelga. Ciertamente la Unión no está autorizada a

adoptar una directiva que limite el derecho de huelga, pero es competente, en lo relativo a la información y consulta de los trabajadores. Por ello, la Unión debe evitar que al adoptar una directiva sobre la información y consulta de los trabajadores, ésta pueda afectar o violar indirectamente el derecho a la libertad de huelga.

Lo importante es comprender que los derechos fundamentales son una cuestión horizontal, mientras que las competencias son una cuestión vertical. Sin salirse de las propias competencias, el ejercicio de éstas puede tener efectos sobre los derechos fundamentales, aunque no se posean competencias específicas sobre ellos.

Otro ejemplo se da dentro de la Política Agrícola Común, donde se adoptó una directiva sobre las formas de matanza de los animales, pero si esta directiva no hubiera incluido una disposición de exención para el tipo de matanza de implicaciones religiosas, podría estarse violando una libertad de culto y se generarían problemas con alta implicación moral y ética.

Así, podemos resumir que la decisión de incluir la Carta en esta Parte de Tratado Constitucional es evidentemente un esfuerzo que encauza la lucha contra los posibles abusos y discriminación por parte de los poderes europeos; sin embargo sólo el futuro podrá decirnos acerca de su eficacia, sobre todo ante la problemática terrorista, que sin lugar a dudas afectará cada vez más las libertades fundamentales de los ciudadanos europeos.

*“La Carta Europea de Derechos Fundamentales es un ejemplo de apertura y de innovación, de comprensión de la incidencia necesaria de los cambios sociales y culturales de la cuestión de los derechos humanos y de la impuesta recepción de las consecuencias de los progresos de la ciencia y la tecnología en esta cuestión, pero al mismo tiempo de respeto de la tradición y de los grandes principios fundamentales en materia de garantía, defensa y protección de los derechos humanos.*

*En tal sentido, la Carta Europea de Derechos Fundamentales, además del valor que tiene hoy y del que tendrá en el futuro en la*

*Unión Europea, cuando forme parte de su Constitución, constituye un ejemplo de particular interés para los países iberoamericanos”.*<sup>20</sup>

Es preciso decir, desde nuestro particular punto de vista, que la inclusión de la Carta como la Parte II del Tratado Constitucional, representa la más importante aportación jurídica de este proyecto y quizás su mejor logro, ya que rescata los aportes humanistas tradicionales de la cultura europea; hacemos nuestros mejores votos para que esta buena intención no sea socavada por la difícil realidad que vive el mundo.

Durante el siguiente apartado describiremos las bases jurídicas que la Unión ha establecido en el Tratado Constitucional, con el fin de cumplir sus aspiraciones de impulsar y consolidar el proceso integrador y la importancia de esta organización supranacional en el mundo.

---

<sup>20</sup> GROS ESPIELL Héctor, *“La Futura Constitución Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea desde Iberoamérica”*, op.cit., pág.295.

## **2.4.- LAS BASES JURÍDICAS DE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES COMUNES, Y DISPOSICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN (PARTE III)**

En la Parte III del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, relativa a las bases jurídicas de las políticas y de las acciones de la Unión Europea, así como al funcionamiento de las instituciones, se recoge lo esencial del contenido del actual “Tratado de la Comunidad Europea” y de los Títulos V, sobre política exterior y seguridad común, y VI, sobre cooperación policial y judicial en materia penal, del vigente “Tratado de la Unión”, es decir tres de los llamados pilares de esta organización.

Existen partes de los Tratados en vigor que han sido completamente rehechas, sobre todo en lo relativo a la libertad, seguridad y justicia, la política exterior, y la seguridad y defensa, pero la mayor parte de sus disposiciones han sido transcritas en el nuevo Tratado sin modificaciones o con cambios de carácter técnico, encaminados a dotarlas de mayor coherencia y efectividad.

Así, se han introducido, al inicio de la Parte III, algunos artículos nuevos. Es el caso de la llamada “cláusula social”,

contenida en el artículo III-117, según la cual, al definir y poner en práctica las políticas y acciones previstas en la presente Parte, "...la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana".<sup>21</sup> Esta cláusula intenta acallar críticas respecto al poco interés de los gobiernos nacionales por promover políticas sociales que alcancen a todos los ciudadanos europeos.

Con bases novedosas se presenta también el artículo III-118, relativo al principio de no discriminación, si bien éste reitera básicamente el contenido del artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Hay también algunos cambios importantes en el capítulo relativo a la política económica y monetaria de la Unión Europea. Por un lado, se han reforzado los poderes de la Comisión en el marco del procedimiento conocido como de "déficit excesivo".

---

<sup>21</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, op.cit., pág. 89.

En este sentido, se dispone en el Tratado Constitucional, en el artículo III-184, que el Consejo decidirá si existe un déficit excesivo en un Estado miembro sobre la base de una propuesta de la Comisión y no de una mera recomendación, como actualmente está previsto. La diferencia radica en que la modificación de una propuesta de la Comisión requiere la unanimidad de los miembros del Consejo, mientras que para la enmienda de una recomendación basta la mayoría.

Además, en lo que concierne a la fase del procedimiento relativa a la eventual adopción de recomendaciones económicas y de política fiscal dirigidas al Estado miembro de que se trate, para que éste ponga fin a la situación de déficit excesivo, la Conferencia Intergubernamental ha optado por mantener el principio de actuación del Consejo por recomendación de la Comisión y no por propuesta de la misma; el Tratado Constitucional ha introducido una importante novedad, al precisar que el Consejo adoptará las decisiones oportunas sin demoras.

Estas disposiciones intentan construir una organización sana financieramente, pero podrían propiciar que los países con menor

grado de desarrollo dentro de la Unión se vieran impedidos a financiar su crecimiento económico, a pesar de las partidas presupuestales que la Unión asigna para tal fin a los Estados miembros menos desarrollados; son pues, desde nuestro punto de vista, limitantes de tipo neoliberal, todavía tan en boga en la actualidad desgraciadamente.

Se ha reforzado también, con artículo III-194, la capacidad de decisión autónoma del conjunto de los Estados que participan de la moneda única en el marco de la Unión Económica y Monetaria, de tal manera que aquellos Estados cuya moneda es el euro pueden adoptar, por ejemplo, medidas que a ellos solos les atañen, en materia de coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria y de elaboración de orientaciones de política económica.

En lo que concierne al espacio de libertad, seguridad y justicia, hay que destacar que se procedió a comunitarizar la política de la Unión, lo que se traduce, en lo esencial, en la generalización del recurso al voto por mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo, como ya mencionamos en apartados anteriores.

Se reconoce además de manera expresa el papel de los Parlamentos nacionales a la hora de controlar el respeto del principio de subsidiariedad, así como a la hora de proceder a la evaluación de las acciones y políticas de la Unión.

Así, por ejemplo, como novedades en relación con los vigentes Tratados, se introducen la regla del voto por mayoría cualificada y la codecisión con el Parlamento Europeo para la adopción de normas en áreas tan significativas como: los controles fronterizos (artículo III-265), el asilo (artículo III-266, párrafo segundo), la inmigración (artículo III-268, párrafo segundo), la cooperación judicial en materia penal (artículo III-270, párrafo primero).

También son reguladas en esta Parte las medidas de apoyo para la prevención de la criminalidad (artículo III-272), el funcionamiento de Eurojust<sup>22</sup> (artículo III-273, párrafo segundo), la cooperación policial en algunos aspectos (artículo III-275, párrafo

---

<sup>22</sup> Eurojust, es el órgano de la Unión Europea encargado del refuerzo de la cooperación judicial entre los Estados miembros, mediante la adopción de medidas estructurales que facilitan la mejor coordinación de las investigaciones y las actuaciones judiciales que cubren el territorio de más de un Estado miembro; su sede se encuentra en la La Haya. Para más información se puede consultar: VALLARTA PLATA, José Guillermo, Consolidación de la Unión Europea a través del Tribunal, Editorial Porrúa, México, 2002, págs. 100-110

segundo) y el funcionamiento de Europol (artículo III- 276, párrafo segundo).

En lo que hace a las disposiciones relativas al funcionamiento del mercado interior, se ha introducido un nuevo precepto, el artículo III-160, que permite, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y las actividades con él relacionadas, la adopción de medidas para la congelación de fondos y activos pertenecientes a personas físicas o jurídicas vinculadas con estas prácticas, que tanto preocupan sobre todo a las potencias europeas.

Con este artículo se trata de eliminar una laguna jurídica existente en la actualidad, que permitía que pudieran congelarse en la Unión, por ejemplo, los bienes de terroristas de países terceros, pero no los de terroristas nacionales de un Estado miembro.

En la Parte III del Tratado Constitucional también se ha incluido una serie de nuevas bases jurídicas en materia de propiedad intelectual, política espacial, energía, turismo, deporte, y protección civil.

En la redacción de los artículos que regulan estas materias se ha buscado evitar, según los impulsores del proyecto, toda transferencia de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea en relación con la situación actual.

Otras nuevas bases jurídicas son las contenidas en el artículo III-320, sobre la asistencia financiera urgente a países terceros, o en el artículo III-398, el cual prevé que mediante una Ley europea se adoptarán medidas específicas para los servicios administrativos europeos, es decir la función pública europea, con el fin de consolidar el aparato burocrático de la organización.

En lo que hace a la política exterior y de seguridad común, el Tratado Constitucional procede a englobarla en el marco más amplio de la acción exterior de la Unión, en un esfuerzo por dotar de coherencia a las actividades que se llevan a cabo en su ámbito.

Parte fundamental de este esfuerzo de coherencia es el artículo III-292, en el que se enumeran los objetivos de la acción exterior de la Unión Europea. En materia de política exterior en sentido estricto, los cambios más fundamentales revisten carácter institucional. En primer lugar, como hemos apuntado, se procede a

la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

La segunda transformación institucional importante consiste en la ampliación relativa del recurso al voto por mayoría cualificada en el Consejo, al prever que, además de en los casos ya previstos en el actual “Tratado de la Unión Europea”, también se adoptarán por mayoría cualificada las decisiones europeas que establezcan una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta que el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión presente en respuesta a una petición concreta del Consejo Europeo, o bien por propia iniciativa, conforme a lo establecido en el artículo III-300.

En lo que hace a seguridad y defensa, rige siempre la regla de la unanimidad. Es por ello que el Tratado Constitucional propone modelos de cooperación entre grupos de Estados miembros interesados.

Así, el artículo III-312 dispone que los Estados miembros que deseen participar en una cooperación permanente en materia de seguridad y defensa, siempre que reúnan los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en

el correspondiente Protocolo anexo al Tratado, podrán establecer dicha cooperación si el Consejo así lo autoriza por mayoría cualificada y previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Cualquier Estado miembro que posteriormente desee participar en esta cooperación deberá obtener la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

Otra importante novedad consiste en que el proyecto de Tratado Constitucional consagra, por vez primera, un artículo específico a la ayuda humanitaria, el artículo III-321, estableciendo sus objetivos, y sus principios de actuación, es decir el respeto al Derecho Internacional, imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

Así, la Parte III sienta las nuevas bases jurídicas sobre las que se sustentará el funcionamiento de la Unión Europea, y aunque conserve en grandes rasgos las estructuras de pilares sobre las que trabaja actualmente la Unión, implementa novedades que tienden a legitimar su acción ante los ciudadanos Europeos, que han señalado reiteradamente sus carencias democráticas en materia de toma de decisiones.

*“Ante estas carencias la Unión Europea ha reaccionado aplicando dos estrategias diferentes. Por una parte ha promovido la redacción de una Constitución Europea que legitimase en origen todo el proceso de integración, mientras que por la otra se ha esforzado por incrementar la eficacia del actual sistema institucional para mejorar la percepción que los ciudadanos tienen de los resultados que la Unión les brinda”.*<sup>23</sup>

Por lo que hace a la Parte IV, creemos que su mayor importancia radica en la implementación del mecanismo de ratificación y entrada en vigor, el cual abordaremos brevemente en el siguiente capítulo; sin embargo, con el fin de concluir con el análisis del Tratado Constitucional, es menester comentar algunas características de esta Parte.

Empezaremos diciendo que es la parte más breve del proyecto de Tratado, como resulta lógico, por ser donde se establecen las disposiciones finales. Entre los artículos que se destacan, tenemos al artículo IV-437, que establece las normas para la entrada en vigor

---

<sup>23</sup> LOSADA FRAGA, Fernando, *“Parámetros Democráticos e Integración Europea: Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea”*, op.cit., pág.25.

del Tratado Constitucional, que derogará el “Tratado de la Comunidad Europea” y el “Tratado de la Unión Europea”.

Por su parte, el artículo IV-438 habla de la sucesión de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, instituida por el Tratado de Maastricht por la Unión Europea, que nace del proyecto de Tratado Constitucional; además establece la continuidad del acervo jurídico de la Comunidad y de la Unión actuales.

Este mismo artículo indica, además, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se mantiene como fuente de interpretación del Derecho de la Unión.

El artículo IV-439 precisa, por su parte, que las disposiciones transitorias relativas a la composición del Parlamento Europeo, a la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo, figurarán en un Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.

También se señala, en el artículo IV-442, que los Protocolos anexos al proyecto de Tratado constitucional forman parte integrante del mismo.

El artículo IV-443 es probablemente el más interesante y el más debatido de toda la Parte IV. Está dedicado al procedimiento de revisión futura del proyecto de Tratado constitucional. Establece dos importantes novedades en relación con el procedimiento de revisión actualmente previsto en el artículo 48 del “Tratado de la Unión Europea”. Por un lado, reconoce poder de iniciativa al Parlamento Europeo a la hora de presentar al Consejo un proyecto de revisión del Tratado y, por otro lado, dispone que en el futuro las Conferencias Intergubernamentales estarán precedidas siempre de una Convención a la que se encomendará elaborar por consenso una recomendación sobre la reforma, salvo que el Consejo Europeo, por mayoría simple y con la aprobación del Parlamento Europeo, decida que no es necesario convocar una Convención. Asimismo, se incluye la previsión que dispone que las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

El mantenimiento de este precepto fue muy discutido en la Convención que elaboró el proyecto constitucional, ya que numerosos miembros de la misma alegaban que esta norma de

ratificación unánime es una de las que marcan la diferencia entre un Tratado y una Constitución propiamente dicha.

En el artículo IV-444 se establece un procedimiento de revisión simplificado y limitado del Tratado constitucional por aplicación de las llamadas “cláusulas-pasarela generales”, y precisa que cualquier iniciativa que vaya a tomar el Consejo Europeo para la utilización de estas “cláusulas-pasarela generales” habrá de ser notificada a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros; el Consejo Europeo se abstendrá de adoptar la decisión en cuestión si, en el plazo de seis meses desde la notificación, uno sólo de los Parlamentos nacionales manifieste su oposición a la medida.

El artículo IV-445 se refiere, por su parte, a otro procedimiento simplificado de revisión del Tratado, relativo esta vez sólo a las políticas internas de la Unión. Según este artículo, cualquier Gobierno de un Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar una iniciativa al Consejo de Ministros para revisar la totalidad o parte de las disposiciones del Tratado sobre las políticas internas de la Unión, aunque se conserven los

rasgos de unanimidad y conciliación con las normas constitucionales de los países miembros para su implementación.

Por lo que hace al tiempo de vigencia del Tratado Constitucional, el artículo IV-446 establece que éste entrará en vigor por un período de tiempo ilimitado, con lo que se ratifica la intención de los Estados miembros de convertir este proceso integrador en permanente y tratar de consolidarlo.

Por su parte, el artículo IV-447, como ya hemos dicho, dispone que el Tratado Constitucional habrá de ser ratificado por todos los Estados miembros para su entrada en vigor, punto que abordaremos en el siguiente capítulo.

Es pertinente en este breve análisis comentar que el Proyecto de Tratado Constitucional consta también de 36 Protocolos anexos, que son los siguientes:

- Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en la Unión Europea.

- Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Protocolo sobre Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.
- Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.
- Protocolo sobre las sedes de las instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea.
- Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea.
- Protocolo relativo a los Tratados y Actas de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.

- Protocolo relativo al Tratado y al Acta de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca.
- Protocolo sobre el procedimiento en caso de déficit excesivo.
- Protocolo sobre los criterios de convergencia.
- Protocolo sobre el grupo del euro.
- Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de la unión económica y monetaria.
- Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca respecto de la Unión económica y monetaria.
- Protocolo sobre determinadas funciones del Banco Nacional de Dinamarca.
- Protocolo sobre el régimen del franco de la Comunidad Financiera del Pacífico.

- Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.
- Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo III-14 de la Constitución al Reino Unido y a Irlanda.
- Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto de las políticas relativas a los controles fronterizos, al asilo y a la inmigración, así como respecto de la cooperación judicial en materia civil y de la cooperación policial.
- Protocolo sobre la posición de Dinamarca.
- Protocolo sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores.
- Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros.
- Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y el artículo III-317 de la Constitución.
- Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-41 de la Constitución.

- Protocolo sobre las importaciones en la Unión Europea de productos petrolíferos refinados en las Antillas neerlandesas.
- Protocolo sobre la adquisición de bienes inmuebles en Dinamarca.
- Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros.
- Protocolo sobre el artículo III-214 de la Constitución.
- Protocolo sobre la cohesión económica, social y territorial.
- Protocolo sobre el régimen especial aplicable a Groenlandia.
- Protocolo sobre el artículo 40.3.3 de la Constitución irlandesa.
- Protocolo relativo al apartado 2 del artículo I-9 sobre la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Protocolo relativo a los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.

- Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión.
- Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero.
- Protocolo por el que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Por último, es pertinente mencionar que este Proyecto de Tratado Constitucional tiene como mayores virtudes la implementación de medidas de transparencia en las deliberaciones del Consejo, la participación de los Parlamentos Nacionales en el control del principio de subsidiariedad, y el deseo de involucrar a los ciudadanos europeos al proceso de integración.

Sin embargo, *“...la existencia de una serie de deficiencias estructurales en la Unión originadas por la peculiaridad de ese proceso de integración... impiden que los ciudadanos consideren propias (y por tanto, suficientemente legitimadas) las normas que les*

*son impuestas desde el foro comunitario*”,<sup>24</sup> lo anterior ha provocado el fracaso hasta el momento del proceso de ratificación después de los referéndos celebrados en los Países Bajos y Francia, que tienen paralizado el proyecto y ponen en duda su viabilidad, como veremos en el siguiente capítulo donde abordaremos las particularidades del proceso de ratificación.

---

<sup>24</sup> LOSADA FRAGA, Fernando, *“Parámetros Democráticos e Integración Europea: Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea”*, op.cit., pág. 25.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO QUE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA LA UNIÓN EUROPEA**

Es bien sabido que todos los cambios que se desarrollan en la vida jurídica, política, económica y social de las naciones a través de su desarrollo histórico, ya sean impulsados por la mayoría o por la elite gobernante, traen como consecuencia que la sociedad de las mismas emita sus opiniones al respecto, a veces de manera pacífica, a veces de manera violenta; éstas pueden ser expresadas usando los canales democráticos o mediante la presión política cuando quieren ser impuestas por las elites de poder. Es más, existen procesos de cambio en que los ciudadanos se vuelven indiferentes al mismo.

En el caso del proceso integrador de la Unión Europea, con todos los cambios que conlleva, la situación se vuelve más compleja, dadas las múltiples diferencias que existen entre los pueblos europeos, independientemente de que pudieran tener una misma raíz cultural. Así, la llamada Constitución Europea ha recibido innumerables críticas, que van desde su naturaleza jurídica, el

alejamiento de ciertos valores culturales y religiosos, hasta la falta de democracia en la elaboración de la misma. Pero también tiene adeptos, sobre todo de las élites económicas y políticas europeas, aunque el proyecto haya sido recibido más bien con indiferencia, por parte de los pueblos europeos.

Por ello, independientemente de que su proceso de ratificación se suscribe a un procedimiento jurídico claramente establecido y que confirma una norma de Derecho Internacional en materia de tratados, la adopción de la Constitución se torna compleja, por estar en juego el futuro de las naciones europeas y de su modo de vida; de allí que existen fuertes tendencias a rechazar el proyecto, como hemos visto en Francia y los Países Bajos.

Se hace pues indispensable, además de analizar el proceso de ratificación desde un punto de vista jurídico, abordar algunos temas que nos permitan visualizar el futuro que tendrá la llamada Constitución Europea, como veremos en los siguientes apartados del presente trabajo de investigación. Debemos pues recordar que la estructura jurídica de las sociedades depende muchas veces de la voluntad de las mayorías, como se confirma en este caso.

### **3.1.- EL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO CONSTITUCIONAL**

Como mencionamos anteriormente, el artículo IV-447-2 del Tratado Constitucional, establece que el mismo habrá de ser ratificado por todos los Estados miembros para su entrada en vigor, según el mecanismo establecido en el artículo 48 del “Tratado de la Unión Europea”, con lo cual, como hemos visto, se refrenda para la Unión el carácter de una organización supranacional regida por un Tratado Internacional.

*“La Constitución es un Tratado que sólo entrará en vigor una vez que sea aprobado por cada uno de los Estados miembros de la UE. Éstos tendrán que ratificar la Constitución de conformidad con sus respectivas normas internas. Se prevé que este proceso dure alrededor de dos años. La ratificación se hace a partir de dos mecanismos:*

*1. la vía parlamentaria: el texto se aprueba previa votación de un texto por el que se ratifica un tratado internacional por la Cámara o Cámaras parlamentarias del Estado;*

*2. la vía del referéndum: el texto del tratado se somete directamente a votación de los ciudadanos que se pronuncian a favor en contra del mismo.*

*Dependiendo del país, la ratificación puede tener variantes de las fórmulas anteriores, incluir otros requisitos como en el caso de que la ratificación del tratado requiera una adaptación previa de la Constitución nacional debido al contenido del texto o ser una combinación de ambos mecanismos”.<sup>1</sup>*

En el escenario ideal, el proceso de ratificación del Tratado Constitucional, conforme a lo dispuesto en su artículo IV-447-2, debió haberse concluido con su entrada en vigor el 1º de noviembre de 2006, siempre que en tal fecha se hubieran depositado todos los instrumentos protocolarios de ratificación.

Sin embargo, como conocemos a raíz de los fracasos en los referéndos de Francia y los Países Bajos, todo el proceso se ha visto detenido y seriamente cuestionado por los países miembros de la Unión, pero principalmente por los ciudadanos europeos, que en

---

<sup>1</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op.cit., pág. 65.

muchos de los casos se siguen sintiendo ajenos al proceso integrador. Dicha situación ya era prevista por numerosos académicos y políticos, además de ser contemplada por las autoridades en el seno de la Unión desde el “Tratado de Maastricht”.

Así, si uno o varios de los Estados miembros de la Unión decide no ratificar el Tratado, con independencia de las consideraciones de tipo político que puedan realizarse, desde el punto de vista jurídico la entrada en vigor del nuevo texto quedaría bloqueada, a la vista de lo dispuesto tanto en el “Tratado de la Unión Europea”, como en el proyecto de texto constitucional.

A pesar que han existido voces en los ámbitos políticos y académicos, que han propuesto que el Tratado pudiera entrar en vigor aun sin la ratificación de alguno de los países miembros, esto violentaría y sería contrario al propio derecho de la Unión y al Derecho Internacional, que como vimos en apartados anteriores es el fundamento de la Unión.

*Así la “...UE tiene dos medidas en caso de que alguno de los Estados miembros no acepte la Constitución. La primera de ellas es realizar un segundo referéndum que implica el retraso en la entrada*

*en vigor y la segunda es alterar e incluso abandonar el texto constitucional...”*<sup>2</sup>

Asimismo, como única manera de superar una situación como la descrita, se podría llegar a algún tipo de acuerdo jurídico por unanimidad, por ejemplo, para modificar el artículo 48 del “Tratado de la Unión Europea” con carácter previo a la entrada en vigor del nuevo Tratado Constitucional; al mismo tiempo, se podría prever el establecimiento de un nuevo marco de relaciones entre los Estados miembros que permanecieran en la “vieja” Unión Europea y los que se integrarían en la “nueva” Unión Europea. Se trataría de un ejercicio jurídico de extraordinaria complejidad, por no hablar de sus implicaciones políticas y económicas, por lo cual es un escenario muy poco probable de ser ejecutado.

También se han escuchado voces que mencionan la posibilidad de alterar el texto constitucional, para eliminar el principio de unanimidad y transformarlo en el de mayoría, característico de las constituciones federales.

---

<sup>2</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op. cit., pág. 60.

Lo anterior traería como consecuencia la instauración de una verdadera Constitución, a través de la eliminación, en el proceso de integración, de las bases de una organización supranacional regida por el Derecho Internacional: sería pues un verdadero proceso constituyente, aunque sí con características atípicas.

Sin embargo, dada la actual realidad europea, creemos que es la solución menos posible; aunque pudiera adoptarse, seguiría faltando un componente fundamental para el establecimiento de un Estado Constitucional, es decir el llamado “pueblo europeo”, ya que, a pesar del proceso integrador, los ciudadanos europeos no se conciben como una sola unidad y en muchas regiones de Europa los nacionalismos siguen siendo muy palpables, lo que impide la concepción de una sola “gran Europa”, conformada bajo un Estado de tipo federal.

Así, a pesar que España y Luxemburgo ratificaron el texto constitucional, *“...las respuestas negativas de los pueblos francés y neerlandés en la misma semana, el 29 de mayo y 3 de junio de 2005, transformaron fundamentalmente el debate sobre la Constitución Europea. Dicha respuesta no sólo obliga a los pueblos*

*de estos dos países a repensar el contenido de la Constitución misma, sino que también replantea debates más fundamentales sobre la naturaleza de la Unión Europea (UE) y sus límites conceptuales y geográficos para todos los Estados miembros”.<sup>3</sup>*

En ese tenor, el Consejo de Europa celebrado los días 15 y 16 de junio de 2005, acordó una cláusula de revisión para el segundo semestre del año de 2006, con el objeto de efectuar una valoración sobre los debates que ha despertado el proceso en los países miembros.

Tenemos pues que decir que el proceso de ratificación por el que se instituye un Tratado Constitucional para Europa, se encuentra en grave riesgo de fracasar; en los apartados siguientes abordaremos algunas de los problemas sociales y políticos que ha presentado y que han tenido como consecuencia el estancamiento del proceso.

Creemos que este fracaso no ha surgido por deficiencias jurídicas del texto constitucional, en cuya redacción hubo mayor

---

<sup>3</sup> BERRO, Sthepan, “*Europa ante un debate existencial, más allá de la Constitución*”, en Revista Mexicana de Política Exterior, SRE-Instituto Matías Romero, México, D.F., número 74, junio de 2005, pág. 137.

transparencia y participación de la sociedad europea que en la elaboración de los Tratados vigentes; más bien, el fracaso podría deberse a que el ciudadano europeo está exigiendo mayor poder de decisión en el proceso de integración y aspira a dejar de ser rehén de las élites europeas, aunque en estas circunstancias pudiera llegar a ser sacrificada la llamada Constitución Europea.

### **3.2.-APROBACIÓN POR PARTE DE ESPAÑA Y LUXEMBURGO**

Como parte del proceso de ratificación del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, los diversos países miembros, conforme a su marco normativo nacional, iniciaron los procedimientos de ratificación.

*Así, en febrero del 2005 “...España realizó una de las primeras consultas populares sobre el tratado constitucional. El apoyo de la población española fue contundente (76.73 por ciento), sin embargo el nivel de participación (42 por ciento) fue el peor de la historia democrática española. A pesar de que el referendo no era legalmente vinculante por ser de carácter consultivo, las autoridades españolas y europeas se congratularon por sus resultados y*

*afirmaron esperar efectos similares en los referendos a realizarse en otros países”.*<sup>4</sup>

Hay dos puntos que es necesario destacar: el primero de ellos, como ya hemos comentado, es que este pequeño éxito inicial del proceso de ratificación, por tratarse de un país europeo importante en el equilibrio geopolítico de la región, dio a las autoridades europeas una falsa percepción de la realidad que se descubriría posteriormente en Francia y los Países Bajos, que evidenció como a la mayoría de la ciudadanía europea le era indiferente el proceso, como puede desprenderse del análisis de la participación ciudadana en la consulta española. En segundo lugar, creemos que ha faltado oficio político, tal vez de manera deliberada de los gobiernos europeos, para acercar el texto constitucional a la mayoría de los pueblos europeos.

En este contexto, otro de los puntos positivos que hasta ahora ha tenido el proceso de ratificación de la llamada Constitución Europea, es el caso de Luxemburgo, que con una mayoría del 57% aprobó en referéndum la Constitución.

---

<sup>4</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op.cit., pág. 60

Tenemos que destacar que este referéndum ha sido muy significativo para que la Constitución pueda seguir viva, ya que éste fue realizado el 10 de julio del 2005, después de las ya comentadas negativas francesas y de los Países Bajos. Lo anterior permitió al proceso tomar un poco de respiro, al ser Luxemburgo uno de los Estados pioneros del proceso integrador europeo.

Además de España y Luxemburgo, Austria, Alemania, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Letonia, y Lituania han ratificado el Tratado Constitucional, conforme a su propio marco normativo nacional; sin embargo, esto no ha bastado para dar continuidad al proceso, ya que la contundencia del fracaso en Francia y los Países Bajos lo ha puesto en un momento de reflexión, conforme a lo opinado por las propias autoridades europeas y comunitarias. Así, esta etapa ha encontrado su talón de Aquiles en los referendos antes mencionados, como veremos en el siguiente apartado.

### **3.3 PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE RATIFICACIÓN, LOS CASOS DE FRANCIA Y PAÍSES BAJOS**

Es importante evidenciar, antes de abordar este apartado que comentemos, que, dada la importancia política de Francia en el proceso integrador que ha vivido la Unión Europea desde los años cincuenta del siglo XX, muchos actores del escenario geopolítico europeo abrigaban la esperanza que con la ratificación del proyecto constitucional por parte del pueblo francés, éste se consolidaría.

*“La esperanza pronto fue apagada, pues desde marzo las encuestas de opinión revelaron que la intención de voto de la población francesa sobre la Constitución era arriba del 50 por ciento por el no. De acuerdo con la revista The Economist el surgimiento de la euro-hostilidad en Francia se debió principalmente a cuatro razones. Primero, a la inconformidad de la población por los problemas de desempleo, el estancamiento de la economía y los escándalos de corrupción entre funcionarios públicos. Segundo, por el incremento del euroesceptismo y las diferencias de opinión entre los partidos franceses sobre lo que significa la pertenencia a la UE. Tercero, por el desacuerdo francés con el proyecto de liberalización*

*del sector servicio y, por último, debido al nerviosismo de la población por la posible entrada de Turquía al club comunitario”.*<sup>5</sup>

Con estas desalentadoras perspectivas, la población francesa realizó el 29 de mayo del 2005 su referéndum con una alta participación, ya que rebasó el 70%, triunfando el no por un margen de casi el 10%, al obtener el 54.9% de los votos. Es importante destacar que, a pesar de que el gobierno francés tuvo la oportunidad de realizar un segundo referéndum, ha optado por no hacerlo y, dadas las cercanías de la próxima elección presidencial, es poco probable que tome ese camino tan poco rentable hacia los electores franceses.

Posteriormente el 1º de junio del 2005, en los Países Bajos el 61.6% de la población votante, optó también por el no hacia la Constitución; éste ha sido un golpe durísimo para el proyecto constitucional, ya que tanto Francia como los Países Bajos son dos de los seis países miembros del club comunitario y desde 1957 no se presentaba una situación similar de rechazo al proceso integrador.

---

<sup>5</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op.cit., pág. 60-61.

Aunado a esto, en el año siguiente al rechazo por parte de Francia y los Países Bajos, se han incrementado las luchas presupuestales en el seno de la Unión, lo que ha provocado la indecisión de los gobernantes europeos, en el proceso de búsqueda de soluciones para destrabar el proceso de ratificación.

Así, la Unión Europea ha entrado en un proceso de “reflexión”, como los gobernantes mismos lo han llamado; también debemos sumar a las causas de esta indecisión los cambios en las administraciones gubernamentales en países miembros como Alemania e Italia, a las que se suman los próximos procesos electorales de Francia y Gran Bretaña, ya en plena efervescencia con la elección de los candidatos por los diversos partidos participantes, y que traen como consecuencia que sea poco ofertable electoralmente el proceso integrador ante los graves problemas sociales que enfrentan a estos países.

Debemos considerar además que los gobiernos europeos no se ponen *“...de acuerdo sobre por qué franceses y holandeses dijeron no. Los adversarios de la UE rápidamente aclamaron la votación como un rechazo a una unión más estrecha que durante 50*

*años las elites europeas, sostienen, han impuesto a los votantes a pesar de no estar de acuerdo. Los entusiastas de la Unión apresuraron una diferente interpretación: los votantes deseaban que Europa incrementara la protección social y mantuviera a raya los excesos del libre mercado. Otros pensaron que los votantes simplemente aprovecharon la oportunidad de castigar a sus impopulares gobiernos.*

*Lo que parece cierto es que no fue un rechazo a la Constitución de la UE como tal: pocos podían haber dominado un texto tan complejo y menos aún entendido en qué se diferenciaba de los tratados europeos existentes. Más bien mostraban descontento con el proyecto europeo en un sentido más amplio. Las campañas por el no utilizaron los temores que despiertan la globalización, el bajo crecimiento y el alto desempleo. Estos sentimientos encontraron argumentos en la hostilidad a los deseos de la Unión de admitir a países del este, donde la mano de obra es más barata, así como a los planes de mayor liberalización de los*

*mercados de energía y de servicios. Y, sin embargo, ninguno de estos temas estaba directamente relacionado con la Constitución”.*<sup>6</sup>

Podemos ver entonces las difíciles circunstancias que esperan al proyecto de Tratado Constitucional, ya que el panorama político europeo será sumamente complejo durante el próximo año, sobre todo con la elección presidencial francesa, y en donde el precandidato conservador favorito hasta el momento, el Ministro del interior Nicolás Sarkozy, ha ya hablado de reimpulsar a la Unión Europea, a través de un mini-tratado que le permita funcionar en forma más eficaz a partir de 2009.

Al estimar desde su punto de vista que se llegó al límite del modelo europeo concebido hace 50 años, Sarkozy se ha manifestado a favor de un nuevo esquema en el funcionamiento de las instituciones europeas, a través de este mini-tratado, que desea ver ratificado cuando Francia asuma la presidencia rotativa de la Unión Europea, en el primer semestre de 2008; con él, se prevé el cambio de la regla de unanimidad, que rige la mayoría de las decisiones de los 25 países miembros.

---

<sup>6</sup> ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT/ THE ECONOMIST, “*Unión Europea: Proyecto Paralizado*”, en *La Jornada*, 6 de junio de 2006, págs. 24-25.

Esto crearía un mecanismo de mayoría súper calificada, que exigirá el 70 u 80 por ciento de los votos para que una decisión sea adoptada en el seno de la Unión. Este mini-tratado permitiría también dotar a la Unión Europea de una Presidencia estable y de un Ministro de Relaciones Exteriores.

Por ende, traería como consecuencia el desechamiento del Tratado Constitucional y la adopción de otro esquema de integración; así las cosas, resulta complicado pronosticar el futuro de la llamada Constitución Europea, ya que mucho dependerá otra vez de quien detenga el poder político en los Estados miembros, dejando tal vez una vez más a un lado a los ciudadanos europeos.

*“Lo que sí es un hecho es que el reto más importante al que los Estados miembros tendrán que dar solución es el creciente descontento que existe en la población, sobre todo de los países UE15, ante el proyecto europeo, así como disminuir la distancia entre la población y las instituciones europeas. De no hacerlo, los estados miembros podría enfrentarse al peor de los escenarios: que*

*el aumento del número de miembros que rechacen la Constitución sea mayor a cinco de manera que ésta quede inválida”.*<sup>7</sup>

Es muy cierto que los grandes intereses económicos y políticos que existen en el seno de la Unión difícilmente permitirían el resquebramiento del proceso integrador; lo que sí creemos es que el “Proyecto por el que se establece una Constitución para Europa” tal vez pueda resultar un freno del mismo, en vez de un catalizador como se pretendía. Sin embargo, siempre queda la opción de que los ciudadanos europeos se comprometan con el proceso, pero para ello se necesitaría un cambio de actitud de los gobiernos nacionales, que ponga los intereses de los ciudadanos europeos en primer lugar.

Así pues, hemos tratado de desarrollar, aunque de manera breve y muy general, un análisis jurídico de la llamada Constitución Europea y del proceso integrador que la originó, mismo que a pesar de sus problemáticas, representa en ejemplo de diálogo y tolerancia que ha tenido como consecuencia la creación de una estructura legal, política y económica única en el mundo.

---

<sup>7</sup> CARREÓN, Mónica, y ORTEGA Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, op.cit., pág. 62.

## CONCLUSIONES

1.- La Unión Europea es una Organización de tipo supranacional regida por normas de Derecho Internacional, que ha sido producto de un largo proceso de integración jurídica, económica y político-social, que ha vivido Europa con mayor fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que históricamente es más antiguo.

2.- Los principales impulsores de este proceso, en la primera mitad del siglo XX, fueron Winston Churchill, ex-primer ministro inglés, y los políticos franceses Robert Schuman y Jean Monnet.

3.- Este proceso integrador ha tenido como principal motor dos elementos fundamentales: en primer lugar, el deseo de evitar nuevas conflagraciones entre las potencias europeas, específicamente Francia, Alemania y la Gran Bretaña; en segundo lugar, ha querido incentivar la creación de un gran mercado económico que favoreciera el desarrollo del intercambio capitalista.

4.- La Unión Europea ha sido construida tomando sucesivamente como base la Comunidad Europea del Carbón y el

Acero, y la Comunidad Económica Europea, para las cuales posteriormente, con los “Tratados de Fusión” de 1967, se creó una sola Comisión y un Consejo de Europa únicos; en fechas más recientes, resulta relevante la firma del “Tratado de Maastricht”, que una vez vigente en 1993, ha creado la llamada Unión Europea.

5.- Este proceso ha impulsado la creación de un mercado y moneda única europea, que resultan el fenómeno más acabado de integración económica, jurídica y político-social que exista sobre la faz de la tierra. Tan grande ha sido su éxito que los llamados países de Europa del Este, una vez eliminada la influencia de la ex-Unión Soviética, han empezado a integrarse a este Bloque, haciendo que en la actualidad la Unión esté formada por 25 países y en espera de seguirse ampliando más hacia el Oriente del continente europeo, es decir con la futura adhesión de Turquía.

6.- Sin embargo, todo este proceso integrador, a pesar de haber sido hasta el momento muy exitoso, se ha realizado preferentemente en ámbitos institucionales, y se ha encontrado muchas veces profundamente alejado del sentir común de la ciudadanía europea, que además se caracteriza en muchas

regiones y países por su fuerte nacionalismo, que ha fomentado cierta indiferencia al proceso de la llamada Constitución Europea.

7.- Los problemas considerados han provocado, a partir del año 2000, el resurgimiento de diferentes tendencias en el proceso integrador europeo. Con la nueva realidad geopolítica creada por la adhesión de los países de Europa del Este y posteriormente con la crisis suscitada por los ataques terroristas a las torres gemelas de Nueva York y al metro de Madrid, las autoridades de la Unión y de los gobiernos europeos han buscado reimpulsar el proceso integrador y acercarlo a los ciudadanos europeos.

8.- Por ello, a partir de la llamada Declaración sobre el Futuro de Europa, parte del “Tratado de Niza”, se han iniciado los trabajos de elaboración de una Constitución para Europa.

9.- Estos trabajos han sido realizados a través de una Convención Europea, presidida por el ex-presidente francés Valéry Giscard d’Estaing, la cual trató de acercar el proceso de elaboración del texto constitucional a la sociedad europea, haciendo participe de ello a gran parte los actores de poder dentro de la Unión.

10.- Después de arduas negociaciones, el texto del Tratado Constitucional fue aprobado y firmado por los Jefes de Estado de los países miembros el 30 de octubre del 2004.

11.- Este documento, una vez ratificado sustituirá a los Tratados vigentes que conforman la Unión. Existen tres características jurídicas del texto que es necesario resaltar: la primera es que este texto es concebido como un Tratado Internacional de rango constitucional, que otorgará personalidad jurídica a la Unión Europea como sujeto de Derecho Internacional.

En segundo lugar, jurídicamente no simplifica la estructura legal y política de la Unión, más bien la confirma como extensa y compleja, lo cual hace muy difícil su entendimiento por el ciudadano europeo común.

Un último punto relevante es constituido por su principal aporte jurídico, que se da con la incorporación de la llamada “Carta de Derechos Fundamentales”, que rescata la mejor tradición jurídica de los pueblos europeos sobre la justicia y la dignidad humana.

12.- Además, el Tratado Constitucional aporta nuevas bases jurídicas para el funcionamiento de la Unión, como la creación de un Ministerio de Relaciones Exteriores, la adecuación de competencias entre los países miembros y la organización, y el incremento del papel de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones; sin embargo, estos avances no han conseguido limitar la preponderancia de las élites europeas y siguen marginando al ciudadano europeo.

13.- Como consecuencia de esto, el Tratado Constitucional recibió el rechazo en Francia y los Países Bajos, lo cual ha puesto en peligro la viabilidad futura del proyecto.

14.- Creemos que, aunque las autoridades europeas se resistan a dar por muerta la llamada Constitución Europea, ésta difícilmente llegará a buen término y será necesario encontrar nuevas formas para impulsar la integración.

15.- Sin embargo, este documento constituye un valioso ejemplo de un intento de construcción de una estructura jurídica que soporte a un dinámico mercado económico, y seguramente será tema de debate en los próximos años, una vez que los países de

Europa hayan terminado con los cambios de gobierno que se aproximan en países tan importantes como Francia y Gran Bretaña.

Será extremadamente importante que los Estados miembros de la Unión consoliden en el “pueblo europeo” la visión de unidad, no sólo basada en los aspectos económicos y culturales, sino como una manera de construcción de una sociedad más justa y digna para todos: solo así se podrá seguir avanzando en el camino de la integración, independientemente de cual sea el marco jurídico que lo regule.

## BIBLIOGRAFÍA

CARREÓN, Mónica y ORTEGA, Héctor, La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva, 1º ed., Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2005.

CASTELLOT RAFFUL, Rafael, La Unión Europea una Experiencia de Integración Regional, Editorial Plaza y Valdes, México, 2002.

DIEZ HOCHLEITNER, Javier, Derecho Comunitario Europeo. Editorial McGraw-Hill, México, 1996.

EL ERIAN, Abdullah, "*Organización jurídica de la sociedad internacional*", en SORENSEN, Max (Compilador), Manual de Derecho Internacional Público, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

GÓMEZ GARCÍA DE SORIA, María José, La Unión Europea, 6º ed., Ediciones GPS, Madrid, España, 2003.

MANGAS MARTÍN, Araceli, Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Editorial McGraw-Hill, México, 1996.

MODAK FRIDA. Coordinador, 11 de Septiembre de 2001, Grupo Editorial Lumen, México, 2001.

MORALES PÉREZ, Eduardo, Coordinador, Las Relaciones de México con la Unión Europea, El Colegio Mexiquense, México, 2003.

ORTIZ AHLF LORETTA, Derecho Internacional Público, Editorial Harla Oxford, México, 2004.

PETSCHEN, Santiago, La Constitución Europea: Una visión desde la perspectiva del poder, 1ª ed., Editorial Plaza y Valdés, México, 2005.

RIFKIN JEREMY, El Sueño Europeo, Editorial Paidós Mexicana, México, 2004.

ROSSELL MAURICIO, La Unión Europea Evolución y Perspectivas, Editorial Diana, México, 1999.

TRUJILLO HERRERA, Raúl, Derecho de la Unión Europea y Mercado Interior, Editorial Porrúa, México, 1999.

VALLARTA PLATA, José Guillermo, Consolidación de la Unión Europea a través del Tribunal, Editorial Porrúa, México, 2002.

VALQUI CACHI, Camilo, Coordinador, 11 de Septiembre: Las Caras de la Globalización, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Chilpancingo, Guerrero, México, 2002.

## HEMEROGRAFÍA

ACOSTA ESTÉVEZ, José B., “*El derecho internacional, el derecho comunitario europeo y el proyecto de constitución europea*”, en Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Centro de la Unión Europea de la Universidad de Miami, Miami, Estados Unidos de América, vol. 4 n. 3, abril de 2004.

BERRO, Sthepan, “*Europa ante un debate existencial, más allá de la Constitución*”, en Revista Mexicana de Política Exterior, SRE-Instituto Matías Romero, México, D.F., número 74, junio de 2005.

CONSTANTINESCO, Vlad, “*El Proyecto de Tratado que establece una Constitución de la Unión Europea, entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional*”, en Teoría y Realidad Constitucional, UNED, España, n. 15, enero-junio de 2005.

GARCÍA GESTOSO, Noemí, “*Una Prueba del carácter Confederal de la Unión Europea. El mantenimiento de la Unanimidad Estatal en el Proceso de Revisión del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año XXXVIII, n.112, enero-abril de 2005.

GROS ESPIELL Héctor, *“La Futura Constitución Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea desde Iberoamérica”*, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, vol. V, 2005.

LOSADA FRAGA, Fernando, *“Parámetros Democráticos e Integración Europea: Respuestas del nuevo Tratado Constitucional y de la teoría de la gobernanza a las deficiencias democráticas de la Unión Europea”*, en Circunstancia Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Instituto Ortega y Gasset, Madrid, España, año III, n. 7, mayo de 2005.

PÉREZ CARRILLO, Elena F., *“El Tratado de Niza: Entre la consolidación de la Unión Europea de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”*, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Vol. II, 2002.

TORRES ESPINOSA, Eduardo, *“Integración Europea y Globalización. Una Perspectiva Institucional”*, en Anuario de Derecho Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, vol. V, 2005.

## LEGISLACIÓN

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de La Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *“Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea”*, Bruselas, Bélgica, 14 y 15 de diciembre de 2001, en <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *“Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados”*, Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, D.O.F. 14 de febrero de 1975, en CONTRERAS VACA, Francisco José, Derecho Internacional Privado- Parte Especial, 1ª ed., Oxford University Press, México.

## **OTRAS FUENTES**

BOBBIO, Norberto, et al., Diccionario de Política, Tomo I a-j, 7<sup>a</sup> ed., Editorial Siglo XXI, México, 1991.