

El rechazo a la Constitución Europea

Agustín Cué Mancera*

La Unión Europea ha enfrentado situaciones críticas con anterioridad y de todas ellas ha sabido salir adelante. Sin embargo, el rechazo del referendo francés y del holandés a la Constitución Europea, ha suscitado incertidumbre respecto del futuro de dicha Unión. En consecuencia, los líderes de esta última deberán actuar con la mayor cautela posible, evitando que un núcleo de Estados miembros pretenda regirse por la Constitución, al margen de los demás países. Además, deberán reformular el texto constitucional, simplificándolo, haciéndolo más breve y, en particular, clarificando la distribución de poderes al seno de la UE. En este artículo se explicarán diversos aspectos propuestos en la Constitución Europea, que afectarían la vida de los ciudadanos de los Estados miembros de dicha Unión, en los ámbitos económico, político y social.

En el año 2003, los representantes de los quince gobiernos de los países que entonces conformaban la Unión Europea, se dieron a la tarea de redactar un conjunto de reglas, cuyo objetivo era el de normar la convivencia común de sus ciudadanos, así como el de delimitar sus relaciones con otros Estados europeos no pertenecientes a dicha Unión. El nombre por el que se le conoce comúnmente es el de *Constitución Europea*, aunque su nombre legal es el de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Para los juristas, la diferencia técnica entre una Constitución y un Tratado,

consiste en que la primera es el fruto de la deliberación de constituyentes electos, mientras que para la elaboración del segundo basta la participación de los Estados firmantes, representados por sus respectivos gobiernos. Adicionalmente, una Constitución deberá ser siempre refrendada por el pueblo mediante el procedimiento de referéndum, mientras que para el referendo de un Tratado basta la firma de los gobiernos participantes, siendo opcional si se realiza referéndum o no. Sin embargo, diversas circunstancias han hecho que, en la práctica, prevalezca la expresión *Constitución Europea* para aludir a dicho Tratado. Una de las razones para que esto ocurriera es que las personas no especializadas en la temática jurídica, no hacen las distinciones técnicas mencionadas con

anterioridad; otra razón es que, paradójicamente, el *Tratado* sí contiene, como veremos en este trabajo, múltiples características que corresponden a una verdadera Constitución. Por lo anterior, nosotros usaremos en forma sistemática el término *Constitución* y no el de *Tratado*. En este artículo expondremos las características de la *Constitución Europea* que, en nuestra opinión, son las más relevantes, así como las razones más probables del descarrilamiento del proceso de ratificación de la misma.

Como sabemos, en 2004 la Unión Europea incrementó en diez el número de Estados participantes, pasando de 15 a 25. Asimismo, sus reglas determinan que la Constitución Europea deba pasar la dura y riesgosa prueba de la aprobación por unanimidad, de-

* Profesor-Investigador, Departamento de Economía, UAM-Acapotzalco. Este trabajo se inscribe en la ampliación del Proyecto de Investigación número 805, registrado por el autor ante la DCSH.

jando a cada miembro la opción de la ratificación por su respectivo poder legislativo, o bien, mediante un referéndum. Esta última posibilidad marcó, desde nuestro punto de vista, la suerte del proceso mismo de ratificación. De esta manera, 15 países optaron por la aprobación legislativa y el resto se deslizó por el tobogán del referéndum. El 29 de mayo del 2005, el referéndum francés dictaminó el rechazo fulminante a la Constitución, y el primer día de junio se repitió la negativa en el referendo holandés. El análisis del impacto de ambas negativas debe partir de la consideración de que los dos países aludidos son parte del llamado *núcleo duro* de la integración europea, debido a su carácter de fundadores de la misma.

La Constitución Europea y la ampliación de la Unión

La Constitución Europea mantiene el principio original de que la Unión Europea incluya a todo país que reúna dos condiciones básicas: su ubicación geográfica europea y su carácter democrático. Sin embargo, las exigencias para la inclusión en la mencionada Unión implican aprobar exitosamente una condición adicional: el cumplimiento de una serie de requisitos, que no son los mismos para todos los solicitantes, sino que dependen de la negociación particular que realicen el Estado solicitante y los Estados miembros. Por ejemplo, si un Estado fuerte en el mercado de la vid deseara incorporarse a la Unión, enfrentaría las restricciones que en el proceso de negociación establecieron países como Francia, conocido por su importancia en la elaboración de vinos. Lo mismo sucedería de parte de Alemania, si el país solicitante tuviera un fuerte sector automotriz; o bien, de parte de España, si quien solicitara la admisión a la Unión Europea fuera fuerte en el sector de cítricos. Otro aspecto de singular importancia lo constituye el forcejeo por el Reparto de los Fondos Estructurales, es decir, de los recursos que se destinan a los países miembros más pobres, con la finalidad de que alcancen el ingreso promedio de la UE. Por ejemplo, la entrada de Eslovaquia a la Unión Europea hace peligrar necesariamente la proporción de la ayuda que recibe Grecia o cualquier otro de los miembros de menor desarrollo relativo. En suma, la admisión a la UE se complica conforme los intereses del país

solicitante entren en conflicto con los de los demás Estados. Por si fuera poco, la admisión de un nuevo miembro, como dijimos con anterioridad, requiere la *aceptación unánime*, lo cual significa que un solo país cuenta con el *poder de veto*.

Los Tres Pilares Básicos de la Constitución Europea

Los tres pilares básicos en que se sustenta la Constitución Europea son los siguientes: *la atribución, la subsidiariedad y la proporcionalidad*. El principio de *atribución* es de gran importancia debido a que es el que delimita las competencias de la Unión. Como sabemos, algunas competencias como la que corresponde a la gestión de la moneda única (el euro) se le atribuye en exclusividad a la Unión, mientras que otras muchas como las que recaen, por ejemplo, en el ámbito cultural, se mantienen bajo la potestad de los respectivos gobiernos nacionales. La división de competencias que hemos mencionado deriva de la voluntad de los diversos miembros de la Unión, quienes han decidido ceder soberanía en determinados ámbitos y reservársela en otros. Por su parte, el principio de *subsidiariedad* implica que la Unión pueda reforzar la acción de los Estados, en aquellos fines que la Unión ha considerado como obligatorios, pero que al Estado miembro le sea imposible alcanzar. Éste es el terreno de las llamadas competencias compartidas, en las que pueden surgir dos políticas complementarias, o bien, dos políticas divergentes. Finalmente, el principio de *proporcionalidad*, vinculado estrechamente al de *subsidiariedad*, establece que la Unión sólo intervendrá en los ámbitos de *competencia común*, con las acciones *estrictamente necesarias*, para el cumplimiento de los ordenamientos constitucionales.

Las Competencias de los Estados Nacionales

Durante el proceso de discusión europeo en torno a la aprobación o rechazo de la Constitución, surgió en algunos sectores de la opinión pública la preocupación de que desaparecerían las competencias de los Estados Nacionales. Dicha creencia es errónea debido a que en la Constitución se delimitan con claridad los ámbitos de las *competencias exclusivas* de la Unión y los pertenecientes a las *competencias compartidas*. Las competencias exclusivas de la Unión son las siguientes: la gestión de la unión aduanera; el establecimiento de las normas de competencia necesarias para

¹ La bibliografía consultada para este artículo incluye, entre otros, los siguientes materiales: *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Biblioteca Nueva, Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, así como el estudio incorporado a dicha edición, escrito por Francisco Aldecoa Luzárraga.

el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros que optaron por el euro; la conservación de los recursos de la vida marina, al amparo de la política pesquera común; y la política comercial común. Como puede apreciarse, los ámbitos en los que se dará la competencia exclusiva de la Unión, corresponden al funcionamiento del mercado interior; es decir, en aspectos fundamentalmente económicos. Esta última característica ha llevado a algunos analistas a afirmar que la Unión Europea seguiría siendo la “Unión de los mercaderes” y no la “Unión de los ciudadanos”, aludiendo con esto a que los aspectos sociales y políticos han avanzado con lentitud, respecto de lo que ha ocurrido con los económicos.

Por su parte, los ámbitos de competencia compartida también quedan perfectamente delimitados en la Constitución Europea. Dichos ámbitos corresponden a los aspectos relacionados con lo siguiente: el mercado interior; algunos tópicos de la política social; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; así como algunos asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública. También quedan incluidas en el ámbito de las *competencias compartidas*, aspectos relativos a la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacial.

Por lo anterior, la aprobación de la Constitución, lejos de dismantlar al Estado Nacional, mantendría como prioritarias sus competencias. Incluso el importante principio de *atribución* se muestra en el hecho de que algunos miembros de la Unión, han optado por quedar al margen de diversas medidas trascendentales que otros miembros sí han asumido. Nos referimos a la desaparición de las monedas nacionales y su sustitución por el euro, así como a la afiliación al régimen de *Schengen*, el cual estipula la desaparición de los controles fronterizos para los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea².

El complicado asunto de la ciudadanía europea

Otro de los aspectos que suscitaron recelo entre las diversas nacionalidades que conforman la Unión Europea,

² Una perspectiva global sobre las vicisitudes que ha enfrentado la Unión Europea, se encuentra en el libro de Ferran Brunet, *Curso de Integración Europea*, Madrid, Alianza Editorial.

consistió en que la adopción de una Constitución Europea podría implicar la pérdida de la nacionalidad específica y su sustitución por una nacionalidad europea. Es fácil percibir que este tema no resulta intrascendente para millones de individuos que han conformado sus vidas al amparo de una historia, una cultura y un orgullo nacionales. La solución ofrecida por la Constitución para un problema tan conflictivo, es la de conceder la *ciudadanía compartida*. De esta manera, la doble ciudadanía permitiría a un español ser, simultáneamente, ciudadano de España y de Europa, a otro, de Finlandia y de Europa, y así sucesivamente.

Sin embargo, una vez resuelta satisfactoriamente la cuestión anterior, aparece un aspecto de indudable interés; esto es, el que se refiere a la *calidad* de cada una de las dos ciudadanía concedidas. Sin duda, la ciudadanía nacional se plantea como la más vinculante y, por tanto, la más determinante respecto de la ciudadanía europea. Esto se puede comprender con facilidad si pensamos en que el derecho al voto de un ciudadano europeo se ejerce exclusivamente frente al Parlamento Europeo, el cual tiene muy pocas facultades comparadas con las de los respectivos Parlamentos Nacionales. En cada país miembro de la Unión Europea se continuaría votando por el Parlamento Nacional, se contribuiría al fisco nacional, y votaría también por el Parlamento de la Comunidad Autónoma a la que, si es el caso, se pertenezca.

Por su parte, es preciso mencionar en este punto la relevancia del Parlamento Europeo, debido a que constituye la institución democrática por excelencia de la Unión Europea. Esto último es así, porque dicho Parlamento sería electo por los ciudadanos de la Unión, con independencia de su nacionalidad e, incluso, del país en el que residan en el momento de la votación. El procedimiento de votación sería mediante sufragio universal, libre y secreto, para un mandato de cinco años. Sin embargo, las funciones del Parlamento Europeo seguirían siendo compartidas con el Consejo Europeo, en lo que se refiere tanto a tareas legislativas como a la función presupuestaria. Recordemos que el Consejo Europeo consiste en el conjunto de ministros enviados por los Estados miembros, por lo cual la representación de los ciudadanos se diluye frente al mayor poder que los Estados ejercen³.

³ Al respecto, se puede consultar con provecho: Cini, Michelle, *European Union Politics*, GB, Oxford, 2003.

La Prohibición de la Clonación Humana en la UE

En consonancia con el respeto a la integridad de las personas, la Constitución establece de manera contundente la prohibición de la clonación reproductora de seres humanos. Por lo tanto, en todo el territorio que comprende la Unión Europea será imposible poner en práctica legalmente, sin importar sus motivaciones, la clonación humana. Sin embargo, como sucede con muchos temas científicos de reciente aparición, en los que con gran facilidad surgen ambigüedades e imprecisiones, no se considera lo referente a la temática de los trabajos con células madre, aun cuando algunas posiciones consideran que ésta se encuentra estrechamente vinculada con la clonación humana misma. En la práctica científica europea la investigación con células madre ha sido ya legalizada en varios países, mientras que en otros se encuentra en proceso de serlo. En el mismo artículo de la Constitución Europea se prohíben las llamadas prácticas eugenésicas, es decir, aquellas que tienen como propósito la selección de individuos.

La Enseñanza Religiosa en la UE

Entre los países que componen la Unión Europea, España e Italia son ejemplos relevantes de situaciones en que la enseñanza religiosa se convierte en un problema sumamente complicado. Analicemos brevemente el caso de España, en el cual se aprecia la fuerte interdependencia que, a lo largo de los siglos, el Estado español ha mantenido con la religión católica. En dicho país la enseñanza estuvo a cargo de la Iglesia católica, de manera casi exclusiva, hasta muy avanzado el siglo XIX, por lo cual de manera natural se convirtió en la propietaria de los centros de enseñanza. Por consiguiente, cuando en España se evolucionó hacia la enseñanza gratuita y obligatoria, tuvo el Estado español que depender directamente de la Iglesia católica, naciendo así la llamada “enseñanza concertada”. De lo anteriormente expuesto se desprende que si la Constitución Europea se hubiera declarado laica, le habría provocado a España un problema de grandes proporciones; ¿se imagina el lector el encono que suscitaría, entre las diversas fuerzas políticas e ideológicas españolas, el intento de proclamar una Constitución española *laica*?

En este controvertido tema, al igual que en muchos otros, la Constitución Europea deja en manos de los Estados miembros la respuesta al problema, aunque establece diversos matices de importancia. En particular, la Unión Europea da el derecho a sus ciudadanos a la libertad de

pensamiento, de conciencia y de religión, lo cual es lo menos que podríamos esperar proviniendo de Europa, una de las grandes cunas en las que se libraron batallas decisivas por la vigencia de las libertades mencionadas. Sin embargo, en el articulado constitucional respectivo surge un importante problema de interpretación, ya que se afirma que “toda persona tiene derecho a la libertad de manifestar su religión a través de la enseñanza”. Esto último abre el debate respecto a si esta libertad debe incluirse o no en la enseñanza pública, ya que de ser así implicaría la obligación de los gobiernos de institucionalizar las clases de religión. Cualquier grupo de personas que no pudiera sufragar la enseñanza privada de la religión, podría exigir de los Estados la puesta en práctica de la enseñanza religiosa *pública*.

Respecto a la herencia cristiana de Europa, la Constitución busca sortear el obstáculo religioso y opta por no hacer mención de la trascendencia que la cristiandad ha tenido y tiene en su cultura y, en particular, en su expresión confesional. De esta manera, la Constitución no se entromete en los asuntos religiosos de los Estados miembros, aceptando cualquier relación que estos últimos mantengan con sus religiones domésticas. Adicionalmente, la Unión Europea plantea una actitud de diálogo respecto de las organizaciones religiosas, así como de las de carácter no confesional. Lo único que exige a dichas organizaciones es que respeten la norma democrática fundamental. Por otra parte, si la Unión Europea actuara de manera diferente representaría, por lo menos, un contrasentido en dos aspectos. En primer lugar, porque el laicismo es un valor altamente apreciado por la mayoría de los países europeos en los que la influencia de la Revolución Francesa se dejó sentir con profundidad; en segundo lugar, porque la Unión Europea pretende expandirse hacia países que, si bien tienen una fuerte religiosidad, su religión no es cristiana, sino islámica, como es el caso de Turquía.

Un último aspecto que convendría abordar en este inciso es el de la libertad de cátedra, el cual es, sin duda, uno de los principios más importantes vinculados con la educación y, por lo tanto, con el proceso de creación de conciencia. Sabemos que la libertad de cátedra no constituye un asunto trascendente en los Estados totalitarios, debido a que, por su propia naturaleza, se implanta en todo el sistema educativo el enfoque de quien se encuentra en el poder. En cambio, la libertad de cátedra sí es relevante en aquellos regímenes orientados por principios democráticos, por lo cual, la Unión Europea asienta en unos de sus artículos: “Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra”.

Sin embargo, las libertades de los regímenes democráticos no son libertades absolutas, ya que, como hemos visto, se establecen diversas restricciones a la investigación científica misma, como la prohibición de la clonación humana y, en lo que respecta a la libertad de cátedra, ésta no resuelve el viejo conflicto entre los programas obligatorios de las asignaturas y el criterio y la conciencia profesional libres de los educadores.

Finalmente, en lo que a educación se refiere, todos los países desarrollados se han orientado a estipular el carácter obligatorio de la enseñanza básica, así como a otorgar su gratuidad. En este aspecto, la Unión Europea ha establecido, de manera que no deje lugar a interpretaciones evasivas, los dos preceptos antes mencionados. En el caso improbable de que algún Estado solicitara su admisión a la Unión Europea, sin cumplir con dichos preceptos, tendría que incorporarlos a su propia Constitución nacional para poder ser considerada su petición.

La Pena de Muerte, la Tortura y la Trata de Seres Humanos

Acorde con la evolución que presenta la mayoría de las Constituciones de los Estados nacionales, la Constitución Europea ha procedido a suprimir la pena de muerte y a insistir en la posibilidad de la reinserción social de diversos tipos de delinquentes. De esta manera, en dicha Constitución se afirma con contundencia: “toda persona tiene derecho a la vida”, “nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado”. Este controvertido tema en el cual se respeta el derecho a la vida, incluso del criminal más terrible que inflige dolor extremo a otras personas, ha ganado aprobación paulatina en el seno de muchas sociedades con regímenes democráticos.

Adicionalmente, para ser congruente con el principio antes expuesto, la Constitución Europea prohíbe la expulsión o extradición de cualquier individuo que corra un grave riesgo de ser sometido a pena de muerte. Lo mismo se aplica al caso de la tortura, “o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”, los cuales están prohibidos en territorio de la Unión Europea y se pretende evitar que se apliquen en cualquier país que reclamara a algún individuo. Asimismo, queda prohibida en la Unión Europea la esclavitud o servidumbre, los trabajos forzosos u obligatorios, y la trata de seres humanos. En este último aspecto, la Unión Europea se plantea “desarrollar una política común de migración que garantice una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros

países que residan legalmente en los países miembros, así como una prevención de la migración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”.

El conjunto de principios anteriormente expuestos, respecto del derecho a la vida y a la dignidad humana, han sido utilizados por la Unión Europea para forzar a otros Estados a asumirlos, en caso de que deseen ser admitidos. Vale la pena destacar este aspecto, debido a que la Unión Europea utiliza como “carnada” las ventajas que un Estado obtendría al incorporarse a la UE, para transformar diversas estructuras de los países solicitantes. Un buen ejemplo de lo anterior, es el de Turquía, el cual es un Estado con un registro muy cuestionable en materia de derechos humanos, que ha debido suprimir la pena de muerte de su Constitución nacional, para mantener su negociación de acceso a la UE, entre otras medidas de cambio relevantes.

Los Derechos de los Trabajadores: Convenios Colectivos y Huelga

La negociación laboral mediante la utilización de convenios colectivos es una característica de gran número de sociedades contemporáneas, en las cuales dicho instrumento se ha vuelto, en las últimas dos décadas, el centro de una fuerte discusión. Por un lado, están quienes, en aras de la flexibilización laboral, pretenden sustituir al convenio colectivo por la negociación bilateral entre el empresario y el trabajador individualmente considerado. Quienes así piensan, sostienen que la flexibilización laboral traería consecuencias positivas en el ámbito de la creación de empleo. Por otro lado estamos, los que consideramos que la negociación laboral individual coloca al trabajador en una situación de gran desventaja frente al empresario y que, por ese motivo, la organización sindical y los convenios colectivos sirven para atenuar la disparidad de fuerzas presente en la negociación de índole individual.

La Constitución Europea defiende el principio de la negociación laboral a través de convenios colectivos, así como concede el derecho a ejercer, en caso de conflicto de intereses, la acción colectiva denominada *huelga*. Asimismo, la Constitución confiere protección a los trabajadores despedidos injustificadamente, aunque traslada a los Estados miembros la regulación de la misma. En lo que respecta a las condiciones laborales, la Constitución Europea estipula que “todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad”; asimismo señala que “todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a periodos

de descanso diarios y semanales, así como a un periodo de vacaciones anuales retribuidas”.

En las últimas décadas, la literatura socioeconómica ha enfatizado la importancia de enfrentar el hecho de la discriminación de la mujer en el espacio laboral. La justa demanda de que la “igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”, ha sido incorporada a la Constitución Europea. En este punto, y con una intención más ambiciosa todavía, dicha Constitución ha pretendido tener mayores alcances que los indicados por el principio igualitario. Es decir, propone a los diversos Estados miembros, la posibilidad de aplicar lo que se conoce como la *discriminación positiva*. Es decir, les propone la adopción de medidas a favor de la mujer, para compensar los aspectos negativos que la sociedad le impone por el hecho de serlo.

El Ejercicio de algunos Derechos de Índole Política

Como sabemos, la lucha por las libertades políticas tiene una gran tradición en las sociedades europeas, lo cual se evidencia en la consolidación de múltiples prácticas democráticas como lo son el derecho de reunión, de asociación y de manifestación. En consecuencia, la Constitución Europea consagra dichos derechos de manera sumamente explícita: “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otras, sindicatos, y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”. Observe el lector cómo, en el texto constitucional, se especifica el derecho de asociación y cómo se vincula este último al derecho sindical. Asimismo, debe notarse la limitación expresa de que el derecho de reunión se ejerza con *fines pacíficos*. Adicionalmente, la Constitución Europea indica que el derecho de reunión que se sujete a las limitaciones estipuladas, no requerirá del permiso previo del gobierno nacional correspondiente.

En el contexto de la sociedad española, la existencia del movimiento separatista vasco representa un problema político de considerable importancia. Hace un par de años, el gobierno español decretó la Ley de Partidos Políticos en el que se declaró ilegal la existencia del partido vasco conocido como Batasuna, considerado el brazo político de los militantes armados de la ETA. La ilegalización de Batasuna no puede establecerse con bases en su ideología, debido a que las ideologías no delinquen, sino son los individuos

quienes lo hacen. La única posibilidad de que la acción adoptada contra Batasuna se inscriba en el marco de la Constitución Europea, está dada por el hecho de que se considere que Batasuna es lo mismo que ETA, o bien, que la primera organización tiene la suficiente vinculación con la segunda, para formar parte de esta última.

El Financiamiento de la Unión Europea

De acuerdo con la Constitución Europea, la UE “se financiará íntegramente con cargo a recursos propios, sin perjuicio de otros ingresos”. Dichos recursos propios incluyen a los que son de índole tradicional: 1) los derechos de aduana, así como 2) las cotizaciones del azúcar y las exacciones reguladoras agrícolas. El primer rubro, proviene del arancel común a las importaciones de países ajenos a la Unión Europea, mientras que los del segundo, consisten en los impuestos que la UE aplica a la producción y al almacenamiento del azúcar y de la isoglucosa; también se incluye en este segundo rubro, los gravámenes sobre las importaciones agrícolas procedentes de terceros países. El tercer recurso propio es el impuesto al valor agregado, el cual es un impuesto general de la Unión Europea que grava a todas las actividades comerciales, que implican la producción y la distribución de bienes y la prestación de servicios; es un impuesto al consumidor final.

Finalmente, se tiene el llamado “cuarto recurso” o “recurso complementario”, el cual es un porcentaje del Producto Nacional Bruto. A dicho recurso se le denomina “complementario”, porque se determina en función del resto de los recursos, de tal manera que se equilibren las columnas del ingreso y del gasto. Los recursos presupuestarios de la Unión Europea se establecen con anticipación y han quedado determinados, de la siguiente manera: para el año 2005, 14% proviene de recursos tradicionales (rubros 1 y 2); 12% del recurso propio correspondiente al IVA; y el 74% restante, procede del PNB. Observe el lector que el “recurso complementario” vinculado al PNB, representa la mayor parte del presupuesto total. En suma, el financiamiento de la UE se realiza mediante aranceles a la importación, impuestos agrícolas y el IVA, así como la contribución de cada Estado en proporción a su Producto Nacional Bruto.

Los Países de la Zona Euro y los Países Vinculados

Como sabemos, los países que suprimieron su moneda nacional y adoptaron el euro como moneda común, han

abandonado su soberanía monetaria y cambiaria, convirtiéndose a su Banco Central Nacional en una dependencia del Banco Central Europeo. Aun cuando existe una política monetaria común para toda la zona del euro, ninguno de sus integrantes, individualmente considerados, puede devaluar “su moneda” ni determinar libremente “su tasa de interés”. En cambio, los países que no se han adherido al euro: Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia, así como los 10 países de Europa central y oriental, recién admitidos en el 2004, mantienen algún margen de soberanía monetaria. Sin embargo, en la medida en que sus respectivas monedas nacionales deben vincularse al euro y a sus fluctuaciones y, por tanto, sus tasas de interés nacionales no pueden independizarse de las tasas de la zona del euro, dicha soberanía es de índole restringida⁴.

La Expulsión de un Estado Miembro y el Retiro Voluntario de la Unión Europea

La Constitución Europea contempla la posibilidad de que algún Estado miembro decida abandonar voluntariamente a la Unión Europea, debido a que esta última mantiene su condición de *club* voluntario, tanto en su decisión de solicitar su ingreso como en el de solicitar su retiro. Uno de sus artículos confirma contundentemente lo anteriormente señalado: “Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión”.

Asimismo, la Constitución describe el procedimiento y los plazos requeridos para que ésta deje de tener validez en el Estado miembro que desee abandonar la Unión. Es decir, el retiro procederá a partir de la entrada en vigor del *acuerdo de salida*, o bien, si este último se retrasara, dos años después de que el Estado miembro haya realizado la petición de salida. Finalmente, se contempla también la posibilidad de que el Estado miembro que hubiera abandonado la Unión, solicite nuevamente su admisión; en este caso, el procedimiento será el mismo que si solicitara su admisión por vez primera.

Sin embargo, el abandono de la Unión Europea por parte de un Estado miembro, equivaldría a un poderoso choque negativo sobre la estabilidad y las perspectivas de crecimiento del mismo. Este poderoso impacto negativo provendría, entre otros aspectos, de la fuerte incertidum-

bre respecto de la conducción económica subsiguiente, así como del deterioro de las relaciones políticas del Estado en cuestión, tanto al interior del mismo, como en relación con los países del resto del mundo, incluyendo, en primer lugar, a la propia Unión Europea.

Por otra parte, no está contemplada en la Constitución Europea la posibilidad de que la Unión expulse a un Estado miembro. Sin embargo, es posible que el Consejo Europeo restrinja los derechos de un Estado miembro, si se considera que actúa en contra de los fundamentos de la Unión Europea. Dichos fundamentos son “los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.” Valores que “son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”.

Para llegar a situación tan grave como la de sancionar a un Estado miembro por tener un comportamiento que conculque los valores de la Unión Europea, deberá seguirse un procedimiento especificado en la propia Constitución. La iniciativa de sanción a un Estado miembro puede provenir del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea o bien de los restantes Estados de la UE, quienes deberán reunir por lo menos la tercera parte del número total de miembros. La acusación al Estado presuntamente infractor, deberá ser por motivos de violación “grave y persistente” de los valores por los que se rige la Unión y presentada ante la consideración del Consejo Europeo. Este último, conocerá las observaciones que al respecto haga el Estado miembro acusado y podrá dirigirle recomendaciones. Asimismo, el Consejo comprobará de manera periódica si persisten los motivos que han dado lugar al cuestionamiento del Estado miembro. En el caso de que el problema continúe y que se consideren graves las violaciones cometidas por el Estado miembro, el Consejo podrá seguir el procedimiento que conduzca a suspender determinados derechos de dicho Estado, incluida la suspensión del derecho a voto de su representante ante el Consejo. Más adelante afirma la Constitución, buscando suavizar la tensión existente entre el Consejo Europeo y el Estado infractor: “en cualquier caso, este Estado seguirá vinculado por las obligaciones que le incumben en virtud de esta Constitución”. Por lo tanto, se observa que, a pesar de la gravedad de la situación, en la cual el Estado miembro ha perdido ya sus derechos decisivos, la Constitución busca limitar en lo posible el

⁴ El lector interesado en profundizar sobre este tema, puede consultar: Issing, Otmar, *Monetary Policy in the Euro Area*. GB, Cambridge, 2004.

daño a los derechos de los nacionales de dicho Estado. Finalmente, si el Estado infractor corrige su comportamiento, el Consejo Europeo, mediante el procedimiento de mayoría calificada, podrá modificar o derogar las medidas punitivas adoptadas.

Las Expulsiones Colectivas de Personas en la Unión Europea

Es conocido que los Códigos Penales de los regímenes democráticos consideran que son las personas, individualmente consideradas, quienes cometen delitos, incluso cuando actúan conformando bandas de delincuentes. En este último caso, cada individuo de la banda es responsable de sus actos, incluido el haberse asociado con otros para delinquir. En consecuencia, en la Unión Europea, los tribunales no pueden juzgar a las personas en grupo ni los gobiernos pueden sancionar más que a individuos específicos. Es decir, en la UE “se prohíben las expulsiones colectivas”; por tanto, sólo se podrá expulsar a individuos con nombre y apellido. Para entender la importancia del precepto legal antes mencionado, podemos utilizar un ejemplo pertinente. En la Alemania actual existe una población de inmigrantes de origen turco, el cual suscita recelo en un amplio segmento de la población alemana. Suponiendo que una alta proporción de dichos inmigrantes estuviera involucrada en actividades consideradas delictivas por las leyes alemanas, la Constitución Europea prohíbe tajantemente la adopción de medidas punitivas, como la expulsión colectiva. La ley se aplicaría a individuo por individuo y, si procediera el castigo de expulsión, se aplicaría uno a uno la sentencia, pero jamás colectivamente. El lector entenderá la importancia de llevar al marco constitucional el precepto de la responsabilidad jurídica individual, al recordar los vergonzosos episodios históricos de “expulsiones colectivas” contra minorías étnicas⁵.

La Personalidad Jurídica de la Unión Europea

En efecto, la Unión Europea posee personalidad jurídica propia, lo cual implica la existencia inicial de un problema de fondo en un proceso de integración en el que participan Estados Nacionales, cada uno con su correspondiente Constitución. El problema consiste en determinar si

⁵ La hemerografía básica sobre la Europa actual, incluye a la revista *Foreign Affairs*, *The Economist*, *Time* y *Newsweek*.

dichas Constituciones conservan su soberanía o, por el contrario, están supeditadas a la Constitución Europea. Durante el proceso de elaboración de esta última, los gobiernos de la Unión Europea sometieron la interrogante a sus respectivos Tribunales Constitucionales, quienes dictaminaron que la personalidad jurídica de la Constitución Europea es ejecutable *exclusivamente* en aquellas materias en que los Estados miembros hubieran delegado sus funciones a organismos de la Unión Europea, mediante el *principio de atribución*. En otras palabras, respecto de las funciones delegadas por los Estados miembros, como ocurre con el euro, la Unión Europea actuará como un Estado, en representación de estos últimos; por el contrario, en relación con la gran cantidad de funciones no delegadas, cada Estado miembro conservará su soberanía nacional.

La Defensa de los Derechos Constitucionales

Los derechos conferidos por la Constitución Europea, así como por cualquier otra, serían simplemente *letra muerta*, en ausencia de los mecanismos jurídicos adecuados para que un ciudadano cualquiera pueda exigir y lograr su cumplimiento. En el caso de la Unión Europea, ésta proporciona la asistencia jurídica gratuita “a quienes no dispongan de recursos suficientes y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia”. A continuación, la Constitución Europea establece principios idénticos a los de las Constituciones Nacionales, respecto del derecho de toda persona a la tutela judicial, a un juicio justo y a la representación legal.

La Constitución Europea hace extensivos los *derechos fundamentales europeos* a todos los ciudadanos de la Unión Europea; en el ámbito electoral, lo anterior significa que un ciudadano europeo, con independencia del lugar de la UE en que resida, puede votar y ser votado para las elecciones correspondientes a algún organismo europeo, así como para las *elecciones municipales* correspondientes. Sin embargo, sólo los nacionales de cada Estado podrán votar y ser votados para las elecciones generales, regionales, cantonales o de referendo.

Los llamados *derechos fundamentales europeos* son los que la Constitución Europea garantiza en sus ámbitos de competencia propios, es decir, aquellos que los Estados miembros han acordado *atribuirle* a la Unión Europea. El derecho al voto para los ciudadanos europeos en el caso de las elecciones *municipales*, con independencia del lugar de

residencia, requirió la modificación de las Constituciones Nacionales en dicho aspecto.

Como veremos enseguida, existen algunas complejidades en torno a los derechos electorales entre diferentes países de la Unión Europea. Aunque un francés en España puede *votar y ser votado* en las elecciones municipales españolas, un español en Francia sólo puede *votar* en las elecciones municipales francesas. En otras palabras, es posible que en España haya un alcalde francés, pero imposible que en Francia exista un alcalde español. El lector podrá preguntarse cómo es posible que la complejidad expuesta con anterioridad exista para el caso de Francia, siendo la respuesta sencilla: el Estado francés estuvo dispuesto a aceptar la votación de otros ciudadanos de la Unión Europea en sus elecciones municipales, pero no aceptó la posibilidad de alcaldes extranjeros; por su parte, el Estado español estuvo dispuesto a conceder las dos cosas.

En lo que respecta al derecho del ciudadano europeo a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros, este derecho se consagra en la Constitución Europea. Sin embargo, se estipulan tres consideraciones importantes: en primer lugar, su comportamiento deberá ajustarse a las leyes del Estado en el que resida; en segundo lugar, deberá atenerse a las normas laborales de dicho lugar, en el caso de que desee trabajar; por último, podrá “permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, *en las condiciones que fijen los reglamentos europeos adoptados por la Comisión*”.

Los Inmigrantes y sus Derechos Laborales

No debiera sorprendernos que la Constitución Europea distinga entre dos tipos de inmigrantes: quienes tienen su situación legalizada en el país de la UE en que residen y quienes carecen de ella. Para los primeros, se les concede el derecho “a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión”. En este punto debemos detenernos y observar que la expresión “condiciones laborales equivalentes”, no significa “condiciones laborales iguales”, con lo que se abren las compuertas para mantener las diferencias legales que, en el ámbito laboral, puedan establecerse o ya lo hayan establecido los Estados miembros. Para los trabajadores de terceros países que residan ilegalmente en la Unión Europea, ésta busca “una gestión eficaz de los flujos migra-

torios”, lo cual significa, en palabras llanas, la posibilidad de actuar en contra de los inmigrantes ilegales y decretar su expulsión y repatriación. En consecuencia, para este segundo tipo de inmigrantes, simplemente no se les concede derecho alguno.

La Protección Consular para un Ciudadano de la Unión Europea

En la actualidad, la protección consular para un ciudadano español que se encuentre fuera de la Unión Europea, depende de que en ese lugar exista una representación diplomática del Estado español. En cambio, la Constitución Europea estipula la ampliación de dicha protección a todos los ciudadanos de la Unión. En el caso del ejemplo, si el ciudadano español fuera detenido en Corea del Norte, lugar donde no existe representación diplomática española, pero sí existe la de Gran Bretaña, podría recurrir a esta última en calidad de ciudadano de la Unión Europea. En cambio, si fuera detenido en Afganistán, el cual sí cuenta con representación diplomática española, simplemente deberá recurrir a ella en busca de ayuda y no a la de otro país de la Unión Europea.

Un caso curioso sería si el ciudadano español fuera detenido en Albania, país con el que España mantiene plenas relaciones diplomáticas, aunque extrañamente la sede de la embajada española no se encuentra en territorio albanés, sino en Roma. En esta situación, el ciudadano español detenido en Albania, solicitaría a las autoridades de dicho país su deseo de comunicarse con su embajada, con lo cual una representación española se desplazaría desde Roma para resolver el problema, atendiéndolo como si la Embajada española estuviera en Tirana, la capital de Albania.

El Combate a la Delincuencia, los Ataques Terroristas y el Ejército Europeo

Durante el periodo en que se dio a conocer y se debatió el contenido de la Constitución Europea, algunos europeos se preocuparon de la posibilidad de que ésta permitiera la injerencia directa de la policía de un Estado miembro en los restantes Estados de la Unión. En realidad, dicha preocupación no tuvo nunca sustento, debido a que la Constitución mantiene la competencia exclusiva de cada Estado miembro en el ámbito policial. Lo que se sanciona en dicho documento es la posibilidad de establecer vínculos entre las policías de los Estados miem-

bros, en particular en materia de análisis e intercambio de información. Por su parte, la actuación de Europol continúa requiriendo el consentimiento y la colaboración de las policías nacionales de cada Estado en cuyo suelo se actúe. Por último, para que la policía de un Estado miembro pueda atravesar la frontera de otro en persecución de algún delincuente, deberá de estar autorizada dicha acción mediante un tratado bilateral, a la manera del que ya existe entre España y Francia.

El terrorismo es un asunto que la Unión Europea ha querido enfrentar mediante “la acción conjunta con espíritu de solidaridad” de sus Estados miembros. La Constitución Europea afirma que la Unión está dispuesta a movilizar todos los medios de que dispone, “incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros”, con el propósito de “prevenir la amenaza terrorista en el territorio de la Unión”, “proteger las instituciones democráticas y a la población civil”, “prestar asistencia a un Estado miembro en su territorio, a petición de sus autoridades políticas”. El compromiso de prestar ayuda en caso de ataque terrorista en contra de un Estado miembro, se aplica también en los casos de catástrofes de índole natural o humana. Asimismo, la posibilidad de un ataque militar contra alguno de los Estados miembros es contemplada en la Constitución y su respuesta es la defensa común del territorio de la Unión. Con esto, se refuerza el compromiso de defensa común contraído por los países que pertenecen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a la cual está incorporada la mayoría de los países de la Unión Europea.

Como sabemos, uno de las metas estratégicas más ambiciosas de la Unión Europea es la conformación de un Ejército Europeo, lo cual implicaría la desaparición de sus ejércitos nacionales y el establecimiento de un mando centralizado europeo de la nueva entidad militar. La política común de seguridad y defensa, como se le conoce al conjunto de medidas tácticas y estratégicas de la UE en el terreno militar, no se contraponen con los compromisos que cada Estado miembro tiene en materia de defensa y de seguridad como, por ejemplo, los que derivan de la pertenencia a la OTAN. Sin embargo, en su estado actual, la propuesta del ejército único se encuentra en su infancia y debe percibirse como una meta europea de muy largo plazo. Por lo tanto, la preocupación de algunos europeos por la “inminente” desaparición de las fuerzas armadas de su país, es una preocupación carente de fundamentos.

Los Órganos de Gobierno de la Unión Europea

El órgano de gobierno más importante de la Unión Europea es el Consejo de Ministros, el cual está constituido por un ministro de cada uno de los Estados miembros y detenta el poder de decisión de la Unión. Sus decisiones se adoptan de acuerdo con el procedimiento de mayoría calificada, excepto en los casos en que la Constitución disponga lo contrario. La votación por mayoría calificada es, sin duda, un avance respecto de otras épocas, en que un país disponía del *poder de veto* frente a todas las decisiones de la Unión; sin embargo, se vuelve más compleja la toma de decisiones: “la mayoría calificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión”⁶. Sin embargo, para hacer las cosas algo más complejas, la Constitución Europea establece la posibilidad de constituir una *minoría de bloqueo*, cuando al menos cuatro países rechacen una propuesta.

La Comisión Europea es el organismo encargado de ejecutar la política que dicte el Consejo, su formación requiere la aprobación del Parlamento Europeo y puede ser revocada por este último mediante un voto de censura. Los miembros de la Comisión son independientes respecto a los Estados miembros, están imposibilitados, durante el tiempo que dure su mandato, para ejercer alguna otra actividad profesional, retribuida o no; asimismo, deberán mantener sus deberes de integridad y de discreción en cuanto a la aceptación de determinadas funciones o beneficios, una vez que hayan concluido su mandato.

El Parlamento Europeo es electo mediante sufragio universal directo y secreto, siendo la duración de su mandato por cinco años. Cada Estado miembro dispondrá de un número de diputados en función del tamaño de su población, con un mínimo de seis diputados y un máximo de noventa y seis por país. Sus funciones son legislativas y presupuestarias, las cuales comparte con el Consejo, así como ejerce funciones de control político. Los diputados del Parlamento Europeo eligen a su presidente, entre sus propios integrantes; asimismo, eligen al presidente de la Comisión Europea. Debe reconocerse que la representación de los ciudadanos de la Unión Europea disminuye en importancia,

⁶ En otras palabras, para que una propuesta sea aprobada por el Consejo Europeo, necesita el voto afirmativo de al menos 55% de los Estados miembros, siempre que ese 55% incluya como mínimo a quince de ellos y que, además, represente al 65% de los habitantes de toda la Unión.

debido a que el Parlamento comparte sus funciones básicas con el poderoso Consejo de Ministros, quien concentra la mayor influencia de los Estados.

Por último, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se constituye por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. El Tribunal de Justicia tendrá un juez por cada Estado miembro, el cual será asistido por abogados generales. Su tarea será la de dirimir controversias en torno a la interpretación de las garantías que otorga la Constitución Europea. Por su parte, el Tribunal General estará constituido, al menos, por un juez por cada Estado miembro. Los jueces que pertenezcan a cada una de las instancias del poder judicial de la Unión Europea, deberán ser prestigiados juristas a los que se les considere capaces de actuar con independencia de los demás poderes e intereses creados⁷.

Comentario final

Desafortunadamente, los líderes de la Unión Europea no siempre han dado muestras de estar a la altura de las circunstancias, en lo que a medidas precautorias se refiere. En particular, el gran riesgo que representó someter el documento constitucional de la UE al veredicto popular, debía haberse acompañado de un bien formulado plan alternativo para mantener bajo control los efectos perniciosos que pudieran suscitarse; en otras palabras, tener a la mano lo que se conoce como “el plan B”. En el caso que nos ocupa, el rechazo francés del 29 de mayo y el holandés del 1 de junio, debieron ser abordados desde el primer momento como un excelente motivo para presentar al electorado de la Unión Europea, un texto mejorado sustancialmente. Es decir, un nuevo texto del Tratado de la Constitución de la UE, que se distinguiera del anterior por ser más breve, más sencillo y, en particular, que delineara con mayor claridad el importante tema de la distribución de poderes al interior de la Unión.

El escenario en el que un grupo de Estados miembros insistiera en adoptar por su cuenta la Constitución Europea, sería dañino para el proyecto de la propia Unión Europea, en especial ahora que su número de integrantes se ha incrementado de 15 a 25 y que, además, varios países se encuentran en la lista de espera de las negociaciones para

su ingreso. Si bien es cierto que, en otros aspectos de importancia, ha sido posible avanzar en una Unión Europea de dos velocidades, como lo demuestra la adopción del euro, para la cual no se requiere unanimidad, en el caso de la Constitución Europea las cosas no deben dirigirse por esa vía. ¿Se imagina el lector una Unión Europea en la cual sólo una porción de los países se rija por la Constitución y el resto no? En suma, la inacción y las recriminaciones mutuas deberían dejar su lugar a un proceso de reelaboración del texto constitucional y al convencimiento de que el resultado de los referendos fallidos, es el precio que han de pagar los países que se encuentran inmersos en estructuras democráticas: se corrió el riesgo de consultar al electorado y éste se pronunció según sus preferencias.

La ampliación de la Unión Europea en el 2004 ha representado, en sí misma, un desafío de grandes proporciones debido, entre otras razones, a que la totalidad de los Estados recién admitidos ingresan con grandes expectativas de alcanzar, en plazos breves, mejorías sustanciales en sus niveles de vida. Por si fuera poco, una proporción significativa de los nuevos Estados miembros se inclinan, junto con la Gran Bretaña, hacia la promoción de buenas relaciones con Estados Unidos. Esto último ha incomodado considerablemente a Francia, quien ha percibido que la ampliación de la Unión Europea erosiona el margen de influencia al interior de la UE, al que ha estado acostumbrada.

En suma, consideramos que son dos las causas primordiales que han originado el descarrilamiento del proceso de aprobaciones del Tratado de la Constitución Europea. La primera consiste en la falta de claridad de la delimitación de poderes en el seno de la Unión Europea, para lo cual ayudaría contar con un texto constitucional, como hemos señalado con anterioridad, más breve, más sencillo y más preciso en las temáticas centrales. La segunda se refiere al periodo en que se decidió someter a votación la Constitución Europea, el cual corresponde a la transición de diez nuevos Estados miembros, provenientes de las regiones europeas de menor desarrollo. Esperamos que en el periodo de ajuste de expectativas que se vive en la actualidad, los pueblos y los gobiernos de la Unión Europea hagan a un lado las recriminaciones mutuas y valoren lo que dicha Unión ha contribuido para mejorar los niveles de vida de sus sociedades, así como para avanzar en la conformación de una alternativa mundial ante el poderío estadounidense. La Unión Europea, como tal, no está en peligro, sin embargo, sí podrían ponerse en riesgo aspectos tan importantes como el que se refiere a su próxima ampliación.

⁷ Dos libros polémicos en torno al futuro de la Unión Europea son el de David P. Calleo, *Rethinking Europe's Future*. USA, Century Foundation, 2002; asimismo, recomendamos el de Helmut Schmidt, *La autoafirmación de Europa. Perspectivas para el siglo XXI*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2002.