

La Unión Política de Europa y el desafío constitucional

Gabriel Pérez Pérez*

El proceso de integración europea no constituye un fenómeno de origen reciente; comprende una larga y compleja historia que, aproximadamente a medio siglo de su iniciación formal, representa la forma más avanzada de integración multisectorial con vocación para actuar tanto en los ámbitos económico, social y político, como en el de los derechos de los ciudadanos y de las relaciones exteriores de los Estados miembros. En este artículo nos enfocaremos principalmente a los aspectos políticos de la integración europea. Comenzaremos con los antecedentes de la conformación de la Unión Europea, desde el Plan Marshall hasta el Acta Única Europea, para posteriormente enfocarnos con mayor claridad hacia el proceso de integración política, que va principalmente desde el Tratado de Maastricht hasta la elaboración de una Constitución propia de la Unión Europea.

El proceso de integración europea no constituye un fenómeno de origen reciente; comprende una larga y compleja historia que, aproximadamente a medio siglo de su iniciación formal, representa la forma más avanzada de integración multisectorial con vocación para actuar tanto en los ámbitos económico, social y político, como en el de los derechos de los ciudadanos y de las relaciones exteriores de los Estados miembros. En este artículo nos enfocaremos principalmente a los aspectos políticos de la

integración europea. Comenzaremos con los antecedentes de la conformación de la Unión Europea, desde el Plan Marshall hasta el Acta Única Europea, para posteriormente enfocarnos con mayor claridad hacia el proceso de integración política, que va principalmente desde el Tratado de Maastricht hasta la elaboración de una Constitución propia de la Unión Europea. Por último, hacemos una reflexión sobre la importancia que representa hoy para la Unión Europea poder contar con una Constitución, y el desafío que significa para el proceso de integración política la negativa de 2005 a la puesta en marcha del Tratado Constitucional.

Antecedentes: del Plan Marshall al Acta Única Europea

El proceso de integración europea surge de los escombros de la Segunda Guerra Mundial, y dentro de un contexto internacional caracterizado por la hegemonía que, tras una determinante participación para la conclusión y solución del conflicto armado, alcanzaron Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El objetivo de fundar una organización que permitiera, según la expresión de los tratados constitutivos de la Unión Europea, una unión cada vez

* Profesor-Investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-X.

más estrecha entre los pueblos de Europa, requería de una garantía de paz duradera que, a su vez, constituyera un punto de partida para la reconstrucción y para el desarrollo de un continente cuyos cimientos se habían desmoronado. Así, en un discurso pronunciado en la Universidad de Zürich el 19 de septiembre de 1946, Winston Churchill sostuvo que la unidad europea sólo sería posible en la medida en que una reconciliación franco-alemana la sustentara. Adicionalmente, el primer ministro inglés señaló que “bajo la dirección y en el cuadro de la Organización de las Naciones Unidas, debemos recrear a la familia europea en un marco regional que quizá se llamará Estados Unidos de Europa”¹.

Durante los años cuarenta se dieron numerosos proyectos e iniciativas tendientes a la unificación europea, muchos de ellos impulsados por Estados Unidos, quienes desconfiando de la URSS, deseaban crear –ayudando a los europeos occidentales– un “cordón de seguridad” con Alemania y la Europa occidental en su frontera este. Los apoyos a Grecia y Turquía, la creación de la OECD (luego OCDE), el FMI, el Banco Mundial, etc., tuvieron sin duda ese significado, y entroncaban con la lógica del enfrentamiento Este-Oeste. Como consecuencia de las negociaciones sobre los términos en que se promovería la recuperación europea, a partir de las cuales se originó una división del continente en razón de la influencia política y económica de dos sistemas antagónicos, el 5 de junio de 1947, el secretario de Estado de Estados Unidos, George C. Marshall, dio a conocer el Programa para la Recuperación Europea, más conocido como Plan Marshall, mediante el cual se establecía un mecanismo de asistencia financiera para aquellas naciones europeas que aceptaran participar en una institución encargada tanto de la gestión colectiva de los apoyos, como de la elaboración de un programa de reconstrucción europea.

Este programa respondió a cuatro razones fundamentales: la primera, Europa había sido un gran mercado para los productos norteamericanos; sin una Europa próspera, Estados Unidos podrían haber sufrido una severa depresión económica. La segunda, sin la ayuda norteamericana las naciones de Europa occidental podrían haber utilizado métodos socialistas o comunistas para su reconstrucción, situación indeseable para las autoridades estadounidenses. La tercera, Europa occidental se encontraba abierta a la influencia de la URSS, a la cual Estados Unidos comenzaba a ver como su mayor rival. Y cuarta, Alemania Occidental debía ser reconstruida como una barrera frente a la expansión soviética; adi-

cionalmente, los temores europeos respecto del enemigo de la Segunda Guerra Mundial sólo podrían reducirse si los alemanes eran integrados en una Europa más amplia².

El 9 de mayo de 1950, el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman, efectuó una célebre declaración en la que hacía pública la oferta de Francia a la República Federal de Alemania para la puesta en común de sus respectivas producciones de carbón y acero, sobre una industria estratégica por su gran alcance económico y potencialmente militar. La Declaración Schuman pretendía, como objetivo inmediato, asentar las bases de la pacificación europea a través del acuerdo entre los dos grandes rivales continentales sobre la producción y comercialización de carbón y acero. Por otra parte, la propia Declaración proclamaba abiertamente el objetivo mediato de una futura Federación Europea. El Plan Schuman está inspirado en las ideas del político francés Jean Monnet, el cual pretendía la recuperación económica de Francia a partir del aumento sistemático de su producción y que, junto con los términos impuestos por el Plan Marshall para el otorgamiento de apoyos financieros, constituye el origen de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, órgano primigenio de la Unión Europea actual. Siguiendo con las negociaciones establecidas, el Tratado de París fue firmado el 18 de Abril de 1951, el cual establecía la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), y que entra en vigor el 25 de julio de 1952, con la inclusión de seis Estados europeos: Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. Gran Bretaña declinó participar en las negociaciones³.

La CECA tuvo un cierto éxito rápidamente pero no el esperado, y más de tipo político que económico. En ese contexto se trata de crear la unidad en defensa, la llamada Comunidad Europea de Defensa (CED o Plan Pléven), la cual trataba de acelerar el rearme alemán bajo control supranacional. El Tratado de la CED fue firmado en París el 27 de mayo de 1952 por los seis estados miembros de la CECA; sin embargo, el proyecto no logró el mismo apoyo que había cosechado la primera de las comunidades europeas. Por otra parte, para decidir sobre el uso de ese ejército común se hacía necesario contar con una política exterior unificada, y con una autoridad política integrada. El primer ministro italiano Alcide de Gasperi, trató de solventar esta cuestión y propuso avanzar un paso más en la integración, creando una Comunidad Política Europea (CPE),

¹ Ramón Tamames y Mónica López, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 1999, pp. 36-41.

² Manuel Ahijado Quintillán, *Historia de la Unidad Europea. Desde los precursores remotos a la ampliación al Este*, Madrid, Pirámide, 2000, pp. 177-179.

³ Martin J. Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-95. A History of European Integration*, London, Routledge, 1996, pp. 57.

una organización política con una autoridad supranacional, para la formación de una política exterior común. Sin embargo, el proyecto de la CPE quedó relegado cuando la Asamblea Nacional Francesa rechazó el 30 de agosto de 1954, la ratificación del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. La CED y la CPE nunca llegaron a entrar en vigor⁴.

Por otra parte, hay un rápido avance en la integración económica, en 1956 y 1957, que condujo a los dos tratados de Roma: el de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmados el 25 de marzo de 1957, y que después de su ratificación por los parlamentos de los seis Estados miembros, entraron en vigor en 1958. De los dos tratados, el de Energía Atómica (EURATOM) no sólo fue el de menor calado, sino que al final resultó un fracaso relativo. Monnet, al modo federalista, había concebido a Europa y a sus comunidades como un conjunto de reglas comunes, de acciones conjuntas y un sistema institucional; pero tras su nombramiento en 1958, De Gaulle dejaría inmediatamente claro que sólo creía en una Europa de los Estados. Si la década de 1950 puede calificarse de nacimiento comunitario bajo protección e impulso estadounidense, la de 1960, con De Gaulle, acaso pudiera caracterizarse como de emancipación europea bajo el impulso gaullista. De Gaulle dejó avanzar a la Comisión Europea en materias de agricultura y comercio, pero se inclinó cada vez más por dar forma a las instituciones de acuerdo con su visión.

En su regreso al poder en 1958, el general De Gaulle pensaba que el destino francés y el de los países europeos estaba en una Europa unida, pero ésta debía construirse sobre lo que se podría llamar *preferencia comunitaria*, y no sobre el modelo norteamericano. La puesta en cuestión de la hegemonía estadounidense se llevó a cabo desafiando de algún modo el sistema financiero mundial basado en el dólar, y el militar con el programa nuclear francés. La concepción gaullista era la de una “Europa europea”, lo que implicaba el reconocimiento de las realidades históricas, culturales y lingüísticas de sus países componentes⁵.

⁴ Es importante destacar este antecedente de Unión Política europea, dado que ya no habrá otra iniciativa similar del mismo nivel. Habría que esperar cuarenta años hasta que el Tratado de Maastricht incorporara de nuevo el tema de la Unión Política y de Seguridad Común. José María Beneyto Pérez y Belén Becerril Atienza, “El proceso de construcción de las comunidades europeas: de la CEE al Tratado de la Unión Europea”, Cap. 3, en Martín de la Guardia Ricardo M., y Guillermo A. Pérez Sánchez (coordinadores), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 93-94.

⁵ Peter M. R. Stirk, *A History of European Integration since 1914*, London, Continuum, 2001, pp. 162-164.

La Comunidad Europea logró en la década de 1960, un fuerte crecimiento y una considerable prosperidad, alcanzando niveles de vida similares a los norteamericanos. Para el 8 de abril de 1965, se firma el Tratado de Bruselas, el cual instituye un consejo único y una comisión única de las comunidades europeas. Tras la caída de De Gaulle en abril de 1969, por un referéndum sobre las regiones, y pese a que su sucesor, Georges Pompidou, habló de cambio con la continuidad, su política significó la entrada prácticamente inmediata del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda el 1º de enero de 1973. El Reino Unido fue, en los dominios lingüísticos, culturales y económicos, un verdadero Caballo de Troya. Colocando a sus hombres en puestos clave de la negociación comercial internacional, los británicos consiguieron desde adentro lo que era más difícil para los norteamericanos desde afuera: desmantelar la antedicha *preferencia comunitaria*.

La década de 1970 estuvo principalmente marcada por las crisis petroleras, la emergencia de la llamada tercera revolución industrial, y el estallido del Sistema Monetario Internacional. La fase expansiva de la posguerra había tocado a su fin y se inició un periodo de débil crecimiento, el acusado aumento del desempleo, el decaimiento del comercio mundial y la aparición de sobre-capacidad productiva en todos los sectores. Las nuevas condiciones cambiaron el telón de fondo sobre el que hasta entonces se había conformado la Comunidad Europea, y no dejaron de hacer sentir sus efectos paralizándose transitoriamente el avance hacia fórmulas de integración más intensas en Europa⁶. Comenzaban los años de la llamada euroesclerosis (una falta de competitividad y crecimiento de los socios comunitarios respecto de Estados Unidos y Japón, que querría decir eventualmente “baja productividad, bajos beneficios, baja inversión”), así como el ajuste a las dificultades creadas por las alzas de los precios petrolíferos.

El número de Estados miembros de las comunidades europeas se amplió con las incorporaciones de Grecia en 1981, y de España y Portugal en 1986. Como consecuencia de estas ampliaciones y con el objeto de impulsar el proceso de integración europeo, en 1986 inició la primera gran revisión de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas que, buscando reflejar la redefinición que habían experimentado sus derroteros a partir de la nueva realidad europea, concluiría en enero de 1987 con la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE). El AUE implicó la ade-

⁶ Pedro Montes, *La Integración en Europa. Del Plan de Estabilización a Maastricht*, Madrid, Trotta, 1993, pp. 32.

cuación de los marcos jurídicos existentes frente a las necesidades de consolidar un mercado único de bienes, capitales y servicios, así como de garantizar un espacio europeo de libre circulación de personas.

El Acta Única Europea significó una amplia revisión de los tratados fundamentales. Su objetivo, en principio y declaradamente, era superar la pretendida euroesclerosis, la supuesta falta de competitividad que se había intentado atajar en parte con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), que buscaba hacer a la Comunidad Europea más política, lograr un ímpetu a través del Mercado Único y la liberalización que ello significaba, relanzar la integración supranacional, y superar la debilidad observada en el proceso de decisión. Su principal resultado fue el logro del Mercado Único.

El Acta Única Europea fue adoptada e implementada mientras persistía la Guerra Fría, y sus pasos iniciales se fueron tomando en 1984 y 1985; en esos momentos, pocos observadores previeron con anticipación el rápido derrumbe de la Unión Soviética. El advenimiento del fin de la Guerra Fría no debe ser considerado como un hecho sin importancia en el papel que tomaría el nuevo renacer de la integración en Europa a finales de los ochenta y principios de los noventa. Dentro del proceso de creación de la Unión Europea, la Guerra Fría fue considerada un factor que desestabilizó, aunque no considerablemente, las condiciones de fondo del proceso de integración; pero que a pesar de ello, no fue un agente que precipitara un cambio total en dicho proceso de unificación que se estaba gestando⁷.

Del Tratado de Maastricht al proyecto constituyente

El principal impulso para la elaboración de un nuevo tratado aprobado en Maastricht en 1991, fue el deseo y la necesidad comunitaria de lanzar una unión económica y monetaria, pero los turbulentos finales de los años ochenta añadieron nuevas razones para ello; en concreto, las implicaciones para el papel de Europa (y Alemania) en la nueva situación geopolítica y neoeconómica derivada del derrumbe del sistema comunista en el este de Europa. El Tratado de Maastricht representó un punto culminante para la conformación del SME. En 1990 se había producido la abolición de

⁷ Robert O. Keohane y Stanley Hoffmann, "Institutional Change in Europe in The 1980s", Cap. 1, en *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Editado por Robert O. Keohane y Stanley Hoffman, USA, Westview Press, 1991, pp. 5.

los controles de cambios y la libertad de movimientos de capitales dentro de la Unión, que se sumaron a la libertad internacional de movimientos o a la de algunos países miembros más liberalizados con el resto del mundo —por ejemplo, el Reino Unido, situación que tendría importancia luego respecto a la estabilidad a largo plazo del SME. En 1991 terminaron las negociaciones para la creación del Banco Central Europeo (una institución federal), así como la definición de las etapas condicionales necesarias para su efectivo funcionamiento a futuro. Adicionalmente, en el marco del Tratado de Maastricht fue acordado el cambio de la denominación Comunidad Económica Europea (CEE) por la de Comunidad Europea (CE), y se estableció un calendario para el establecimiento del "euro" como moneda única europea⁸.

El Consejo Europeo de Maastricht era el de la culminación de dos conferencias intergubernamentales paralelas, y del Tratado de la Unión Europea, que resultó estaba basado en tres pilares: a) las tres comunidades económicas (CECA, CEE, EURATOM); b) la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y c) los asuntos de justicia e interior. Aunque los dos últimos experimentaron un realce respecto a la situación anterior, aún retuvieron un enfoque de cooperación intergubernamental, es decir, ausencia de instituciones estables y significativas. Las negociaciones incorporaron el asunto con los países del sur de un fondo de cohesión, y también se desarrollaron las políticas de protección al consumidor, la industrial y la de infraestructuras. Asimismo, se tocaron otros temas, como la ciudadanía común, el Parlamento Europeo y otros. Para la preceptiva ratificación del Tratado se encontraron dificultades, quizá no esperadas, como la fuerte recesión de 1993 y el correlativo aumento del desempleo que trajo con ella, y el problema sobre la credibilidad económica ante los ciudadanos.

En 1995 aumentó nuevamente el número de integrantes de la CE. Con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, el total de Estados miembros llegó a quince. Tras esta última ampliación y con el propósito de lograr una mayor eficacia de las disposiciones que regulaban los objetivos de la Unión, en 1997 fue suscrito un nuevo tratado por el cual se modificaron distintos aspectos del Tratado

⁸ A diferencia de los anteriores tratados de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht se dio en el contexto de la desaparición de la Europa comunista, el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín. Este cambio geopolítico explica la profundización y el desarrollo que tuvo la integración europea en el Tratado. Michael J. Baun, *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, USA, Westview Press, 1996, pp. 2-4.

de la Unión Europea, de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, así como de determinados actos conexos. Mediante este Tratado firmado en la ciudad de Amsterdam el 2 de octubre de 1997, se modificaron y reforzaron las políticas y los medios de la Unión en ámbitos como la cooperación judicial, la libre circulación de personas, la política exterior y la salud pública; asimismo, fueron confiadas nuevas competencias al Parlamento Europeo, confirmando con ello su función de colegislador en determinadas materias⁹.

El 1° de enero de 1999 es el día del nacimiento del euro, con once Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. En ese mismo año, pero en mayo, entra en vigor el Tratado de Amsterdam, y para junio el Consejo Europeo de Colonia toma la decisión de redactar una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; para octubre de 2000, será aprobado el Proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la UE que presentó la Convención Europea –además de asuntos de política internacional–, el cual se proclamó en el Tratado de Niza. A partir de la conferencia intergubernamental celebrada durante el Consejo Europeo, que tuvo lugar en la ciudad de Niza, cuyos trabajos concluyeron el 11 de diciembre de 2000 y donde se aprobó el Tratado, se alcanzaron los acuerdos correspondientes a aquellas cuestiones institucionales que no habían sido resueltas en Amsterdam, y que debían resolverse antes de la ampliación de la Unión. El Tratado de Niza se firmó en febrero de 2001, pero no entró en vigor sino hasta el 1° de febrero de 2003. Lo más importante del Tratado de Niza fue la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales, que fue preparada por una convención extraordinaria de representantes de los parlamentos y de los gobiernos nacionales, la Comisión y el Parlamento Europeo. Este hecho abrió la posibilidad formal de incorporar derechos constitucionales en los tratados, lo cual propició la controversia y la incertidumbre sobre el estatuto y los efectos legales que debía suponer la Carta¹⁰.

El año 2000 es importante para el proceso de construcción política de Europa, porque el 10 de mayo el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Jochka Fischer, dio un discurso en la Universidad Humboldt de Berlín, en don-

⁹ Gustavo Palomares Lerma y Antonio Moreno Juste, *La Integración Política Europea*, Madrid, Pirámide, 1999, pp. 32-35.

¹⁰ Jörg Monar, "Continuing and Building on Amsterdam: The Reforms of The Treaty of Nice", Part IV, en Monar Jörg y Wolfgang Wessels, editors, *The European Union After The Treaty of Amsterdam*, London, Continuum, 2003, pp. 331-332.

de planteó la necesidad de una constitución europea. Se considera que a partir de este discurso se abrió el debate constituyente. El 21 de noviembre de 2001, el Parlamento Europeo aprobó la resolución sobre el proceso constitucional, y el siguiente mes, los días 14 y 15 de diciembre, el Consejo Europeo de Laeken convocó a una convención para construir una Constitución de los Ciudadanos de Europa. En ese mismo año, el 13 de noviembre, se dio a conocer por parte de la Comisión Europea cuáles serían los diez candidatos que podrían ingresar en 2004. Estos candidatos fueron ratificados el 26 de abril de 2003 con la firma de los Tratados de Adhesión.

El 1° de mayo de 2004, el Este y el Oeste, separados durante casi medio siglo por los efectos de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, se reencuentran en la quinta ampliación de la Unión Europea, la más grande y con mayor peso histórico desde que en 1957 se estableció el proyecto europeo. Los diez países que se incorporaron (Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta) aportaron el 20% de la población de la Unión Europea, pero sólo el 5% de su Producto Interno Bruto (PIB). Creciendo al ritmo actual, próximo al 5% de media, los nuevos socios tardarán 56 años en situarse en el nivel económico de los quince anteriores miembros.

Pero la Unión Europea se sigue ampliando, y el 1° de enero de 2007 entraron Rumania y Bulgaria, constituyéndose la Europa de los 27 con 500 millones de habitantes. Croacia ya ha presentado su solicitud de ingreso y le seguirán los demás países balcánicos; Turquía también es candidato para ingresar, aunque aún no está clara su situación¹¹.

Tras dos años de preparativos y duras negociaciones, el 29 de octubre de 2004 los líderes de los entonces 25 socios de la Unión Europea, firmaron en Roma el Tratado de la Constitución Europea, seguido por una sesión histórica del Parlamento Europeo el 12 de enero de 2005 en Estrasburgo, que aprobó el informe político recomendado el texto y su ratificación. En esa votación, el 75% de la eurocámara, de mayoría conservadora, opinó que la "Carta Magna otorga más derechos y fortalece a la Unión Europea"; 500 parlamentarios (socialistas, liberales, verdes y casi todos los conservadores del Partido Popular Europeo, a excepción de algunos británicos y polacos) dieron su visto

¹¹ Gabriel Pérez Pérez, *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*, México, UAM-Azcapotzalco/Eón/CONACYT, 2006, pp. 176-180.

bueno al informe. Del lado opuesto, 137 sufragaron en contra (radicales de izquierda y de derecha, principalmente), y 40 se abstuvieron. Se esperaba que la Constitución Europea entrara en vigor en 2007, después de que fuera avalada por los ciudadanos europeos de los entonces 25 países miembros, ya sea a través de un referéndum o en los parlamentos nacionales. Los argumentos para promover el voto a favor de la Constitución se resumen en: “simplifica los tratados de la UE, aclara competencias, protege derechos individuales, reequilibra el poder entre Estados grandes y pequeños y, sobre todo, potencia las políticas supranacionales”¹². Pero la negativa de aprobar la Constitución Europea de acuerdo al referéndum francés y holandés de mayo y junio de 2005, ha puesto en duda la entrada en vigor de la Constitución por tiempo indefinido.

Una Constitución para Europa

El método elegido para llevar a cabo la profundización de la Unión Política en Europa, es un método constituyente a través de la Convención Europea, lo que significa sin lugar a dudas una innovación en el proceso político constitucional. Puede percibirse esta innovación en dos sentidos diferentes: por ser la primera vez que la reforma es preparada —y eventualmente aprobada— por un órgano representativo y democrático, no estrictamente intergubernamental, y por tratarse de una instancia federal. Ciertamente la Convención Europea puede calificarse de federal en cuanto a que refleja las dos legitimidades de la construcción europea: la de las instituciones comunes a través de los representantes del Parlamento y la Comisión, y la nacional, representada por medio de sus gobiernos y parlamentos nacionales. Su composición refleja en partes iguales el federalismo intergubernamental, recogiendo tanto la legitimidad europea como la nacional. Este debate se canalizó por el método de la Convención Europea, especialmente a través del Foro Permanente de la Sociedad Civil o directamente vía Internet, de tal forma que en el proceso constituyente surgieron nuevos actores, como la sociedad civil, ONGs, las regiones, la administración local, quienes hasta ahora habían estado al margen de este proceso¹³.

Los resultados ofrecidos hasta este momento por la Convención permiten apreciar que este modelo de mo-

mento funciona; permite desbloquear los desencuentros tradicionales entre Estados miembros, precisamente por contar con una composición diferente, con nuevos actores, así como con libertad de actuación y contacto directo con la sociedad civil y las demandas de los ciudadanos. Hasta ahora la construcción Europea ha sido una obra fundamentalmente de Estados; sin embargo, a partir de esta reforma se observa que, por vez primera, si bien los Estados siguen siendo los pilares fundamentales del modelo federal futuro, se da cabida a otros actores.

La propuesta de Constitución Europea refleja la doble dimensión intergubernamental y supranacional, consecuencia de la naturaleza híbrida tanto de la construcción Europea de federalismo intergubernamental, como del método de Convención. Por tanto, el proceso de construcción de la Constitución es federal y democrático. El proceso constituyente no fue sólo el deseo de elaborar una Constitución, sino que se puede hablar de algo más: de un proyecto político innovador y de un nuevo modelo político y social. En este sentido, existen ya consensos sobre la constitucionalización del modelo de federalismo intergubernamental como modelo propio de la Unión Europea. Se han definido sus principios y objetivos, siendo éstos no la mera obtención de fines concretos en común (un mercado, una moneda, una política de medio ambiente, etc.), sino objetivos generales, los propios de una *politeia*.

Resulta evidente que la lógica comunitaria nada tiene que ver con los procesos constitucionales clásicos que hemos conocido en Estados Unidos de América, o en el Continente Europeo. Por muy flexible que sea el concepto de Estado por el que se opte, y por mucho que se aproveche la indudable erosión que sufre el concepto clásico de Estado-nación, será inservible para acoger en su seno las heterodoxas peculiaridades de la Unión Europea. No tiene, por tanto, mayor sentido entrar en la dialéctica propia de esta corriente doctrinal y pretender rebatir la afirmación de autores como Torsten Stein, quien señala que “Constitución es el orden fundamental de un Estado, y, por tanto, donde no haya un Estado no podrá haber tampoco una Constitución, y Estado tan sólo existe si concurren plenamente sus tres elementos clásicos (territorio, pueblo y poder organizado)”¹⁴, los cuales no se dan en la Unión Eu-

¹² *Ibid.*, pp. 180-181.

¹³ Francisco Aldecoa Luzárraga, “Una Europa”. *Su proceso constituyente. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado constitucional y su política exterior (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 23.

¹⁴ Citado por: José Martín y Pérez de Nanclares, “La Constitución de la UE: Reflexiones Acerca del Debate Constitucional Pendiente” en *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp. 40-41.

ropea. Ni existe un Estado europeo, ni probablemente existirá nunca como tal.

El proceso de integración comunitaria está dotado de un nuevo orden jurídico propio, cuya *norma normarum*, los tratados constitutivos, está revestida de caracteres constitucionales manifiestos. En este sentido, desde posiciones más cercanas a las corrientes constitucionales contractualistas y sin necesidad de remontarnos a Jean Jacques Rousseau o a John Locke, sí puede hablarse de una Constitución Europea con un valor particular convenido que se acercaría más al sentido clásico del contrato social. Por tal entenderíamos el contrato o pacto entre los diferentes Estados que integran la Unión Europea para constituir un poder público europeo dotado de un entramado institucional en el cual, tras una atribución de competencias por parte de los Estados, que es “definitiva e irreversible”, posee un sistema competencial propio a partir del cual se ejerce un poder político europeo y se configura un ordenamiento jurídico diferente del de los Estados miembros. Máxime cuando emerge un estatuto de ciudadanía europea, se fundamente en un sistema decisorio y se garantice una efectiva protección de los derechos fundamentales.

Sobre la Constitución Europea, hay que resaltar que posiblemente su naturaleza responda perfectamente al apelativo de Tratado Constitucional, es decir, que no se trate ni de una Constitución estrictamente ni de un tratado internacional, sino de un híbrido que responda a la doble naturaleza de la construcción europea, federal e intergubernamental, y sea, a su vez, fruto de los trabajos de ese otro híbrido entre Conferencia Intergubernamental y Asamblea Parlamentaria, que es la Convención Europea. Lo que implica la novedad de este tratado es que es las dos cosas a la vez: tratado desde un punto de vista formal y Constitución desde un punto de vista material y real.

Desde un punto de vista político es necesario resaltar las diferencias entre la simplificación de los tratados, primer objetivo que se le propone a la Convención, y ejercicio constitucional. El primero consiste en una simple reorganización de los tratados, aun que pueda destacarse una parte de “carácter constitucional” sobre el resto. El ejercicio constitucional, por el contrario, implica un debate político de carácter constitucional. Se trata de la consideración en profundidad del proyecto político a desarrollar a través de la Constitución, que implica la definición de un modelo político, económico y social.

El anteproyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, partiendo de la recomendación

del grupo sobre personalidad jurídica, recoge la arquitectura de un único Tratado Constitucional, esto es, contiene una estructura rellena con los consensos que han salido de los trabajos de los distintos grupos del Tratado y del debate final sobre la arquitectura institucional. El ejercicio de “rellenado” del esqueleto se inició el 6 de febrero de 2003 y se trabajó muy rápidamente porque en ese mismo año ya se contaba con un texto prácticamente final.

La principal novedad del Anteproyecto del Tratado reside en su articulado I, en el que se avanza una definición de la Unión Europea basada en el modelo de federalismo intergubernamental. En relación con el artículo I se sugiere una concepción de una Unión en la que los Estados coordinen estrechamente sus políticas y gestionen determinadas competencias comunes según una fórmula federal. De la estructura del Tratado y de las pocas indicaciones contenidas, puede deducirse que se trata más de una Constitución que de un tratado. El esqueleto, por tanto, constituyó un importante avance en el curso de los trabajos de la Convención, en la medida en que recoge el consenso generalizado de redactar una Constitución, así como los avances producidos en el seno de la misma. El 5 de diciembre de 2002, la Comisión Europea hizo pública su propuesta de orientación federal para Europa.

La palabra “Constitución” evoca inmediatamente un texto jurídico dotado de una dignidad, de un aura especial. La Constitución es el orden jurídico fundamental de la organización estatal, y una decisión esencial sobre la forma de convivencia social y la política de una determinada comunidad. El concepto de Constitución sigue estando vinculado, por ello, de forma casi esencial al Estado moderno tal y como se ha desarrollado desde el siglo XVI; esto a pesar de que la Unión Europea no aspira a convertirse en un Estado. La transformación progresiva de las comunidades europeas desde una organización internacional con finalidades limitadas a la integración económica y a una nueva entidad política, ha planteado abiertamente el problema de la relación de esta nueva forma constitucional europea con las constituciones de los Estados miembros y su estructura de naturaleza estatal. La cuestión de la Constitución Europea hace, por tanto, referencia no solamente a la simplificación de los tratados comunitarios, o al reconocimiento de que el actual sistema comunitario presenta ya los rasgos y los caracteres de una Constitución, al menos desde el punto de vista material. Lo que se está planteando con la Constitución Europea es la cuestión de un orden constitucional europeo, es decir, la “europeización” de los derechos constitucionales, de las constituciones y de los tribunales cons-

titucionales de los Estados nacionales; o dicho con otras palabras, el problema de las relaciones entre el sistema comunitario europeo y los sistemas constitucionales de los Estados miembros en la perspectiva de un ordenamiento constitucional común.

La relación entre la Constitución de la Unión Europea y las constituciones nacionales, aparte de la supremacía de la primera, podría definirse como “complementaria”. Otros autores se han referido a una especie de “ampliación” de las constituciones nacionales. Así, Roger Morgan, como destaca Carlos Closa, considera que la Constitución de la Unión podría convertirse en parte de las constituciones de los Estados miembros. Quizás fuese posible referirse, en realidad, a una Constitución en dos niveles, lo cual permite plantear la relación como una doble vía. Si la Constitución de la Unión Europea mantiene una supremacía sobre las de los Estados miembros, la plenitud de éstas desde el punto de vista material o sustancial justifica una pretensión de control sobre aquélla. El control se manifiesta como puesta en tela de juicio de la supremacía formal de la Constitución de la Unión¹⁵.

Los principales avances de la Constitución Europea hablan de la explicitación del modelo de federalismo intergubernamental, que se abre paso ya como el modelo propio de la Unión Europea. Se renueva el compromiso de la Unión con los valores que son su razón de ser: la paz, la libertad, la democracia, la solidaridad, el derecho y los derechos fundamentales. Se reafirma el proyecto europeo de sociedad, llevándose por vez primera el modelo de economía social de mercado a la definición propia de la Unión Europea. Por otra parte, aparecen vinculados estrechamente el modelo interno y externo y se elabora todo un proyecto ético de política exterior, en la lógica de la llamada política de responsabilidad. En un paso decidido para consolidar la naturaleza política de Europa y para incrementar su legitimidad y democracia, la Convención Europea decidió integrar la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución, y la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Fundamentales.

La Unión Política europea se desarrolla y se nutre en el marco de un proceso de integración supranacional surgido de la situación política y económica en un ámbito geográfico –el europeo–; en un contexto histórico concreto y

probablemente irreplicable –la posguerra mundial y los inicios de la guerra fría– propicio para generar un cierto grado de intereses comunes y de entendimiento entre Estados, con el objeto de configurar una organización o asociación política y económica con permanencia, continuidad y avance progresivo hacia la unidad como fin último.

Consideraciones finales

Aunque como hemos visto en este artículo, los antecedentes de la integración europea provienen desde el Plan Marshall, pasando por el Tratado de París, podemos establecer que las principales fases del proceso de construcción política de la Unión Europea son, en primer lugar, el Acta Única Europea de 1986, en donde asistimos a la génesis del modelo de la Unión, en la medida en que esta primera reforma de los tratados comunitarios va a consolidar el mercado interior, y va a emprender algunas tímidas reformas hacia el modelo de la unión política. Posteriormente y en segundo lugar, la Unión Europea nace como un proyecto político más claro con el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en diciembre de 1991. Aborda dos grandes profundizaciones: establecer una unión política dotada incluso de una política exterior propia y una unión económica y monetaria para 1999.

En tercer lugar, el modelo de la Unión Europea se desarrolla a través de la reforma que emprende el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997. Éste se caracteriza por el giro social, y por ello la condición estructural predominante es la solidaridad, y la mutación que lleva a cabo es la introducción del modelo social. El vector que destaca es la democratización. En cuarto lugar, el Tratado de Niza firmado en 2001, consolida el modelo de la Unión, ya que posibilita la ampliación a la vez que programa su reforma. En relación con la consolidación, este Tratado prepara a la Unión para la ampliación y pone un énfasis particular en la eficacia de la misma.

En quinta y última fase se encuentra el proceso constituyente. La Declaración número 23 del Tratado de Niza y la de Laeken de 2001, sientan las bases para la reforma del modelo de la Unión y de su transformación en otro modelo que responda a las necesidades derivadas de la ampliación y la sociedad internacional de la globalización. En esta fase, la democracia vuelve a ser la condición estructural predominante, pues es en esta lógica, la de acercar Europa al ciudadano, hacerla más transparente, más legítima y más comprensible, en la que se enfoca la reforma por medio de

¹⁵ Carlos Closa, “La Naturaleza Constitucional de la Unión Europea” en *Aspectos políticos y sociales de la integración Europea*, Iván Llamazares y Fernando Reinares (Eds.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, pp. 59-60.

un nuevo procedimiento de preparación de la misma: la Convención Europea con un mandato implícito constituyente. El modelo que se añade a la mutación es el de la Constitución, y el vector, la democratización. En relación con los actores, aparecen nuevos en la escena europea, caracterizándose este proceso por la pérdida de los gobiernos del monopolio del poder constituyente europeo. Los nuevos actores de la reforma son las instituciones comunes, Parlamento y Comisión, los parlamentos nacionales, la sociedad civil y las regiones. Sin embargo, y como ya mencionamos, a pesar de todos estos avances en mayo y junio de 2005, y por la negativa al referéndum francés y holandés para aprobar la Constitución, se ve interrumpida su puesta en marcha. Este hecho mantiene en pausa el proceso de integración política de la Unión Europea; no se ve por el momento cómo se vaya a superar este desafío, pero como en algunas otras ocasiones y bajo condiciones de incertidumbre, la Unión Europea sabrá encontrar el camino de su integración política y superar los obstáculos del presente.

Comprender e interesarnos por el proceso de integración política de la Unión Europea es de suma importancia para México, pues nos sirve de espejo en el cual podemos reflejar y comparar nuestros propios procesos de integración, principalmente, el que tiene que ver con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; y hacernos la pregunta de si es necesario en nuestro caso dar un giro a una integración con un carácter claramente político y no ya solamente comercial. En nuestra opinión, una integración política equilibrada y bien dimensionada entre los países de América del Norte, podría contribuir positivamente a cimentar las bases de un desarrollo tanto social como económico en la región. La historia de la Unión Europea nos demuestra que un tipo de integración exitosa pasa por un compromiso claro con

la igualdad, la democracia y el desarrollo compartido; nos muestra también que puede ser un proceso sumamente largo, con avances y retrocesos, con incertidumbres e indefiniciones. Pero de igual forma nos muestra que es posible una integración regional entre los desiguales, tanto en su desarrollo político, institucional como económico, y en donde todos al final pueden sacar provecho de esta Unión.

De identidades y diferencias
 Expresiones de lo imaginario en la cultura y la educación
 Beatriz Ramirez Grajeda (Coordinadora)

SERIE ESTUDIOS
 BIBLIOTECA DE
 CIENCIAS SOCIALES
 Y HUMANIDADES
 UNIVERSIDAD
 AUTÓNOMA
 METROPOLITANA
 AZCAPOTZALCO