



Prolegómenos. Derechos y Valores
ISSN: 0121-182X
derechos.valores@umng.edu.co
Universidad Militar Nueva Granada
Colombia

Barrero Berardinelli, Juan; Barrero Berardinelli, Cesar
Sobre la naturaleza jurídica de la Union Europea
Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. X, núm. 19, enero-junio, 2007, pp. 197-206
Universidad Militar Nueva Granada
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601912>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA*

Juan Barrero Berardinelli**
Procuraduría General de la Nación
Cesar Barrero Berardinelli***
Universidad Sergio Arboleda

Fecha de recepción: Mayo 2 de 2007.

Fecha de aceptación: Mayo 11 de 2007

Resumen

Europa asiste a un acontecimiento de indescriptible connotación, igualado en trascendencia únicamente por los antecedentes que han dado lugar al mayor proceso de integración económica y política de todos los tiempos.

El debate planteado, enriquecido por la misma esencia que ha nutrido las grandes revoluciones intelectuales, habrá de abordarse en cuanto a la forma y materia de una Europa constituida en *Unión*¹, a las puertas de una potencial ruptura epistemológica, que pone a prueba las capacidades de categorización que científicos políticos y juristas deberán formular, o en defecto crear, para definir en terminología de derecho internacional y constitucional el fenómeno de una posible constitucionalización y consecuente

des-internacionalización (en cuanto a relaciones intra-miembros se refiere) de la Unión Europea.

Palabras clave

Unión Europea, Derecho Comunitario Europeo, Federación, confederación, proyectos parlamentarios.

LEGAL NATURE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

Europe attends an event of indescribable connotation, even in importance by the antecedents solely that have given rise to the greater process of economic and political integration of all the times. The raised debate, enriched by the same essence that has nourished the great intellectual revolutions, will have to approach as far as the form and matter of a Europe constituted in Union, to the doors of a potential epistemologic rupture, that on approval put the categorization capacities that political scientists and jurists will have to formulate, or in defect to create, to define in terminology of international and constitutional right the phenomenon of a possible constitutionalization and consequent DES-INTERNATIONALIZATION (as far as relations intra-members it talks about) of the European Union.

Key words

Union European, Communitarian European Law, parliamentary Federation, confederation, projects.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es el resultado inconcluso y en movimiento de un proceso de construcción que abarca disciplinas económicas, jurídicas y por supuesto políticas. Está por definirse la naturaleza del impulso constitucional que ha pretendido dársele a partir de las muy concretas determinaciones del Acuerdo de Niza² y de la Declaración de Laeken³.

* Este artículo es un resumen de la investigación sobre el futuro jurídico político de la Unión Europea dirigido por el doctor Rodrigo Noguera Calderón, que se realizó en la ciudad de Brescia, Italia y que finalizó en junio de 2005.

** Profesor de las cátedras de derecho constitucional colombiano e historia constitucional colombiana de la facultad de derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, abogado de la Pontificia Universidad Javeriana con Maestría en Administración Pública y Derechos Humanos en la Universidad de Roma La Sapienza, actualmente Asesor del Procurador General de la Nación para Asuntos Constitucionales. juanbarrero@hotmail.com. Tel. 336 0011 ext. 12738

*** Profesor de la cátedra de derecho constitucional de la facultad de derecho de la Universidad Sergio Arboleda, abogado de la Pontificia Universidad Javeriana especializado en derecho de las nuevas tecnologías y actualmente Director de Puertos del Instituto Nacional de Concesiones. Correo electrónico: cesar_barrero@hotmail.com, Tel. 634 3255.

¹ Se alude a la Unión Europea, surgida del Tratado de Maastricht de 1992 e integrada en la actualidad por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia.

² Es una afirmación indirecta en la medida en que en este acuerdo no hay mención específica en tal sentido, sin embargo en desarrollo de la Declaración Número 23, se llama al establecimiento de una Convención Sobre el Futuro de Europa que se instauró en Laeken/Bruselas.

³ Declaración conjunta de los estados miembros con ocasión del lanzamiento de la Convención sobre el Futuro de Europa de diciembre de 2001.

Varios son los interrogantes a responder, debiéndose establecer si existe la posibilidad en el futuro de una Constitución Europea y si así fuere, qué forma, haciéndose además necesario determinar si tal existencia responde a un modelo federal, a una confederación, a una organización internacional de Estados o en su defecto a un Estado supranacional.

Es por ello, que el derecho constitucional se encuentra en un punto de inflexión cuyo desenlace aportará nuevas categorías o esquemas jurídico-constitucionales, la trascendencia que reviste el tema planteado es manifiesta. Sus implicaciones en materia de derecho constitucional e internacional son más que evidentes pues podríamos estar ante la posibilidad de nuevos modelos de Estado, nuevos sujetos internacionales, en fin. Así mismo, se presenta una potencial reorganización político-administrativa de los Estados miembros como producto de un nuevo reparto de competencias de toda índole. Desde la óptica del Derecho Comunitario Europeo, Originario y Derivado, la forma (federación, confederación, Estado supranacional etc.) dependerá necesariamente de la consideración según la cual, para llegar a uno de estos modelos de Estado es necesaria o no la adopción de una Constitución.

Todo lo anterior impone examinar el modelo de entidad política en que se constituiría la Unión para determinar a que tipo de impulsos obedece el proceso de construcción.

1. LOS PROYECTOS PARLAMENTARIOS DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

La idea de una Constitución europea no es tan reciente como pudiera pensarse, fue durante la segunda legislatura europea (en el año 1984) y con ocasión de la aprobación del Acta Única, surgió la primera iniciativa para dotar a la entonces Comunidad Europea de un documento constitucional. Esta iniciativa, denominada *Proyecto Spinelli*, llevaba el nombre del europarlamentario que la presentó. A continuación se presenta de manera sucinta el curso que siguió dicho proyecto:

- En septiembre de 1989 la propuesta, bajo la nueva denominación *Proyecto Luster*, fue remitida a

la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo. Subsiguientemente (noviembre de 1989) y como consecuencia de la remisión referida, el Parlamento (Europeo) aprobó una resolución para iniciar la elaboración de las bases constitucionales de la entonces Comunidad, respetando los elementos fundamentales del proyecto de Tratado de Acta Única Europea aprobado en 1984. En particular se fundamentó en los principios de eficacia, subsidiariedad y democracia y teniendo en cuenta además, que ello habría de aplicarse ante una eventual incorporación de nuevos Estados miembros.

- En enero de 1990, la Comisión de Asuntos Institucionales pidió autorización para elaborar un *Informe* sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un proyecto de constitución para la Comunidad Europea. A este informe se le conoció como *el Primer Informe Colombo*, en razón al apellido del parlamentario ponente. Sometido a votación, logró una aceptación casi unánime, por lo cual se plasmaron las reflexiones relativas en un documento que versaba sobre la viabilidad de un proyecto constitucional para la Comunidad, recibiendo el apelativo de *Segundo Informe Colombo*. Como resultado final de las sesiones del año 1990, se aprobó en su totalidad otro informe sobre los fundamentos constitucionales de la Comunidad.
- Tras el período del italiano Colombo (1990-1992) se hizo cargo de la ponencia el señor Oreja Aguirre, a quien se debe la redacción final del documento. No obstante, en 1993 este conocido político español dimitió del cargo, nombrándose en su lugar al señor Fernand Herman.
- Finalmente, fue este último parlamentario quien se encargó de someter el proyecto de constitución a votación ante el pleno de la Comisión de Asuntos Institucionales, órgano que aprobó el contenido del mismo dándole el nombre de *Segundo Informe Herman*, con cuyo examen se dio por terminada la legislatura de 1994.

Como se ve el *iter* de una posible constitucionalización de la actual UE ha sido bastante escalonado.

La resolución aprobatoria del *Segundo Informe Herman* de 10 de febrero de 1994 solicitó al Parlamento se prosiguiesen los trabajos tendientes a la profundización de los debates relativos a la Constitución. En consecuencia, durante la legislatura transcurrida entre 1994 y 1999 se aprobaron unas *directrices procedimentales* para llegar a la misma. Éstas no hicieron referencia al contenido de la futura carta fundamental sino que se centraron en cómo podría llegarse a su elaboración.

Así pues, cada estado perteneciente a la unión se ha referido a estas directrices procedimentales proferidas por el Parlamento Europeo y según las cuales Europa debe llegar a conformar un único estado.

2. EL FUTURO DE EUROPA SEGÚN LOS ESTADOS (SÍNTESIS)

El funcionamiento actual de la Unión Europea, sus planos estructurales, son el punto focal desde el cual los intervinientes en el debate trazan los lineamientos de la *Europa Unida* que imaginan y por cuya concreción propugnan:

Francia propone una Federación de Estados Nación, en el marco de una organización en que los ámbitos competenciales entre los Estados miembros y la Unión queden claramente definidos. Ello denota su preocupación en relación con la falta de claridad de los sucesivos instrumentos constitutivos. De ahí que tanto Jaques Chirac, Ex-Presidente, como el Primer Ex-Ministro Jospin, propendan por una Constitución Europea con la finalidad manifiesta de simplificación de los tratados. Así mismo, proponen la creación de un consejo de ministros de carácter permanente y buscan otorgar mayor relevancia política a la Comisión, cuyo presidente habría de ser elegido por el Parlamento (Europeo), debiendo pertenecer a la fuerza política de mayor votación.

Por otra parte, la ratificación de tratados dejaría de ser competencia de los parlamentos nacionales trasladándose así al Parlamento Europeo, cuya disolución podría promoverse por el Consejo (de ministros) o por los Estados miembros de presentarse bloqueos o crisis graves. Todo lo anterior en cuanto

a la arquitectura de la Unión Europea y a su estructura institucional.

En relación con temas particulares, los dirigentes franceses han manifestado reiteradamente que la soberanía sobre la política agrícola debe residir en la Unión, que las políticas de solidaridad y cohesión social han de ser reforzadas y que se debe profundizar en el carácter común de la política exterior y de defensa.

Alemania, por voz del ex-Canciller Schroeder y su Ministro de Relaciones Exteriores Joscha Fischer, en su momento se propuso una federalización de la Unión Europea. Nunca aclararon sin embargo si por algún procedimiento de nueva concepción, o si se haría siguiendo los pasos tradicionales para alcanzar tal Estado político.

La federación tendría por fundamento funcional un Parlamento Europeo bicameral con verdadero poder legislativo⁴. Una de las cámaras estaría integrada por los parlamentarios nacionales y la otra por representantes elegidos directamente por los ciudadanos. Este parlamento tendría competencia absoluta sobre el presupuesto comunitario.

El fundamento funcional y la competencia parlamentaria exclusiva en los términos de la propuesta alemana, valga decir la representación directa en materia de determinación presupuestaria, llama la atención como coincidencia histórica con el origen del parlamentarismo británico, en que se planteó también que no habría impuestos sin representación. Esto pues, desde la perspectiva de las coincidencias históricas.

En relación con competencias específicas proponen que la Federación las tenga determinadas exclusivamente, la competencia residual sería de los Estados miembros. Muy al contrario de Francia, los Estados miembros conservarían la política agrícola.

El **Reino Unido**, según declaraciones del primer ministro Tony Blair, se niega a la adopción de una

⁴ Por oposición a las competencias actuales del Parlamento Europeo.

Constitución Europea⁵. Proponen la elección del presidente de la comisión por vía democrática directa. La postura británica coincide con Alemania en la necesidad de una segunda cámara en el Parlamento Europeo, a ser integrada por los parlamentarios de los estados miembros. Mas bien persiguen una definición entre las competencias de la Unión Europea y de los estados.

Los integrantes del **Benelux**, estos son, los Reinos de Bélgica y de los Países Bajos y el Principado de Luxemburgo, asumen una postura en bloque apoyando la idea de una Constitución Europea. Coinciden con los británicos en torno a la democratización de la organización mediante la elección del presidente de la Comisión por parte de los ciudadanos. Buscan que la misma prevea la posibilidad de disolución del parlamento. Proponen que las decisiones a nivel comunitario se sigan adoptando mediante mayoría cualificada y consenso. Ello por supuesto pone de manifiesto la preocupación de los estados pequeños por su peso político en una Unión Europea ya ampliada y reorganizada.

El caso **italiano** es particular. Mientras los gobiernos socialdemócratas se muestran favorables a una constitución, implantando un gobierno “económico europeo” con poder efectivo, el gobierno encabezado por el Primer Ministro Silvio Berlusconi, fue objeto de críticas internas e internacionales respecto su presunto “euro-escepticismo”. Ello en relación con las más variadas cuestiones de la agenda europea y en especial respecto la euroorden, mecanismo de cooperación judicial consistente en un mandato judicial de detención y arresto proferido por cualquier juez europeo, ejecutable automáticamente en todo el territorio de la Unión. Así, Italia incluso en el gobierno de un europeísta como Romano Prodi parece más afín a Alemania en temas como la

política agrícola, reclamando que la misma vuelva a ser competencia de los estados miembros, como muchos otros temas. La voluntad de reducir competencias comunitarias como garantía de mayor efectividad en la ejecución de las mismas es clara.

Portugal se muestra favorable a una Constitución, no empero a una Federación Europea, ni a un gobierno económico europeo. Buscan legitimar el Consejo y el Parlamento que proponen sería bicameral, a la vez que propugnan por una ampliación de las competencias de la Unión.

Suecia sostiene que una Constitución Europea no es imprescindible. Afirman que lo que se necesita es mayor definición en las competencias comunitarias, así como una política medioambiental y de desarrollo sostenible de mayor profundidad.

España no parece estar de acuerdo con la opción federalista alemana ni con la federación de estados naciones de Francia. Sí se muestra favorable a un gobierno económico europeo y al reforzamiento de las instituciones comunitarias.

Así pues, las propuestas sobre el futuro de Europa expresan la voluntad de los gobiernos de turno. Ello no descalifica sin embargo su real representatividad, pues éstos a su vez condensan las opiniones de las más importantes fuerzas políticas europeas. También ha de tenerse en cuenta que la anterior síntesis se realizó con base en argumentos presentados en diversos foros, a propósito de lo cual se debe destacar que gran parte de los gobiernos europeos tienen alguna visión más o menos concreta de lo que ha de ser el futuro de la Unión. Ello es importante en la medida en que serán los Estados (pueblos) quienes decidirán el rumbo político europeo.

¿Pero de dónde provienen estos planteamientos formulados por los Estados?

¿Quiénes son los pensadores detrás de cada postura?

Desde luego, provienen de alguna fuente académica, histórica o intelectual, este es el cuestionamiento a resolver. El entorno se ha guiado por los teóricos

⁵ La postura Británica ha sido actualizada pues el señor Peter Hain, representante ante la Convención Europea de Laeken y actual Secretario De Estado de Gales, afirmó en entrevista de 23 de octubre de 2002 que el Reino Unido no se niega a la elaboración de un texto fundamental, así se llame Constitución en sentido impropio, siempre que se respete el hecho de que la UE está constituida por Estados Nacionales. Fuente: www.pm.gov.uk

del pensamiento europeísta y toda formula política planteada por cualquier dirigente encuentra sus bases en las tesis que hasta el momento han expuesto los autores que a continuación se enuncian:

RUI PÉREZ “confederación de tipo moderno”.

El caso de tratadistas como Javier Ruipérez⁶, quien siguiendo a Antonio La Pergola, reconduce el proceso de integración europea al establecimiento de una confederación, no ya en sentido arcaico, en que la misma es paso previo a la constitución de un estado federal, ni tampoco como estado de cosas transitorio que consiente la segregación ordenada de una federación en secesión, sino como punto de arribo de un verdadero estado de cosas definitivo.

La idea es bastante sugestiva, especialmente porque afirman que la UE está destinada a nunca convertirse en un Estado. Sin embargo, surgen algunas dudas en relación con tales planteamientos pues no resulta claro, qué naturaleza jurídica atribuir a las confederaciones en los términos de lo que sostienen. Argumenta Ruipérez que el elemento distintivo de una confederación radica en su constitución por vía de tratado, valga decir, que no tiene por fundamento una Constitución. Charles Rousseau, en texto bastante más antiguo, niega importancia al modo de creación de la confederación, que surge en realidad con la verificación de sus elementos esenciales, pero en particular con el infaltable pacto confederal expreso.

Sostiene además Ruipérez que la UE, como confederación, presenta un estado de centralización mucho mayor al de cualquiera de las manifestaciones históricas del confederalismo, pues las normas emanadas de la organización no tienen como único destinatario a los sujetos partes, sino también a los ciudadanos. Con ello pretende justificar que la tal Confederación Europea no ha de sustentarse en el mismo tipo de norma fundamental que ha soporta-

do otras confederaciones como la norteamericana, la suiza o la alemana, argumentando que el régimen jurídico de la UE no debe venir establecido por tratados sino por normas de naturaleza constitucional.

DIETER GRIMM “La tarea de la política consiste en la producción de un orden social justo en circunstancias cambiantes”.

Para Dieter Grimm el fundamentó meta jurídico de la unión radica en cuanto a que la comunidad continua siendo, a pesar de los avances en el proceso de integración materializados en el tratado, una institución supranacional, y los pilares que sostiene la comunidad y junto a ella forman la unión, la política exterior y de defensa común y la cooperación en materia de justicia y política interior, todavía se mantiene en niveles de mera cooperación intergubernamental. Sino que posee derechos soberanos transferidos por los Estados miembros, así los actos jurídicos europeos derivan su legitimidad democrática predominantemente de la legitimación democrática de los gobiernos nacionales. Por lo cual aunque la unión europea esta constituida por Estados, no constituye ella misma un Estado, pese a toda la incertidumbre acerca de cómo caracterizarla y acerca de su evolución futura, esto esta fuera de discusión, pues no existe ningún poder público europeo no contemplado en los tratados y ninguna actuación que no se remonte a estos. En conclusión para Grimm lo que hay que hacer es mantener a la Unión Europea en su naturaleza especial como un acuerdo supranacional y construir a partir de esta naturaleza especial, no copiar esquemas nacionales, no encasillar o encapsular forzosamente en una camisa estatal-nacional, una unión que para el mundo se presenta como *sui generis*. En esto se basa su afirmación de adecuarse a las circunstancias cambiantes.

JURGEN HABERMAS “El euroesceptismo constitucional, se resume en el argumento de base empírica siguiente: mientras no exista un pueblo europeo suficientemente homogéneo para formar una voluntad democrática no debería existir una constitución”.

Para Habermas la UE es una organización supranacional establecida por tratados internacionales y

⁶ RUIPÉREZ, JAVIER. La “Constitución Europea” y La Teoría del Poder Constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político; Págs. 139-172. Editorial Biblioteca Nueva, S.L.; 2000, Madrid.

sin una constitución propia. Bajo esta premisa no es un Estado en el sentido moderno constitucional, caracterizado por el monopolio sobre la fuerza y una soberanía interiormente e internacionalmente reconocida. A diferencia de los federalistas que recomiendan un modelo democrático para la UE, Grimm y Habermas, plantean las consecuencias no deseadas que resultarían de la transición de la comunidad europea a un estado federal democráticamente constituido. Previene contra la insuficiente exposición de vías alternativas y la fundamentación normativa relativamente ambigua de los requisitos funcionales para la formación de la voluntad democrática. Así mismo sostiene que mientras no exista una sociedad civil con una “trama europea”, una esfera política pública de ámbito europeo y una cultura política común, los procedimientos de toma de decisiones supranacionales se harán cada vez más independientes y distantes de los procesos de formación de voluntad nacional. Esto representa una fragmentación de la conciencia pública, esta formulación deja abierta la cuestión de como se debe entender la reclamada identidad colectiva. De esta forma considera que la identidad de una nación no necesita tener raíces de origen étnico, sino que puede tener otras bases, pues el autoentendimiento cultural de las naciones de ciudadanos formados en países de inmigración clásicos como los Estados Unidos, son claro ejemplo de ello. Por lo cual en la misma comunidad pueden coexistir diversas formas de vida cultural, religiosa, étnica etc.

Habermas concluye que no existirá un Estado federal, a no ser que se desarrolle una esfera pública integrada de ámbito europeo, en el contexto de una cultura política común: una sociedad civil con asociaciones de interés, organizaciones no gubernamentales, movimientos ciudadanos y naturalmente un sistema de partidos apropiado. El autoentendimiento étnico político de los ciudadanos en una comunidad democrática no debe ser tomado como un a priori histórico-cultural que hace posible la formación de la voluntad, sino como el flujo de contenidos de un proceso circulatorio que se genera por medio de la institucionalización legal de la comunicación de los ciudadanos. Así es como se formaran las identidades nacionales en la Europa moderna.

Tesis según la cual es una organización de organizaciones:

A primera vista se advierte fácilmente, pues a más de muchas otras razones, siendo clara la naturaleza convencional-internacional del vínculo y fundamento unificador, se descarta que la Unión Europea sea un Estado o “Super-Estado de Estados” según exponen algunos a manera coloquial, pues le faltan sus elementos⁷. Por otra parte, debe recordarse el *iter* de conformación de la Unión Europea a través de los tratados sucesivos que le dieron curso. Por ello conviene hacer una precisión terminológica consistente en aclarar que a partir de la celebración del tratado de Maastricht o TUE (Tratado de la Unión Europea) como también se le llama, y en virtud de su artículo 8, la denominación Unión Europea congloba el conjunto formado por las Comunidades Europeas. Éstas a su vez están formadas por la Comunidad surgida del tratado de Roma de 1957, por

⁷ Lo que distingue al Estado de cualquier otra forma de organización son sus elementos, bien que estos se denominen constitutivos, previos, determinantes, sociales, particulares, esferas de validez, condiciones de (unidad estatal o de existencia) o presupuestos, etc. Cabe por tanto una breve enumeración genérica de los mismos, previa la siguiente aclaración.

Para evitar estar matriculado con la definición de Estado de uno o varios tratadistas y buscando no ser objeto de críticas que otros ilustres autores pudiesen esgrimir en torno a tales definiciones, es preferible presentar una descripción del Estado a partir de sus notas o rasgos constitutivos, los cuales resultan de aceptación generalizada. Estos son:

- a. El Territorio (elemento físico) formado por:
 - el dominio terrestre (suelo y subsuelo)
 - el dominio marítimo (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental e islas) y
 - el dominio aéreo (órbita sincrónica geostacionaria, espectro electromagnético)
- b. El Elemento Humano formado por:
 - la población
 - el pueblo y
 - la nación
- c. El Poder Público.

Por último, son claros los complejíssimos procesos intelectuales que llevaron a Haouriou, Gropalli, Porrúa Pérez y Vladimiro Naranjo a denunciar un cuarto elemento, sin embargo es preferible afirmar simplemente que el mismo parece existir pero que cada uno de los citados autores lo considera de modo distinto, por lo cual remitimos a la obra del Profesor Naranjo Mesa, titulada *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá, 1997. Pág. 88 y ss.

la CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero) y por la EURATOM o CEEA (Comunidad Europea de la Energía Atómica). Lo anterior es por supuesto indiscutible pues se constata objetivamente a la luz del tratado en mención. Lo que no resulta claro sin embargo, guarda relación con el tipo de organización surgida pues sobre ello existen varias teorías, incluso una que sostiene que la Unión Europea no es organización en si misma, sino denominación pura o rótulo formal de un conjunto de organizaciones preexistente. La doctrina tiende a clasificar las organizaciones internacionales en aquellas de cooperación internacional, como la Organización de Naciones Unidas y las de integración, como las Comunidades Europeas. Cuando la integración entre estados partes de una misma organización internacional es tal que de ésta tienden a predicarse atributos de otras formas políticas, bien porque se ha cedido tal cantidad de competencias a la organización que se piensa que la misma ha mudado de forma para constituir por la vía acumulativa un estado, bien porque la organización misma o los estados miembros se plantean de modo expreso el interrogante sobre su *status* jurídico-político como ha sucedido en la actualidad⁸, o bien cuando se sostiene que su objeto se ha agotado pues el fin de la integración se ha logrado, se suscita la denominada “doctrina del punto crítico de inflexión de las organizaciones internacionales de integración.”⁹

GRANADO HIJELMO “doctrina del punto crítico de inflexión de las organizaciones internacionales de integración”.

Es en tal momento que según Granado Hijelmo, haciendo eco de ideas de Pescatore y Virally¹⁰, “se

experimenta una inadaptación de los esquemas clásicos tanto del derecho internacional público como de las distintas ramas del derecho público interno, principalmente, los derechos constitucional y administrativo, así como la teoría política, para explicar satisfactoriamente los complejos fenómenos que se plantean.” *Es precisamente ello lo que parece ha conducido a que se exponga la cuestión constitucional.*

Resulta verdaderamente interesante el hecho de que las ideas referidas se expusieron con ocasión de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, hace más de diez años. El contenido de las mismas empero, parece escrito para la situación política europea actual, describe con precisión el quid iuris y político que a diario se discute.

La validez de la tesis del celebre tratadista español, como explicación del complejísimo fenómeno, se ajusta perfectamente. Pues es a partir de la aceptación de la tesis expuesta, que se abre paso a lo que a modo de conclusión, se fórmula como apertura a un debate político europeo. Esto es que cuando las organizaciones de integración llegan a un punto tal, que parecen agotar el objeto para el cual fueron creadas, en ese momento se presenta el punto de inflexión.

GISCARD D STAIN “un tratado constitucional para Europa” “La Unión se llamará Comunidad Europea, Unión Europea, Estados Unidos de Europa o Europa Unida.” “se trata de una Unión de Estados europeos que, conservando su identidad nacional, coordinan estrechamente sus políticas a nivel europeo y gestionan determinadas competencias comunes sobre un modelo federal.”

El concepto de tratado constitucional surge de la propuesta del Presidente de la Convención Europea, Valery Giscard D’Estaing, quien plantea que el documento fundacional de la Unión Europea reformada debe tener tal naturaleza. El mismo se presenta como el instrumento en virtud del cual habrá de regirse la futura UE, valga decir, se propone como la nueva carta de navegación del más avanzado proceso de integración continental de todos los tiempos.

⁸ Significado político de la Declaración de Laeken, de las discusiones llevadas a cabo en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa y de los múltiples pronunciamientos de los líderes europeos.

⁹ GRANADO HIJELMO, IGNACIO. Sumario jurídico de La Rioja: Anales del convenio Universidad de la Rioja, Diputación General de La Rioja; 1995, página 147 (“Europa en un momento constituyente: El proyecto de Constitución para la Unión Europea”).

¹⁰ PESCATORE, P. *Le droit de l’intégration*, Leiden. Sijthoff, 1972. VIRALLY, M, *La notion de fonction dans la théorie de l’organisation internationale*. Melanges Rousseau, Pédone, 1974.

Como se ve, la fisonomía propuesta es la de una *Unión de Estados* que desde una perspectiva funcional ejecuta sus políticas y competencias siguiendo un *modelo federal*.

En tal sentido el concepto *arquitectura constitucional* parece querer transmitir una idea, inequívoca esta vez, sobre la fisonomía a ser adoptada por la organización. Lo que parece advertirse entonces es un avance de doble proyección. En cuanto a derecho internacional se refiere téngase en cuenta lo que se acaba de anotar en el párrafo precedente pues la aplicabilidad directa a la ciudadanía de normas de derecho internacional público está signada aún por la excepcionalidad. En relación con el derecho constitucional en cambio, se verifica un caso en que normas de carácter formalmente convencional pero materialmente constitucional, alcanzan igual jerarquía y efectos que normas de derecho interno cuya adopción era solo posible a través de un proceso constituyente. Todo ello deviene del carácter auténtico y absolutamente original de los ordenamientos jurídicos comunitarios.

Se preguntará pues cuál es el logro, o cual es la novedad del momento. Ello se responde afirmando que el desarrollo está dado por el hecho de que las organizaciones supranacionales como la UE y no ya cualquier organización de integración, podrán basar de ahora en adelante y de manera expresa su unión en un vínculo de doble carácter no excluyente: Convencional-internacional en lo formal, constitucional en lo material. Así se obtiene una fórmula jurídico-política nueva que permite a los estados integrantes conservar toda la autonomía que dimana de su calidad de tales (Estados), al paso que crean un ordenamiento jurídico superior conformando una real entidad política supranacional.

En términos prácticos, lo que se afirma es que los grandes avances del proceso de integración europea, bien podrían encapsularse, condensarse y reordenarse a partir del concepto *Tratado Constitucional* como documento fundante de una nueva UE.

Por último, es de anotar que según se ha venido sosteniendo insistentemente, esto es, que habida cuenta de la novedad que el concepto entraña como instrumento

jurídico-político, sus potencialidades no se alcanzan a advertir. Ello a futuro bien podría dar lugar a inimaginables formas de agregación política, como también constituir la base de un proceso de realización federativa, aun cuando lo desconozcamos en la actualidad. Como se ha dicho, nada hay que impida avanzar de manera decidida en la integración, salvo por la real voluntad asociativa de los estados partes.

Estas son las posturas más importantes de las que han hecho uso los diversos sectores, implicados en este proceso. Sin embargo, la falta de acuerdo ha sido notable con indudables votaciones que no han favorecido el proceso. Sin embargo, aun cuando el proceso de constitucionalización se está gestando, sería prematuro definir un resultado final.

Romano Prodi¹¹ afirmó: “*tenemos que darnos una Constitución*”, mientras Valery Giscard D’Estaing¹² declaró que “*en aras a evitar desacuerdos de orden semántico*”, el texto final de la Convención debe ser “*un Tratado Constitucional para Europa*”. Giuliano Amato¹³ por su parte, expresó que la limitación de “*droit constant*” había sido superada.

El *européismo* en modo alguno se proclama uniforme en grado. De lado opuesto del debate se sitúan los gobiernos nacionales y líderes que inicialmente guardaron silencio sobre el asunto, o que asumieron una actitud negativa. En tal sentido Goran Persson¹⁴ abogó únicamente por un tratado fundamental, mientras que Tony Blair¹⁵ no hizo referencia a las consecuencias de la simplificación de los tratados durante sus intervenciones¹⁶. En verano de 2001 el gobierno Danés negó el carácter constitucional del Tratado Fundamental que resultará del proceso de

¹¹ Presidente de la Comisión Europea.

¹² Ex presidente de Francia y actual Presidente de la Convención sobre el futuro de Europa (Convención de Laeken).

¹³ Anterior Primer Ministro Italiano. Uno de los actuales miembros de la Convención de Laeken.

¹⁴ Primer Ministro de Suecia y Presidente del Consejo de Europa.

¹⁵ Primer Ministro Británico.

¹⁶ Intervenciones durante la Declaración de Laeken, pues posteriormente directa e indirectamente se ofrecieron detalles acerca de la posición del Reino Unido. Ello se verá más adelante.

simplificación, afirmando que éste compartirá la naturaleza jurídica de los tratados actuales. Esto es, que será un instrumento de derecho internacional. Más recientemente, Jack Straw¹⁷ alegó que ha de primar la sustancia de los textos sobre las denominaciones formales. En tal sentido se mostró proclive a un Tratado Fundamental que defina claramente los cometidos y funciones de la Unión. Sin embargo, alertó que denominar *Constitución* tal Tratado, generaría serias reservas. Similar fue la opinión de Jean-Luc Dehaene¹⁸ en intervención acerca del lanzamiento de la Convención.

Al momento es claro que no obstante las diferencias anotadas respecto la naturaleza constitucional, todos los actores concordaron en la necesidad de simplificación de los tratados vigentes y en la conveniencia de separarlos en un tratado fundamental y otros que contengan las demás disposiciones. También hubo acuerdo en relación con la necesidad de que el Tratado Fundamental contuviera una parte dogmática, relativa a los valores, derechos y deberes de la ciudadanía europea frente a las instituciones de la Unión y una demarcación clara de competencias entre las instituciones comunitarias y los gobiernos europeos de nivel nacional.

En relación con este último punto varios dirigentes y partidos políticos alemanes, entre estos: Joscha Fischer, Gerhard Schroeder, Johannes Rau, Edmund Stoiber¹⁹, el SPD²⁰ y el CDU²¹ se mostraron particularmente interesados en que en el texto del Tratado Fundamental se establecieran claramente las competencias comunitarias. Ello con la finalidad de evitar un incremento de poderes a nivel comunitario europeo por una parte, y para acentuar su responsabilidad en relación con algunas competencias que le son propias bajo el principio de subsidiariedad y

sobre las cuales a los estados miembros no les está dado proveer (Por ejemplo en temas como la protección de las fronteras exteriores y la defensa común).

Lo anterior da muestra del rumbo que algunos políticos buscan dar a una Unión Europea reformada en que se aceleren los procedimientos de toma de decisiones.

Así, los europeos en ejercicio contrario y reconociendo la necesidad de extender sus confines, han eliminado las limitaciones artificiales de un continente cuyo destino no debe ser otro que el de integrarse.

En lo económico también los avances causan asombro. La adopción definitiva del Euro en enero de 2002 constituye un logro sin precedentes que marcó un hito en la historia de la integración europea. La sustitución de las monedas nacionales por una moneda única hizo que los ciudadanos de los países de la denominada "Eurozona" percibieran en su quehacer cotidiano el efecto de una decisión colegiada, adoptada directamente desde Bruselas.

El estado de integración pues merece bastante elogio, debiendo ser recordado que la Europa unida ha sido construida internacionalmente. Que todos los avances han sido la culminación de un método intergubernamental que ha de ser reconocido como su causa eficiente, y que por tanto nada debe animar a cambiar abruptamente el probado método de edificación continental por uno constitucional, pues no se verifican los presupuestos que lo justifican. Europa ha sido construida internacionalmente y como tal ha de proseguirse hasta tanto no se constate la existencia de los presupuestos socio-políticos que ameriten tal giro.

CONCLUSIONES

¿Cuál es pues el futuro de la Unión? ¿Cuál es la senda integracionista a seguir?

Sin la existencia de un pueblo europeo la cuestión constitucional no debe ser planteada. Además el surgimiento de la necesaria conciencia popular europea parece haberse acentuado en dificultad a raíz del proceso de ampliación. Así, lo único que

¹⁷ Secretario de Estado del Reino Unido.

¹⁸ Ex Primer Ministro Belga y uno de los actuales Vicepresidentes de la Convención de Laeken.

¹⁹ Candidato alemán a Primer Ministro y representante del CDU.

²⁰ Partido Socialista Alemán.

²¹ Partido Demócrata Alemán.

²² European Free Trade Association.

se advierte a futuro es la referida reordenación institucional proyectada por la Convención de Laeken, y por supuesto la adopción e implementación del *Tratado Constitucional* analizado como instrumento conducente a una mayor comunitarización de la política europea.

Muchas son pues las lecciones de política que resultan de observar el fenómeno europeo. Europa se construyó a pasos, tratado por tratado, asociando organizaciones preexistentes como el Benelux con otros sujetos y posteriormente mediante adhesiones sucesivas, modificaciones necesarias, adecuaciones que el caso fuere requiriendo. No todos los intentos fueron fructíferos, el EFTA²² no tuvo el desarrollo que se pensaba. Sin embargo las concreciones de un proceso de construcción de más de cincuenta años se vislumbran claramente.

A la revolución norteamericana corresponde el mérito de haber plasmado por vez primera y de manera definitiva los frutos de la *Ilustración* en un documento constitucional, abriendo el camino al constitucionalismo moderno de corte positivista. A la UE, justo será reconocerle el mérito de haber concebido, implantado y puesto en marcha inercial las nobles ideas de un mundo integrado en que la interdependencia se reconoce como una realidad que obedece a la alteridad de las relaciones humanas, a esa innegable afectación positiva producto de la actuación entre varios sujetos. Las móviles de una Europa en paz dieron lugar a un continente unido, multiforme, pluricultural en que la paz es presupuesto y no fin y en que las ventajas de tal transposición conducen cada vez más a una Europa que puede aspirar con tranquilidad a los más altos niveles de desarrollo y a los mejores escenarios de convivencia humana. Así, los forjadores Monet, Schuman y hoy en día Prodi, Amato, y D'estaing, podrán presenciar el tránsito decidido de una *Europa Unida de los Estados a una Europa Unida de los Ciudadanos*.

BIBLIOGRAFÍA

GRANADO HIJELMO IGNACIO. Sumario jurídico de la rioja: Anales del Convenio Universidad de la Rioja, Diputación General de la Rioja 1995, paginas 127 a 169 (“Europa en un momento constituyente: el proyecto de constitución para la unión europea”).

HABERMAS JURGEN. So why does Europe need a Constitution?; European University Institute – Robert Schuman Centre of Advanced studies; 2001.

GRIMM DIETER. Necesita Europa una constitución?; Revista Debats No. 55; Marzo 1996; Edicions Alfons EL Magnanim; Valencia; Paginas 21-24.

GRIMM DIETER. La Cour Europeenne de Justice Et Les Juridictions Nationales, vues sous l’angle du droit constitutionnel allemand; internet; situation après la “Decision Maastrich” de la Cour Constitutionnelle Federale de Allemagne.

www. Euraction.org. A FEDERAL CONSTITUTION FOR EUROPE; Noviembre 2000.

D’ESTAAING GISCARD. Discorso Introduttivo del presidente V. Giscard D’estaing alla convenzione sul futuro dell’Europa. Febrero 26, 2002.

RUIPEREZ, JAVIER. “La constitución europea” y la teoría del poder constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el derecho político; Editorial Biblioteca Nueva.

ROUSSEAU, CHARLES. Derecho internacional público, Ediciones Ariel; 1966; Barcelona.

MACCORNICK NEIL. La sentencia de Maastricht: Soberania Ahora; Revista Debats No. 55; Marzo 1996; Edicions Alfons EL Magnanim; Valencia; Paginas 25-30.

FRANZ MERLI. Hacia una constitución común Europea “; Revista de derecho comunitario europeo No 9, junio – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; paginas 241 a 258.