



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE
CONSTITUCIÓN EUROPEA
(DURANTE LA PRESIDENCIA ITALIANA Y LA
PRESIDENCIA IRLANDESA)

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

SALINAS MONTENEGRO JOSE ISRAEL.

MATRÍCULA: 99329105

ASESOR (A):
**DR. PEDRO FERNANDO
CASTRO MARTÍNEZ**

LECTOR (A):
**DR. AQUILES
CHIHU AMPARAN**

Iztapalapa, Ciudad de México, Septiembre, 2006

**LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA
(DURANTE LA PRESIDENCIA ITALIANA Y LA PRESIDENCIA
IRLANDESA)**

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I: MARCO TEORICO.

JUSTIFICACIÓN
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
OBJETIVOS
CONSIDERACIONES TEORICAS

CAPITULO II: LA UNION EUROPEA

ANTECEDENTES HISTÓRICOS
PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UE
El Consejo de la Unión Europea
La Comisión Europea
El Parlamento Europeo
El Tribunal de Justicia

CAPITULO III: EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

ANTECEDENTES JURÍDICOS
El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero
El Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
El Tratado de la Comunidad Económica Europea
El Acta Única Europea
El Tratado de Maastricht
El Tratado de Amsterdam
El Tratado de Niza

El Proyecto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa
(características)
El proyecto durante la presidencia italiana (2º semestre del 2003)
El proyecto durante la presidencia irlandesa (1er semestre del 2004)

CONCLUSIONES

FUENTES DE CONSULTA

Un jour viendra où, vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez dans une unité supérieure et vous constituerez la fraternité européenne... Un jour viendra où les boulets seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le véritable arbitrage d'un sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, ce que la Diète est à l'Allemagne et ce que l'Assemblée législative est à la France.

VICTOR HUGO

INTRODUCCIÓN

Hace poco más de un año Francia y Holanda, 29 de mayo y 1 de junio del 2005, respectivamente, dijeron no a la Constitución Europea y sumieron a la Unión Europea en una mezcla de estancamiento y crisis que muestra pocos signos de mejorar. Desde entonces denostar a la Constitución Europea parece para los políticos europeos lo políticamente correcto. Dicha Constitución fue preparada por una Convención integrada por 105 representantes de gobiernos y parlamentos nacionales de 25 países. Posteriormente ésta Constitución sería negociada, acordada y firmada por los representantes de 25 gobiernos democráticamente elegidos. A continuación, fue sancionada por más de dos tercios de los representantes electos de los ciudadanos en el Parlamento Europeo. Por último y a fecha de hoy, el texto ha sido ratificado por los parlamentos y ciudadanos de poco más de dos tercios de los Estados miembros, siendo muy probable que el número de Estados que accedan a ratificar el texto en vía parlamentaria (acompañada o no de referéndum popular) termine por elevarse a cuatro quintos.

Ahora bien, acorde a lo anterior podemos distinguir tres etapas claves en la vida de la Constitución Europea. Una primera etapa sería la que va desde el comienzo de los trabajos de la Convención Europea, 28 de febrero del 2002, hasta la presentación del proyecto constitucional al Presidente del Consejo Europeo el 18 de julio del 2003 en la ciudad de Roma.

Una segunda etapa comprendería, desde la revisión del proyecto constitucional en la Conferencia Intergubernamental, que inicio sesiones el 4 de octubre del 2003, hasta la aprobación en Bruselas del texto final el 18 de junio del 2004.

Por último, tendríamos la tercera y última etapa que va desde la firma del texto constitucional por parte de los líderes de los 25 Estados miembros que actualmente

conforman a la Unión Europea, el 29 de octubre del 2004, hasta la ratificación por parte de todos los Estados miembros, ya sea por la vía parlamentaria o bien por la vía del referéndum. Actualmente esta etapa se encuentra inconclusa por el cisma causado por el no a la Constitución por parte de Francia y Holanda.

El presente trabajo se circunscribe en la segunda etapa arriba mencionada, es decir en el proceso de revisión, negociación y aprobación del texto final de la Constitución Europea, que dicho sea de paso coincidió con las presidencias italiana e irlandesa (2º semestre del 2003 y 1er semestre del 2004, respectivamente).

Para poder entender que representa la Constitución Europea para la Unión Europea en su proceso de integración es necesario saber en que etapa de dicha integración se encuentra actualmente la Unión Europea, por eso en la primera parte del presente trabajo abordaremos las etapas y formas que reviste un proceso de integración económica como es el caso de la Unión Europea. Pasaremos después a ver los elementos que son necesarios para poder hablar de una integración política o supranacionalidad en el caso específico de la Unión Europea. Y concluiremos esta parte con una reflexión sobre la necesidad de reconocer ya al Derecho Comunitario como una rama del derecho independiente del Derecho Internacional y que ha sido resultado de este largo proceso de integración económica y política.

En la segunda parte trataremos de esbozar una idea de lo que es y ha significado Europa a través de la historia para así poder adentrarnos a una breve historia de la Unión Europea, desde su surgimiento hasta su actual composición, con el fin de que se pueda comprender claramente cual es el significado histórico de la Constitución europea en el proceso de integración de la Unión Europea. También en esta parte veremos las principales instituciones que conforman a la Unión Europea con el objetivo de poder comprender como funcionan y que papel juegan en el sistema político de la misma.

En la última parte daremos un vistazo a los tratados que han ido dando forma a la Unión Europea a fin de comprender cuales son las características que este nuevo tratado por el que se instituye una Constitución para Europa aporta al proceso de integración europeo. En esta última parte nos centraremos al objetivo principal del presente trabajo, determinar las causas que llevaron a aprobar la Constitución europea hasta la presidencia irlandesa y no durante la presidencia italiana como se había pretendido.

CAPITULO I: MARCO TEORICO

JUSTIFICACIÓN

Ha correspondido a Europa iniciar un movimiento inédito hacia el fenómeno supranacional, que está modificando profundamente la estructura tradicional de las formas de Estado y cuestionando algunos de los conceptos clásicos de la teoría política, como los de nacionalidad, ámbito de validez del orden jurídico o soberanía. La construcción de la unidad europea ha sido una obra laboriosa y de constante polémica, pero constituye hoy un nuevo modelo de organización política que ha logrado superar hasta ahora con éxito egoísmos nacionalistas muy arraigados para acercar a los hombres que viven en aquel continente hacia un destino común.

Hoy Europa tiene al alcance uno de los proyectos más ambiciosos que pudieran soñar los alguna vez padres fundadores de la Unión Europea hace medio siglo. La aprobación y la subsecuente ratificación por cada uno de los Estados miembros del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que, ya por el hecho de existir, supondrá

el mayor salto hacia la unión política. La Constitución será a la política lo que el euro a la economía.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En 1997 se firma el Tratado de Ámsterdam, el cual dio forma a lo que hoy conocemos como Unión Europea. Sin embargo, el Tratado de Niza constituyó objetivos que son de vital importancia para la Unión Europea, los cuales son:

- 1) Una mejor definición de las competencias y su reparto entre la UE y los Estados y eventualmente, las regiones;
- 2) La democratización de las instituciones y la participación de los Parlamentos Nacionales en el quehacer comunitario; y,
- 3) La simplificación de los tratados.

Este último objetivo no hizo sino adentrar a la Unión Europea en un proceso que no cabe sino llamar constituyente. Hay que recordar que en la reunión del Consejo Europeo, en el mes de Diciembre del 2001 en la ciudad Belga de Laeken, los quince Estados Miembros hablaron de abrir “un camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”.

El resultado de esa convención ha sido motivo de grandes debates dentro de la Unión Europea para su aprobación, ya que trata de modificar sustancialmente lo acordado en el Tratado de Niza, al que algunos consideran casi como la Biblia europea.

El eje franco-alemán fue el máximo defensor del tratado constitucional que empezó a elaborarse en Marzo del 2002 en la Convención presidida por el francés Valéry Giscard d'Estaing y que fue rechazado en diciembre del año 2003 por el español José María Aznar y el polaco Leszek Miller quienes se negaban a renunciar a la elevada

cuota de poder que sus países lograron con el Tratado de Niza en 2000. Los dos rechazaban de plano el sistema de doble mayoría de Estados y población como fórmula para la toma de decisiones en el Consejo de la Unión.

Por otro lado, no hay que olvidar que el período de aprobación de la Constitución coincidió con la quinta expansión de la Unión Europea, que la pasa de 15 a 25 miembros. Lo cual representa dos tipos de retos para la Unión Europea; uno económico, pues habrá que incorporar a los nuevos miembros al nivel de desarrollo de los demás Estados Miembros; y otro político, pues sin importar como se repartan el pastel, la influencia política de cualquiera de los miembros ya integrados está destinada a ser menor en una Unión Europea de 25 miembros que en una de 15. En especial países como Alemania, Francia e Inglaterra no quieren ver perdidos sus niveles de influencia política dentro de la Unión Europea.

Pues bien, durante la presidencia italiana de la Unión Europea no se aprobó el proyecto de Constitución Europea, y no ha sido sino hasta la presidencia irlandesa que se ha aprobado. ¿Por qué? ¿Quién o quienes ganan poder con dicha Constitución? ¿Quién o quienes pierden poder con dicha Constitución? ¿Cuáles son los cambios que incorpora el proyecto de Constitución dentro de la Unión?

OBJETIVO

Determinar las causas por las que no se aprobó la Constitución europea durante la presidencia italiana y no fue sino hasta la presidencia irlandesa cuando se aprobó.

HIPOTESIS

Durante la presidencia italiana (2º semestre del 2003) la Constitución Europea fue rechazada porque:

- Ø España y Polonia creían que el reparto de poder no era equitativo para todos los países miembros de la manera como se había plasmado en el proyecto de Constitución.
- Ø Los países grandes (principalmente Inglaterra) no querían perder influencia en la toma de decisiones y a parte querían ganar más poder.
- Ø Con la pasada guerra de Irak la Unión Europea se dividió en lo que Bush llamó la vieja Europa y la nueva Europa.

Se aprobó durante la presidencia irlandesa (1er semestre del 2004) por que:

- Ø La salida de Aznar al frente del gobierno español representó el fin de la más férrea oposición al reparto del poder dentro de la UE que se proponía dentro del proyecto de Constitución.
- Ø Se le hicieron modificaciones al texto original, en virtud de lo cual ningún país sintió ya una incompatibilidad entre sus intereses nacionales y el texto aprobado.

CONSIDERACIONES TEORICAS

La Unión Europea constituye actualmente el proceso de integración regional más desarrollado del mundo, tanto por su nivel de institucionalización como por su importancia económica. Desde sus orígenes, en la década de los años cincuenta, ha constituido un proceso de integración política y no sólo económica.¹

FUNDAMENTOS DE LA INTEGRACIÓN ECONOMICA EUROPEA.

¹ WITKER, Jorge. RÉGIMEN JURÍDICO DE COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO. UNAM. México 2002. pp38

El término integración económica² se refiere a un proceso que involucra a dos o más economías en la constitución de un espacio económico común. Pero aunque no existe una única vía, ni un único método para lograr la integración económica, sí disponemos de un conjunto de aportaciones teóricas que nos van a permitir caracterizar un proceso concreto como el de la Comunidad Europea hoy Unión Europea.

Existe en la actualidad un cuerpo doctrinal completo que se suele denominar “teoría de la integración económica”. Partiendo de ésta teoría es menester diferenciar entre los fenómenos de integración y los fenómenos de cooperación económica internacional.³

La cooperación económica internacional implica, normalmente, la adopción de medidas encaminadas a reducir los niveles de discriminación entre los países. Suele basarse en acuerdos que generalmente no contemplan una cesión significativa de soberanía por parte de los Estados signatarios. Por el contrario, la integración económica internacional supone la puesta en práctica de instrumentos destinados a eliminar algunas formas de discriminación, pero mantiene y eventualmente incluso refuerza otras. Se basa en acuerdos que implican alguna cesión significativa de soberanía por parte de los países partícipes, en el caso de la Unión Europea el de integración económica ha sido el modelo que se ha seguido.

Por su parte la integración económica puede revestir las siguientes formas y fases:

- Ø Zona de libre comercio. Su objetivo principal es la de eliminar los aranceles y demás trabas al comercio entre los países que la integran. Empero, cada Estado sigue conservando su potestad para determinar y aplicar sus tarifas arancelarias frente a terceros países.

² El uso del término integración a ciertos fenómenos de economía internacional es relativamente reciente. Existen importantes antecedentes de asociaciones o de otros tipos de vínculos económicos y políticos entre naciones, pero la utilización que actualmente se da al término integración económica es propia de la segunda mitad del siglo pasado.

³ PESCATORE, Pierre. DERECHO DE LA INTEGRACIÓN: NUEVO FENÓMENO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), B.I.D. Argentina, 1973. Pp 10-16

- Ø Unión aduanera. Supone, además de la libre circulación de mercancías entre Estados miembros el establecimiento de un Arancel de Aduanas Común o único de los países frente a terceros países. El Arancel de Aduanas Común o Tarifa Exterior Común implica la fijación de los mismos derechos de aduana y la aplicación de las mismas normas aduaneras por parte de todos los miembros de esta modalidad de integración económica. De ésta manera cada país renuncia a establecer una política aduanera propia y queda sometido a la que se adopte de manera conjunta.
- Ø Mercado común. Implica toda eliminación de trabas a la libre circulación de los factores de producción. Es decir, en un mercado común, además de circular libremente las mercancías, deben hacerlo también los trabajadores, los capitales y los servicios.
- Ø Unión económica y monetaria. Supone la armonización de las políticas monetarias y económicas de los Estados miembros. En su situación más avanzada la unión económica y monetaria ha de conducir a la unificación de las políticas económicas de los Estados miembros.
- Ø Unión política. Es el último grado de integración económica al lograrse la integración política, la cual afectaría, lógicamente, a otros ámbitos de decisiones que superan estrictamente lo económico. Podemos decir que la Unión Europea se encuentra actualmente adentrándose en ésta fase.

FUNDAMENTOS DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA EUROPEA.

La Unión Europea es una Comunidad supranacional de Derecho dotada de personalidad y autoridad. Eso la distingue de otras organizaciones internacionales existentes (ONU, OEA, etc.)

A) Es supranacional por que existe el reconocimiento, por un grupo de Estados, de un conjunto de intereses comunes o, de manera mas lata, de un conjunto de valores comunes; la creación de un poder efectivo, colocado al servicio de esos intereses o valores; por último, la autonomía de ese poder.

Así pues los rasgos esenciales de la supranacionalidad son:

a) En primer lugar, el reconocimiento de *valores comunes*. En el origen de la integración, de la supranacionalidad, esta la aceptación, por parte de un grupo de Estados, de valores que le son comunes y que desde entonces le suministran un objetivo y una idea directriz a la cual los participantes están dispuestos a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores. La comunidad de aspiraciones así colocada en la base de la supranacionalidad puede tener una extensión y una consistencia muy variables; en consecuencia, puede ofrecer a los actores políticos del proceso motivaciones de fuerza muy desigual. Se puede decir, por ejemplo, que el uso y la utilización de una vía de agua internacional o la regulación de un mercado internacional pueden estar en el origen de formaciones supranacionales. Tales objetos, evidentemente, constituyen una base de integración más estrecha y más precaria que un proyecto de defensa común o la creación y la administración de un mercado común. En estos últimos casos, los intereses y los valores en juego tienen un carácter vital y son, en consecuencia, susceptibles de plasmar motivaciones más poderosas y conducir así a realizaciones de una envergadura mucho mayor.

b) Es preciso, en segundo lugar, para que podamos hablar de supranacionalidad,

que determinados *poderes efectivos* sean puestos al servicio de este objetivo común, es decir, de ese conjunto de intereses, de valores; en una palabra, de esa idea directriz. De entrada, pareciera que la aplicación de este criterio deja fuera de la supranacionalidad al grueso de las organizaciones internacionales que, por estar consagradas a tareas de interés común para grupos de Estados o, incluso, para toda la humanidad, se caracterizan por la inexistencia o la ineficacia de sus poderes. Por el contrario, adoptar decisiones cuyo efecto es comprometer a los Estados; establecer reglas de derecho que dichos Estados deben respetar; pronunciar decisiones de justicia que fijan el derecho; este es el tipo de poderes que entran en la constitución de la supranacionalidad.

c) Empero, para clarificar la supranacionalidad no basta con definir una idea de valor común a varios Estados y con colocar un poder real al servicio de esa idea: es preciso, además, y este es el rasgo específico, que ese poder sea *autónomo*, dicho en otras palabras, que sea distinto del poder de los Estados participantes, de manera tal que pueda ser puesto exclusivamente al servicio de la finalidad reconocida como común.

Esto es, por consiguiente, y de manera resumida, los rasgos que constituyen lo esencial de la supranacionalidad: un poder, real y autónomo, puesto al servicio de objetivos comunes a varios Estados. En esta definición, la noción de "objetivo" debe resumir en una palabra la idea directriz determinada por la existencia de valores e intereses comunes.

Por otro lado podemos decir que también existen rasgos accesorios pero importantes para poder entender completamente el fenómeno de la supranacionalidad y que son:

a) En primer lugar, *la institucionalización*, no es un criterio esencial de la

supranacionalidad. En efecto, una autonomía relativa de poder puede abrirse camino incluso dentro del marco de una reunión de carácter intergubernamental, y por consiguiente poco institucionalizada, mediante la introducción de un procedimiento de mayoría. Aun cuando en este caso la voluntad del conjunto aparezca todavía imperfectamente separada de la voluntad de los Estados participantes, un procedimiento mayoritario permite, no obstante, a través de la eliminación del veto unilateral, llegar a decisiones que no sean enteramente concordantes con la voluntad de todos y de cada uno.

Evidentemente, la institucionalización del poder por la creación de órganos independientes permite dar mucho más relieve a la autonomía de la voluntad. Así, y en lo que respecta a la Unión Europea, el solo hecho de haber dado al Consejo de Ministros ciertas características propias en lo que atañe a la composición, el procedimiento y el método de trabajo, ya ha permitido obtener una autonomía relativa de dicho órgano en comparación con una banal conferencia intergubernamental. Mucho más acentuado es, evidentemente, el estatuto de autonomía dado a instituciones tales como a la ex Alta Autoridad y aún actualmente a la Comisión, al Parlamento Europeo o a la Corte de Justicia, aunque también en esos sectores todavía se podría pensar en ciertos perfeccionamientos. En una palabra, la institucionalización señala un progreso decisivo, pero no por ello hay que negar los gérmenes de supranacionalidad que es posible rastrear en el procedimiento de órganos de esencia intergubernamental.

b) Por otra parte, se menciona con frecuencia, como criterio de la supranacionalidad, *la inmediatez* del ejercicio de los poderes, es decir la capacidad de órganos internacionales para atravesar la pantalla de los Estados y dirigirse directamente, a través de medidas legislativas, administrativas o judiciales, a los

ciudadanos de dichos Estados. En consecuencia, esta definición hace del efecto directo un criterio de supranacionalidad.

En éste último caso se trata de una concepción excesivamente estrecha de la supranacionalidad, ya que hay supranacionalidad allí donde se hace posible deducir una voluntad autónoma, aun cuando los Estados deban, al fin de cuentas, servir de "relevos de ejecución" de esa voluntad. Por supuesto, en esos casos no se trata sino de una supranacionalidad indirecta y, en consecuencia, en cierta medida aleatoria, pero no obstante es una supranacionalidad real que no deja de tener consecuencias. Así, en la propia Unión Europea, al lado de un ámbito en donde la supranacionalidad se ejerce mediante disposiciones que producen efecto directo, existen varios sectores de acción caracterizados por medidas cuyo efecto obligatorio es real, aunque esas medidas sólo se dirijan a los Estados como tales en forma, por ejemplo, de directivas y decisiones.

En otros términos, al igual que ocurre con la institucionalización, se advierte que la *inmediatez* también es una forma de expresión particularmente perfeccionada de un poder supranacional, pero que, una vez más, no hay que cerrar los ojos a otras formas de acción que, por ser menos aparentes para lo administrado y lo justiciable, no por eso dejan de implicar una sustancia supranacional muy real.

c) Llegamos ahora a un tercer rasgo: el de *la coerción*. No habría verdadera supranacionalidad sino allí en donde el poder del grupo pudiera afirmarse no solamente en formas jurídicas, sino también imponerse con éxito a los Estados recalcitrantes. En otros términos, no hay supranacionalidad, según esta definición, sin sanción eficaz, e incluso, como lo deja comprender un autor helvético, sin posibilidad de sanciones militares. Esta concepción concierne tanto al criterio de realidad cuanto al de autonomía del poder. Esta inspirada en concepciones federales

puesto que ya se sabe cual es el papel jugado, en la teoría, precisamente por la noción de "la ejecución federal". En efecto, no se puede concebir una federación si no dispone de un aparato de poder capaz de contrabalancear las tendencias centrifugas y las veleidades de secesión.⁴

Empero, cabe preguntarse si la formulación de una exigencia tan radical no es capaz de cerrarnos los ojos a las etapas iniciales y las etapas débiles de la evolución supranacional, es decir ante las formas y los estados de integración caracterizados por una partición todavía desigual de las soberanías nacionales, una etapa en la cual amplios poderes quedan en manos de los Estados miembros, a tal punto que la existencia de una potencia de coerción en manos de las instituciones supranacionales aún es inconcebible. Es el caso, precisamente, de empresas tales como la misma Unión Europea cuya eficacia descansa en premisas diferentes a las de la aplicación de la coerción.

B) Es de Derecho porque comprende los elementos propios de la misma, a saber:

- 1) Su origen está en un acto conjunto de Derecho.
- 2) Es persona jurídica de Derecho internacional.
- 3) Actúa conforme a Derecho.
- 4) Crea a su vez Derecho (comunitario): atribuye derechos y obligaciones.⁵

Al conjunto normativo, integrado por los Tratados de París y Roma y sus sucesivas modificaciones, han dado los autores las denominaciones de Tratado

⁴ HANS CHRISTOPH BINSWANGER, "Zwischenstaatliche oder übernationale Prinzipien der Integration", en *Die Neutralen in der europäischen Integration*. Viena-Stuttgart. 1970, pp. 96 y ss.

⁵ L. Gautron. Droit Européen. Paris, 1989.

Constituyente⁶, Actofundación⁷, o si se quiere menos enfáticamente, Constitución de la Comunidad⁸.

Lo cierto es que los poderes constituidos –Consejo, Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia– ejercen orgánicamente competencias, porque así se lo permiten y así se lo exigen los tratados.

DERECHO COMUNITARIO

En el nacimiento y desarrollo del Derecho Internacional⁹ ha sido el intercambio comercial el que ha desempeñado un papel de suma importancia. El hecho de que en algunos países sobreabunden ciertos productos mientras que en otros son escasos o inexistentes, es la circunstancia que principalmente ha llevado a las naciones a interrelacionarse en forma cada día más estrecha.

No es posible olvidar la parte que en el desenvolvimiento e intensificación del comercio internacional le ha tocado desempeñar a las comunidades de todo género, cuyo perfeccionamiento ha permitido no sólo la comodidad, sino la rapidez extraordinaria, en el transporte de personas o mercancías a grandes distancias.

⁶ MEDINA ORTEGA. LA COMUNIDAD EUROPEA Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. Madrid, 1974. pp146 y ss

⁷ V. CONSTANTINESCO, citado por ROBLES MORCHON. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA COMUNIDAD EUROPEA. Madrid, 1988. pp24

⁸ LABOUZ, Marie-Francoise. LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE EUROPÉEN. París, 1988. pp360.

⁹El jurista austriaco Hans Kelsen nos dice que: “el Derecho internacional, o derecho de gentes, es el nombre de un conjunto de normas que –de acuerdo con la definición usual- reglan la conducta de los Estados en sus relaciones mutuas. A estas normas se les denomina derecho”. KELSEN, Hans. PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1961. pp 3.; Una definición más explícita nos la brinda el jurista mexicano Manuel Sierra quien nos dice: “Derecho Internacional Público es el conjunto de principios, normas y reglas de cumplimiento obligatorio que fijan los derechos y los deberes de los Estados y rigen sus relaciones recíprocas”. SIERRA, Manuel J.. TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. México 1955, pp 13.; En una visión más actual el jurista mexicano Arellano García nos dice que el Derecho Internacional es: “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, las relaciones de los organismos internacionales entre sí, las relaciones de los Estados con los organismos internacionales, las relaciones de los órganos de los organismos internacionales entre sí y con los organismos internacionales, las relaciones de los hombres que rebasan las fronteras de un Estado y que interesan a la comunidad internacional”. ARELLANO GARCÍA, Carlos. PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Porrúa. México 1993. pp106

Pero hay otra fuerza que ha impulsado al Derecho Internacional hasta hacerlo alcanzar la vital importancia que hoy se le atribuye: la necesidad de eliminar la guerra como procedimiento para solucionar los conflictos entre las naciones, sustituyéndola por medios pacíficos tales como la negociación, la mediación, el arbitraje y la justicia internacional con carácter obligatorio.

Aunque los factores que animan al Derecho Internacional son casi tan antiguos como la civilización, puede afirmarse que su historia se inicia a partir del Renacimiento, cuando aparece el Estado¹⁰ moderno, en relación de igualdad frente a sus semejantes.

Adquiriendo ya un lugar destacado con la consolidación de los grandes Estados de Europa en el siglo XVI (España, Francia, Inglaterra, Austria, etc.).

A partir del tratado de Westfalia (1648) se confirmó el establecimiento de la soberanía¹¹ territorial, se incrementaron las actividades diplomáticas y proliferaron los tratados¹² de comercio.

El desarrollo del Derecho internacional se acelera notablemente a partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), creándose la Sociedad de las Naciones, que resultó insuficiente para evitar la segunda Gran Guerra (1939-1945), pero que constituyó un considerable esfuerzo para organizar la convivencia pacífica internacional sobre la base del Derecho y la cooperación mutua.

¹⁰ Por Estado Oppenheim nos dice que debemos entender al “pueblo que se halla establecido en un territorio bajo su propio gobierno soberano. L: OPPENHEIM. TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Ed. Bosch. Barcelona 1961, tomo I, vol I, pp126.; Para el reconocido jurista mexicano Eduardo García Maynez el Estado es: “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Porrúa. México 1960. pp. 98.; Para el constitucionalista mexicano Héctor Fix Zamudio “el Estado es un término muy genérico y que designa la totalidad de la comunidad política, en otras palabras, a un conjunto de instituciones y de personas -gobernantes y gobernados- que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado”. FIX ZAMUDIO, Héctor. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y COMPARADO. pp233

¹¹Se entiende por soberanía “el principio jurídico en virtud del cual cada nación tiene derecho a disponer de sí misma, tanto en su organización interna como en su política externa, sin injerencia de otra u otras naciones”. Definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

¹²Hans Kelsen expresa que: “Un tratado es un acuerdo concertado normalmente por dos o más Estados conforme al derecho internacional general”. KELSEN, Hans. PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. Porrúa México 1980 Pp271-272

Terminada la Segunda Guerra Mundial, nació la Organización de las Naciones Unidas, creada por la Carta de San Francisco, que se firmó en dicha ciudad el 26 de junio de 1945, la cual tiene como uno de sus principales objetivos mantener la paz mundial. Así también, tras la última Gran Guerra se crean diversas organizaciones en Europa, las cuales aspiraban a un mayor o menor grado de cooperación o integración europea con la finalidad de mantener la paz y la estabilidad de ese continente, así como su reconstrucción y subsecuente crecimiento económico y de las cuales son contemporáneas las Comunidades Europeas.

Ahora bien, la nueva disciplina jurídica que pretendemos deslindar de una vez y para siempre del Derecho Internacional es la relativa a la instauración y reformas de las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea) y que se ha desarrollado a tal punto que ya es capaz de crear su propio derecho, atribuyendo derechos y obligaciones, la cual fue considerada muy frecuentemente como una de sus ramas.

En este tenor podemos decir que la entrada en vigor del tratado de París, de los tratados de Roma, los tratados que han reformado a las comunidades y la aplicación de las disposiciones establecidas para ellos, han sentado las premisas de la creación de una nueva rama del derecho: el Derecho Comunitario o Derecho de la Unión Europea. Esta nueva disciplina tiene ciertamente vínculos e interferencias con el derecho internacional, pero también los tiene -y acaso más acentuados- con los ordenes jurídicos internos de los Estados miembros, puesto que las normas comunitarias ejercen en su conjunto una incidencia profunda sobre ellos, de los cuales constituyen simultáneamente la modificación o el complemento. Así, aunque no fuese más que por simples motivos de clasificación sistemática (puesto que en realidad no existe una columna de hierro entre las distintas ramas del derecho), es oportuno considerar al

Derecho Comunitario como una rama independiente, separada y distinta de las otras disciplinas jurídicas.

Para demostrar el fundamento de esta afirmación bastará subrayar un motivo de orden práctico que induce a considerar al Derecho Comunitario como una disciplina independiente y no ya como un capítulo del derecho internacional o de cualquier otra rama del derecho. La importancia política y económica de la Unión Europea es ya considerable, y no hará más que acentuarse, tanto a causa de la aplicación progresiva de los principios del nuevo tratado por el que se establece una Constitución para Europa y de la adopción de un conjunto complejo de normas comunitarias (especialmente en lo concerniente a la Unión Europea ya como sujeto de derecho internacional reconocido), como por efecto de los progresos posibles y deseables de la unificación europea. Ha llegado, pues, el momento de ahondar sistemáticamente, y con visión de conjunto, en el estudio del derecho de la nueva construcción europea, no para examinarlo como simple curiosidad jurídica, si no como disciplina actual y vital, que penetra todos los días no simplemente la acción de la Unión Europea y de los Estados miembros, si no un círculo cada vez más amplio de ciudadanos europeos.

Es siempre peligroso aventurar definiciones, pero dentro del cuadro del presente estudio podemos afirmar que el Derecho Comunitario¹³ constituye aquella rama del derecho que -sin desdeñar las relaciones con los organismos internacionales existentes- tiene por finalidad profundizar sistemáticamente, no sólo el estudio de los tratados constitutivos de las Comunidades europeas, sino también el de la evolución jurídica resultante de la aplicación progresiva de las disposiciones escritas en los tratados, de la adopción de normas comunitarias previstas por esos tratados, de la interpretación de la

¹³ Para Plender el Derecho Comunitario Europeo es simplemente “el conjunto de normas jurídicas destinadas a la creación y funcionamiento de las Comunidades Europeas y a la realización progresiva del objetivo comunitario básico de integración económico-social entre los Estados miembros. PLENDER, Richard. INTRODUCCIÓN AL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. Ed. Civitas. Madrid, 1985. pp32

jurisprudencia (también ella comunitaria, como elaborada que ha sido por el Tribunal de Justicia) relativa tanto a las disposiciones de los tratados como a las normas y a las medidas adoptadas por las instituciones de la misma Unión Europea.

CAPITULO II: LA UNIÓN EUROPEA

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Europa en la historia

Escribir un trabajo que aborde el tema de la integración europea resulta ser una tarea difícil, casi compleja, y hasta en cierta medida imposible. No es cosa fácil siquiera responder una pregunta que es más que obligatoria: ¿Qué es Europa?. Ciertamente, lo que terminó por connotarse como Europa ha existido siempre pero no siempre ha denotado lo mismo. El nombre Europa fue acuñado por los griegos, alrededor del siglo VII antes de Cristo: primero como mito: Europa, la princesa griega que fue raptada y llevada a Creta por el siempre infiel Zeus; posteriormente, con este mismo nombre denominaron al territorio que se extendía hacia el oeste de la propia Grecia. Pero esa delimitación geográfica sería arduamente discutida y no sería sino hasta el siglo XIX que la definición geográfica de Europa como el continente que se extiende desde los Urales hasta el Atlántico.

Resulta igualmente imposible el tratar de establecer la fecha de nacimiento de la civilización europea. Sin embargo, es incuestionable que la cultura greco-romana y el cristianismo terminarían por ser los dos pilares fundamentales de lo que hemos denominado como civilización europea. Pero lo que propiamente vino a ser Europa fue cristalizando entre los siglos IV y VIII de nuestra era, al hilo, por tanto, de la interacción

del Imperio romano tardío, las migraciones de los pueblos germánicos, el desarrollo de Bizancio, la expansión del cristianismo y la aparición del Islam. Es un hecho cierto, con todo, que el término Europa no desplazó al de Cristiandad en el mismo lenguaje político europeo hasta el siglo XVII. La idea de una nación europea, de una unidad política europea fue, como es bien sabido, muy posterior; aunque hubiera antecedentes, fue esencialmente una idea del siglo pasado.

Europa nunca fue una comunidad cultural unitaria (como tampoco hasta la fecha ha constituido una unidad política). La misma romanización, por ejemplo, no se extendió por la Europa situada al este y norte del Rin y al norte y nordeste del Danubio. La división del Imperio romano en Oriente y Occidente terminó por crear dos mundos ampliamente diferentes: por un lado, el mundo bizantino, la Europa ortodoxa y por otro, Roma, la cristiandad de Occidente. Rusia, a su vez, fue siempre sólo parcialmente europea. Europa, además, cristalizaría con el tiempo (desde el siglo XI en adelante) en diferentes naciones y nacionalidades.

El mismo legado histórico europeo es sencillamente abrumador: la filosofía clásica y la ciencia experimental; el derecho romano; la idea de nación; el humanismo renacentista; la reforma y la contrarreforma; el parlamentarismo; los grandes descubrimientos geográficos; el absolutismo y la ilustración; la libertad política; la revolución industrial; la conciencia histórica; el imperialismo; los totalitarismos; las guerras mundiales; el Holocausto; y más recientemente la idea de supranacionalidad.

Sin duda, la reflexión sobre Europa en la historia fue desde el primer momento central al concepto y proceso de unificación europea. Precisamente, la necesidad de crear algún tipo de unidad supranacional capaz de contener y diluir las tensiones nacionales y nacionalistas de los países europeos vistas como la causa principal de los desequilibrios y conflagraciones europeos y mundiales a lo largo de los siglos, y la

necesidad de reforzar la presencia de Europa en un mundo en el que la hegemonía europea, clave de la historia durante siglos, aparecía desde el siglo XX cuestionada si no (desde 1945) definitivamente superada, fueron las razones últimas que llevaron a la creación de la Comunidad Europea hoy Unión Europea, iniciada definitivamente con la presentación el 9 de mayo de 1950 del Plan Schuman. La reflexión sobre el espíritu europeo, el deseo de definir lo que Europa había significado en la historia – y lo que debía seguir significando-, la búsqueda de una teoría de Europa que diese sentido y contenido cultural a la unidad económica y política europea, han sido siempre paralelas a la construcción de las instituciones europeas.

Europa en el Siglo XX

Ahora bien, antes de la creación de la Comunidad Europea ya se había manifestado de manera concreta el interés político por crear una asociación sólida entre los Estados europeos. Varias veces se trato de imponer en Europa una unificación basada en una hegemonía concreta y en virtud de un mando dictatorial, tales son los ejemplos de Napoleón y Hitler quienes aspiraron a la unificación de Europa bajo el yugo de sus respectivos países.

Pero es precisamente después de la Primera Guerra Mundial que se trataron de desarrollar varios modelos de unificación voluntaria y pacífica, con igualdad de derechos para todos los Estados miembros. En 1923 el conde austriaco Coudenhove Kalergi reivindicó a través de la “Unión Paneuropea”, fundada por él mismo la creación de los “Estados Unidos de Europa”. Sus aspiraciones tenían como modelo el nacimiento de los Estados Unidos de América en 1776. Para 1929 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Aristide Briand, secundando a su colega alemán Gustav Stresemann, pronunció un discurso en Ginebra ante la Sociedad de Naciones el 5 de septiembre de

dicho año, en donde propuso a los gobiernos europeos la creación de una “Unión Europea” encuadrada dentro de la Sociedad de Naciones.

Todos los intentos para conseguir una unificación pacífica de Europa fracasaron ante la fuerza de los nacionalismos e imperialismos de aquella época. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y sus funestas consecuencias para Europa, desmoronamiento político y económico de los Estados europeos, surgieron diferentes movimientos a favor de una unión de Europa.

El trabajo de unificación europea emprendido en la posguerra ofrece una imagen confusa, con numerosas y complejas organizaciones, en donde tales organizaciones coexisten sin una verdadera relación entre ellas. Esta multiplicidad de formaciones sólo cobran forma cuando se conocen y comprenden los objetivos a los que responden. Dichas organizaciones pueden dividirse en tres grupos.

El primer grupo estaría integrado por las organizaciones atlántico-europeas. Tuvieron su origen en la asociación de Estados Unidos con Europa después de la Segunda Guerra Mundial. En este tenor surgió la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica, creada en 1948) a iniciativa de los Estados Unidos de América. El entonces ministro de americano de Asuntos Exteriores, Marshall, exhortó en 1947 a los Estados europeos a unir esfuerzos en la reconstrucción económica europea, para ello ofreció el apoyo de los Estados Unidos, el cual se hizo realidad con el “plan Marshall”. En 1960 tanto los Estados Unidos como Canadá se adhirieron a la OECE. En 1949 surgió la OTAN, pacto militar entre la mayoría de Estados libres de Europa, Estados Unidos y Canadá. En 1954 se creó la Unión Europea Occidental (UEO), la cual se formó a partir del “pacto de Bruselas”, que habían signado Reino Unido, Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, al que se adhirieron la República Federal de Alemania

e Italia. La UEO tiene como fin fortalecer la cooperación entre los Estados europeos en materia de seguridad y defensa.

En el segundo grupo se encuentran las organizaciones europeas que se caracterizan por permitir la participación del mayor número posible de Estados. Dichas organizaciones además no van más allá de la tradicional cooperación interestatal. Forman parte de estas organizaciones aquellos países que mantienen tradicionalmente una política de neutralidad, como es el caso de Suiza, o bien aquellos países que tenían en renunciar a su soberanía. Entre estas organizaciones está el Consejo de Europa el cual fue creado el 5 de mayo de 1949. Su objetivo es el de establecer unas relaciones más estrechas entre los Estados de Europa e impulsar su desarrollo económico y social.

El tercer y último grupo estuvo formado por la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CCE). Estas tres Comunidades Europeas desde su creación fueron jurídicamente independientes, pero la realidad política les permitió concebirse como una unidad y asociar su establecimiento con el inicio de la “Comunidad Europea” (CE) y hoy “Unión Europea” (UE).

Origen de la Unión Europea

El origen exacto de la Comunidad Europea se remonta al año de 1950 cuando el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, puso la primera piedra de la CE con su declaración de 9 de mayo de 1950, en la que expuso el plan elaborado por él mismo y Jean Monet y en la que dijo: “le gubervernement francais propose de placer l’ensemble de la production franco-allemande de charbon et d’acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres

pays d'Europe"¹⁴, es decir, "integrar la totalidad de la producción francesa y alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común". El "plan Schuman" se hizo finalmente realidad el 18 de abril de 1952, año en que por el Tratado de París se constituyó la Communauté européenne du carbón et de l'acier (CECA). Podríamos decir que es la primera experiencia democrática de gestión económica supranacional, donde se conjuntan esfuerzos de unificación económica y política por parte de Bélgica, la República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda, que se unían para gestionar en común los sectores económicos más problemáticos, imprescindibles para la reconstrucción de la posguerra. Podemos decir que la CECA es la precursora de la Communauté Economique Européenne (CEE) que se crea al firmarse el Tratado de Roma en 1957, donde se amplían las actividades, objetivos y metas de la Europea comunitaria. Aún cuando se habían constituido la CECA, CEE y la Communauté Européenne de L'Energie Atomique (CEEa), esta última también creada en el Tratado de Roma, hacia falta la institucionalización de la Comunidad, razón por la cual en Bruselas se firma un tratado que crea el Conseil des Ministres y a la Commission (Tratado de Fusión) en 1965.

Así mismo, reviste vital importancia la adhesión de los Estados miembros. En 1973, con la adhesión de Dinamarca, Irlanda e Inglaterra nació la "Comunidad de los Nueve". Ocho años después en 1981, Grecia se convirtió en el décimo Estado miembro y en 1986, con la adhesión de España y Portugal, la Comunidad pasó a tener doce Estados miembros. Para el 1º de Enero de 1995, La Unión Europea sufriría su cuarta ampliación, con tres nuevos Estados miembros: Austria, Finlandia y Suecia. Estos tres países vinculados anteriormente a la Unión Europea a través del Espacio Económico Europeo (EEE), creado en 1993. El 16 de abril del 2003 se firmó el

¹⁴ JAUQUES LEONARD. LA FORMATION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. París, 1995. pp56

Tratado de Atenas que dio origen a la más reciente y grande ampliación de la Unión Europea en su historia, la cual la paso de 15 a 25 Estados miembros, 1º de mayo del 2004, con la adhesión de diez países de Europa del Este: República Checa, Estonia, Chipre, Lituania, Letonia, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

INSTITUCIONES DE LA UE

La Unión Europea (UE) no es una federación como los Estados Unidos, ni una mera organización de cooperación entre gobiernos, como las Naciones Unidas. En realidad, la UE es única. Los países que constituyen la UE (sus "Estados miembros") siguen siendo naciones soberanas independientes, pero comparten su soberanía para ser más fuertes y tener una influencia mundial que ninguno de ellos podría ejercer individualmente.

Compartir la soberanía significa, en la práctica, que los Estados miembros delegan algunos de sus poderes decisorios en las instituciones comunes creadas por ellos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto.¹⁵

Las principales instituciones europeas son: El Consejo de la Unión Europea, La Comisión Europea, El Parlamento Europeo y El Tribunal de Justicia.

CONSEJO DE LA UNION EUROPEA (CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE)

¹⁵ <http://europa.eu>

El Consejo es el principal “centre effectif de decisión”¹⁶ política de la Unión Europea. Los ministros de los Estados miembros se reúnen en el seno del Consejo de la Unión Europea. De acuerdo con los temas incluidos en el orden del día, cada país puede estar representado por el ministro responsable del ámbito en cuestión (asuntos exteriores, finanzas, asuntos sociales, transporte, agricultura, etc.).

Cada Estado miembro ejerce, por turnos, la presidencia del Consejo durante seis meses.

El Consejo tiene un papel de decisión y de coordinación que se resume en los siguientes puntos:

- El Consejo de la Unión Europea ejerce un poder legislativo, generalmente en codecisión con el Parlamento Europeo.
- El Consejo asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros.
- El Consejo define y pone en práctica la política exterior y de seguridad común en virtud de las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo.
- El Consejo celebra, en nombre de la Comunidad y de la Unión, los acuerdos internacionales entre ésta y uno o varios Estados u organizaciones internacionales.
- El Consejo asegura la coordinación de la acción de los Estados miembros y adopta medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.
- El Consejo y el Parlamento Europeo constituyen la autoridad presupuestaria que adopta el presupuesto de la Comunidad.

¹⁶ Ibidem.

Los actos del Consejo pueden concretarse en forma de reglamentos, directivas, decisiones, acciones o posiciones comunes, recomendaciones o dictámenes. El Consejo también puede aprobar conclusiones, declaraciones o resoluciones.

Cuando el Consejo actúa como legislador, en principio es la Comisión Europea la que formula las proposiciones. Dichas proposiciones son examinadas en el seno del Consejo, que puede modificarlas antes de aprobarlas.

El Parlamento Europeo participa activamente en este proceso legislativo. Los actos legislativos comunitarios son aprobados conjuntamente por el Parlamento y por el Consejo de acuerdo con un procedimiento de codecisión para una amplia gama de cuestiones.

Los Tratados establecen el número de votos de cada Estado miembro. Los Tratados definen también los casos en que se exige mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad.

A partir del 1 de noviembre de 2004, se considerará que se ha alcanzado una mayoría cualificada cuando se cumplan las dos condiciones siguientes:

- Una mayoría de Estados miembros dan su aprobación (en algunos casos una mayoría de dos tercios);
- un mínimo de 232 votos se expresa a favor de la propuesta, es decir, el 72,3 % del total (aproximadamente la misma proporción que en el sistema antiguo).

Además, cada Estado miembro puede solicitar la confirmación de que los votos favorables representen al menos el 62 % de la población total de la Unión. Si no se respeta este criterio, la decisión no será aprobada.

Reparto de votos por Estado (a partir del 01/11/2004)

Alemania, Francia, Italia, Reino Unido	29
España, Polonia	27
Países Bajos	13
Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Portugal	12
Austria, Suecia	10
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Finlandia	7
Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia	4
Malta	3
TOTAL	321

Cada Estado miembro ejerce, por turnos, la Presidencia del Consejo durante un periodo de seis meses (de enero a junio y de julio a diciembre), según un orden previamente establecido.

La Presidencia del Consejo desempeña un papel primordial en la organización del trabajo de la institución, principalmente en el impulso del proceso de decisión legislativo y político. Está encargada de organizar y presidir el conjunto de las reuniones, incluyendo los numerosos grupos de trabajo, así como de negociar los compromisos.¹⁷

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu>

COMISIÓN EUROPEA (COMMISSION EUROPÉENNE)

La Comisión Europea fue creada para representar el interés europeo común a todos los Estados miembros de la Unión. Para poder desempeñar su papel de guardiana de los Tratados y defensora del interés general, se le ha conferido un derecho de iniciativa legislativa que le permite proponer proyectos legislativos al Parlamento Europeo y al Consejo.

La Comisión también es responsable de la aplicación de las políticas comunes (como la política agrícola común). Gestiona el presupuesto y los programas de la Unión.

Aunque la Comisión tiene derecho a tomar las iniciativas que considera adecuadas para realizar los objetivos de los Tratados, la mayoría de las propuestas responden a obligaciones legales, requisitos técnicos o a una petición específica de actuación formulada por otra institución, por un Estado miembro o por las partes interesadas.

Las propuestas de la Comisión han de presentar un interés europeo genuino y respetar los principios de subsidiariedad (si la Comunidad no tiene la competencia exclusiva) y proporcionalidad. La Comisión trabaja por el bien de la UE en su conjunto y no por cuenta de ningún Estado miembro o grupo de interés. Realiza amplias consultas para que las partes afectadas por la normativa puedan intervenir en su elaboración. A menudo, junto con la propuesta también se elabora y publica una evaluación de las repercusiones económicas, medioambientales y sociales de la propuesta legislativa. Por último, deben respetarse los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que significan que la Comisión sólo presenta las propuestas legislativas que se pueden realizar mejor a nivel comunitario y con la intensidad necesaria para alcanzar los

objetivos deseados. Cuando sea más eficaz realizar una propuesta a nivel nacional, regional o local, la Comisión se abstendrá de proponer la normativa en cuestión.¹⁸

PARLAMENTO EUROPEO (PARLEMENT EUROPÉEN)

Para ejercer funciones semejantes a las legislativas, se ha erigido un Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo es la única institución supranacional cuyos miembros son elegidos democráticamente por sufragio universal directo. El Parlamento representa a los pueblos de los Estados miembros. Es elegido cada cinco años y establece un gran número de leyes (directivas, reglamentos etc.) que influyen en la vida cotidiana de cada ciudadano.

El Presidente del Parlamento Europeo es elegido por un período renovable de dos años y medio; es decir, para la mitad de una legislatura. El Presidente representa al Parlamento en el exterior y en las relaciones con las otras instituciones comunitarias.

El Parlamento Europeo se compone de 732 diputados elegidos en los 25 Estados miembros de la Unión Europea ampliada. Desde 1979, los diputados son elegidos por sufragio universal directo por un período de cinco años.

Los diputados se reúnen en grupos políticos: no se agrupan por nacionalidades, sino en función de sus afinidades políticas. En el Parlamento Europeo existen en la actualidad siete grupos políticos.

Para preparar el trabajo del Parlamento en las sesiones plenarias, los diputados se organizan en comisiones permanentes especializadas en los distintos ámbitos.

El Parlamento Europeo comparte el poder legislativo en pie de igualdad con el Consejo de la Unión Europea. Tiene, pues, capacidad para adoptar leyes europeas

¹⁸ CASTELLOT RAFFUL, Rafael a. La Unión Europea: Una Experiencia de Integración Regional. Ed. Fraza y Valdéz Editores. México 1993-1996.

(directivas, reglamentos etc.). Puede expresar su acuerdo con el contenido de los textos legislativos europeos, modificarlo o rechazarlo.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea constituyen la autoridad presupuestaria que determina cada año los gastos y los ingresos de la Unión. El procedimiento de examen y, después, de aprobación del presupuesto se desarrolla desde junio hasta finales de diciembre.¹⁹

TRIBUNAL DE JUSTICIA (COUR DE JUSTICE)

El Tribunal de Justicia se compone de veinticinco Jueces y ocho Abogados Generales. Los Jueces y los Abogados Generales (avocats généraux) son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años renovable. Se eligen entre juristas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus países respectivos, de las más altas funciones jurisdiccionales o sean jurisconsultos de reconocida competencia.

Los Jueces del Tribunal de Justicia eligen de entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia (avocat général) por un período de tres años renovable. El Presidente dirige los trabajos y los servicios del Tribunal y preside las vistas y deliberaciones en las formaciones más importantes del Tribunal.

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu>

Los Abogados Generales asisten al Tribunal. Están encargados de presentar, con toda imparcialidad e independencia, un dictamen jurídico (las «conclusiones») en los asuntos que se les asignen.

El Secretario del Tribunal de Justicia es también Secretario General de la institución, cuyos servicios dirige bajo la autoridad del Presidente del Tribunal.

El Tribunal de Justicia puede reunirse en Pleno, en Gran Sala (trece Jueces) o en Salas de cinco o tres Jueces. El Tribunal de Justicia actúa en Pleno en casos excepcionales previstos en su Estatuto (por ejemplo, cuando deba destituir al Defensor del Pueblo o declarar el cese de un Comisario europeo que haya incumplido sus obligaciones) y cuando considere que un asunto reviste una importancia excepcional. Se reúne en Gran Sala cuando así lo solicita un Estado miembro o una institución que sea parte en el procedimiento, así como para los asuntos particularmente complejos o importantes. El resto de los asuntos se examinan en Salas de cinco o tres Jueces. Los Presidentes de las Salas de cinco Jueces son elegidos por tres años y los de las Salas de tres Jueces por un año.²⁰

CAPITULO III: EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

ANTECEDENTES JURÍDICOS

Conviene recordar las principales etapas de la evolución jurídica europea, no para tratar de proceder a una reconstrucción histórica, sino más bien porque un recuerdo, por breve que sea, de dichos antecedentes puede facilitar la comprensión de la importancia

²⁰ <http://curia.europa.eu>

que reviste el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, así mismo, de la estructura y las competencias que dicha Constitución otorga a las diferentes instituciones europeas.

EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBON Y EL ACERO

La CECA se constituyó con el fin de velar la distribución racional y el rendimiento máximo de los productos del sector económico del carbón y del acero. Entre sus funciones se le atribuyeron la de asegurar el abastecimiento de acero y carbón, la de regular los precios, la de mejorar las condiciones laborales y el nivel de vida de los trabajadores, la de fomentar el comercio y la inversión y la de adaptar la industria minera y siderúrgica de Europa a la nueva situación económica mundial.

EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGIA ATOMICA

La CEEA se creó con el fin de ocuparse de otro sector específico de la industria y economía europea. Su labor consiste en fomentar la creación y el desarrollo de la industria nuclear de los Estados miembros y en garantizar su suministro de materiales fisiónables.

EL TRATADO DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

A la CEE se ocupó de manera general de la integración económica. Su función fue la de dar origen a un gran mercado común en el que pudieran circular las mercancías y las personas en las mismas condiciones que en un mercado nacional.

EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Los deseos de cooperación política expresados en las Comunidades Europeas a partir de la década de los setentas, se plasmarían con enormes dificultades por primera vez en un texto articulado el Acta Única Europea, que serviría para lograr más tarde su más sólida formalización y concreción en el Tratado de Maastricht en 1992. Se iniciaba así el paso de las Comunidades Europeas a la Unión Europea²¹.

El Acta Única Europea, firmada en La Haya el 28 de febrero de 1986, coetánea a la tercera ampliación de la Comunidad con la adhesión de España y Portugal tuvo como gran novedad la de institucionalizar jurídicamente, por la vía de Tratado, la cooperación política hasta entonces progresivamente consolidada por la vía de informes y declaraciones políticas, al tiempo que se profundizaba en el ámbito estrictamente comunitario a través de la primera gran revisión de los Tratados constitutivos.

Así pues, el AUE presenta un doble carácter, al que precisamente debe su denominación de “Única”, pues hasta el último momento no estuvo clara la cuestión formal de si la cooperación política iba o no ser parte de un Tratado independiente del dedicado a la reforma de los Tratados comunitarios (de hecho, la preparación de ambos trabajos corrió a cargo de distintos comités), triunfando la tesis de la Comisión a favor de la unicidad del texto: por un lado, un Título II dedicado a las “Disposiciones por las que se modifican los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas”; por otro un Título III dedicado a las “Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior”, que incluye la coordinación sobre aspectos políticos y económicos de la seguridad. Completan el Acta sus Títulos I (Disposiciones Comunes) y IV (Disposiciones generales y finales), que ponen de relieve que la cohesión buscada entre la cooperación política y la actividad en el marco estrictamente comunitario, cuyo

²¹ J. L. Quermone. LE SYSTÈME POLITIQUE EUROPÉEN. DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES A L'UNION EUROPÉENNE. Montchrestien, París 1993.

objetivo es “contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta a la Unión Europea”²².

Del AUE podemos subrayar los siguientes elementos básicos para la consolidación de la Unión:

1. Aumento del grado de institucionalización del Consejo Europeo. El Consejo Europeo pasaría a estar “compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas” y todos ellos “asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión” (art. 2 AUE);
2. Atribución de nuevas competencias al Parlamento que, a partir del AUE participará con las demás instituciones en el ámbito de la política de cooperación;
3. Presencia más coherente de la Comisión en el juego institucional, aunque en cierta medida minimizado en comparación con el reforzamiento de las atribuciones políticas conferidas al Consejo;
4. Nueva delimitación de las funciones del Tribunal de Justicia, que verá precisadas sus funciones en cuanto órgano jurisdiccional al que se le confía la garantía del respeto y desarrollo del Derecho Comunitario.

EL TRATADO DE MAASTRICHT

Los éxitos que se venían dando desde mediados del siglo pasado dentro de la Comunidad, y además de todos sus cambios y crecimientos, dieron la pauta para que se comenzará a elaborar un Tratado en Diciembre de 1991, basado en la Unión Económica y Monetaria, esto no implicaba que la unión política perdería importancia. Es así como

²² GARCIA, Ricardo Alonso. LA COMUNIDAD EUROPEA EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA.

se dan dos conferencias en las cuales nació el Tratado de Maastricht, cuyo objetivo era transformar la Comunidad Europea en una Unión Europea, poniendo en marcha una ambiciosa fase de integración europea. Es en este Tratado donde se plasman las cinco principales tareas de la Europa Comunitaria para los años noventa:

1. La transformación de la CE en una UE
2. Una moneda común europea a más tardar para 1999.
3. Nuevos derechos para los ciudadanos europeos, que se convertirán en ciudadanos de la Unión Europea.
4. Más y mayores responsabilidades para la Unión Europea, cuyas competencias se ampliarán: mayor protección de los consumidores, sanidad pública, concesión de visados, creación de importaciones, infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía (redes transeuropeas), cooperación al desarrollo con arreglo a los términos del Tratado, política industrial, educación, cultura, mayor actividad en los ámbitos de protección del medio ambiente, de la investigación y desarrollo, así como de la política social (excepto en Inglaterra), cooperación en los ámbitos de la justicia de los asuntos del interior.
5. Más competencia para el Parlamento Europeo, ampliación de los casos en que se aplica el procedimiento de codesición, poder para refrendar con su voto el nombramiento de la Comisión Europea, competencia para aprobar todos los trabajos internacionales importantes.
6. Creación de una política exterior y de seguridad común²³.

Con la firma del Tratado y su ratificación por los Estados Miembros, se inicia una etapa de mayor profundidad en la estructuración de una Unión cada vez más estrecha

²³ Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas. La Unión Europea. Europa en Movimiento. Luxemburgo. 1992 pp. 12

entre los países miembros, en la cual las decisiones se fundamentan a partir de la voluntad política y en crecientes consensos nacionales hacia las políticas comunitarias, cuyos objetivos son:

- a) Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un estado sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una Unión Económica y monetaria.
- b) Afirmar la identidad europea en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición de una política de defensa que conduzca, en su momento, a una defensa común.
- c) Reforzar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de los Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.
- d) Desarrollar una estrecha cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.
- e) Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en éste Tratado deban ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias.²⁴

²⁴ Ibidem.

TRATADO DE AMSTERDAM

La Conferencia Intergubernamental que inicio sus trabajos el 29 de marzo de 1996 con ocasión del Consejo Europeo celebrado en la ciudad de Turín y que tenía por objetivo la modificación de los Tratados constitutivos, finalizó con la creación de un nuevo Tratado firmado en la ciudad holandesa de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. A pesar de tratarse de un texto que modificó al TUE, los Tratados constitutivos y otros actos anexos, el TA carece de Preámbulo explicativo de su propia existencia.

Sus principales aportaciones son:

- a. Se refuerzan los principios de “subsidiariedad” y “proporcionalidad” así como de “cooperación”. Principio de subsidiariedad: “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida, no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario” (párrafo segundo del art. 5 TCE).

Principio de proporcionalidad: “ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado” (párrafo tercero del art. 3 del TCE).

La cooperación reforzada contenida en el Título VII del TUE, ofrece la posibilidad de que varios Estados miembros emprendan la intensificación de los objetivos de la UE, con la posibilidad de que el resto de los Estados miembros puedan participar en su momento en el mismo ámbito de esa cooperación.

- b. El TA procede a hacer un importante refuerzo de la UE en materia de protección a los Derechos Humanos. Además se crea la posibilidad de que el Consejo inicie acciones contra los Estados miembros por violación grave y persistente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- c. La política de empleo se ve reforzada mediante el fomento de una estrategia coordinada que potencie la creación de mano de obra cualificada y la actividad formativa en el mundo laboral.
- d. En el TA todo el acervo jurídico Schengen se comunitariza, facilitando así la libre circulación de personas y mercancías en el territorio de la UE y la supresión de las fronteras internas²⁵.
- e. Se comunitarizan también las materias relativas a visados, asilo, inmigración, y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.
- f. El TA no se atrevió a dar paso de atribuir carácter institucional al Consejo europeo, por lo que en cierta forma las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno siguen siendo la guía del proceso de integración europea. Empero, el TA reforzó el procedimiento legislativo atribuido conjuntamente al Parlamento y al Consejo, y también reforzó las competencias del Presidente de la Comisión en cuyo nombramiento se da participación al Parlamento.

TRATADO DE NIZA

²⁵ El Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985 y el Convenio de Schengen, para la aplicación del anterior acuerdo, de 19 de Junio de 1990 permiten hacer realidad la vieja aspiración de la supresión de las fronteras internas de las Comunidades Europeas pero no es menos cierto que sienta sus bases en un reforzamiento de las fronteras externas con criterios y medidas de aplicación en ocasiones poco acordes con los principios de relativos al respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales sobre las que se asienta el edificio de la UE. Pedro Pablo Miralles Sangro. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA. Pp79

El 14 de febrero del 2000 dio comienzo en Bruselas otra conferencia Intergubernamental (CIG)²⁶. Esta CIG se propuso resolver las cuestiones llamadas institucionales, sobre la composición numérica de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la posible extensión de la toma de decisiones por mayoría al menos cualificada. El resultado de ésta CIG fue el Tratado de Niza, el cual fue acordado en la ciudad de Niza el 11 de diciembre del 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno, firmado el 26 de febrero del 2001 y entró en vigor el 1º de febrero del 2003 tras su ratificación por parte de los quince Estados miembros de la UE. Este tratado ha considerado del Presidente francés Jacques Chirac aportaba “des progrès considérables” y lo calificó de ser “le meilleur texte européen qui ait été signé depuis l’existence du Marche commun”²⁷.

El Tratado de Niza se compone de dos partes y cuatro protocolos. En el Acta final de dicho Tratado se añadieron constancia de algunas declaraciones presentadas por diversos Estados miembros.

El Tratado de Niza no introdujo cambios importantes en el equilibrio institucional, empero, sí hizo importantes ajustes que giran en torno a dos ejes principales: por un lado todo lo relativo al funcionamiento y a la composición de las instituciones y, por el otro lo referente a las cooperaciones reforzadas. Fuera de las cuestiones institucionales cabe brevemente destacar las reformas que se refieren a algunas disposiciones temáticas relativas a los derechos fundamentales, a la seguridad y a la defensa, a la cooperación judicial en materia penal, al estatuto de los partidos políticos europeos, así como a algunas disposiciones contenidas en las declaraciones y protocolos anejos al Tratado.

²⁶ Las CIG están compuestas por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y al Parlamento y la Comisión se les deja en una simple función de observadores. Estas CIG han dado resultados como el Acta Única Europea de 1986, el Tratado de Maastricht en 1992, el Tratado de Ámsterdam en 1997, y en el 2000 el Tratado de Niza

²⁷ LE MONDE. Sabado 13 de diciembre del 2003

Cuestiones institucionales:

- El Consejo de la Unión Europea y la nueva ponderación de votos en el Consejo: medidas de reajuste del peso respectivo de los Estados miembros en favor de los más poblados y reparto de los votos en una Unión de 25 y luego de 27 Estados miembros.
- La Comisión Europea: modificación de la composición de la Comisión, refuerzo de los poderes del Presidente y modificación del sistema para su nombramiento.
- Sistema jurisdiccional: nuevo reparto de las competencias entre las dos instancias (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia) y posibilidad de crear salas jurisdiccionales especializadas.
- Otras instituciones:
 - § El Parlamento: ampliación del procedimiento de codecisión y modificación del número de diputados que corresponde a cada Estado miembro y a futuros Estados miembros.
 - § El Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: composición y nombramiento de los miembros.

Procedimientos de decisión:

- Cooperaciones reforzadas: el Tratado de Niza ha flexibilizado el sistema de cooperaciones reforzadas (condiciones menos estrictas, supresión del derecho de veto y ampliación de los ámbitos concernientes).
- Votación por mayoría cualificada: ampliación de la votación por mayoría cualificada respecto a una treintena de nuevas disposiciones que entrarán en el ámbito de este procedimiento de decisión.

EL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

La Constitución europea recupera el impulso del tratado de Maastricht, supera las insuficiencias del Tratado de Niza –que condenaba al proceso de construcción europea a la parálisis a medio plazo- y hace coincidir la culminación de la unión política con la ampliación –a partir del 1º de mayo del 2004 pasó la UE de 15 a 25 Estados miembros-, evitando que la Unión se convierta en una mera zona de libre comercio.

La Constitución implica una victoria del europeísmo frente al euroescepticismo, de la Europa espacio político frente a la Europa mercado, de la Europa poder global relevante sobre la Europa dependiente del mundo, del modelo social europeo por encima de quienes propugnan su desmantelamiento.

Naturalmente, como toda Constitución, la europea establece un espacio político, un ámbito de derechos, un ordenamiento jurídico y una arquitectura institucional en los que la voluntad ciudadana expresada en las urnas definirá soberanamente en cada momento las mayorías que desde el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión vayan marcando su aplicación.

Los principales avances que aporta la Constitución europea son:

1. Su mismo carácter constitucional, que introduce una lógica opuesta a la de los tratados internacionales, en vigor desde el comienzo de la construcción europea.
2. Confirma la orientación federal de la Unión, reconociendo su doble legitimidad, procedente de los ciudadanos y de los Estados.
3. Sitúa los valores y los objetivos de la Unión en un nivel de definición progresista superior al de muchas de las constituciones de los Estados miembros, incluyendo, claro está, la paz, la libertad, la democracia y los derechos humanos;

pero también la igualdad, la igualdad entre la mujer y el hombre, la justicia, la solidaridad, la economía social de mercado, el pleno empleo, el desarrollo sostenible, la protección al medio ambiente, la no-discriminación y la erradicación de la pobreza.

4. Otorga a la Unión personalidad jurídica propia, con una radical simplificación de disposiciones legislativas (reducidas a leyes europeas y leyes marco europeas), facilitando así su elaboración, aplicación, comprensión y control democrático.
5. Integra con carácter jurídicamente vinculante la Carta de Derechos Fundamentales, llenando de contenido el concepto de ciudadanía europea.
6. Refuerza las capacidades de la Unión en política exterior y defensa (con principios constitucionales de multilateralismo, respeto al derecho internacional, legitimidad de la ONU, solución negociada de los conflictos, cooperación al desarrollo y defensa de los derechos humanos); la solidaridad mutua frente al terrorismo y el espacio de libertad, seguridad y justicia, avanzando en la Europa social a través de los valores y objetivos citados, la Carta de Derechos, el diálogo social, la cláusula social horizontal y el reconocimiento de la capacidad comunitaria para legislar sobre servicios públicos.
7. Reafirma la política de cohesión económica, social y territorial.
8. Democratiza la adopción de las leyes de la Unión –incluido el presupuesto-, que serán aprobados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo en un 95% de los casos.
9. Extiende el uso de la mayoría cualificada, definiéndola con el doble criterio de población y número de Estados, en coherencia con la doble legitimidad de la Unión, reduciendo la paralizante unanimidad.

10. Amplia los terrenos en los que podrán ponerse en marcha cooperaciones reforzadas entre los países que deseen ir más lejos y más deprisa.
11. Clarifica la división de poderes, con un legislativo bicameral formado por el Consejo y el Parlamento Europeo (la institución más reforzada por la Constitución) y la consolidación de la Comisión Europea como “gobierno” de la Unión, aumentando la legitimidad democrática en la elección de su presidente y creando figuras que, como el presidente estable del Consejo Europeo y el ministro de Asuntos Exteriores, contribuirán a la eficacia y visibilidad de las decisiones comunitarias.
12. Introduce el concepto de democracia participativa, estructura el diálogo con la sociedad civil y crea la iniciativa legislativa popular europea.
13. Refuerza el papel de las regiones.
14. Aumenta la participación de los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión, aumentando el control democrático.
15. Institucionaliza la Convención en el proceso de reforma constitucional.

EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA DURANTE LA PRESIDENCIA ITALIANA

Europa tiene al alcance los dos proyectos más ambiciosos que pudieran soñar los alguna vez padres fundadores de la Unión Europea hace medio siglo. El primero, la mayor ampliación de las realizadas hasta ahora, hacia el Este con clara vocación de

reunificación de un continente tantas veces arrasado por guerras fratricidas. El segundo, una Constitución que, ya por el hecho de existir, supondrá el mayor salto hacia la unión política. La Constitución será a la política lo que el euro a la economía. Pero Europa se atraganta. Los dos procesos, ambos interconectados, han abierto unas batallas de incalculables consecuencias. Es el síntoma de esa grave enfermedad crónica que todos los líderes europeos sabían que llegaría: la Unión Europea que conocemos no puede subsistir con 25 o 30 Estados en el club. Asoma con peligro la Europa de los núcleos, de los círculos concéntricos, de los bloques.

“Dejad vuestros deseos nacionales en casa”. El sabio consejo a los líderes europeos lo dio en Bruselas Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995 y una figura clave del impulso europeísta de esa década. Mientras Delors hacía ese comentario, prácticamente todos los primeros ministros y ministros de Exteriores se afanaban en sus respectivas capitales en explicar a los votantes cómo iban a defender ante los demás socios del club los intereses del país contra viento y marea. “Los españoles no aceptaron los diktats”, lo decía más claro que nadie la ministra española de Exteriores, Ana Palacio.

Con esa actitud preparaban su cita en Roma los líderes de los 25 países que conformarán la UE a partir del 1º de mayo. En su capacidad de conciliar intereses, bajo la presidencia del polémico Silvio Berlusconi, reside la esperanza de que Europa tenga o no el año que viene una Constitución que primará sobre todas las legislaciones nacionales. El proyecto, aunque sus detractores prefieren llamarlo borrador, es el resultado de año y medio de trabajo (1.800 horas de sesiones) de una Convención presidida por el presidente Valéry Giscard d'Estaing en la que participaron 105 políticos de esos 25 países con representantes de los Gobiernos, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales. Las decisiones se tomaron por

“consenso”, “que no es lo mismo que unanimidad”, como insistía Giscard cada dos por tres.

Y en efecto, en muchos de los temas más sensibles fueron quedando en minoría (*minorizados* se les denomina en Bruselas) unas veces los pequeños, otras veces Polonia y España, otras Londres. Aunque dolidos, los minorizados se consolaban con la esperanza de que, en definitiva, la última palabra la tendrían después los Gobiernos en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que se realizaría en la capital italiana los días 4 y 5 de octubre del 2003 y en la que ahora sí, la cultura del veto vuelve a estar sobre la mesa. En la CIG habrá que aprobarse todo por unanimidad y no solo de los quince, sino de los 25 por que los 10 candidatos también tienen pleno derecho de voz y voto.

El proyecto de Constitución ya fue calificado de "una buena base para iniciar la CIG" en la cumbre europea de Salónica (Grecia) el pasado 20 de junio del 2002. En el indiscutido haber de ese texto figuran avances impensables hace solo unos meses: crea la figura del ministro europeo de Exteriores y la del presidente estable de la UE, elimina el derecho al veto en asuntos clave como el control de fronteras o la inmigración, incrementa el poder de la Eurocámara para democratizar la vida de la Unión, incorpora la Carta de Derechos Fundamentales, establece Una Cláusula de Asistencia Mutua en caso de ataques terroristas o catástrofes, impulsa el proyecto de una verdadera Europa de la Defensa y abre la puerta a que un millón de europeos exijan iniciativas legislativas.

Reparto del poder

Salvo los euroescépticos, nadie discute esos logros. Y es que la pelea, de nuevo, se ha centrado en el reparto de poder y ha dejado en segundo plano todos esos profundos avances. La ampliación de la UE de 15 a 25 Estados requería ese nuevo reparto de

poder. El 1° de mayo de 2004 habrían de entrar 10 nuevos socios (Lituania, Letonia, Estonia, Hungría, Polonia, la Republica Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre). Suman algo más de 80 millones de habitantes, pero la mitad está en Polonia. Los demás países son pequeños o muy pequeños. Su renta media solo ronda el 39% de la actual UE. El PIB de la Unión apenas se incrementará en un 7%. Su entrada en el euro se presume muy lejana y ardua. Si se mantenían las reglas actuales para tomar decisiones, cualquiera de ellos, a veces en solitario y otras en coalición, podía plantar cara y bloquear iniciativas de los grandes. Por ejemplo, a la hora de repartir unas arcas comunitarias siempre surtidas por los ricos antiguos socios del club. Si la cultura del veto ya ha hecho difícilmente gestionable y manejable una UE con 15 miembros, con 25 se presentaba imposible.

Por tanto, había que pactar unas nuevas reglas de juego antes de que los nuevos entraran en la sociedad. Los líderes de los Quince lo intentaron por vez primera en la tormentosa cumbre de Niza (Francia) en diciembre de 2000. Los grandes impusieron su ley de tal forma que su peso, sus votos, en el Consejo de la Unión se acrecentara ampliamente con respecto a los pequeños y, por tanto, a la mayoría de los que estaban a punto de entrar. Alemania, el más grande, pasó de tener 10 votos a 29, pero Luxemburgo, el más pequeño, pasó solo de dos a cuatro, como Letonia, Estonia, Chipre o Eslovenia. Como consolución, y pese a que los grandes querían una Comisión más reducida, los pequeños recibieron la seguridad de que seguiría habiendo un comisario por país. España, y de paso Polonia por tener una población similar, fue de rebote la más favorecida porque con 27 votos en el Consejo (antes ocho) mantuvo la misma distancia con respecto a los cuatro grandes (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido). Eso sí, tuvo que perder 14 de los 64 escaños que tenía en la Eurocámara.

Se cerró así en falso ese primer intento. Porque quedaron muchas heridas, abiertas. Y

no solo el resquemor de los pequeños.

En Niza, el duelo más brutal lo protagonizaron Francia y Alemania. El canciller alemán, Gerhard Schröder, exigió, por primera vez en una Unión basada en la igualdad de poder entre París y Berlín, que la unificada Alemania (80 millones de habitantes) tuviera más votos que Francia (59 millones). Para abortar el intento; el presidente francés, Jacques Chirac, incluso aludió en público en dos ocasiones a la II Guerra Mundial.

Aquel mal arreglo, criticado también en su día por la Comisión y el parlamento Europeo, ha saltado ahora por los aires en la Convención incluso antes de que el pasado febrero del 2003 entrara en vigor el Tratado de Niza. Reconciliados ya el pasado otoño, el indispensable eje Berlín-París veía en esa asamblea la ocasión para dar un gran impulso a la construcción europea, pero también para restañar sus heridas y afianzar aún más su poder frente a todos los demás cuando más va a complicarse la gestión diaria de una UE que acabaría teniendo 25 Estados, y quizá hasta 30.

Según el proyecto constitucional, la nueva Unión de Estados y Ciudadanos tomara las decisiones por una doble mayoría: de Estados y de votos, pero estos serán repartidos de forma directamente proporcional a la población.

Por primera vez, Alemania se destaca en solitario de Francia, que lo acepta con un sorprendente mutismo, y de todos los demás. De paso, se ensancha enormemente el acordeón: "en una simple extrapolación, Alemania tendría 170 votos (el 17% de la población de una UE con 27 Estados, porque en 2007 entrarán también Bulgaria y Rumania), y Luxemburgo y Malta, 1 con sus escasos 430.000 y 380.000 habitantes, respectivamente. España se quedaría con 82, muy alejada ya de los grandes y, por tanto, con muchas menos opciones de bloquear iniciativas de ellos. El peso del dúo, París-Berlín es así mucho mayor que si los dos tuvieran los mismos votos y, por tanto, sus

pactos de pareja tendrán muchas más posibilidades de éxito.

Eje franco-alemán

"Es la nueva Europa", se limita a responder Giscard cuando se le pregunta como nació esa propuesta y por que los franceses como él aceptan ahora esa ventaja para Alemania. "Es lo más sencillo y lo más democrático", decía en la Convención Joschka Fischer, ministro alemán de Exteriores y representante de su Gobierno en esa asamblea. El proyecto constitucional además suprimía el consuelo, del comisario por país para los pequeños: sólo habrá 15 con cartera y derecho a voto. Y ya no habrá presidencias semestrales por riguroso turno, sino que los líderes elegirán a un presidente estable con un mandato de dos años y medio, prorrogables una vez.

España y Polonia, por su obvia pérdida de peso, y los pequeños y los candidatos, por verse cada vez más relegados, se han levantado en armas. El presidente español, José María Aznar, lidera a los descontentos. El resultado de la Convención, ha dicho, es "inesperado, no deseable". "Tengo graves dificultades para explicarlo con coherencia. Lo digo sinceramente". El presidente polaco, Alexander Kwasniewski, recuerda que su país, como los demás candidatos, "esta ligado a Niza" porque bajo las condiciones de ese tratado se han celebrado los referendos nacionales en los que se ratificó el tratado de adhesión. "No permitiremos que nuestro país no tenga su propio comisario", se escucha a los políticos de todos los colores desde Taillin (Estonia) hasta La Valeta (Malta).

La batalla es muy desigual, pero los equipos ya están formados. Los seis fundadores de la UE (Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo) forman un bloque homogéneo que ha ido de la mano en todo el proceso. Son solo seis, pero representan la mitad de la población europea y más del 70% de su PIB. En frente, entre los 19, la situación es muy variada, y sus pactos, endeblen. El británico Tony Blair, que apoyó

tácticamente a España para que le ayudara frente a los europeístas federalistas, cuenta con el compromiso franco-alemán de respetar sus líneas rojas, como el mantenimiento del veto en fiscalidad, exteriores y defensa. Los pequeños, con pocas excepciones, aceptarían el proyecto si se les concede el principio de un comisario por país, pero los intereses o el europeísmo de Lituania, Chipre o Finlandia son incomparables, cuando no incompatibles. La alianza de España y Polonia aparece como la más sólida, pero son conscientes de que, en breve, como ha declarado Kwasniewski, se enfrentarán por el reparto de los fondos comunitarios.

Todas estas fisuras son sólo muestras de las zanjas que empiezan a abrirse en la Unión y que en estos mismos meses aparecen en otros terrenos de juego. Los prolegómenos de la guerra de Irak originaron la más grave crisis interna en la UE, pero se esta repitiendo en la posguerra, aunque con menos virulencia, marcando una obvia línea divisoria entre el grupo europeísta encabezado por el eje franco-alemán y el proestadounidense trío Londres-Madrid-Roma, reforzado por la mayoría de los nuevos miembros.

Estancamiento económico

De otro lado, en pleno estancamiento de la economía europea y con la factura de la ampliación en marcha, los cuatro grandes estaban poniendo más que en duda la validez del sagrado Pacto de Estabilidad ante el escándalo, otra vez, de España especialmente. "Estabilidad si, pero también crecimiento y puestos de trabajo para los ciudadanos", había reclamado el primer ministro francés, Jean-Pierre Raffarin, tras reconocer que Paris encabeza ya la lista de los países con más déficit (4% durante el 2003) de la eurozona y que incumplirá el pacto al menos durante tres años consecutivos. "La seriedad política pasa por cumplir los compromisos políticos

adquiridos", ha dicho Aznar sólo después de que Schröder le espetara que "es bonito" lucir buenos resultados económicos cuando el 1% del PIB español se debe a unos fondos europeos que en buena parte pone Alemania. Sin duda, un aviso para Madrid, como también se ha lanzado desde Berlín a Polonia por oponerse al proyecto constitucional.

Es precisamente el próximo reparto de los fondos europeos (de los que solo España se lleva unos 8.000 millones al año) el que también está suponiendo ya un enfrentamiento entre los socios actuales, que se aprestan a pactar unas nuevas reglas antes de que lleguen los otros diez, que se llevarían casi todo el pastel si se aplican directamente las actuales normas. Y hay propuestas sobre la mesa del presidente de la Comisión, Romano Prodi, redactadas por sus propios asesores, para poner fin a las ayudas que reciben los actuales miembros de la Unión y además desmantelar la Política Agrícola Común (PAC), que se lleva más del 40% del presupuesto comunitario. Los grandes y los contribuyentes netos, como Holanda y Suecia, ya han dejado claro que para 25 habrá el mismo dinero que hay ahora para 15, o sea, que perderán mucho los ahora beneficiados, mientras los aspirantes recibirán bastante menos que lo que soñaron.

El proyecto de crear una verdadera Europa de la Defensa es otro frente de difícil solución conjunta en esta fase, que aún se complicaría más con el previsto ingreso de los Balcanes, y sobre todo de Turquía, el gran país musulmán que acabaría convirtiéndose en el más poblado de la Unión con más peso en el Consejo o en la Eurocámara. Algunos socios actuales, como el Reino Unido, se resisten al empeño franco-alemán de que Europa tenga una defensa autónoma e independiente de la OTAN, aunque Londres, sin cuya participación será una quimera, ha dado señales de aproximación a Berlín y París hace solo unas semanas. Y lo hizo en la misma reunión de Alemania en la que los tres líderes dijeron que "sería peligroso" introducir cambios

significativos en el proyecto constitucional. Pero otros, como algunos de los que se incorporan o los llamados neutrales, o no quieren participar o no tienen medidas ni capacidades para hacerlo.

Ante estas perspectivas, los grandes se aprestan sin mucho ruido a poner en marcha esa Europa de varias velocidades, de núcleos o círculos que ya aventuraron a finales de la década pasada primero el francés Chirac y después el alemán Fischer. De entrada, el propio proyecto constitucional, a propuesta franco-alemana, ha rebajado las condiciones para facilitar que, en aquellas áreas que lo deseen, los países que quieran avanzar más rápido e ir más lejos puedan formar las llamadas "cooperaciones reforzadas" o "reestructuradas", como las define el proyecto. Es decir, grupos de países que acuerdan políticas de más estrecha colaboración al margen de los demás.

Defensa europea

El ejemplo de la defensa, el que más afecta a la soberanía de los países, es el primero que ya se desarrolla en el proyecto de Constitución, que prevé la creación de un núcleo de países "con capacidades militares" que estén unidos incluso por una cláusula de defensa mutua, aunque probablemente este detalle caiga por exigencia británica a favor del protagonismo de la OTAN. El núcleo duro del que en los noventa hablaban franceses y alemanes ya está formado de facto. Sólo así se interpreta que los Gobiernos de París y Berlín celebren periódicos consejos de ministros conjuntos y planteen ya la doble nacionalidad entre los dos países.

Así, el caso del euro, una especie de cooperación reforzada en la que no participan el Reino Unido, Suecia y Dinamarca, podrá repetirse en los años venideros con organizaciones policiales comunes, la armonización total de impuestos en amplias regiones, la gestión común de fronteras o el desarrollo conjunto de grandes proyectos de

investigación. Sólo los que quieran o puedan estarán en esos núcleos. Alguno ya se ha aprestado a dejar claras sus intenciones de pisar el freno. Sin ir más lejos, el presidente checo, el conservador Vaclav Klaus, ha dicho que incluso el proyecto constitucional supone ya "cruzar el Rubicón" porque crea un "superestado" en una Europa en la que "no habrá Estados soberanos" y en la que "hasta cuestiones básicas serán decididas en un lejano Gobierno federal con sede en Bruselas".

"Hay que evitar a toda costa que tengamos que avanzar al ritmo del más lento", ha declarado Prodi. La frase puede ser aplicada a lo que se vislumbra en Europa, aunque el presidente de la Comisión se refería a la necesidad de acabar con el uso y abuso de la cultura del veto. "La Convención, lamentablemente, no ha sabido o no ha podido dar respuesta adecuada a las necesidades de la futura Unión", han señalado en un comunicado conjunto Ana Palacio y Wlodzimierz Cimoszewic, los ministros de Exteriores de España y Polonia, respectivamente. Francia y Alemania creen que sí. Al menos para la Unión Europea que desean, que, sea de ese corte o de otro diferente, sólo podrá materializarse sobre el entendimiento de ellos dos.

La cita en Bruselas

Europa selló en Bruselas uno de los más estrepitosos fracasos de su historia, si no el mayor. Empantanados en la lucha por el reparto del poder, los líderes europeos de los 25 (los Quince más los diez candidatos) fueron incapaces de pactar el texto de la primera Constitución europea y se fueron a casa lanzándose entre ellos todo tipo de amenazas. Para los dos principales dirigentes, el alemán Gerhard Schröder y el francés Jacques Chirac, el rotundo fracaso tiene nombres y apellidos: el español José María

Aznar y el polaco Leszek Miller. Ambos lo negaron al asegurar que estaban dispuestos a negociar formulas de compromiso.

"Desgraciadamente, ha habido un desacuerdo total sobre el reparto de votos", dijo al atardecer el compungido primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, quien puso así un lamentable punto final a su estridente presidencia semestral de la Unión. Y el desacuerdo se produjo porque los jefes de Estado y Gobierno, se mostraron impotentes a la hora de acordar una fórmula alternativa al sistema de doble mayoría (50% de Estados y 60% de población) incluido en el proyecto constitucional para tomar decisiones en el Consejo. España y Polonia preferían el sistema de Niza suscrito hace tres años y la cita de los líderes tenía como principal y casi único objetivo encontrar una formula de compromiso para contentar a todos.

Berlusconi contó, tras constatar el fracaso, que el había propuesto tres opciones: continuar con Niza (ya sabía que la rechazaban todos salvo Aznar y Miller) continuar con Niza hasta 2014 para pasar después a la doble mayoría, o aparcar ahora el litigio y fijar una cita antes de 2009 para pactar una formula. Las alternativas eran poco concretas. De hecho, la presidencia de turno, Italia, no llegó a proponer una determinada sobre la mesa que incluyera modificaciones de esos porcentajes, tal como pretendía Aznar, a quien elevar el porcentaje a el 60% de población le hubiera beneficiado.

Berlusconi, por tanto, no sacó esa solución que hace tres días dijo tener "en el bolsillo". Y el tiempo corría. Fueron otros intermediarios, y sobre todo el primer ministro británico, Tony Blair, quien hizo llegar a Aznar una propuesta: seguir con Niza hasta 2014 y pasar ese año a la doble mayoría con la combinación 50%-60%. Al presidente español, como era previsible, no le pareció suficiente. Entretanto, el polaco Miller se atrincheraba en Niza sin dar otra opción. "El problema no es tanto España como Polonia", decía el ministro italiano de Exteriores, Franco Frattini.

La paciencia de los grandes, tras la estéril tarde del viernes consumida en interminables contactos, bilaterales, se agotó a media mañana. Berlusconi, totalmente perdido, como luego a insinuar su propio ministro de Exteriores, convocó a los jefes del club: Schröder, Chirac y Blair. Los dos primeros le comunicaron que su paciencia ya había sido superada. "España y Polonia han aceptado estudiar una alternativa, pero otros lo ven ya muy difícil", dijo Berlusconi.

Penúltima oportunidad: Chirac, que ya había amenazado por la mañana con irse a París, invitó a Aznar y a Miller, por separado, para hacerles entrar en razón. No fue posible. Mediodía y última oportunidad: Berlusconi llama a Aznar. Le dijo que asomaba ya el fracaso. Y Aznar, por fin, le expuso sus opciones: modificar el reparto de votos, pero sobre la tabla de Niza, aparcar el problema a 2009, o estudiar una alternativa concreta con la que España se sintiera "confortable". A media conversación se incorporó Blair, el intermediario que no quería dejar solo a su aliado en la crisis iraquí. Berlusconi les comunicó que Schröder, y sobre todo, Chirac, no estaban dispuestos a ceder. La constatación del fracaso era ya un hecho.

Sin dejar duda alguna sobre la responsabilidad del fracaso, así lo contó después Chirac: "La presidencia italiana y yo mismo hemos tenido entrevistas con el primer ministro Aznar y el primer ministro Miller, y hemos constatado que, ni en una parte ni en otra, había flexibilidad". La otra parte del eje franco-alemán, el canciller Schröder, disparó sobre el mismo objetivo: "Ha habido especialmente dos países que no querían moverse: uno por tradición y el otro por puntos de vista políticos internos". Mientras Aznar respondía que él sí se había movido "con espíritu negociador y constructivo", el polaco Miller, recordó que "Polonia no ha sorprendido a nadie".²⁸

²⁸ EL PAIS y LE MONDE. DEL 1º JULIO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2003

EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA DURANTE LA PRESIDENCIA IRLANDESA

El proyecto constitucional, que comenzó a ser elaborado en marzo de 2002 por la Convención que presidió el francés Valéry Giscard D'Estaing, quedó en el limbo, a la espera de un segundo intento de sacarlo adelante.

El problema lo heredaba ahora la presidencia semestral de Irlanda, precisamente el país que tuvo que celebrar un segundo referéndum tras rechazar en la primera consulta el Tratado de Niza. Su primer ministro, Bertie Ahern, declaró "no hay atmósfera" adecuada para que haya avances a mediano plazo. "No se acabará el problema en los próximos meses", aventuro. Todos los líderes evitaron el alarmismo pese a todo. "No tiene sentido ver lo ocurrido en términos dramáticos", comentó el británico Blair, siempre pacificador en esta guerra después de haber salvado sus líneas rojas. Ya lo había dicho Chirac: "Europa siempre ha avanzado de crisis en crisis". En este caso, sin embargo, el drama era muy superior: Europa había fracasado en su intento de cerrar su primera Constitución apoyada por seis de cada diez europeos y ha constatado, a la primera oportunidad, lo difícil, si no imposible, que resulta gestionar una Unión con 25 Estados. La ampliación se haría en mayo, pero había recibido un golpe bajo de incalculables consecuencias. Asomabase así la Europa de los núcleos, de las vanguardias, de las avanzadillas... la desunión en la Unión.

La ampliación y la Constitución

A pocos días de que se produjera la histórica ampliación de la UE al Este, Europa se encontraba sumida en una crisis de identidad que se concretaba en un desconcierto para definir su futuro a través de un nuevo Tratado constitucional. El panorama se complicaba enormemente, con la Constitución en el alero y el Pacto de Estabilidad en el limbo, la Unión acogería a los diez nuevos socios en mayo, relevaba a todos los miembros de la Eurocámara en junio y a los de la Comisión Europea en noviembre. En paralelo, comenzaría la negociación del nuevo marco financiero plurianual de la Unión. Y para concluir el año, otro paso clave a definir: si Turquía iniciaba o no las negociaciones de adhesión.

Sumidos todavía en la gran frustración del fracaso cosechado en la cumbre del pasado diciembre por no poder sacado adelante la primera Constitución para Europa, se habían registrado ya los primeros movimientos para reactivar su negociación bajo las amenazas franco-alemanas de crear una Europa a dos velocidades si se producía un segundo fracaso. España y Polonia estaban en el ojo del huracán por no haber aceptado el nuevo reparto de poder del proyecto constitucional.

La futura Constitución dominaría todo el año el ambiente político europeo, pero su negociación se mezclaría y cruzaría con otros acontecimientos de relieve. El más inmediato, el día 10 de febrero, sería la presentación de la propuesta de la Comisión Europea sobre el nuevo marco plurianual de la Unión para el período 2007-2013. La doble batalla estaría servida: los ricos, los contribuyentes netos (Alemania, Francia, Holanda, Suecia, Austria y Reino Unido), contra los receptores (España, Grecia, Portugal.) y, en el otro frente, los, actuales beneficiarios entre los Quince frente a los nuevos (sobre todo Polonia), que aportaran el 20% de los 475 millones de habitantes que tendrá la Unión, pero solo el 5% de su PIB. Schröder, para mayor complicación, ya

había reiterado que había "una conexión directa" entre la negociación de la Constitución y el futuro reparto del dinero, en un evidente aviso a España y Polonia.

En paralelo, se estaba produciendo un debate subterráneo sobre que hacer con el Pacto de Estabilidad, cuya aplicación ha quedado "en suspenso" para evitar sanciones a Francia y Alemania, un reto ante el cual la Comisión había optado por acudir al Tribunal de la UE. Sin embargo, el comisario de Asuntos Económicos, Pedro Solbes, había anunciado que en el mes de febrero presentaría un plan para reformar la aplicación del Pacto en un momento decisivo para el ansiado despegue de la economía europea.

En otro terreno, el proceso para el relevo en la Comisión Europea y en la Eurocámara ya estaba en marcha. El primer paso, con tintes de provisionalidad, sería la incorporación el 1º de mayo de diez nuevos comisarios de los países candidatos al Ejecutivo comunitario. Tendrían derecho a voto, pero no cartera, de mayo a noviembre, cuando se formara una nueva Comisión completa. Siete países candidatos ya habían dado los nombres: Polonia (Danuta Hubnee), Lituania (Dalia Grybauskaite), Eslovenia (Janez Pofocnik), Letonia (Sandra Kalniete), Estonia (Siim Kallas), República Checa (Milos Kuzvart) y Malta (Joe Borg).

En primavera, los líderes avanzarían las gestiones y contactos para decidir el puesto más relevante, el de presidente de la Comisión que sustituiría al italiano Romano Prodi. La Eurocámara exigía que para su designación se tuvieran en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (13 de junio), que, según los sondeos, seguiría dominado por los conservadores. Sin embargo, el candidato con más posibilidades era el socialista griego Costas Simitis, primer ministro que no se presentó a las generales de su país el 7 de marzo.

También figuraban los belgas Guy Verhofstadt y Jean-Luc Dehaene, o el

luxemburgués Jean-Claude Juncker, quien seguirá siendo un firme candidato para el futuro.

Tanto en la nueva Comisión como en el Parlamento, España perdería peso debido al Tratado de Niza hoy en vigor. Como los otros cuatro grandes países (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), ya sólo tendrán derecho a tener un comisario, y no dos como venía ocurriendo. Su nombre dependería de quien ganara las elecciones el 14 de marzo. En la Eurocámara tendrían sólo 54 escaños (hoy 64) y solo en esta próxima legislatura (todos se reparten los de Rumania y Bulgaria, que entran en 2007), porque en la posterior serán 50.

El 19 de octubre se cumplirían también los cinco años del mandato del Alto Representante para Política Exterior, Javier Solana. Diversas fuentes coincidían en señalar que, muy probablemente, los líderes europeos le pedirían que prorrogara su mandato, pero existían dudas de si aceptaría o no seguir otros cinco años en el cargo.

Diciembre, sin duda, sería el mes más conflictivo y, a la vez, el que podía suponer el fin de la crisis europea si los líderes pactaban el futuro de la Unión con una Constitución. Ni Aznar ni, probablemente, su colega polaco Leszek Miller (si hubieran habido elecciones en Polonia) estarían ya en el club, un dato que los dirigentes alemanes y franceses interpretaban como la desaparición de duros obstáculos para poder encontrar una salida al espinoso reparto de poder.

Si finalmente había acuerdo, la fiesta no estaría asegurada: también en diciembre los líderes decidirían si abrían o no las negociaciones de adhesión con Turquía. En caso negativo, la crisis entre la UE y Ankara estaba servida y el problema de la división de Chipre, si no se había resuelto antes, quedaría enquistada para muchos años. En caso afirmativo, el futuro ingreso en la Unión del gran país musulmán levantara enormes suspicacias en una buena parte de la ciudadanía europea y, a la larga, cambiara todo el

equilibrio de poder porque Turquía, hoy con 66,3 millones de habitantes, acabará siendo el país más poblado de la UE.

Cambio político en España

Los ataques terroristas del 11-M en Madrid y el vuelco electoral registrado en España conmocionaron a toda Europa y originaron profundos debates que afectaron de lleno al propio proceso de construcción europea. El primer gran ataque del terrorismo de origen islámico contra el continente dio paso a la mayor manifestación de solidaridad entre los atemorizados europeos, pero también puso de relieve las enormes lagunas de la cooperación antiterrorista de los Gobiernos europeos. A su vez, el triunfo socialista en España -en las elecciones del 14-M- cambió el equilibrio del poder en la UE, puso en primera línea el cisma por la guerra de Irak y reabrió la vía hacia la unión política europea, con el desbloqueo del proyecto de Constitución.

“Europa entera se suma a España en su dolor. Estoy aterrado, triste”. Las palabras del presidente de la Comisión, Romano Prodi, reflejaban el sentimiento de los europeos tras los atentados. Desde Italia hasta Estonia, desde Polonia a Portugal, millones de ciudadanos se lanzaron a las calles ese día y el siguiente o participaron en los tres minutos de silencio que el presidente en turno de la UE, el irlandés Bertie Ahern, convocó.

La llegada al poder de los socialistas españoles supuso un gran empujón a una Europa aletargada tras el rotundo fracaso cosechado en diciembre al intentar pactar la Constitución europea, un grave tropiezo que tuvo su origen en el cisma provocado por la guerra de Irak.

Ante el vuelco político ocurrido en España tras los atentados terroristas, el primer ministro de Polonia, Leszek Miller anunció su dimisión, que sería efectiva el 2 de mayo, 24 horas después del ingreso de Polonia a la UE.

“Ha quedado claro que, cuando quiere, Europa se mueve”. El cancillera alemán, Gerhard Schröder, cerró así la cumbre de Bruselas -el 26 de marzo del 2004- que ha puesto punto final al bloqueo del proyecto de Constitución. “Hoy ya podemos acometer ese desafío”, dijo el presidente francés, Jaques Chirac. La reapertura de las negociaciones se establecían para los días 17 y 18 de junio.

La aprobación de la Constitución Europea

El 18 de junio del 2004 fue aprobada, en Bruselas, la Constitución europea por los 25 Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea. Se dejó expedito el camino para la Europa de varias velocidades con el fin de evitar que los países y Gobiernos menos europeístas, como el Reino Unido, puedan frenar los avances en el proyecto de construcción europea. Grupos de países que quieran ir más lejos y progresar más rápido tendrán la puerta abierta para hacerlo en todos los terrenos, con las únicas excepciones de las áreas en las que la UE tienen competencias exclusivas, como la política monetaria, la unión aduanera o la política comercial común.

Es esa Europa a varias velocidades la que el presidente francés, Jaques Chirac, y el canciller alemán, Gerhard Schröder, han augurado reiteradamente como única opción para lograr que, en una Unión Europea ya ampliada a 25 Estados y pronto a 29 o 30, no se produzca una parálisis provocada por el abuso del derecho al veto a la hora de que cada país defienda sus intereses vitales y, por tanto, resulte difícil adoptar decisiones. Blair, que se declaró firme defensor del “Estado-nación”, dijo estar satisfecho de haber frenado las ambiciones más europeístas del eje franco-alemán: “Hemos conseguido todo

lo que prometimos que íbamos a conseguir: veto en fiscalidad, defensa, seguridad social, política exterior...”. A la misma hora, Chirac, que se refirió a la Unión Europea como una “federación de Estados”, reconoció los frenos impuestos por Londres, “pero hemos impuesto al Reino Unido”, añadió, “la norma para que podamos actuar más rápido y más lejos que los que necesitan más tiempo”.

Aludía de esta forma Chirac a la posibilidad abierta de crear esos grupos de países de vanguardia, denominados cooperaciones reforzadas, similares a los que la UE ya ha aplicado en el caso de la moneda única europea (Reino Unido, Suecia y Dinamarca no han adoptado el euro) o del espacio de Schengen para eliminar las fronteras (Reino Unido e Irlanda no participan). El Tratado de Niza aprobado en el 2000 ya abrió la mano para ampliar las posibilidades de crear más cooperaciones reforzadas, pero las sometió a rígidas reglas y las prohibió expresamente en áreas tan sensibles para la soberanía de los Estados como la política exterior, de seguridad y defensa. Las trabas han sido ahora rebajadas y esa prohibición en seguridad y defensa ha sido eliminada.

El artículo I-43 de la Constitución europea señala que podrán crearse cooperaciones reforzadas para “impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración”, y que se pondrán en marcha “como último recurso, en caso de que haya quedado sentado que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no puede alcanzarlos en un plazo razonable la Unión en su conjunto”. El mismo artículo fija tres condiciones: que participen al menos un tercio de los países de la UE (hoy serían nueve Estados), que la opción esté abierta a todos y que lo autorice el Consejo de Ministros de la Unión.

En los terrenos más sensibles, como es el caso de la política exterior, esa autorización deberá decidirse por unanimidad, con derecho a veto. No así en otros muchos terrenos

como las políticas económicas, medio ambiente, seguridad social o cooperación judicial penal.

En este último caso, de vital importancia para España por lo que afecta a la lucha contra el terrorismo, el Reino Unido impuso que se mantuviera el derecho al veto a la hora de que la Unión Europea apruebe leyes para que haya una definición común de los delitos graves y para que se apliquen penas similares en todos los países. La fórmula para sortear esa línea roja de Londres ha sido la siguiente: si en el curso de un año no hay acuerdo sobre una de esas leyes porque algún país se opone, un grupo de países (mínimo un tercio) que decida seguir adelante podrá hacerlo sin problema alguno.

Hay otra cláusula añadida, bautizada como pasarela, para sortear las líneas rojas de Londres en estos terrenos: incluso en aquellos campos en los que la Constitución prevé el derecho al veto, los que participen en una cooperación reforzada podrán decidir unánimemente tomar las decisiones por mayoría cualificada.

En Defensa, el área más delicada, la fórmula es algo diferente y se denomina cooperación estructurada permanente. El artículo I-40, relativo a la política común de defensa, señala explícitamente que “los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto con miras a realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión”.

No se trata en este terreno de sortear a Londres, por la evidente razón de que una Europa de la Defensa es impensable sin la participación del Reino Unido, pero sí de avanzar más rápido que lo que algunos países están dispuestos a hacerlo. Los países que aspiren a estar en esta cooperación estructurada se verán obligados a desarrollar sus capacidades militares para participar en fuerzas multinacionales, sobre todo a requerimientos de Naciones Unidas. También tendrán que comprometerse a participar

en la Agencia Europea de Armamento que se creará para mejorar esas capacidades militares, cooperar en investigaciones de uso militar y participar en programas conjuntos de adquisición de armamentos.

La principal condición que deberán cumplir los países que quieran sumarse a esta cooperación estructurada consiste en que, antes del 2007, deberán contar con unidades de combate listas para desplazarse por sus propios medios de inmediato, en un plazo máximo de entre cinco días y un mes, con la capacidad autónoma de mantenerse en la zona de destino entre 30 y 120 días.²⁹

CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos acordado que la Unión Europea se encuentra actualmente adentrándose en la última fase que reviste una integración económica, que es la integración política. Esta integración política se ha afianzado y lo seguirá haciendo gracias al carácter supranacional de la Unión Europea. El trabajo de integración europea ha sido largo y laborioso, como muestra de ello están los diferentes tratados que los Estados miembros han tenido que signar a través de sus representantes para ir dándole forma y funcionalidad a la Unión Europea a través de su historia. Estos tratados a su vez son la columna vertebral de lo que hemos llamado Derecho Comunitario, el cual ya no es un apéndice del Derecho Internacional, sino una nueva rama del derecho.

Emanadas de éstos tratados, las instituciones europeas son parte fundamental del sistema político europeo, el papel que desempeña cada una de ellas reviste un papel

²⁹ EL PAIS y LE MONDE. DEL 1° DE ENERO AL 29 DE JUNIO DEL 2004

fundamental en la consolidación de la integración europea. Si bien es cierto que la Constitución europea viene a modificar y a democratizar más a dichas instituciones, es de igual forma la culminación de este largo proceso de integración.

Así mismo la Constitución europea viene a simplificar a los tratados que la precedieron, pero también viene a dar una mejor definición de las competencias y del reparto de poder entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

En este sentido podemos afirmar que la Constitución Europea representa la coronación de los esfuerzos para alcanzar la integración política del viejo continente, sin embargo hay países que no están dispuestos o preparados para dar este paso. Esto quedó claro con las posiciones adoptadas por España, Inglaterra y Polonia frente al proyecto de Constitución durante la presidencia italiana. Estos tres países o bien no quieren más integración como es el caso específico de Inglaterra o bien la quieren pero quieren más peso político dentro de la misma Unión, como fue el caso de España y Polonia. Lo cierto es que es difícil actualmente para la Unión Europea dirigir el destino de un cuerpo con 25 cabezas. La solución como quedó demostrada en la presidencia irlandesa consiste en que estas 25 cabezas sincronicen sus relojes políticos a la misma hora, es decir, que los gobiernos de los 25 Estados miembros pongan a la integración europea por encima de sus intereses nacionales y sus pretensiones políticas dentro de la Unión Europea.

La Unión Europea sabe que para seguir avanzando es necesario negociar tal y como lo hizo durante la presidencia italiana, pero también sabe que aún está condicionada a los designios políticos de los gobiernos de los Estados miembros tal y como sucedió con España, quien el cambio de Jefe de Gobierno en este país hizo posible el destrabe de las negociaciones y la aprobación del texto final de la Constitución Europea. Actualmente

esta situación se sigue presentando en otro orden con el no francés y holandés a la ratificación de la Constitución.

En suma podemos concluir diciendo que la Constitución Europea es la síntesis del proceso de integración que vive Europa, pero que aún no se termina de consolidar por el peso tan fuerte que tienen los Estados miembros en la toma de decisiones de dicho proceso.

FUENTES DE CONSULTA

ALDACO LUZARRAGA. Francisco. LA INTEGRACIÓN EUROPEA. ANÁLISIS HISTORICO E INSTITUCIONAL CON TEXTOS Y DOCUMENTOS. España, 2002.

DIEZ-HOCHLEITNER, Javier y MARTINEZ C., Carmen. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. España, 2001.

ETAPAS DE EUROPA. CRONOLOGÍA DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. 1987

GUTIERREZ ESPADA, Cesareo. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. Madrid, 1993.

HEN, Leonard. L'UNION EUROPEENNE. París, 1995.

KAFFAN, Brigid. INTEGRATION AND COOPERATION IN EUROPE. London, 1992.

LINDE PANIAGUA, Enrique. PRINCIPIOS DE DERECHO DE LA UNION EUROPEA. Madrid 2000.

MIROSLAVN. Jovanovic. EUROPEAN ECONOMIC INTEGRATION. LIMITS AND PROSPECTS. London, 1997

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. COMENTARIOS AL PROCESO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA. Granada, 1996.

MORENO JUSTE, Antonio y PALOMARES LERMA, Gustavo. TEXTOS BÁSICOS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. España 1999

OLESTI RAYO, Andreu. LAS INCERTIDUMBRES DE LA UNIÓN EUROPEA DESPUÉS DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM. Barcelona, 2000.

PESCATORE, Pierre. DERECHO DE LA INTEGRACIÓN: NUEVO FENÓMENO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Argentina, 1993.

PLENDER, Richard. INTRODUCCIÓN AL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. Madrid 1985.

RODRÍGUEZ, Ángel. INTEGRACIÓN EUROPEA Y DERECHOS FUNDAMENTALES. Madrid, 2001

ROZO, Carlos. LA INTEGRACIÓN EUROPEA. DEL ACTA UNICA AL TRATADO
DE MAASTRICHT. México, 1993.

FUENTES HEMEROGRAFICAS

EL PAIS

LE MONDE

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

www.europa.eu

www.ue.eu.int.



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE
CONSTITUCIÓN EUROPEA
(DURANTE LA PRESIDENCIA ITALIANA Y LA
PRESIDENCIA IRLANDESA)

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

SALINAS MONTENEGRO JOSE ISRAEL.

MATRÍCULA: 99329105

ASESOR (A):
**DR. PEDRO FERNANDO
CASTRO MARTÍNEZ**

LECTOR (A):
**DR. AQUILES
CHIHU AMPARAN**

Iztapalapa, Ciudad de México, Septiembre, 2006