

## EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO. SU ALCANCE Y EFECTOS

Teresa Dolores SILVA

“...La Unión Europea es al mismo tiempo una unión de pueblos y una unión de Estados. ¡Es la clave de su originalidad y de su ambigüedad! Si se siente como una unión de Estados, los derechos de los Estados deben ser iguales. Si se percibe como una unión de pueblos, son los derechos de los ciudadanos los que deben ser iguales: derechos a una representación igual y a un acceso equivalente a las diferentes funciones de la Unión”.

Valery GISCARD D'ESTAING<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción. II. El proceso de ratificación del Tratado Constitucional. 1. Alternativas que se presentan en el supuesto caso de que el Tratado Constitucional no sea ratificado por unanimidad. 2. Solución planteada por el Consejo Europeo. III. El papel que cumple el Tratado Constitucional en el proceso de integración de la UE. 1. Instituciones, ampliación y constitución: evolución histórica. IV. El Tratado Constitucional. ¿Un tratado, una Constitución o una nueva figura jurídica? V. ¿Ante el supuesto de que no se obtenga la unanimidad en el proceso de ratificación del Tratado Constitucional, podemos considerarlo una ruptura del proceso de constitucionalización de la UE? 1. El carácter intergubernamental de la toma de decisiones en el ámbito de la UE y el referéndum. 2. Demos Europeo. 3. Acquis Communautaire. VI. Conclusión.

<sup>1</sup> GISCARD D'ESTAING, Valery, “La convención sobre el futuro de Europa, en su ecuador”, artículo publicado en *El País*, 14 de enero de 2003.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es realizar un análisis de las posibles consecuencias que pudiera traer aparejado el hecho de que el “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”<sup>2</sup> (Tratado Constitucional), no fuera ratificado por unanimidad por los Estados miembros de la Unión Europea (UE).

A partir de lo cual, trataremos de analizar si este hecho se puede interpretar como una ruptura parcial o total del proceso de constitucionalización de la UE o como una crisis que luego del periodo de reflexión política instaurado por los representantes de los Estados miembros, seguirá su curso. A fin de poder resolver estos interrogantes, los siguientes temas serán analizados:

- i) El procedimiento de ratificación del Tratado Constitucional.
- ii) El papel que cumple el Tratado Constitucional en el proceso de integración de la UE. Donde partiremos de la base de que el proceso de constitucionalización es un paso necesario del proceso de integración.
- iii) El Tratado Constitucional, ¿es un tratado, una Constitución o una nueva figura?
- iv) Conceptualización de la posible “ruptura” y sus diferentes variantes. Dentro de este aspecto, haremos especial hincapié en el carácter intergubernamental que tiene la toma de decisiones en el ámbito de la UE. Asimismo, nos referiremos a los términos “*demos*” europeo y “*acquis communautaire*”.

## II. EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

El 18 de junio de 2004, los 25 jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la Unión Europea, reunidos en asamblea, adop-

taron en Bruselas la histórica decisión de aprobar el “Tratado por el cual se instituye una Constitución para Europa”, el cual fue suscrito por los representantes de los Estados miembros en la ciudad de Roma el 29 de octubre de 2004. A fin de que dicho documento entre en vigencia en el 2007 deberá ser ratificado por cada país. En algunos de ellos por medio de referéndum, y en otros por medio de sus órganos legislativos. Nos detendremos a analizar cómo se desarrolló el proceso de ratificación en cada país.

*Lituania.* El 11 de noviembre de 2004, Lituania se convirtió en el primer país miembro de la UE en ratificar el Tratado Constitucional. Este país, uno de los últimos en incorporarse a la UE ya que ingresó como miembro a la UE el 1o. de mayo del 2004, realizó el proceso de ratificación constitucional por medio de su parlamento. Este procedimiento fue resuelto con 85 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones.

*Hungría.* El segundo país en ratificar el Tratado Constitucional fue Hungría quien, el 20 de diciembre de 2004 por medio de su parlamento, logró obtener la mayoría de las dos terceras partes necesarias para llevar a cabo dicho procedimiento (304 votos a favor, 9 en contra, 8 abstenciones y 64 miembros ausentes).

*Eslovenia.* Asimismo, el 1o. de febrero de 2005 Eslovenia fue el tercer país en ratificar el Tratado Constitucional, por medio de su parlamento nacional. El resultado fue: 79 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones.

*España.* El 20 de febrero de 2005, España se convirtió en el primer país en llevar a cabo un referéndum para ratificar el Tratado Constitucional. Habiendo concurrido el 42.3% del electorado a votar, el Tratado Constitucional se ratificó con el 76.7% de votos a favor, 17.24% en contra y 6% en blanco.<sup>3</sup> Varias han sido las opiniones resultantes de este acontecimiento. Por un lado, el significativo porcentaje de ausentismo en los comicios, en relación a otras elecciones españolas;<sup>4</sup> y, por otro lado, el alto grado de aceptación del Tratado Constitucional entre los votantes.

<sup>3</sup> Datos disponibles en [www.referendum2005.mir.es](http://www.referendum2005.mir.es).

<sup>4</sup> Estas elecciones registraron el índice más alto de abstenciones en la historia democrática española. En las últimas elecciones llevadas a cabo en 2004, hubo un 45% de abstencionismo electoral.

<sup>2</sup> El 18 de junio de 2004, los 25 jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la Unión Europea, aprobaron el “Tratado por el cual se instituye una Constitución para Europa”, el cual fue suscrito en la ciudad de Roma el 29 de octubre de 2004.

Asimismo, el resultado del referéndum español ha dejado una gran carga para los próximos países que se someterán a referéndum. La experiencia española demostró cuan difícil es la tarea de informar a los ciudadanos sobre el contenido y alcance del Tratado Constitucional, así como motivarlos a participar en el proceso de ratificación. Sobre todo en aquellos países como el Reino Unido, Polonia y República Checa que se encuentran reticentes a la ratificación y entrada en vigencia del texto constitucional.<sup>5</sup> Cabe recordar que con carácter previo a esta consulta popular, el 13 de diciembre de 2004 el Tribunal Constitucional Español, en pleno, se pronunció<sup>6</sup> respecto al requerimiento de su gobierno sobre la existencia o no de contradicción entre la Constitución de dicho país y los artículos I-6,<sup>7</sup> II-111<sup>8</sup> y II-112<sup>9</sup> del Tratado Constitucional. En dicho fallo se estableció lo siguiente:

<sup>5</sup> Recordemos que en el mes de enero de 2005, cuando el Parlamento Europeo apoyó el Tratado Constitucional con 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones, los votos en contra fueron en su mayoría del Reino Unido, República Checa y Polonia.

<sup>6</sup> DTC 1/2004.

<sup>7</sup> El artículo I-6 del Tratado Constitucional dice: "La Constitución y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el derecho de los Estados miembros".

<sup>8</sup> El artículo II-111 del Tratado Constitucional dice "1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las demás Partes de la Constitución. 2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución".

<sup>9</sup> El artículo II-112 del Tratado Constitucional dice: "1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. 2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras Partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas. 3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el derecho de la Unión conceda una protección más extensa. 4. En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamen-

"En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional declara: 1o. Que no existe contradicción entre la Constitución española y el artículo I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. 2o. Que no existe contradicción entre la Constitución española y los artículos II-111 y II-112 de dicho Tratado. 3o. Que el artículo 93 de la Constitución española es suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado referido".<sup>10</sup>

*Italia.* La Cámara de Diputados de Italia aprobó el 25 de enero de 2005 y el 6 de abril el Senado, obteniendo la ratificación necesaria para su entrada en vigencia.<sup>11</sup> El resultado de la votación arrojó una abrumadora diferencia a favor de la ratificación del Tratado Constitucional, lo que puede apreciarse claramente en el resultado de la cámara alta que fue de 217 votos a favor y 16 en contra.

*Grecia.* El martes 19 de abril de 2005, Grecia se convirtió en el sexto país en ratificar el Tratado Constitucional.<sup>12</sup> El proceso de ratificación se llevó a cabo por medio de su parlamento nacional. La votación contó 268 votos a favor y 17 en contra.

*Eslovaquia.* Eslovaquia utilizó similar procedimiento ratificatorio que el de Grecia, el 11 de mayo de 2005. El resultado de la votación fue de 116 votos a favor, 27 en contra y 4 abstenciones.

tales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones. 5. Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos. 6. Se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la presente Carta. 7. Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros".

<sup>10</sup> Con el voto en disidencia de los magistrados Javier Delgado Barrio, Roberto García-Calvo, y Ramón Rodríguez Arribas.

<sup>11</sup> El Tratado entrará en vigencia, una vez que todos los Estados miembros lo ratifiquen, ya sea por medio de referéndum o por sus parlamentos nacionales.

<sup>12</sup> El primero en ratificarlo fue Lituania el 11 de noviembre de 2004; Hungría el 20 de diciembre de 2004; Eslovenia el 1o. de febrero de 2005 que lo realizaron por medio de sus parlamentos nacionales y España el 20 de febrero de 2005, que fue el primer país que ratificó el documento por medio de un referéndum. El 6 de abril de 2005, Italia se convirtió en el quinto país de la UE en ratificar el Tratado Constitucional.

*Austria.* El 11 de mayo de 2005, la cámara baja del parlamento austriaco ratificó casi por unanimidad el Tratado Constitucional, con un único voto de en contra y el 25 de mayo de 2005 también lo hizo la cámara alta, aprobando de esta manera la ratificación del Tratado Constitucional.

*Alemania.* El 12 de mayo de 2005 la cámara baja del parlamento alemán (*Bundestag*) respaldó la ratificación del Tratado Constitucional, con 569 a favor, 23 en contra y dos abstenciones. Luego de lo cual, el 27 de mayo de 2005 la cámara alta alemana (*Bundesrat*), completó satisfactoriamente el proceso ratificatorio.

*Letonia.* El 2 de junio de 2005 Letonia se convirtió en el décimo país en ratificar el Tratado Constitucional por medio de su parlamento nacional. La votación contó con 71 votos a favor, cinco en contra y seis abstenciones.

*Francia y Holanda.* En Francia el 29 de mayo de 2005 y en Holanda el 1o. de junio de 2005, se llevaron a cabo los respectivos referéndum sobre la aceptación o no del Tratado Constitucional. En ambos países la consulta popular arrojó resultados desfavorables, que han llevado a una crisis dentro del ámbito de la Unión Europea. La crisis planteada no sólo se refiere al proceso de constitucionalización, sino también a problemas políticos internos de algunos de los países miembros.<sup>13</sup>

*Chipre.* El 30 de junio de 2005, Chipre ratificó el Tratado Constitucional, por medio de su parlamento nacional. La votación contó con 30 votos a favor, 19 en contra y una abstención.

*Malta.* El 6 de julio de 2005, el parlamento maltés ratificó el Tratado Constitucional por unanimidad.

*Luxemburgo.* El 10 de julio de 2005 Luxemburgo ratificó el Tratado Constitucional por medio de referéndum,<sup>14</sup> convirtiéndose en el

<sup>13</sup> Como es el caso de Francia en que el resultado del referéndum ha sido interpretado como una manifestación popular a las políticas de Estado, que llevó a la renuncia de su primer ministro luego de que diera a conocer el resultado del plebiscito. Entre otras noticias periodísticas al respecto, ver: [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr//hi/spanish/international/newsid\\_4439000/4439979.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr//hi/spanish/international/newsid_4439000/4439979.stm) o [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4595000/4595517.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4595000/4595517.stm).

<sup>14</sup> Cabe mencionar que es el cuarto país que se sometió a un referéndum para ratificar el Tratado Constitucional. De los cuales, dos arrojaron resultados positivos (España y Luxemburgo) y dos con resultados negativos (Francia y Holanda). De aquellos países que ratificaron el Tratado Constitucional por medio de sus parlamentos nacionales, todos ratificaron el documento constitucional.

país 13 que aprueba el texto constitucional europeo. El resultado de la consulta popular arrojó 56.52% de votos a favor y 43.48% en contra.

*Bélgica.* El 8 de febrero de 2006 Bélgica se convirtió en el decimocuarto país de la UE en ratificar el Tratado Constitucional. La votación arrojó 81 votos a favor, 29 en contra y una abstención. Luego de lo cual, el gobierno federal debe realizar la promulgación oficial de dicha ratificación parlamentaria.

*Estonia.* El 9 de mayo de 2006 Estonia se convirtió en el decimoquinto país en ratificar el Tratado Constitucional.

Luego de varios meses de silencio a partir de los resultados desfavorables del referéndum constitucional en Francia y Holanda,<sup>15</sup> ha resurgido en el ámbito de la Unión Europea, la polémica y el diálogo político sobre el Tratado Constitucional. Al respecto, mencionaremos a continuación, algunas de las opiniones de los representantes políticos de los Estados miembros.

La canciller federal<sup>16</sup> de Alemania, Ángela Merkel, se manifestó partidaria de adjuntar al Tratado Constitucional, una declaración sobre la dimensión social de Europa. Ello, con la finalidad de conformar al electorado francés y holandés en sus reclamos y a su vez, resucitar el documento original. Asimismo, consideró que la presidencia alemana de la UE<sup>17</sup> que tendrá lugar la primera mitad del año 2007 cumplirá un papel fundamental en reavivar el proceso de ratificación del Tratado Constitucional.<sup>18</sup>

El primer ministro de Portugal manifestó que: "...El proyecto de Tratado Constitucional fue firmado por los 25 Estados miembros y no sería correcto olvidarlo".<sup>19</sup> De esta manera, estableció su com-

<sup>15</sup> En Francia el 29 de mayo de 2005 y en Holanda el 1o. de junio de 2005, se llevaron a cabo los respectivos referéndum sobre la aceptación o no del Tratado Constitucional. En ambos países la consulta popular arrojó resultados desfavorables.

<sup>16</sup> Denominación que se utiliza en Alemania, para referirse al jefe de gobierno.

<sup>17</sup> La presidencia de la UE será ejercida por Austria durante el primer semestre de 2006, Finlandia en la segunda mitad de 2006, Alemania durante los primeros seis meses de 2007 y Portugal en los últimos seis meses de 2007.

<sup>18</sup> Traducción libre del inglés del artículo publicado en: [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com), del día 19 de diciembre de 2005, titulado "Merkel to present plan to save EU constitution".

<sup>19</sup> Traducción libre del inglés del artículo publicado en: [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com), del día 21 de diciembre de 2005, titulado "Portugal backs bid to put EU constitution back on track".

promiso de llevar adelante el diálogo político para lograr la ratificación del Tratado Constitucional de todos los Estados miembros, durante la presidencia portuguesa de la Unión Europea que se llevará a cabo durante la segunda mitad de 2007.

El jefe de gobierno de Austria, Wolfgang Schussel, se expresó a favor de reavivar la discusión sobre el Tratado Constitucional y manifestó: “[L]a nueva Constitución será mejor que el conglomerado de fragmentos de varios textos que tenemos en la actualidad”.<sup>20</sup>

El presidente francés, Jacques Chirac, manifestó su intención de impulsar la ratificación parcial del Tratado Constitucional durante la presidencia austriaca de la UE. De esta manera, lograr entre los Estados miembros: “[C]ooperación en asuntos de seguridad interna, justicia, relaciones exteriores y una mejor participación de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones...”.<sup>21</sup> Al respecto cabe mencionar que el gobierno austriaco se pronunció en contra de la propuesta francesa, ya que ello desequilibraría el proceso de constitucionalización de la UE, al hacer efectivas partes del Tratado Constitucional y dejar a la deriva otras.<sup>22</sup>

### 1. Alternativas que se presentan en el supuesto caso de que el Tratado Constitucional no sea ratificado por unanimidad

La posibilidad de que la unanimidad no pueda conseguirse, nos hace pensar que la etapa de ratificación podría presentar mayores complicaciones que las previstas hasta el momento.<sup>23</sup> Diferentes soluciones se plantean ante esta hipótesis:

- La realización de un segundo referéndum en el o los países que no lograron la ratificación por medio de sus procedimien-

<sup>20</sup> Traducción libre del inglés del artículo publicado en: [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com), del día 9 de enero de 2006, titulado “Austrian presidency to revive EU constitution debate”.

<sup>21</sup> Traducción libre del inglés del artículo publicado en: [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com), del día 11 de enero de 2006, titulado “France and Germany at odds over constitution”.

<sup>22</sup> Traducción libre del inglés del artículo publicado en: [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com), del día 11 de enero de 2006, titulado “France and Germany at odds over constitution”.

<sup>23</sup> Con relación a este tema ver entre otros, Jo SHAW, “What happens if the constitutional Treaty is not ratified?”, publicado en el reporte correspondiente al mes de septiembre de 2004, del grupo de estudio *European Policy Brief* de *The Federal Trust. For education and research*.

tos nacionales. Como ha sucedido en Dinamarca con la ratificación del Tratado de Maastrich de 1992 y en Irlanda con el Tratado de Niza de 2002.<sup>24</sup> En ambos casos se volvió a realizar un referéndum arrojando resultados favorables. Esta alternativa puede ser negada por aquellos Estados miembros reticentes de que el Tratado Constitucional sea ratificado y entre en vigencia. Tal es el caso del Reino Unido, República Checa y Polonia, quienes pueden utilizar el resultado negativo del referéndum, como un mecanismo de presión respecto al resto de los Estados miembros.

- Se deje de lado el Tratado Constitucional y los tratados actuales mantengan su vigencia, cuya determinación debería tomarse en el ámbito de una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG).
- Se vuelva a designar una CIG, a fin de presentar modificaciones al texto constitucional para que contemple los deseos y expectativas de los pueblos de los Estados miembros que no lo ratificaron.
- Los Estados miembros que no obtuvieron la ratificación, voluntariamente se alejen de la UE y el Tratado Constitucional entre en vigencia entre los países que lo ratificaron. Algo semejante ocurrió cuando el 22 de enero de 1972, se firmó el Tratado de Adhesión de Noruega, para ingresar a la UE, el cual luego fue rechazado por los ciudadanos noruegos por medio de un referéndum el 26 de septiembre de 1972.
- Los Estados miembros que ratificaron el Tratado Constitucional se pongan de acuerdo para que éste entre en vigencia sólo para los Estados miembros que lo ratificaron y no para aque-

<sup>24</sup> Ver el trabajo titulado: “EU referenda and Communicating the Nice Treaty in Ireland”, que fuera presentado en la “Ministerial Conference on Communicating Europe”, Druids Glen, Wicklow, el 7 y 8 de abril de 2004, por Brigid Laffan, profesora en Políticas Europeas de University College Dublin, del programa Jean Monnet. En dicho trabajo, B. Laffan manifiesta que en junio del año 2001, el resultado del referéndum que se desarrolló en Irlanda por la firma del Tratado de Niza, sin que hubiese una campaña informativa por parte del gobierno, se manifestó en contra de su ratificación. Luego de lo cual y tras una campaña promovida por una sociedad civil llamada “The Irish Alliance for Europa”, se llamó a un segundo referéndum, que tuvo resultados positivos para la ratificación del Tratado por parte de este país.

llos que no lograron la ratificación, permaneciendo ambos grupos de países como miembros de la Unión Europea. En este caso, se estaría modificando el texto constitucional sin que se llevara a cabo una CIG<sup>25</sup> (procedimiento utilizado hasta el momento) y dejando los avances obtenidos por la Convención sobre el Futuro de Europa.<sup>26</sup>

- Se aplique la declaración núm. 30 anexa al Tratado Constitucional que dice: "Si transcurridos dos años desde la firma del Tratado que instituye una Constitución para Europa, cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hubieran ratificado y si uno o más Estados miembros hubieran tenido dificultades en proceder con la ratificación, el asunto será enviado al Consejo Europeo". En este caso, el texto del Tratado Constitucional sólo se refiere al hecho de que "el asunto será enviado al Consejo Europeo, pero se presenta el problema que no está estipulado cuáles competencias y funciones tendrá esta institución para afrontar este asunto."<sup>27</sup>

## 2. Solución planteada por el Consejo Europeo

Durante la Cumbre de jefes de Estado y de gobierno que representan a los Estados miembros de la UE, que se llevó a cabo en Bruselas durante los días 16 y 17 de junio de 2005, éstos acordaron extender el plazo para ratificar el Tratado Constitucional hasta mediados del año 2007 y otorgarle libertad a cada país para suspender o continuar

<sup>25</sup> Por medio de las Conferencias intergubernamentales los Estados miembros de la UE negocian o enmiendan un tratado de la UE.

<sup>26</sup> En diciembre de 2001, el Consejo Europeo, se reunió en la ciudad belga de Laeken, con el mandato expreso de preparar la Conferencia Intergubernamental (CIG). Se resolvió la creación de la "Convención sobre el Futuro de la Unión Europea", presidida por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, que empezó sus trabajos el 28 de febrero de 2002. Su misión fue examinar las cuestiones esenciales que planteaba el futuro desarrollo de la UE y culminó con la decisión de sancionar la "Constitución Europea", como marco jurídico de la UE y sintetizar en un solo texto los tratados existentes.

<sup>27</sup> PHINEMORE, David, "The Treaty establishing a Constitution for Europe: An overview", publicado por "The Royal Institute of International Affairs, European Programme", en junio de 2004, p. 19.

con el proceso de ratificación programado hasta la fecha. Esta solución planteada tiene como objeto crear un ámbito de reflexión en los países que aún no han ratificado el Tratado Constitucional, y también para Francia y Holanda que deberán plantearse la posibilidad de realizar un segundo referéndum.

## III. EL PAPEL QUE CUMPLE EL TRATADO CONSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UE

En primer lugar trataremos de determinar el papel que cumple el Tratado Constitucional en el proceso de integración de la UE, como uno de los elementos centrales de análisis de una posible ruptura del proceso de constitucionalización de la UE en caso que no se logre obtener la unanimidad de los Estados miembros en la ratificación del texto constitucional.

La Unión Europea (UE) nació como una organización internacional, a partir de la *unión entre los pueblos de Europa*, instrumentada por medio de tratados internacionales celebrados entre los Estados miembros.<sup>28</sup> Estos Estados soberanos y democráticos, voluntariamente delegaron el ejercicio parcial de sus derechos soberanos, pero no sus soberanías en sí mismas.<sup>29</sup> La finalidad de ello ha sido establecer un ordenamiento supranacional, por el cual, los Estados miembros limitaron sus soberanías a un campo determinado, creando un cuerpo normativo que obliga tanto a las naciones como a la UE,<sup>30</sup> otorgándole de esta manera cierta peculiaridad al sistema. Los Estados ceden parte de sus derechos soberanos a instituciones independientes que representan a la vez los intereses comunitarios, los nacionales y de los ciudadanos. Asimismo, por medio de la representación que los Esta-

<sup>28</sup> MANCINI, G. F., "Democracy and Constitutionalism in the European Union", Oxford, Portland, Oregon, 2000, p. 1.

<sup>29</sup> SADURSKI, Wojciech, "Constitutionalization of the EU and the sovereignty concerns of the new accession states: The role of the Charter of Rights", EU1 working papers law No. 2003/11, Department of Law, European University Institute, Florencia, p. 18.

<sup>30</sup> WITTE, Bruno de, "The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union" en el libro *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, 2003.

dos miembros tienen en las diferentes instituciones de la UE, ejercen el debido control de las cesiones de soberanía realizadas.

La tendencia de la UE a ampliarse, es un proceso estructural. Es la consecuencia necesaria del proceso de integración instaurado desde la firma del Tratado de Maastricht de 1992, como búsqueda de la perfección de la UE.<sup>31</sup> Tanto el Tratado de la Unión Europea y el Tratado que estableció la Comunidad Europea hicieron referencia expresa en sus preámbulos, del proceso de ampliación de la UE. De esta manera, se dio origen a una comunidad con una duración ilimitada, compuesta por sus propias instituciones.

Asimismo, la evolución de la integración europea se caracteriza por la interacción entre varios procesos. Por un lado la creación y mejoras en sus instituciones y por otro lado las ampliaciones. Como producto de estos procesos, surgió la necesidad de crear una Constitución con la finalidad de otorgarle personería jurídica a la UE<sup>32</sup> y organizar los instrumentos legales existentes, a fin de fortalecer la estructura legal europea ante el proceso de ampliación de la UE.

Es de destacar que el proceso de ampliación y el de constitucionalización, representan el punto estratégico básico para el futuro de la UE. Estos procesos no siempre se han ido desarrollando en forma conjunta, ni son necesarios uno para la existencia del otro. El proceso constitucional es un proceso dinámico que constantemente invita a realizar cambios, a dar opiniones e intercambio de roles normativos, que tiene una finalidad orientada y abierta. En dicho proceso, las decisiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea,<sup>33</sup>

<sup>31</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, "El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, Madrid, 1996.

<sup>32</sup> Como surge del informe CONV 305/02 del presidente del Grupo III "Personería Jurídica" de la Convención Europea, de fecha 1/10/02, p. 6: "La atribución explícita de una personalidad jurídica de la Unión refuerza su notoriedad en el mundo. De esta manera, se convierte en sujeto de derecho internacional, junto a los Estados miembros y sin perjudicar el propio carácter de sujetos de derecho internacional de éstos. Con ello la Unión podrá servirse del conjunto de medios de acción internacional y asumir su propia responsabilidad internacional. La atribución explícita de la personalidad jurídica única de la Unión no conlleva en sí ninguna modificación del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ni sobre el reparto de competencias entre la Unión y las Comunidades actuales".

han ido creando antecedentes que dejaron asentada la naturaleza constitucional de los tratados constitutivos de la UE. Mientras que la ampliación es un proceso condicionado,<sup>34</sup> donde las reglas de adhesión son congeladas en un momento particular de la historia, en el cual significa "entrar o salir" de la UE.<sup>35</sup>

Pero estos sucesos no son coincidencias, ya que podemos considerar que la ampliación de la UE ha sido una de las razones de mayor influencia, para que se produzca la constitucionalización de la UE. Como manifestó Bruno de Witte: "la ampliación fue la que armó la agenda constitucional de la Unión Europea".<sup>36</sup>

El paralelismo entre la constitucionalización de los derechos y la ampliación, le otorgó la posibilidad a la UE de ser lo que es, brindándole la oportunidad de incrementar su importancia y aumentar su legitimación. Los verdaderos ideales constitucionales que facilitaron el proceso de ampliación, han sido cruciales para la estructura de la UE, creando una identidad y valores comunes. Como ejemplo de estos valores e ideales comunes, podemos hacer referencia al discurso de la presidencia irlandesa de la UE del 10 de mayo de 2004, que fue el día oficial de la integración a la UE de los 10 nuevos miembros (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). Del texto de dicho discurso destacamos:

<sup>33</sup> Entre otros, ver sentencia de julio de 1964 en los autos *Costa vs. ENEL*, declarando la supremacía del derecho comunitario y sentencia de abril de 1986 en los autos "Los Verdes" C294/83 y Dictamen 1/91 del 14 de diciembre de 1991 sobre "Espacio Económico Europeo", que dejaron centrada la naturaleza constitucional de los Tratados constitutivos de la UE.

<sup>34</sup> En 1993 los jefes de gobierno de los Estados miembros reunidos en Copenhague, determinaron los requisitos básicos que deberían cumplir aquellos países que desearan ingresar a la UE. Éstos son: 1) Instituciones estables que garanticen el sistema democrático. 2) Estado de Derecho, respeto y protección de los derechos humanos y las minorías. 3) Economías de mercado en funcionamiento. 4) Capacidad para hacer frente a las fuerzas del mercado y a las presiones de la competencia dentro de la UE. 5) Capacidad para hacer frente a las obligaciones que lleva consigo la condición de miembro de la UE.

<sup>35</sup> SADURSKI, Wojciech, "Constitutionalization of the EU and the sovereignty concerns of the new accession states: The role of the Charter of Rights", EU1 working papers law No. 2003/11, Department of Law, European University Institute, Florencia, p. 1.

<sup>36</sup> WITTE, Bruno de, "The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union", en el libro *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, 2003, pp. 209-228.

“...El día en que demos la bienvenida a nuestra Unión Europea a diez nuevos miembros...no debemos olvidar nunca que: De la guerra hemos creado paz. Del odio hemos creado respeto. Estos valiosos logros no se consiguieron sin esfuerzo. Europa ha sufrido terriblemente de la tiranía y la guerra. Pero la destrucción, la división y el dolor han inspirado la búsqueda de una fórmula mejor. Y esta fórmula ha conducido a la creación de la Unión Europea. Nuestra Unión Europea es verdaderamente única. No puede compararse con nada de lo que la haya precedido. Nuestros Estados-nación son democracias fuertes. Nos hemos unido libremente. Actuamos unos con otros en cooperación y solidaridad. La ampliación de hoy es el mejor testimonio del éxito que representa la Unión Europea”.<sup>37</sup>

### 1. Instituciones, ampliación y Constitución: evolución histórica

A fin de constatar la hipótesis planteada respecto al papel fundamental que cumple el proceso de constitucionalización, en el proceso de integración de la UE, haremos referencia a la evolución histórica de estos procesos, los cuales fueron formando el espíritu comunitario a través de los años.<sup>38</sup>

La idea “unión de Estados” que caracteriza a la UE y que es el eje central de la Constitución Europea, viene de antaño. Podemos remontarnos a un documento del Renacimiento, llamado “el Tractatus” redactado en 1464 por el rey de Bohemia. Como Bernard Cassen señala, ante la amenaza de un imperio otomano conquistador, este documento intentaba crear un tipo de pacto de no-agresión entre los pueblos de la cristiandad de oriente y occidente, con una jurisdicción competente y una especie de parlamento de los Estados miembros cuyos representantes tendrían mandato de cinco años.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Discurso de la presidencia irlandesa titulado: “Declaración para una jornada de bienvenidas”, con motivo de la incorporación de 10 nuevos países a la UE. Dublín, 10. de mayo de 2004.

<sup>38</sup> Con relación al concepto del espíritu comunitario, ver CHALMERS, Damián, “Europe’s Existential Question”, *European Law Review*, 2004, 29 (4), pp. 435-436.

<sup>39</sup> CASSEN, Bernard, “Una Europa cada vez menos europea”, <http://www.monde-diplomatique.es/2003/01/cassen.html>.

En 1713 y 1717 el abad de Saint Pierre propuso un proyecto de unión para conseguir la paz perpetua en Europa y entre los soberanos cristianos. Luego, en 1782 fue Jean Jacques Rousseau quien continuaría con esta idea de crear una federación o confederación de príncipes, para poder conseguir dicha paz. Pero fue Emmanuel Kant quien en 1795 realizó avances considerables respecto a la idea de que los regímenes republicanos podrían garantizar la paz perpetua.<sup>40</sup> En su obra *Proyecto de Paz Perpetua* mencionaba: “Si la fortuna consiente que un pueblo poderoso e ilustrado se constituya en una república, que por natural tendencia ha de inclinarse hacia la idea de paz perpetua, será ese pueblo un centro de posible unión federativa de otros Estados, que se juntarán con él para afirmar la paz entre ellos, conforme a la idea del derecho de gentes, y la federación irá poco a poco extendiéndose mediante adhesiones semejantes hasta comprender en sí a todos los pueblos”.<sup>41</sup>

En 1814 las ideas de Kant fueron recogidas por Claude Henri de Saint-Simon en su obra *De la organización de la sociedad europea*, donde proponía un eje franco británico, bajo la forma de una confederación con tendencia a ampliarse a otros regímenes parlamentarios, creando un parlamento europeo que reunificara el viejo continente.

En 1849, Víctor Hugo realizó un discurso en el congreso de la paz reunido en París, en el cual utilizó la expresión “Estados unidos de Europa”, alentando la puesta en marcha de un gran senado soberano europeo. Previo a ello, en 1843 Giuseppe Manzini fundó la asociación “Joven Europa”, la que en 1857 estableció una carta de la futura “Europa de las Naciones”.

En los primeros años del siglo XX, la idea de Europa Unida tuvo como principal precursor a Richard Coudenhove-Kalergi quien en su discurso dado en Viena en 1923 al referirse a la creación de Paneuropa,<sup>42</sup> dijo: “...Si se quiere que un mundo organizado sustituya

<sup>40</sup> MONCAYO, Guillermo R., “Hacia una Constitución Europea”, *Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, año XVII, núm. 187, abril/mayo de 2002, pp. 36-40.

<sup>41</sup> KANT, Emmanuel, “Segundo artículo definitivo de la paz perpetua”, capítulo del libro *La paz perpetua* (1795).

<sup>42</sup> Era un movimiento europeo que tenía como objetivo lograr una unión europea.



ya a un mundo anárquico, los Estados tienen que agruparse primero en un superestado... la unidad europea será asimismo una etapa necesaria en el camino de la unificación del mundo... la creación de los Estados europeos sobre el modelo de los Estados Unidos de América coronaría los intentos paneuropeos".<sup>43</sup>

En 1924, Richard Coudenhove-Kalergi, publicó el *Manifiesto Paneuropeo*, en el que alentaba a buscar una unión de los pueblos de Europa bajo la forma de una federación. El 10 de octubre de 1926 se celebró en Viena el Primer Congreso Paneuropeo, ante 2.000 representantes de diferentes Estados y en el cual se aprobó un manifiesto. En 1927 se nombró a Aristides Briand, como el presidente honorario de la Unión Paneuropa, quien el 5 de septiembre de 1929 ante la X Asamblea de la Sociedad de las Naciones, presentó su proyecto de "Asociación Europea" y en su discurso manifestó: "Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como están los pueblos de Europa, debe existir una especie de lazo federal; estos pueblos han de tener a todo momento la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre sí un vínculo de solidaridad que les permita enfrentarse en el instante preciso, con circunstancias graves, si de pronto surgiesen... el lazo federal, sin afectar las soberanías de ninguna de las naciones que podrían formar parte de tal asociación, puede ser beneficioso".

Tres años después, en Berlín se dio origen al proyecto de pacto europeo para los "Estados Federales de Europa".

Casi diez años después, en octubre de 1943, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, celebraron un acuerdo con el objeto de poner en marcha una convención aduanera, que entró en vigor el 10 de enero de 1948.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Winston Churchill pronunció un discurso en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946, a favor de la creación de los Estados Unidos de Europa, donde manifestó:

<sup>43</sup> TRUYOL y SERRA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I: Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 153-154.

"...Si Europa se uniera, compartiendo su herencia común, la felicidad, prosperidad y la gloria que disfrutarían sus tres o cuatrocientos millones de habitantes no tendría límites... es volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad... la estructura de los Estados Unidos de Europa, si se constituyen bien y de verdad, será de tal manera que haga menos importante la fuerza material de un Estado. Las pequeñas naciones contarán tanto como los grandes y ganarán su honor por su contribución a la causa común... ¡Levantemos Europa!"<sup>44</sup>

Durante 1947 fueron varios los acontecimientos de considerable relevancia, entre otros podemos nombrar: i) la creación en París de la "Unión de Federalistas Europeos"; ii) con la influencia de Churchill, el 14 de mayo de 1947 se dio origen al movimiento "Europa Unida", contrario a los órganos supranacionales, pero a favor de la cooperación intergubernamental; iii) atento a la difícil situación económica que atravesaba Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y la imposibilidad financiera de comprar productos norteamericanos, se dio origen a un plan de ayuda americana a Europa llamado el Plan Marshall. Los representantes de los países europeos y de Estados Unidos se reunieron en una Conferencia en París en septiembre de 1947. Dicha conferencia tenía varios objetivos, por un lado, impedir que los países europeos se vuelvan insolventes, prevenir la expansión del comunismo en Europa y el fortalecimiento de los regímenes democráticos. Para su aplicación demandaba una coordinación previa de los países europeos, rechazado por la URSS y sus Estados satélites; iv) el Congreso de la Unión Federalista Europea, se llevó a cabo entre los días 27 y 31 de agosto en Montreaux (Suiza); v) las organizaciones de federalistas y unionistas se reunieron el 13 y 14 de diciembre en el "Comité de Coordinación Internacional de Movimientos para Unificación Europea". En dichos acontecimientos comenzó a hacerse evidente el surgimiento de dos corrientes que pregonaban conceptos diferentes de la unidad europea: por un lado la "unionista que se basaba en la cooperación entre los Estados sobe-

<sup>44</sup> BRUGMANS, Henri, *La idea europea, 1920-1970*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1972, pp. 367-371.

ranos (recogía las ideas de Coudenhove-Kalergi y Briand); y por otro lado la "federalista" que implicaba la creación de instituciones supranacionales y la delimitación de las soberanías de los Estados.<sup>45</sup>

El 16 de abril de 1948 se celebró el Tratado de Creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), entre Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Turquía, Alemania Occidental y Estados Unidos, para facilitar la distribución de la ayuda americana del Plan Marshall.

Del 7 al 11 de mayo de ese mismo año, se celebró en La Haya el Congreso Europeo, presidido por Winston Churchill, cuyo resultado fue la recomendación de crear una Asamblea Deliberativa Europea y un Consejo Especial Europeo, a fin de preparar la integración política y económica de los países europeos. Asimismo, consideraron conveniente la aprobación de una Carta de los Derechos Humanos y de un Tribunal de Justicia, que garantice el respeto de la misma.

El 4 de abril de 1949 se firmó el Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) en Washington. Los Estados firmantes fueron: Estados Unidos, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal.

El 5 de mayo de ese año, también se firmó el Tratado Constitutivo del Consejo Europeo, compuesto originariamente por Francia, Gran Bretaña, Benelux, Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suiza. Entre el 8 y el 10 de junio, realizó la primera Asamblea Constitutiva.

El 9 de junio de 1950, el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman, a propuesta de Jean Monnet, realizó una importante declaración, en la cual se determinó la puesta en común de los recursos de carbón y acero de Francia y de la República Federal Alemana, en una organización supranacional, abierta al resto de los países europeos. Ésta dio origen al llamado Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, suscrito por Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia, Holanda, Alemania, que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Son de gran importancia las palabras vertidas en el preámbulo del mismo: "...Europa no se hará de golpe

<sup>45</sup> CASSEN, Bernard, "Una Europa cada vez menos europea", <http://www.monde-diplomatique.es/2003/01/cassen.html>.

ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho para la primera etapa de la Federación Europea". Este hecho puede considerarse como el punto de partida de la Europa comunitaria al realizar el primer paso para la reconciliación y paz en Europa luego de las guerras mundiales.<sup>46</sup> En esa época la elección del carbón y del acero tenía un contenido simbólico muy importante, ya que era una industria fundamental y básica para la protección de un país. Asimismo, la puesta en común de estos recursos, mostraba el final del antagonismo existente entre ambos países luego de las guerras mundiales. Es de destacar las palabras de Schuman, al decir:

"...La puesta en común de las producciones de carbón y del acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea y cambiará el destino de esas regiones... la solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible. De este modo se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre los países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas..."<sup>47</sup>

El Tratado de París esencialmente aseguraba: i) la libre circulación de los productos y el libre acceso a las fuentes de producción; ii) vigilancia permanente del mercado para evitar disfunciones que hagan necesaria la instauración de cuotas de producción, por medio del respeto de las reglas de la competencia y la transparencia de los precios; y iii) apoyo a la modernización del sector y a la reconversión.

Al respecto, en 1952, en cabeza del presidente del Consejo de Ministros francés, René Pleven, se intentó la creación de un proyecto de ejército europeo denominado "Comunidad Europea de Defensa"

<sup>46</sup> FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara L., y SCOTTI, Luciana B., "Europa: una historia de desafíos", <http://www.eldial.com.ar/suplementos/privado/doctrina/ip040528-c.aspwww>.

<sup>47</sup> FONTAINE, Pascal, *Una nueva idea para Europa. La declaración Schuman (1950-2000)*, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, Luxemburgo, 2000, pp. 36-37.

(CED),<sup>48</sup> que debía ir acompañada de una “Comunidad Europea Política” (CEP). El 24 de octubre de ese año en París, Plevén realizó una declaración sobre la creación de un ejército europeo, donde manifestó: “...el gobierno francés propone la creación para la defensa común, de un ejército europeo, integrado en las instituciones políticas de la Europa unida. Esta sugerencia se inspira directamente en la recomendación adoptada el 11 de agosto de 1950 por la Asamblea del Consejo de Europa, pidiendo la creación inmediata de un ejército europeo unificado, destinado a cooperar con las fuerzas americana y canadiense en la defensa de la paz”.<sup>49</sup>

Pero ambos proyectos fueron abandonados el 30 de agosto de 1954, como consecuencia de la negativa de la Asamblea Nacional Francesa de autorizar la ratificación del tratado.

Los esfuerzos de reactivar la construcción de una Europa unida luego del fracaso de la CED y la CEP, comenzaron a tomar forma nuevamente en la Conferencia de Mesina que se desarrolló durante los días 1.º y 2 de junio de 1955. En esta conferencia los representantes de los países miembros de la CECA, con el objetivo de analizar la conveniencia de crear un mercado común para los productos y la energía nuclear, llevaron a la firma el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) llamado Euratom.

En la declaración de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CECA se dijo: “...ha llegado el momento de franquear una nueva etapa en el camino de la construcción europea... ésta debe ser realizada primero en el campo económico... hay que perseguir el establecimiento de una Europa unida mediante el desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un mercado común y la armonización progresiva de sus políticas sociales”.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> El artículo 1 dice: “...Por el presente Tratado de las Altas Partes Contratantes, crean entre ellas una Comunidad Europea de Defensa, de carácter supranacional, que comprenda instituciones comunes, fuerzas armadas comunes y un presupuesto común”.

<sup>49</sup> BRUGMANS, Henri, “La idea europea, 1920-1970”, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1972, pp. 378-383.

<sup>50</sup> Disponible en [www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/messina.htm](http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/messina.htm).

Dichos convenios fueron firmados el 25 de marzo de 1957 en Roma por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda.

El mercado común de la CECA debía permitir experimentar una fórmula que se pudiera extender progresivamente a otros ámbitos económicos y con la finalidad ulterior de construir una Europa política.

El objeto de la CEE era establecer un mercado común, fundado en la libertad de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y en la aproximación progresiva de las políticas económicas. Para ello se dotó de cuatro instituciones: la Comisión, el Consejo de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia.

En cambio, el objetivo del Euratom era coordinar los programas de investigación ya iniciados por los diferentes Estados o que éstos se disponían a lanzar, para la utilización pacífica de la energía nuclear.

La CECA, la CEE y el Euratom tenían en común la necesidad de comprometer a los Estados europeos en al necesidad y conveniencia de crear un destino común, para superar los retos del futuro. El 1.º de enero de 1958, entraron en vigencia los tratados de Roma y al mismo tiempo, la CEE y el Euratom comienzan sus trabajos en Bruselas. La Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia establecidos en Luxemburgo, eran instituciones comunes a las tres comunidades.<sup>51</sup> El 8 de junio de 1959 Grecia solicitó su asociación a la CEE y Turquía el 31 de julio del mismo año.

El 4 de enero de 1960, en el marco de la Convención de Estocolmo, se instituyó la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), integrada por Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Austria, Suiza, Islandia y Portugal.

El 14 de diciembre de 1960 se firmó el Tratado de París, que estableció la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ex OECE, ampliada a Estados Unidos y Canadá.

En la Cumbre Europea de Bonn del 18 de julio de 1961, el grupo de los seis manifestó su voluntad de crear una unión política, denominada Unión de Estados Europeos y encargaron a una comisión intergubernamental la presentación de propuestas relativas al estatu-

<sup>51</sup> Quedaban por fusionarse los ejecutivos, que se llevó a cabo a través del convenio firmado el 9 de abril de 1965. A partir de esa fecha, se destacó la primacía de la CEE sobre la CECA y la CEEa.

to político europeo, a cargo del embajador francés Christian Fouchet. El Plan Fouchet, se basaba en el respeto de la personalidad de los Estados miembros, pero rechazando la opción federal. Varios fueron los problemas que hicieron fracasar las negociaciones, por un lado la incertidumbre sobre la postura británica, los conflictos generados sobre la creación de una defensa europea independiente a la Alianza Atlántica y el carácter excesivamente gubernamental de las instituciones propuestas, que podría haber puesto en peligro la sustancia supranacional de las instituciones comunitarias existentes.

El 31 de julio y el 10 de agosto de 1961, Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido, presentaron sus solicitudes de adhesión a la comunidad europea y el 30 de abril lo hizo Noruega. En 1962 la Asamblea Parlamentaria pasó a denominarse Parlamento Europeo (PE).

En agosto de 1964, se debía afrontar la tercera etapa de la transición<sup>52</sup> para la creación del mercado común, así como cambiar las modalidades de votación en el seno del Consejo (pasando de la unanimidad a la mayoría calificada en determinados temas), momento en el cual se produjo una crisis política de gran trascendencia entre los Estados comunitarios en el Consejo, que llevó a Francia a dejar de participar en las reuniones comunitarias de mayor importancia (política de la silla vacía). Para volver exigió un acuerdo político sobre la función de la Comisión y la votación mayoritaria, que al mismo tiempo implicaba una revisión del sistema de los tratados.<sup>53</sup>

Respecto a las modificaciones institucionales, la primera fue con la firma del "Tratado por el que se Constituye un Consejo Único y una Comisión Única de las Comunidades Europeas" que se llevó a cabo en Bruselas el 8 de abril de 1965. Se instituyeron un Consejo y una Comisión únicos de las comunidades europeas (CECA, CEE y

<sup>52</sup> El artículo 8 del Tratado de Roma contemplaba la realización de un mercado común, durante un periodo transitorio de 12 años dividido en tres etapas, cuya conclusión se preveía para fines de 1969. La Primera etapa referida a la unión aduanera y que consistía en la ampliación de los contingentes y a la desaparición progresiva de las aduanas interiores, se realizó con mayor rapidez que la esperada, finalizando el 1.º de julio de 1968. En igual plazo, se adoptó un arancel aduanero común, respecto a los países terceros.

<sup>53</sup> El 29 de enero de 1966 se firmó el Compromiso de Luxemburgo, por el cual Francia volvió a ocupar su lugar en el Consejo, a cambio de que se mantenga el voto por unanimidad en la toma de decisiones del Consejo de Ministros.

CEE) e instauró la unidad presupuestaria. En su introducción establecía que "...Resueltos a progresar por la vía de la unidad europea, decididos a proceder a la unificación de las tres comunidades, conscientes de la contribución que representa para esta unificación la creación de instituciones comunitarias únicas; han decidido crear un Consejo Único y una Comisión Única de las Comunidades Europeas...".<sup>54</sup>

Luego se realizaron nuevas modificaciones, entre otras: i) el Acuerdo de Luxemburgo del 29 de enero de 1966 antes mencionado, que delimitó las relaciones de la Comisión y del Consejo; ii) el Tratado de Luxemburgo del 22 de abril de 1970 que concedió al PE determinados poderes presupuestarios y iii) Tratado de Bruselas del 22 de julio de 1975 por el cual el PE tuvo derecho a rechazar el presupuesto y conceder la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del mismo. De igual manera, instauró el organismo de control contable y gestión financiera, que comenzó a funcionar el 25 de octubre de 1977.

En la cumbre de La Haya que se celebró los días 1 y 2 de diciembre de 1969, los jefes de Estado y de gobierno decidieron analizar cuál sería la mejor manera de realizar progresos para la unificación política de Europa, respecto a la apertura de las negociaciones sobre la ampliación, el comienzo de la etapa de las negociaciones para la aceptación del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega y el régimen de finanzas comunitarias.

El Consejo encomendó a un comité de expertos presidido por Pierre Werner, que elaborara propuestas para la creación de una unión económica y monetaria europea. Asimismo, le confirió a otra Comisión en cabeza de Etienne Davignon, la creación de propuestas sobre colaboración política.

El informe Davignon, adoptado por los Ministros de Asuntos Exteriores en octubre de 1970, constituyó la base de la CEE, hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea.

El 22 de marzo de 1971 se adoptó por medio del Consejo el Plan Werner de mejora de la coordinación de las políticas económicas con

<sup>54</sup> El Tratado para la Fusión de los Ejecutivos Europeos, fue suscrito por Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

el propósito de que los Estados tomaran medidas tendientes a armonizar sus políticas presupuestarias y reducir el margen de fluctuación de sus monedas.

El 22 de enero de 1972, se firmó el Tratado de Adhesión de Gran Bretaña, Irlanda Dinamarca y Noruega. Pero el 26 de septiembre de 1972, los ciudadanos noruegos por medio de referéndum, rechazaron la adhesión. En el resto de los países, los referéndums arrojaron resultados favorables, para quienes el tratado entró en vigencia el 1o. de enero de 1973.

Durante los días 19 y 20 de octubre de 1972 se realizó la Cumbre de París, donde los jefes de Estado y de gobierno acordaron la implementación de nuevas políticas regionales, de medio ambiente, asuntos sociales, crecimiento industrial y energía. Asimismo, se ratificó que la unión económica y monetaria, entraría en vigencia en 1980.

En la Cumbre de París del 9 al 10 de diciembre de 1974 los jefes de Estado y gobierno, por iniciativa del entonces presidente francés Valery Giscard d'Estaing, resolvieron que la elección de los miembros del PE se realizaría por medio del sufragio universal directo y la institucionalización de las reuniones tres veces al año, para tratar los asuntos comunitarios y la cooperación política en materia internacional. Se le encomendó al primer ministro belga Leo Tindemans, la elaboración de un informe sobre la UE, el cual fue presentado el 29 de diciembre de 1975 y comprendía un conjunto de propuestas sobre las relaciones exteriores, política económica y monetaria, pero no aportó reformas concretas.<sup>55</sup>

Durante el Consejo Europeo de Bruselas que se desarrolló los días 4 y 5 de diciembre de 1978 se determinó la creación del sistema monetario europeo, basado en una unidad monetaria llamada ECU (European Currency Unit). Tomaron la determinación de crear un Comité de sabios, integrado por Barend Biesheuvel, Edmond Dell y

<sup>55</sup> En el punto II, manifestó: "Las razones que tienen nuestros Estados para presentarse unidos ante los grandes debates mundiales derivan de las distintas relaciones de fuerzas y de las dimensiones de los diferentes problemas. Dichas razones son, además, muy sentidas por nuestros pueblos: nuestra vulnerabilidad y nuestra relativa impotencia están presentes en el espíritu de todos. La unión de estos factores hace que las relaciones exteriores sean una de las motivaciones principales de la construcción europea".

Robert Marjolin, cuya finalidad, era realizar reflexiones sobre las adaptaciones de los mecanismos y procedimiento de las instituciones, a fin de poder garantizar el funcionamiento armonioso de las comunidades y los progresos para la creación de la UE. Éstos se limitaron a aportar propuestas prácticas sobre la organización del trabajo del Consejo y las relaciones con la Comisión y el PE.

El 13 de marzo de 1979, entró en vigencia el Sistema Monetario Europeo. Durante el mismo año, entre los días 7 y 10 de junio de 1979, se realizaron las primeras elecciones del PE por sufragio universal directo y el 17 de julio del mismo año se celebró la sesión inaugural del PE en Estrasburgo.

El 14 y 15 de diciembre de 1980 se llevó a cabo la Cumbre de Copenhague, en la cual los Estados miembros decidieron llevar a cabo una política energética común, en atención a la crisis de petróleo existente en esos momentos.

El 1o. de enero de 1981, el ECU sustituyó a la unidad de cuenta europea. Asimismo, en dicha fecha se efectuó el ingreso de Grecia a la comunidad.

En el Consejo Europeo de Londres de 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia, Genscher y Colombo, presentaron un proyecto de Acta Europea, sobre diversos temas, entre otros, cooperación política, cultura, derechos fundamentales, armonización de la legislación. En esa oportunidad manifestaron: "Nuestros pueblos esperan que el proceso de unificación europea progrese y engendre una solidaridad y una acción común siempre más amplia. Con este fin, la construcción europea debe orientarse sobre todo en función de sus objetivos políticos y contar con estructuras de decisión más eficaces como también con un marco político jurídico que a la vez, integre los elementos existentes y sea susceptible de desarrollarse. La Unión Europea que debe realizarse por etapas constituye una unión siempre más estrecha de pueblos y de Estados europeos basada en una solidaridad real y eficaz y en intereses comunes, que repose en la igualdad de los derechos y obligaciones de sus miembros..."<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Informe GENSCHER-COLOMBO: "Iniciativa Germano-Italiana de refuerzo de la cooperación política europea a través del proyecto de creación de una Acta Europea", primera parte: Principios, punto 1, presentado en el Consejo Europeo de Londres, el 27 de noviembre de 1981.

Nunca fue adoptada, pero algunos de sus temas formaron parte de la "Declaración Solemne sobre la Unión Europea", adoptada el 19 de junio de 1983.

En julio de 1981 el PE creó una Comisión de Asuntos Institucionales, coordinada por el diputado europeo Altiero Spinelli, con la misión de elaborar un proyecto de modificación de los tratados vigentes, que se aprobó por mayoría el 14 de febrero de 1984.<sup>57</sup>

El Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984, resolvió la creación de un comité *ad hoc* denominado Comité Dodge,<sup>58</sup> encargado de presentar sugerencias sobre el funcionamiento del sistema comunitario y la cooperación política. En diciembre de 1984 presentaron su informe ante el Consejo Europeo de Dublín, donde se decidió que debería continuar con el análisis de las propuestas, luego de lo cual, en el Consejo Europeo desarrollado en la ciudad italiana de Milán durante los días 28 y 29 de junio de 1985, se aprobó el Libro Blanco de la Comisión y se convocó a una Conferencia Intergubernamental (CIG) para la revisión del Tratado de Roma y la codificación de la cooperación política bajo la forma del Tratado.

En el Consejo Europeo de Luxemburgo que se llevó a cabo los días 1.º y 2 de diciembre de 1985, se llegó a un acuerdo sobre el texto propuesto por la CIG, sobre el Acta Única Europea (AUE). El 1.º de enero de 1986, se hizo efectiva la adhesión de España y Portugal a la Comunidad.

El 17 de febrero de 1986 se firmó el Acta Única Europea que luego fue suscrita también por Dinamarca, Italia y Grecia, ratificada por los Estados miembros durante 1986 y entró en vigencia el 1.º de julio de 1987. Constituyó, la primera modificación sustancial de los Tratados de Roma. Los objetivos principales eran: i) creación de un mercado interior para principios de 1993; ii) incrementar el papel del PE, iii) mejorar la capacidad de decisión del Consejo. Asimismo, reemplazó la regla de la unanimidad en cuatro competencias: i) modificación del arancel aduanero común; ii) libre prestación de servi-

<sup>57</sup> El Proyecto de Tratado Relativo a la Fundación de la Unión Europea, preveía la transferencia de nueva competencia en ámbitos fundamentales.

<sup>58</sup> El Comité *ad hoc*, estaba compuesto por representantes personales de los jefes de Estado y de gobierno. El nombre del Comité hace referencia a su presidente.

cios; iii) libre circulación de capitales y iv) política común de transportes marítimos y aéreos. En este sentido, determinaron nuevas competencias para asuntos de mercado interior, política social, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente.<sup>59</sup> De esta manera quedaron reforzados los poderes del PE.

El 14 de abril de 1987 el gobierno turco solicitó oficialmente la adhesión a las Comunidades Europeas y Austria el 17 de julio de 1989.

El 18 de mayo de 1990 el Consejo de Ministros, la Comisión y el PE se reunieron por primera vez en forma conjunta en Estrasburgo, para definir el futuro de la Europa unida. En dicha oportunidad, coincidieron en la necesidad de realizar una segunda CIG, para poder llevar a cabo la unión política.

En la Cumbre Europea de Luxemburgo que se llevó a cabo durante los días 28 y 29 de junio de 1991, la presidencia presentó una propuesta de tratado que versaba sobre los siguientes temas: i) la reforma de los tratados constitutivos, ii) la política exterior y de seguridad, y iii) la cooperación interna y judicial. Luego de lo cual, el 9 y 10 de diciembre de 1991 se llevó a cabo el Consejo Europeo de Maastricht, donde se arribó a un acuerdo sobre la Unión Europea basado en los tres pilares: Comunidad Europea, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Cooperación Judicial y en Asuntos Interiores (CJAI). Es de destacar, que estos últimos forman parte de la cooperación política y sus decisiones escapan al derecho comunitario. Como producto de ello, el 7 de febrero de 1992 se firmó en Maastricht el Tratado de la Unión Europea (TUE),<sup>60</sup> que determinó una nueva etapa en el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los países miembros.

De esta manera la estructura de la UE quedó integrada por tres pilares fundamentales: i) las comunidades europeas, en el marco de las cuales los Estados miembros, por medio de sus instituciones comunitarias ejercían conjuntamente su soberanía en los ámbitos contemplados por los tratados; ii) política exterior y de seguridad común prevista en el Título V del Tratado de la UE; iii) cooperación en los

<sup>59</sup> El Parlamento Europeo: Fichas técnicas, "1.1.2. Evolución hasta el Acta Única", del 16 de noviembre de 2000.

<sup>60</sup> El cual entró en vigencia el 1.º de noviembre de 1993.

ámbitos de la justicia y de asuntos interiores, es prevista en el Título VI del Tratado de la UE.<sup>61</sup>

El PE ratifica el Tratado el 2 de julio de 1992, mientras que en los países miembros<sup>62</sup> se llevaban a cabo los correspondientes referéndum de aprobación por medio de sus parlamentos nacionales, del mismo.

El 31 de enero de 1993 Austria, Finlandia y Suecia comienzan las negociaciones para su ingreso en la UE y firman un acuerdo con Rumania y Bulgaria, extendiéndose luego a los países de Europa Central y Oriental.

En el Consejo Europeo de Copenhague celebrado el 21 y 22 de junio de 1993, se determinó la lista de países de Europa Central y Oriental con vocación a la adhesión a la UE y se establecieron los criterios que deberían cumplir los mismos en forma previa.<sup>63</sup>

El 29 de octubre de 1993 se celebró en Bruselas el Consejo Europeo, donde se declaró la entrada en vigencia del TUE y se confirmó que la segunda etapa de la unión económica y monetaria se llevaría a cabo el 1.º de enero de 1994.

El 10 y 11 de diciembre de 1993 se celebró en Bruselas la primera reunión del Consejo Europeo de la Unión, en la cual se comenzó a

<sup>61</sup> Los Títulos V y VI del Tratado de la UE contienen disposiciones relativas a la cooperación intergubernamental utilizada por las instituciones comunitarias, dotada de algunos elementos supranacionales como la asociación de la Comisión y la consulta del PE.

<sup>62</sup> Por ejemplo, el caso de Dinamarca que en el referéndum del 2 de junio de 1992 el 50.7% de los votantes daneses rechazan el Tratado de la UE, luego de lo cual se sometió la decisión a un nuevo referéndum con resultado favorable el 18 de mayo de 1993. El 18 de junio de 1992 Irlanda obtuvo resultado favorable en el referéndum, Francia el 20 de septiembre de 1992, mientras que el 20 de julio de 1993 el parlamento del Reino Unido lo ratificó y el 12 de octubre de 1993 el Tribunal Constitucional alemán dio vía libre para su ratificación.

<sup>63</sup> Las negociaciones de adhesión evalúan la capacidad de los candidatos de respetar todas las obligaciones de los Estados miembros y de aplicar el acervo comunitario en el momento de su adhesión. En especial las medidas tendientes a garantizar la extensión del mercado único, que deberán ponerse en práctica inmediatamente. Dichas negociaciones se llevan a cabo por medio de conferencias intergubernamentales bilaterales. Los resultados de las negociaciones se incluyen en un proyecto de tratado de adhesión, el cual deberá ser aprobado por la Unión y ratificado por los Estados miembros y los países candidatos. En 1993 el Consejo Europeo que se reunió en la ciudad de Copenhague, estableció las condiciones que deben cumplir los países que quieran ingresar a la UE. Entre ellas encontramos: i) estabilidad en sus instituciones, ii) democracia, iii) estado de derecho, iv) protección y respeto de los derechos humanos, y v) protección y respeto de las minorías.

evaluar las futuras modificaciones a las instituciones de la UE tras las futuras ampliaciones a Finlandia, Suecia, Noruega y Austria. Delegan en la CIG de 1996<sup>64</sup> el estudio de estos temas, en especial los relativos al número de miembros de la Comisión y la ponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo.

El 31 de marzo de 1994 Hungría y Polonia presentaron su solicitud formal de adhesión a la UE y con fecha 4 de junio de 1994 el PE prestó su conformidad sobre la adhesión de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega.<sup>65</sup> Los tres primeros ingresan a la UE el 1.º de enero de 1995 y la entrada en vigor del nuevo reparto de votos en el Consejo de Ministros.<sup>66</sup>

El 17 de enero de 1995 el PE cuenta con 626 miembros, incluidos los nuevos diputados procedentes de Austria, Suecia y Finlandia. El día 22 de junio de ese año Rumania suscribió su aplicación para integrar la UE. Durante el mes de marzo de dicho año, la UE y Turquía firman un acuerdo de unión aduanera, que entró en vigencia el 1.º de enero de 1996. Más tarde, el 2 de junio, se constituyó en Messina el grupo de reflexión encargado de preparar la CIG de 1996.

Letonia solicita la adhesión a la UE el 27 de octubre de mismo año, al igual que Estonia el 27 de noviembre, Lituania el 12 de diciembre y el 14 de diciembre se formaliza la candidatura de Bulgaria.

En el Consejo Europeo de Madrid que se desarrolló a mediados del mes de diciembre de 1995, se fija un calendario para las ampliaciones de Chipre y Malta a partir del año 2000. Se determinó que la futura moneda europea se llamaría Euro y el calendario de su puesta en circulación.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> En el segundo párrafo del artículo N del Tratado de Maastrich se había establecido convocar a una CIG en 1996, para examinar las disposiciones de los tratados pendientes de revisión. Estos temas fueron ampliados, en las reuniones del Consejo de Europa de Bruselas de octubre de 1993 y Corfu de junio de 1994, incluyéndose las cuestiones institucionales planteadas por el proceso de ampliación de la UE.

<sup>65</sup> El 16 de octubre de 1994 Finlandia aprueba por medio de referéndum su adhesión a la UE, Suecia lo hace el 13 de noviembre de 1994 y los noruegos rechazan el ingreso de su país a la UE el 28 de noviembre de 1994.

<sup>66</sup> El nuevo reparto de votos en el seno del Consejo de Ministros, estaba compuesto de la siguiente manera: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido 10 votos; España 8 votos; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal 5 votos; Austria y Suecia 4 votos; Dinamarca, Irlanda y Finlandia 3 votos y Luxemburgo 2 votos.

<sup>67</sup> La primera etapa comenzó el 1.º de enero de 1999 y la segunda a partir del 1.º de julio de 2002 momento en el cual sustituyó a las monedas nacionales.

El informe del grupo de reflexión tuvo una acogida favorable en lo relativo a la revisión del TUE y se tomó la decisión de comenzar la CIG el 29 de marzo de 1996 en Turín.

El 17 de enero de 1996, la República Checa solicita su adhesión a la UE. El 29 de marzo de 1996, en Turín, comenzaron los trabajos de la CIG y el Consejo Europeo consideró que ésta debería centrarse en analizar la forma de acercar la UE a los ciudadanos, de fortalecer las instituciones democráticas y la capacidad de actuación de la UE. El 10 de junio del mismo año, Eslovenia solicitó la adhesión a la UE.

En el Consejo Europeo de Amsterdam que se desarrolló durante los días 16 y 17 de junio de 1997, se dio origen al Tratado de Amsterdam.<sup>68</sup> Este tratado contenía avances en la estructura constitucional de la UE, así como sobre el proceso de democratización, abriendo la vía hacia la denominada Europa de varias velocidades.<sup>69</sup> Pero por otro lado, no contenía las reformas institucionales necesarias para la ampliación, y tampoco lo relativo a la extensión de la mayoría cualificada, la reponderación de los votos en el Consejo y la composición de la Comisión (cuestiones que fueron tema de debate en la CIG del año 2000 a las que nos referiremos más adelante). Se ampliaron las competencias de la Unión, se fortaleció el PE y el principio de subsidiariedad fue recogido en un Protocolo al respecto.

Durante el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo los días 12 y 13 de diciembre de 1997, se acordó iniciar la quinta ampliación de la UE. La misma estaba integrada por Chipre, Polonia, Hungría, República Checa, Estonia y Eslovenia y se aplazaron las negociaciones con Lituania, Letonia, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia.

En la Conferencia Europea de Bruselas sobre el Euro llevada a cabo los días 1-3 de mayo de 1998, se resolvió que Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, cumplieran las condiciones necesarias para que adopten la moneda única el 1.º de enero de 1999, momento en el cual, el Euro se convierte en la moneda oficial de dichos países.

<sup>68</sup> El tratado se firmó el 2 de octubre de 1997.

<sup>69</sup> El Tratado de Amsterdam introdujo la posibilidad de diferentes ritmos de integración por medio de las "cooperaciones reforzadas". Lo cual le otorgaba una posibilidad de crecimiento a los Estados miembros que tenían voluntad y capacidad para avanzar más rápidamente que el resto.

El Consejo Europeo de Cardiff de los días 16 y 17 de junio de 1998 determinó la necesidad de realizar determinadas reformas antes que las ampliaciones se hicieran efectivas.<sup>70</sup>

El 1.º de mayo de 1999, entró en vigencia el Tratado de Amsterdam. Durante los días 3 y 4 de junio de ese mismo año, el Consejo Europeo se reúne en Colonia y adoptan la primera estrategia común de la UE sobre Rusia y una declaración de refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa. Asimismo, se adopta el pacto europeo sobre el empleo, se estableció el mandato de la próxima CIG y se decidió la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Entre los días 10 y 13 de junio de 1999 se celebraron las elecciones del PE en todos los países miembros. Durante los días 28 y 29 de dicho mes, se aprueba la Declaración de Río, como resultado de la primera cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la UE, de los países de América Latina y del Caribe.

El PE votó y aprobó la nueva Comisión, el 15 de septiembre de 1999. Un mes más tarde, el Consejo Europeo extraordinario se reúne en Tampere, donde se llega a un acuerdo sobre ciertas orientaciones y prioridades políticas de la UE (entre otras, el derecho de asilo, la inmigración, el acceso a la justicia, la lucha contra la delincuencia, etcétera), y también se determinaron las modalidades de elaboración del proyecto de la Carta de los Derechos Fundamentales.

Los días 10 y 11 de diciembre de 1999 el Consejo Europeo se reunió en Helsinki, donde se decidió la apertura de las negociaciones de adhesión con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta, y también, aceptar a Turquía como país candidato y convocar en febrero de 2000 a una CIG, con la finalidad de revisar los tratados existentes.

El 14 de febrero de 2000 se inauguró la CIG en Bruselas, con la finalidad de realizar reformas en la estructura constitucional de la

<sup>70</sup> El Protocolo sobre las Instituciones del Tratado de Amsterdam establecía que en caso de adhesión de hasta cinco Estados, la Comisión estaría compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre y cuando no se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo, hasta ese momento, cuestión que entorpecía la situación frente a las nuevas ampliaciones.



UE, para lo cual, la Comisión Europea aprobó el 10. de marzo el Libro Blanco que contenía dichas reformas.

Entre los días 19 y 20 de junio de 2000 se realizó la reunión del Consejo Europeo en Santa María da Fera, donde se adoptaron las orientaciones generales de la política económica de los Estados miembros y la Comunidad para el año 2000, así como la estrategia común para la región mediterránea. Asimismo, se aprobó la entrada en vigencia del Euro en Grecia.

El 8 de noviembre del mismo año, la Comisión entregó al Consejo el informe global sobre la ampliación de la UE, con informes provisionales que evaluaron la preparación de los países candidatos y se hizo especial referencia a los requisitos que Turquía debía cumplir para poder comenzar las negociaciones de adhesión.

Los presidentes del PE, el Consejo Europeo y la Comisión proclaman la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE el 7 de diciembre de 2000.

Durante el Consejo Europeo de Niza llevado a cabo entre los días 7 y 9 de diciembre de 2000, se llegó a un acuerdo sobre la creación del Tratado de Niza, para poder adaptar la estructura institucional a la UE ampliada. La Declaración de Niza sobre el futuro de la Unión, determinó cuatro grandes ámbitos para el debate sobre las reformas necesarias: i) cómo establecer una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros; ii) la Carta de los Derechos Fundamentales; iii) la simplificación de los tratados y iv) el papel de los parlamentos nacionales en la estructura europea. Dicho Tratado se firmó el 26 de febrero de 2001, modificando el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

A partir de entonces comenzaron sus procedimientos de ratificación por parte de los Estados miembros. Cabe mencionar que el referéndum irlandés llevado a cabo el 8 de junio de 2001 arrojó un resultado negativo, debiendo someterse más tarde a otra consulta popular con resultados favorables para la puesta en vigencia del Tratado.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Trabajo titulado: "EU referenda and Communicating the Nice Treaty in Ireland", que fuera presentado en la "Ministerial Conference on Communicating Europe", Druids Glen, Wicklow, el 7 y 8 de abril de 2004, por Brigid Laffan, profesora en Políticas Euro-

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo se reunió en la ciudad belga de Laeken, con la finalidad de preparar la CIG del año 2004 (que fue adelantada para fines de 2003), que tomaría las decisiones definitivas sobre la reforma de los tratados de la UE.

Para ello se resolvió la creación de la "Convención sobre el Futuro de la Unión Europea", presidida por el ex presidente francés Valery Giscard d'Estaing, la cual comenzó sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y su objetivo era la creación del proyecto constitucional.

El 13 de junio y 10 de julio de 2003 la Convención Europea adoptó por consenso el "Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa", que fue presentado al presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003.

La CIG se inauguró en Roma el 4 de octubre de 2003, donde se analizaron los preceptos establecidos en el proyecto constitucional antes mencionados.<sup>72</sup> Debido a la aparición de divergencias, entre diversos países, no se logró acuerdo para la sanción de la misma y se suspendió la CIG.

El 10. de mayo de 2004 fue el día oficial de la integración a la UE de los 10 nuevos países (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia).

De enero hasta junio de 2004 la presidencia de la UE fue ejercida por Irlanda, que tuvo en sus manos las negociaciones entre los países miembros, para que el Tratado Constitucional pudiera ser aprobado.

El 18 de junio se adoptó en Bruselas, el Primer Tratado Constitucional de la UE. Para su entrada en vigencia en 2007 (fecha estipulada por los jefes de Estado y gobierno de la UE),<sup>73</sup> deberá ser ratificado

peas de University Collage Dublín, del programa Jean Monnet. En dicho trabajo, B. Laffan manifiesta que en junio de 2001, el resultado del referéndum que se desarrolló en Irlanda por la firma del Tratado de Niza, sin que hubiese una campaña informativa por parte del gobierno, se manifestó en contra de su ratificación. Luego de lo cual y tras una campaña promovida por una sociedad civil llamada "The Irish Alliance for Europa", se llamó a un segundo referéndum, que tuvo resultados positivos para la ratificación del Tratado por parte de este país.

<sup>72</sup> SILVA, Teresa Dolores, "Distribución de competencias en el proyecto constitucional para la Unión Europea", Suplemento de Derecho Constitucional del Diario de Doctrina y Jurisprudencia de *El Derecho*, 20 de febrero de 2004, pp. 3-5.

<sup>73</sup> SILVA, Teresa Dolores, "Referéndum, ampliación y posibles reformas constitucionales en la Unión Europea", Suplemento de Derecho Constitucional de *El Derecho*, 18 de junio de 2004.

por cada país. En algunos de ellos, por medio de referéndum y en otros por medio de sus parlamentos nacionales.

Como podemos observar, estos procesos se caracterizaron por una continua evolución de las instituciones de la UE y el ingreso de nuevos Estados miembros, que llevaron a la necesidad de crear una Carta Magna.

#### IV. EL TRATADO CONSTITUCIONAL. ¿UN TRATADO, UNA CONSTITUCIÓN O UNA NUEVA FIGURA JURÍDICA?

Otro de los temas importantes a analizar, es determinar si el Tratado Constitucional es un tratado, una Constitución u otra figura jurídica. El resultado de dicho análisis puede ayudarnos a determinar la trascendencia de la posible ruptura del proceso de constitucionalización.

Como una primera aproximación al tema, cabe mencionar que el Tratado Constitucional reviste la forma de un tratado internacional que contiene preceptos constitucionales, por lo tanto no estamos frente a una Constitución típica, fruto de un poder constituyente originario y constitutivo de un orden jurídico que formaliza un poder soberano. La Constitución Europea estará compuesta por competencias conferidas por los Estados miembros, estados cuya existencia seguirá trayendo causa jurídica de las constituciones nacionales y a los que se les reconoce la competencia originaria, fijando como base del ordenamiento, el principio de atribución ejercido con arreglo de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Son muchas las teorías a favor o en contra de proclamar una Constitución europea en el sentido formal del término. Algunos dicen que sólo es un tratado internacional con características peculiares. Como expresa el académico español, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera: "La denominada Constitución europea dista mucho de ser una Magna Carta...no podrá ser otra cosa que un tratado internacional. Si quiere hacerse de ella otra cosa, será necesario el salto cualitativo de la emergencia de un nuevo sujeto soberano, encarnado en un *demos* de Europa en el que se confundan los pueblos que hoy son soberanos en este continente".<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Excmo. Dr. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, "De la Constitución de España a la Constitución de Europa", discurso con motivo de la clausura sobre el 25 aniversario de

Para profundizar el tema, podríamos comenzar determinando si este Tratado constitucional, cuenta con los elementos necesarios para considerarlo una Carta Magna. Utilizando el concepto de Constitución racional-normativa, correspondiente a la ideología del Estado liberal,<sup>75</sup> una Constitución debe contar con elementos formales y materiales. Los elementos formales son:

- *Ley escrita.* El Tratado constitucional de la UE aprobado por la CIG en julio de 2004 y firmado por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros en octubre de 2004, es una norma escrita.
- *Sancionada por el titular del poder constituyente o por un órgano que lo ejerce en su nombre y con su consentimiento.* Podemos decir que este requisito ha sido cumplimentado, con las peculiaridades del caso, ya que la Declaración sobre el Futuro de Europa adoptada en Niza en el año 2000 abrió el proceso de reforma que culminaría con la CIG del año 2004. La Declaración de Laeken de 2001, determinó que el instrumento para garantizar el debate para las reformas estructurales de la UE, fuera la "Convención sobre el Futuro de Europa" (Convención). Esta Convención estuvo compuesta por los representantes de cada uno de los jefes de Estado y gobierno de los Estados miembros, representantes de los parlamentos nacionales, miembros del parlamento europeo y de la Comisión. El proyecto constitucional fue adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y 10 de julio de 2003, presentado al presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003, aprobado en la CIG de junio de 2004 y firmado por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros en octubre de 2004. Para su entrada en vigencia, deberá ser ratificado por cada Estado miembro según los mecanismos constitucionales nacionales.

la Constitución española, organizado por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, p. 8.

<sup>75</sup> BIDEGAIN, Carlos María, *Curso de derecho constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, pp. 21-22.

- *Reformada por procedimientos que dificultan su reforma.* Conforme indica el texto del Tratado Constitucional, es necesario contar con la unanimidad de los votos de los representantes de los Estados miembros del Consejo Europeo, para poder reformar el Tratado Constitucional.<sup>76</sup>

Por otra parte, los elementos materiales son:

- *Debe contener normas de organización del Estado y repartir el poder entre órganos distintos: en nuestro caso bajo análisis, el Tratado Constitucional regula los diferentes organismos de gobierno de la UE. A saber: el Parlamento Europeo (artículo I-19), el Consejo Europeo (artículo I-20), el Consejo de Ministros (artículo I-22), la Comisión Europea (artículo I-25) y la Corte de Justicia (artículos I-28 y III-281.3 y I-28).*
- *Debe tener jerarquía suprema.* Conforme surge de los artículos I-1, I-3, I-5, I-6, etc., el Tratado Constitucional tiene supremacía dentro del ordenamiento de la UE.
- *Que necesariamente debe reconocer los derechos fundamentales de las personas y garantizar su ejercicio.* El Tratado Constitucional contiene la normativa relacionada a los derechos fundamentales y su ejercicio en su artículo I-2 y en el Título II.
- *En su conjunto debe configurar un gobierno democrático.* El artículo I-2 específicamente hace mención a la forma democrática de gobierno que se adopta por medio del Tratado Constitucional.

Del análisis realizado podemos considerar que se da cumplimiento a los requisitos formales y materiales, para poder considerarla una Constitución propiamente dicha. No obstante ello, existen ciertas características únicas, propias del sistema comunitario europeo, que nos demuestran que estamos frente a una nueva noción de Constitución, diferente en sus raíces a las conocidas hasta la fecha. Podemos destacar su diferencia en los siguientes aspectos: i) el Tratado Cons-

<sup>76</sup> Artículos IV-443 y IV-444 del Tratado Constitucional.

titucional se origina en la voluntad de varios países y sus pueblos de tener una estructura constitucional supranacional. En segundo lugar, la carencia de elementos revolucionarios y bélicos que le dieran origen. En tercer lugar, el reconocimiento de las constituciones y soberanías de los Estados que la integran.

Por otro lado, si utilizamos la definición del *Diccionario Jurídico Blacks'*—texto de referencia internacional—, la Constitución es “La ley orgánica y fundamental de una nación o Estado, que puede ser escrita o no, que establece el carácter y concepción de su gobierno, sentando los principios básicos en los cuales se conforma la vida interna de sus diferentes dependencias determinando los límites y maneras del ejercicio de los poderes soberanos. Es una norma de gobierno, cuya autoridad deriva de los gobernados, el instrumento escrito acordado por las personas de la Unión (la Constitución de los Estados Unidos) o de un Estado en particular, como una regla absoluta de acción y decisión de todos sus poderes y funcionarios de gobierno, con relación a todos los asuntos alcanzados por ella. La que debe ser respetada hasta que sea modificada por la autoridad que la estableció...”.<sup>77</sup> Si tratamos de analizar esta definición desde la óptica del Tratado Constitucional, nos puede surgir el interrogante sobre si el Tratado Constitucional puede asemejarse a la Constitución de un Estado. Para lo cual, debemos partir de la base de que ciertos elementos esenciales que son necesarios para un sistema completo de gobierno y que caracterizan al Estado, no forman parte de la estructura del sistema comunitario. La UE no tiene independencia soberana, sino que está compuesta de poderes conferidos por los Estados miembros y son éstos quienes le delegan su autoridad. La UE tampoco mantiene control sobre las personas o cosas, fuera de sus fronteras, ni tiene capacidad para declarar la guerra o la paz.<sup>78</sup> Sólo puede concluir acuerdos internacionales sobre ciertas materias, sobre las cuales comparte poderes con los Estados miembros. Frente a lo cual, podemos utilizar las ideas de Jean Claude Piris<sup>79</sup> y sostener que la

<sup>77</sup> Traducción libre del diccionario jurídico en inglés, *Blacks Law Dictionary, Definitions of the terms and phrases of American and English Jurisprudence*, 6a. ed., 1990.

<sup>78</sup> No tiene ejército, ni defensa común y no participa de alianzas militares.

<sup>79</sup> PIRIS, Jean Claude, “Does the European Union Have a Constitution? Does it need one?”, Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00, 2000, Harvard Law School.

UE no tiene y no necesita una Constitución como la de los Estados, simplemente porque no es un Estado y sus poderes derivan de los Estados miembros y no directamente de los ciudadanos.

Las corrientes doctrinarias sobre la interpretación del carácter del Tratado Constitucional se dividen en tres grandes grupos: i) los que interpretan el documento como un Tratado Internacional; ii) quienes sostienen que es una Constitución; y, iii) quienes creen que a partir de este documento se crea un nuevo ordenamiento supranacional con características propias.

Quienes sostienen que es un Tratado, consideran que el documento es un acuerdo entre los Estados miembros en el marco de una Conferencia Intergubernamental.<sup>80</sup> Asimismo, el proceso de ratificación se realizará de igual manera a la que se viene utilizando para la puesta en vigencia de los anteriores tratados celebrados en el marco de la Unión Europea. Se le aplicarán las normas del derecho internacional público, inclusive las disposiciones de la Convención de Viena sobre los tratados.<sup>81</sup> Y por último, señalan, que está conformado por declaraciones y protocolos, como los demás tratados de la Comunidad Europea y Unión Europea.<sup>82</sup>

Los que consideran el documento como una Constitución, sostienen que el texto establece un nuevo orden legal, con una nueva estructura institucional que regirá la vida de los ciudadanos europeos y los poderes políticos de la UE. Convirtiéndose de esta manera en la norma básica y fundacional del ordenamiento legal europeo, en el cual el resto del ordenamiento legal comunitario deberá establecerse de conformidad con los estándares establecidos en la Constitución. Asimismo, expresa de forma precisa y básica el ejercicio del poder y los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la UE. Las palabras "simplificación", "uniformidad", y "coherencia", son las claves de la estructura de la Constitución Europea que incrementarán la posibilidad de simplificar la compleja estructura legal que se venía dando hasta el momento. Esta corriente de pensamiento, considera que

<sup>80</sup> Es el ámbito dentro de la UE, donde los gobiernos de los Estados miembros negocian las modificaciones de los tratados.

<sup>81</sup> Suscrito en Viena el 23 de mayo de 1969.

<sup>82</sup> ELEFTHERAIDIS, Paulos, "Constitution or Treaty", [www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

la UE es un proyecto histórico y que la Constitución es un símbolo e instrumento de la integración europea. Como dice Van Gerven: "Si el proyecto constitucional no se aprueba y ratifica por los Estados miembros, la Convención al menos ha demostrado que una Constitución coherente puede hacerse...esto prueba que ese sueño puede ser cierto cuando uno realmente cree que eso puede suceder y se esfuerza para que suceda...".<sup>83</sup> Para esta visión idealista, el constitucionalismo europeo generalmente ha encontrado su justificativo en la representación del Destino Histórico Europeo<sup>84</sup> de llegar a ser una unidad y que la integración europea es una responsabilidad moral relacionada con la historia que une a los países que integran la UE.<sup>85</sup>

Frente a estas dos posturas que interpretan al documento como un tratado o como una Constitución, encontramos una tercera, sostenida entre otros, por Joseph Weiler<sup>86</sup> y Jo Shaw,<sup>87</sup> quienes sostienen una postura intermedia entre las mencionadas precedentemente. Consideran que el Tratado Constitucional llevará a un nuevo orden legal constitucional supranacional, diferente a los existentes hasta el momento.

#### V. ¿ANTE EL SUPUESTO DE QUE NO SE OBTENGA LA UNANIMIDAD EN EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL, PODEMOS CONSIDERARLO UNA RUPTURA DEL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UE?

Antes de poder continuar con nuestro análisis, debemos recordar que tradicionalmente la idea de que los países redactan sus propias constituciones, se ha desarrollado por olas sucesivas de movimientos re-

<sup>83</sup> VAN GERMEN, "Book Review", publicado en *CML*, núm. 40 de 2003, p. 1281.

<sup>84</sup> Sobre este concepto, ver FISCHER, Joschka, "From Confederacy to Federation: Thoughts on the finality of European Integration", *What kind of constitution for what kind of polity*, de JOERGES, C., MENY, Y. y WEILER, J. H. H., del año 2000.

<sup>85</sup> HABERSMAS, Jungen, "Why Europe needs a constitution?", publicado en *New Left Review*, núm. 11 correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2001, p. 16.

<sup>86</sup> WEILER, Joseph J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999.

<sup>87</sup> SHAW, Jo, "What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?", *Boletín del European Policy Brief*, The Federal Trust, 6 de septiembre de 2004.

volucionarios o de guerras.<sup>88</sup> Esta es la primera vez que un grupo de países se une en forma pacífica y voluntaria, para aprobar una Constitución supranacional, que les otorgará personalidad jurídica propia, sin dejar de lado sus soberanías nacionales. Su originalidad se sostiene en la naturaleza dual del sistema propuesto: "Unión de los pueblos y la Unión de los Estados".<sup>89</sup>

Estamos frente a una innovación jurídica de enorme trascendencia fundacional. El solo hecho de conferir personalidad jurídica propia a una coalición de naciones y lograr que todas se unan bajo una misma Carta Magna, excede nuestra concepción jurídica actual.<sup>90</sup>

A fin de considerar de si el hecho de que no se obtenga la unanimidad en el proceso de ratificación del Tratado Constitucional puede ser considerado una ruptura del proceso de constitucionalización de la UE, debemos definir qué entendemos en este caso por "ruptura". Consideramos que podemos analizarla desde dos ópticas diferentes.

Por un lado, la ruptura o desintegración del proceso constitucional de la forma que se ha dado hasta la actualidad en el seno de la UE, en caso que no se obtenga la unanimidad necesaria como ha ocurrido en el caso de algunos de los tratados (Dinamarca con la ratificación del Tratado de Maastrich de 1992 y en Irlanda con el Tratado de Niza de 2002, en los cuales se debió recurrir a una segunda vuelta de referéndum dado que los primeros arrojaron resultados negativos). Como sostiene Andrew Duff, si varios países dicen "no" a la entrada en vigencia del texto constitucional, esto puede llevar a un fraccionamiento de la UE y por lo tanto a una crisis constitucional europea.<sup>91</sup>

Por otro lado, podemos pensar que estamos frente a una ruptura del proceso en sentido restringido, si por consecuencia de la falta de

<sup>88</sup> HAURIU, Andre, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1971, Ariel, p. 97.

<sup>89</sup> GISCARD D'ESTAING, Valery, informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica, el 20 de junio de 2003.

<sup>90</sup> SILVA, Teresa Dolores, "Constitución de la UE: nuevo proceso de integración supranacional", ponencia presentada en el "Primer Seminario Italo-Argentino de Derecho Constitucional y Congreso Internacional sobre Descentralización del Poder en el Estado Contemporáneo", Córdoba, 3 al 6 de septiembre de 2003.

<sup>91</sup> DUFF, Andrew, artículo editorial, *Newsletter EU Constitution de The Federal Trust. For Education and Research*, julio de 2004, pp. 1 y 3.

unanimidad, algunos de los países miembros deciden apartarse de la UE (Tratado de Adhesión de Noruega, para ingresar a la UE, el cual luego fue rechazado por los ciudadanos noruegos por medio de un referéndum el 26 de septiembre de 1972). Más allá de que el proceso continúe para los Estados miembros que siguen perteneciendo a la UE, el alejamiento de algunos de los Estados miembros puede ocasionar una ruptura del proceso de integración y más profundamente, una ruptura en el *demos* europeo y en el *acquis communautaire*. Estos conceptos los desarrollaremos a continuación.

En el caso de la UE, la idea de ruptura también se desarrollaría de forma original, ya que en ningún caso estaría relacionada con la noción de ruptura-revolucionaria, ni con ruptura-institucional, sino una ruptura en los objetivos y la dirección comunitaria dentro de una etapa pre-constituyente (ya que el Tratado Constitucional necesita de la ratificación para su entrada en vigencia), que al mismo tiempo tiene una realidad constitucional previa a su entrada en vigencia (ya que los tratados de la UE, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la jurisprudencia nacional de cada país miembro y la armonización de los ordenamientos legales de los Estados miembros con los de la UE, vienen creando un orden constitucional de la UE previo al Tratado Constitucional). Quizás podríamos considerarla una ruptura ideológica,<sup>92</sup> que traería aparejada una crisis en el sistema de la UE.

Pero frente a estas alternativas, ante todo consideramos apropiado darle tiempo a la UE para adaptarse a los cambios que produce contar con un Tratado Constitucional, sin que ello se considere como la ruptura del sistema. El hecho de que el proceso de ratificación haya continuado luego del resultado desfavorable del referéndum en Francia y Holanda, y que luego el Tratado Constitucional haya sido ratificado por Letonia, Chipre, Malta, Luxemburgo, Bélgica y Estonia, es un claro ejemplo de ello. Asimismo, cabe mencionar que también Finlandia ha dado comienzo al proceso de ratificación parlamentaria de dicho Tratado.

<sup>92</sup> Entiendo el concepto "ideológico" como conjunto de ideas fundamentales que caracterizan la UE, su proceso de integración y constitucionalización.

### 1. El carácter intergubernamental de la toma de decisiones en el ámbito de la UE y el referéndum

La UE no es una organización internacional clásica, pero tampoco es un Estado, sino que podemos caracterizarla como una organización *sui generis*. Compuesta por tres modelos de gobierno: el internacional o intergubernamental, el supranacional y el infranacional. En el ámbito internacional, los Estados son los jugadores clave y los gobiernos sus actores clave. La unión es el contexto donde los Estados y gobiernos interactúan. En el ámbito supranacional, los Estados son los jugadores privilegiados, la unión-comunidad no es sólo el marco principal, sino también el principal jugador compuesto por los gobiernos de los Estados y las instituciones de la comunidad.

En lo que respecta al Tratado Constitucional, su creación, modificación y negociación se centró dentro del marco del intergubernamentalismo, en cuyo ámbito no podríamos hablar de "ruptura" en caso de que no se obtenga la unanimidad requerida, ya que la esfera de competencia de las negociaciones estaría siempre englobada en el mismo ámbito. Inclusive, tampoco en lo que respecta a la ratificación por parte de los parlamentos nacionales, ya que de alguna manera la relación intergubernamental seguiría en juego. No obstante ello, atento a que varios de los países miembros han optado por ratificar el Tratado Constitucional por medio de referéndum, el carácter intergubernamental cede frente a la decisión popular y se cambian estratos de poder.

### 2. Demos Europeo

El concepto *demos* dentro del ámbito de la UE se refiere a la idea de la identidad europea, en el cual se sustenta el proceso de integración de la UE. Esta identidad, debe ser vista como una identidad constructiva y múltiple, que va produciendo cambios graduales en las identidades nacionales, ya que los ciudadanos de la UE no sólo tienen su identidad nacional, sino también la europea.<sup>93</sup> Esta idea de

<sup>93</sup> Podemos encontrar una postura contraria a la existencia del *demos europeo*, en la decisión del caso "Manfred Brunner vs. European Union Treaty" 2 Bur 2134/92 y 2159/

identidad múltiple europea, que se va gestando junto al proceso de integración, va allanando el camino del proceso de constitucionalización. En este sentido, Weiler define el *demos* europeo en términos de valores supranacionales.<sup>94</sup>

Este concepto está determinado por la historia y la cultura, que comparten los ciudadanos de los Estados miembros y por los valores comunes como resultado del proceso de integración. Como surge del preámbulo del Tratado de la CEE, del Tratado Constitucional y del artículo I del TEU, la UE se establece en una unión cada vez más cercana de personas, quienes van creando la identidad europea.

### 3. *Acquis Communautaire*

El *acquis communautaire* es el cuerpo legal de derecho europeo en su conjunto, el cual incluye los tratados, las regulaciones y directivas emanadas de las instituciones de la UE, así como también la jurisprudencia de la Corte de Justicia Europea. Fue incorporado a los tratados fundacionales de la UE, como un núcleo central constitucional del orden legal comunitario (artículos 2 y 3 del TEU, también aparece en las previsiones de cooperación del artículo 43 del TEU y en el protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).<sup>95</sup>

Este concepto juega un papel fundamental en el proceso de ampliación, ya que los países que desean ingresar a la UE, deben armonizar su ordenamiento legal con el *Acquis Communautaire*, asimilando de esta manera el cuerpo de normas, principios y decisiones políticas de la UE.<sup>96</sup> Ello así, la UE mantiene una coherencia en el sistema y asimismo permite la inclusión de nuevos miembros.

92, de fecha 12 de octubre de 1994, C.M.L. Rep.57. En este caso, se le otorgó absoluta prioridad a la identidad nacional.

<sup>94</sup> WEILER, Joseph J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, p. 346.

<sup>95</sup> WEATHERILL, S., "Safeguarding the *Acquis Communautaire*", *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, de HEUKELS, T., BLOKKER, R. y BRUS, M., La Haya, Kluwer Law Internacional, 1998, p. 153.

<sup>96</sup> GIALDINO, C., "Some reflections on the *Acquis Communautaire*", *Common Market Law Review*, 1995, pp. 1089-1121.

Las instituciones de la UE no sólo actúan con las limitaciones de poderes conferidas por los tratados, sino también con los límites determinados por los objetivos asignados por ellos mismos. Como ejemplo de ello, podemos citar el artículo 2 del TEU, que determina entre otros objetivos: i) promover el progreso económico y social de la UE, creando áreas sin fronteras internas, con una unión económica y monetaria y una moneda única; ii) una identidad europea a nivel internacional, implementada por medio de políticas exteriores y de seguridad, a fin de lograr una defensa común; iii) reasegurar la protección de los derechos humanos y el interés de las naciones de introducir la ciudadanía de la UE, etcétera. Estos objetivos se llevan a cabo por medio de políticas y acciones comunes en diferentes áreas donde la integración necesita ser complementada. Estos progresos económicos y sociales son un ejemplo sintetizado de los objetivos generales de la UE, los que a su vez determinan importantes aspectos de su carácter supranacional.

De este modo el *acquis communautaire* comprende el cuerpo de normas y los principios fundamentales derivados de ellas que deben ser respetados dentro del ámbito de la UE, como un concepto dinámico que contiene y envuelve los principios, valores y objetivos que marcan las aspiraciones fundacionales de la UE. De esta manera el *acquis* es comunitario en tanto que expresa el deseo comunitario de integración. Desde esta perspectiva, comunitario se entiende no como una determinación geográfica o legal, sino como un principio fundacional o como una razón fundamental de su existencia.<sup>97</sup> De lo cual surge la visión de la Constitución de la UE, como un proceso de acomodación gradual de varios intereses en una unión cada vez más unida, gobernada por principios, objetivos y valores que deben ser respetados por sus miembros.<sup>98</sup>

Estos dos conceptos descritos precedentemente, comprenden la estructura sobre la cual se ha ido construyendo la UE, tanto desde el

<sup>97</sup> Para profundizar el tema, ver BROEDKMAN, J., *A Philosophy of European Union Law*, Leuven.

<sup>98</sup> Con relación a este tema ver entre otros, VERHOEVEN, Amaryllis, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, La Haya, Kluwer Law International, 2002, p. 147.

punto de vista sociológico, político, económico, así como desde el legal, dentro del cual encontramos el derecho constitucional. Es por ello que los hemos incluido en el análisis del concepto de posible ruptura, ya que si no se logra ratificar el Tratado Constitucional por unanimidad, las consecuencias del mismo van a poder repercutir tanto en el *demos* como en el *acquis communautaire*.

## VI. CONCLUSIÓN

El proceso de integración europea se basa en el deseo comunitario de la unión de pueblos (*demos*) y Estados, así como en el respeto y cumplimiento de su estructura legal (*acquis communautaire*). Este proceso, necesita la ratificación del Tratado Constitucional, para darle personería jurídica propia a la UE; simplificar la compleja estructura legal existente y mejorar el sistema democrático comunitario (otorgándole mayor participación al PE; la implementación de sesiones públicas del Consejo cuando actúe en su función legislativa; un papel más relevante para los parlamentos nacionales ejerciendo el control del principio de subsidiariedad; reducción del derecho de veto en la toma de decisiones en el ámbito institucional). Partiendo de estos preceptos (el *demos* y el *acquis communautaire*), podemos considerar que existe la posibilidad de ruptura total o parcial del proceso de constitucionalización de la UE, en caso que no se obtenga la ratificación por unanimidad de los Estados miembros, ya que ello podría implicar una crisis en los objetivos del proceso de integración si algunos de los países miembros deciden alejarse de la UE o el proceso de constitucionalización se paraliza por la falta de ratificación.

Asimismo se podría sostener en este caso, que basándonos en la declaración núm. 30 anexa al Tratado Constitucional, que la ratificación o no del Tratado Constitucional volvería a estar dentro del ámbito intergubernamental y que el Consejo Europeo podría resolver la cuestión ratificando el Tratado Constitucional si éste ha sido previamente ratificado por cuatro quintas partes de los Estados miembros. Es decir, que el Tratado Constitucional podría ser ratificado por el Consejo Europeo pese a que cinco Estados miembros se hayan opuesto (lo que implica que el Tratado Constitucional debe haber sido ratificado por 20 Estados).

No obstante ello, no debemos olvidar que el texto constitucional no define qué competencias y funciones tendrá el Consejo Europeo para afrontar el problema. De mantenerse esta postura, ¿qué pasará con la decisión popular de aquellos países que no aceptaron el Tratado Constitucional? ¿El Tratado Constitucional tendrá validez legal y sería obligatorio en aquellos países que no lo aceptaron ya que fue ratificado por el Consejo Europeo? Con lo cual el tema de la ruptura no deja de tener vigencia, como una alternativa posible.

Desde sus comienzos, la Unión Europea (UE) surgió como una organización internacional, a partir de la *unión entre los pueblos de Europa*, instrumentada por medio de tratados internacionales celebrados entre los Estados miembros.<sup>99</sup> Estos Estados soberanos y democráticos, voluntariamente delegaron el ejercicio parcial de sus derechos soberanos, pero no sus soberanías en sí mismas.<sup>100</sup> La finalidad de ello ha sido establecer un ordenamiento supranacional, por el cual, los Estados miembros limitaron sus soberanías a un campo determinado, creando un cuerpo normativo que obliga tanto a las naciones como a la UE,<sup>101</sup> otorgándole de esta manera cierta peculiaridad al sistema.

Asimismo, consideramos oportuno mencionar, que la tendencia de la UE a ampliarse, es un proceso estructural. Es la consecuencia necesaria del proceso de integración instaurado desde la firma del Tratado de Maastricht de 1992, como búsqueda de la perfección de la UE.<sup>102</sup> Tanto el Tratado de la Unión Europea y el Tratado que estableció la Comunidad Europea hicieron referencia expresa en sus preámbulos, al proceso de ampliación de la UE. De esta manera, se dio origen a una comunidad con una duración ilimitada, compuesta por sus propias instituciones. Asimismo, la evolución de la integra-

<sup>99</sup> MANCINI, G. F., *Democracy and Constitutionalism in the European Union*, Oxford Portland Oregon, 2000, p. 1.

<sup>100</sup> SADURSKI, Wojciech, "Constitutionalization of the EU and the sovereignty concerns of the new accession states: The role of the Charter of Rights", EU1 working papers law No. 2003/11, Department of Law, European University Institute, Florencia, p. 18.

<sup>101</sup> WITTE, Bruno de, "The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union", *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, 2003.

<sup>102</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, "El constitucionalismo de los Estados integrado de Europa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, Madrid, 1996.

ción europea se caracteriza por la interacción entre varios procesos. Por un lado la creación y mejoras en sus instituciones y por otro lado las ampliaciones. Como producto de estos procesos, surgió la necesidad de crear una Constitución con la finalidad de otorgarle personería jurídica a la UE<sup>103</sup> y organizar los instrumentos legales existentes, a fin de fortalecer la estructura legal europea ante el proceso de ampliación de la UE. Pero estos sucesos no son coincidencias, ya que podemos considerar que la ampliación de la UE ha sido una de las razones de mayor influencia, para que se produzca la constitucionalización de la UE. Como manifestó Bruno de Witte: "...la ampliación fue la que armó la agenda constitucional de la Unión Europea...".<sup>104</sup>

Es por ello, que los contratiempos que están surgiendo durante el proceso de ratificación del Tratado Constitucional, repercuten en el proceso de integración de la UE. Cabe destacar que tanto en Francia como en Holanda, uno de los temas de mayor descontento entre el electorado ha sido la posibilidad de que Turquía ingrese a la UE y por otro lado, la inestabilidad económica de sus países frente a la ampliación que se realizó en mayo de 2004.<sup>105</sup>

Asimismo, no podemos dejar de mencionar que dentro del proceso de integración europea no es la primera vez que surgen obstáculos similares al de la ratificación del Tratado Constitucional y que justamente la superación de éstos ha fortalecido el sistema. La pri-

<sup>103</sup> Como surge del informe CONV 305/02 del Presidente del Grupo III "Personería Jurídica" de la Convención Europea, de fecha 1/10/02, p. 6: "...La atribución explícita de una personalidad jurídica de la Unión refuerza su notoriedad en el mundo. De esta manera, se convierte en sujeto de derecho internacional, junto a los Estados miembros y sin perjudicar el propio carácter de sujetos de derecho internacional de éstos. Con ello la Unión podrá servirse del conjunto de medios de acción internacional y asumir su propia responsabilidad internacional...La atribución explícita de la personalidad jurídica única de la Unión no conlleva en sí ninguna modificación del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ni sobre el reparto de competencias entre la Unión y las Comunidades actuales...".

<sup>104</sup> WITTE, Bruno de, "The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union", *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, 2003, pp. 209-228.

<sup>105</sup> BRENDAN, Donnelly y MARKUS, Wagner, "What do French Voters want from the European Constitution", publicado en el reporte del 26 de abril de 2005, del grupo de estudio *European Policy Brief* perteneciente a la organización *The Federal Trust. For Education and Research*.



mera crisis que se presentó en un procedimiento de ratificación de tratados, fue en relación a la creación de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, donde la Asamblea General Francesa se opuso a su entrada en vigencia. En este caso, el Tratado fue dejado sin efecto, pero éste dio lugar al Tratado de Roma de 1957 que estableció la Comunidad Económica Europea y ha sido uno de los pilares de la estructura y la integración europea.<sup>106</sup> La segunda y tercera crisis que se plantearon, tuvieron lugar durante el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht de 1992 en Dinamarca y del Tratado de Niza de 2002 en Irlanda. En ambos casos el primer referéndum arrojó resultados desfavorables y luego de un segundo referéndum dichos tratados entraron en vigencia.<sup>107</sup>

Desde sus comienzos, el sistema comunitario ha evolucionado a través de pequeños pasos marcados por intentos fallidos, que han dado lugar a grandes cambios y mejoras. Entre otros, tal es el caso del *Informe Davignon*, adoptado por los ministros de Asuntos Exteriores en octubre de 1970, que constituyó la base de la Comunidad Económica Europea hasta la entrada en vigencia del Acta Única Europea; o el informe presentado por los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia en el Consejo Europeo de Londres de 1981 que sirvió de base para la "Declaración Solemne sobre la Unión Europea", adoptada el 19 de junio de 1983; o el proyecto constitucional de Altiero Spinelli de febrero de 1984, que preveía una modificación de los tratados vigentes, el cual ha sido un precedente directo del actual Tratado Constitucional.

<sup>106</sup> Recordemos que esta no ha sido la primera vez que Francia ha ejercido actos de presión política para la prosecución de fines determinados. En agosto de 1964, cuando se debía afrontar la tercera etapa de la transición para la creación del mercado común, así como cambiar las modalidades de votación en el seno del Consejo (pasando de la unanimidad a la mayoría calificada en determinados temas). La posición francesa, produjo una crisis política de gran trascendencia entre los Estados en el Consejo Europeo, que llevó a Francia a dejar de participar en las reuniones comunitarias de mayor importancia (política de la silla vacía). Para volver exigió un acuerdo político sobre la función de la Comisión y la votación mayoritaria, que también implicaba una revisión del sistema de los tratados.

<sup>107</sup> SILVA, Teresa Dolores, "Ratificación constitucional por parte de Alemania, Austria y Letonia. Consecuencias y alternativas que se plantean a partir del resultado desfavorable del referéndum constitucional en Francia y Holanda", publicado en el Suplemento de Derecho Constitucional de *El Derecho*, 27 de julio de 2005.

Por lo expuesto, consideramos apropiado darle tiempo a la UE para adaptarse a los cambios que produce contar con un Tratado Constitucional. La historia comunitaria europea ha demostrado que frente a la diversidad y a las crisis, ellos encuentran la forma de unirse y crecer. Quizás este proyecto de constitucionalización tome más tiempo que el previsto o el tiempo le dé una forma diferente, pero es claro que esta piedra en su camino no es la ruptura de un sistema que lleva más de cincuenta años. Como dijo el presidente de la UE en 2004: "...No debemos olvidar nunca que: De la guerra hemos creado paz. Del odio hemos creado respeto... Estos valiosos logros no se consiguieron sin esfuerzo. Europa ha sufrido terriblemente de la tiranía y la guerra... Pero la destrucción, la división y el dolor han inspirado la búsqueda de una fórmula mejor. Y esta fórmula ha conducido a la creación de la Unión Europea... Nuestra Unión Europea es verdaderamente única. No puede compararse con nada de lo que la haya precedido... Nuestros Estados-nación son democracias fuertes. Nos hemos unido libremente. Actuamos unos con otros en cooperación y solidaridad... La ampliación de hoy es el mejor testimonio del éxito que representa la Unión Europea".<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Discurso de la presidencia irlandesa titulado: "Declaración para una jornada de bienvenidas", con motivo de la incorporación de 10 nuevos países a la UE. Dublín, 1o. de mayo de 2004.