

“La Constitución para Europa y el Derecho Comunitario”^{*}

Luis Antonio Huacuja Acevedo^{*}

La Unión no puede basarse exclusivamente en la buena voluntad, sino que se precisan normas
-Jean Monnet

Los motivos de Europa

Pese a las vicisitudes que ha enfrentado en los últimos meses la Unión Europea, desde los “noes” francés y holandés al Tratado Constitucional, pasando por las dificultades de encontrar un acuerdo en torno al presupuesto comunitario y los desacuerdos con respecto a la Política Agrícola Común, la integración en aquel continente sigue su rumbo.

La Unión Europea es y ha sido un largo proceso que, sobre bases sólidas, planteó, desde su primera configuración, una unión asimétrica de Estados soberanos que tienden a la integración.

Sin embargo, hoy cobra vigencia nuevamente la interrogante de *¿A qué grado de integración aspira cada uno de los Estados de la Unión?* Como respuesta a lo anterior, encontraríamos, cuando menos, tantas razones como países forman parte de la aventura europea.

El concepto europeo, que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente bajo la influencia del eje franco-alemán y con la idea de construir un acuerdo con bases sustentadas en un engarce económico y comercial, sentaba las bases para garantizar la continuidad de la paz en la región. Las ideas de Jean Monnet, recogidas y complementadas por Robert Schuman, y bajo el auspicio del Plan Marchall, culminaron con la “Declaración Schuman” el 9 de mayo de 1950. Surgió, entonces, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, como la primera piedra de lo que hoy constituye la gran edificación europea.

Lo emblemático del pronunciamiento de Robert Schuman, más allá de la declaración de intenciones, se halla en los fines y medios del proceso de europeización, que constituyen lo que se conoce como “el método comunitario”. Se trata de una invitación “abierta a la participación de los demás países de Europa” de encomendar a una Autoridad supranacional, bajo una concepción federal, para que esa Alta autoridad dirigiese el destino de sus producciones de carbón y de acero.¹

^{*} Publicado en “La crisis constitucional de la Unión Europea y las relaciones Europa-América Latina 2005-2006. IEIE-ITAM, Cámara de Diputados LIX Legislatura. Junio de 2006.

^{*} Luis Antonio Huacuja Acevedo es Responsable del Programa de Estudios sobre la Comunidad Europea de la Coordinación de Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Es Candidato a Doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona y cuenta con un posgrado en Unión Europea por el *College of Europe*.

¹ Fontaine, Pascal, *Una nueva idea para Europa, La declaración Schuman, 1950-2000*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas,

Pero quizás, si algo hay que resaltar es la consecuencia de lo supranacional en el “método comunitario”, que conllevó a una renuncia expresa, irreversible² y voluntariamente aceptada, de una porción de soberanía nacional.

Lo anterior se planteó bajo la premisa de la democracia y la legitimidad, donde los Estados, con las facultades conferidas por sus ciudadanos, decidieron comprometerse y ceder parte de su soberanía mediante instrumentos internacionales de naturaleza vinculante.

El sentido jurídico de la Unión Europea

Robert Schuman sentenció en su declaración que “La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan” y, en tal sentido, cobró fuerza la apuesta de una Europa unida, más allá de lo nacional.

Jean Monnet, cercano colaborador de Robert Schuman, en su discurso pronunciado el 1 de septiembre de 1952, dejó en claro la concepción de la Europa Institucional al precisar la idea de que “los hombres pasan, otros vendrán a sustituirnos. No podemos legarles nuestra experiencia personal, que desaparecerá con nosotros; **lo que sí podemos legarles son las instituciones.** La vida de las instituciones es más larga que la de los hombres, pudiendo aquellas, si están bien construidas, acumular y transmitir la sabiduría de las sucesivas generaciones”.³

De ahí que se haya planteado la creación de instituciones, que más allá de los intereses particulares de los Estados miembros, se propugnara por una arquitectura supranacional encaminada a ver por el bien de la comunidad de Estados, bajo la idea del equilibrio y la división de poderes.

Así, surgen como instituciones fundamentales, El Parlamento Europeo, la voz del pueblo europeo, que con el paso del tiempo ha ido cobrando mayor relevancia como contrapeso del poder político de la Unión, en representación de los intereses de los ciudadanos europeos; la Comisión Europea, que con funciones fundamentalmente ejecutivas y de iniciativa legislativa, representa los intereses de la Unión; el Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros, que participa con el Parlamento en las tareas legislativas y representa los intereses de los Estados miembros ante la Unión y el Tribunal de Justicia de la Unión, como la entidad jurisdiccional que representa e interpreta el derecho de la Unión y sus tratados constitutivos.

La configuración institucional de la Unión ha permitido la construcción de un sistema jurídico único, que deviene de un proceso de iniciativa, discusión, codecisión y

Luxemburgo, 2000, pág. 13.

² Vale la pena comentar que en el artículo I-60 del Texto Constitucional se plantea, por primera vez, la posibilidad del retiro voluntario de los países de la Unión.

³ Trujillo Herrera, Raúl, *Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior*, Porrúa, México, 1999, pág. 86.

aprobación de instrumentos legislativos que, al lado de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión, con base en determinaciones judiciales de carácter vinculante, constituyen el Derecho Comunitario Institucional.

En este último caso, el propio Tribunal de Justicia ha contribuido a encontrar una definición y naturaleza del Derecho Comunitario⁴, al considerarlo como un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los estados miembros han limitado su soberanía⁵ y que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, las Comunidades han creado un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los estados miembros, que vincula, inclusive, a sus órganos jurisdiccionales.⁶

Este derecho singular de la Comunidad Europea encuentra sus raíces en los propios Tratados Constitutivos, presenta semejanzas con los sistemas jurídicos nacionales y se caracteriza por rasgos específicos, como su evolución especialmente dinámica

En este sentido, con base en los principios comunitarios y de reconocimiento mutuo, las propias legislaciones de los países miembros coexisten con el Derecho emanado de las instituciones comunitarias, donde los propios órganos jurisdiccionales nacionales tienen la tarea de respetar, interpretar y hacer cumplir las disposiciones legales supranacionales que se entienden integradas en las leyes nacionales. Así, el Derecho Comunitario Europeo se compone, no sólo de las disposiciones normativas emanadas de las instituciones de la Unión, sino también de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Con la expresión “Derecho Europeo”, por tanto, se hace referencia al sistema jurídico de las Comunidades Europeas, como un ordenamiento jurídico positivo, formalmente identificable y derivado de fuentes determinadas, que se entiende, no sólo a partir de los ordenamientos nacionales, ni tampoco únicamente a partir de las disposiciones normativas emanadas de la Comunidad, sino, más bien, como una especie de red normativa, flexible y tendiente a la armonización.

¿Una Constitución para Europa?

Lo primero que cabría aclarar es si la llamada Constitución Europea es una Constitución o es un Tratado,⁷ y aquí encontramos la primera dificultad. La Unión Europea al utilizar la connotación de “Constitución”, probablemente, fue demasiado ambiciosa y al mismo tiempo, demasiado arriesgada, por lo que envuelve en sí el término empleado para definir el texto.

⁴ Borchardt, Klaus-Dieter, *EL ABC del Derecho Comunitario*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, págs. 94 y ss.

⁵ Sentencia *Van Gend & Loos*, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Asunto 26/62, 1963.

⁶ Sentencia *Costa/ENEL*, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Asunto 6/64, 1964.

⁷ En lo personal, en todo caso, me inclino más por el término “Constitución para Europa”, pues hablar de “Constitución Europea” podría dar lugar a confundir el término con el propio proceso de integración.

Hablar de Constitución implica, necesariamente, hablar de Estado, de su definición gubernamental, de sus instituciones, de su configuración jurídico-administrativa, su estructura y de sus aspectos jurídicos fundamentales. Sin embargo, y a pesar de que tiene rasgos característicos, la Unión Europea no es, en estricto sentido, un Estado y tampoco pretende serlo, pues tal situación iría en contra de su propia naturaleza.

En el texto, sin embargo, se utiliza la expresión “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. Y aunque en letra pequeña se habla de Tratado y se resalta, en cambio, la expresión “Constitución para Europa”, lo cierto es que, la estructura, la naturaleza y, en general, los aspectos formales y materiales del también llamado Tratado Constitucional, hacen referencia más a un Tratado que a una Constitución⁸.

No obstante, vale la pena reflexionar sobre el contexto en que aparece la iniciativa de dotar a Europa de un texto constitucional, que condensara en un solo instrumento los tratados constitutivos de la Unión, que han ido desde el Tratado de París hasta Roma, y sus revisiones, que a su vez han ido desde el Acata Única a Maastricht, de Ámsterdam a Niza, para retornar a Roma con una propuesta de integración aún más profunda.

Es aquí donde la Unión Europea se explica, a través de un proceso de más de cincuenta años, y a través de sus tratados constitutivos, donde se han sentado las bases de su configuración, de sus alcances, de sus compromisos, de su estructura y de su funcionamiento. Por ello, hay quien afirma, y con razón, que Europa, con sus particularidades, tiene ya una Constitución *de hecho*, aunque no *de derecho*.

El “no francés” y el “no holandés” tienen y tendrán un peso específico en la historia de la construcción europea, aunque no necesariamente definitorio. Ya Robert Schuman mencionaba que “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a las realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”⁹. Estas palabras, pronunciadas hace más de cincuenta años son las que nos invitan a pensar si la propia Unión Europea habría de reflexionar sobre sus orígenes.

Pero más allá de los efectos mediáticos del momento que vive Europa y del vilipendiado texto constitucional, existen hechos concretos que nos hablan del rumbo y la solidez europea, partiendo, precisamente, de los aspectos formales del Tratado Constitucional que, hay que decirlo, fue aprobado y firmado por los veinticinco jefes de Estado y de gobierno de la Unión, en octubre de 2004, y aprobado, por una amplia mayoría, en el Parlamento Europeo, en enero de este año, además de que, hasta la presente fecha, el texto ha sido ratificado por once países, que representan a poco más del 50% de los ciudadanos europeos.

El texto, es cierto, en un complicado entramado de más de 448 artículos, más anexos y protocolos, con lo que la Unión no cumplió, ni por mucho, su tarea de acercar

⁸ VV.AA. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Breve análisis*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España, 2004, pág. 8.

⁹ Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950.

Europa a los ciudadanos. Sin embargo, y dejando de lado las apreciaciones internas que incidieron en los procesos de ratificación francés y holandés, el texto contiene aportaciones valiosas que poco o nada tienen que ver con el pronunciamiento negativo de algunos ciudadanos europeos¹⁰.

Ya los precursores de la integración europea preferían hablar de Comunidad, más que de negociación y, en este sentido, en la redacción y arquitectura del texto constitucional se procuró privilegiar la naturaleza de la Unión. Dicho texto, se divide en cuatro partes: la primera, que versa sobre “La definición y objetivos de la Unión”; la segunda, que constituye “La Carta de los derechos fundamentales de la Unión”; la tercera, que se refiere al “Las políticas y funcionamiento de la Unión”, y la cuarta parte, que contiene las “disposiciones generales y finales”.

En la primera parte del texto se resalta lo relativo a la simbología, los principios y los valores constitutivos, fruto de los esfuerzos creadores de la Unión, que se concentran en el mantenimiento de la paz y la unidad entre naciones, bajo la consideración de que su “divisa”, entendida como emblema y distintivo es, justamente, “Unidos en la diversidad”, lo que constituye un recordatorio fehaciente de tolerancia, respeto y aceptación de las diferencias nacionales, políticas, culturales e históricas.

En la segunda parte del Tratado Constitucional se incluyó la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, que aunque fue asumida desde el Tratado de Niza, no se le dio, entonces, fuerza jurídica.

La tercer parte del texto, hace alusión a las políticas y funcionamiento de la unión, y aunque no representa modificaciones sustanciales, existen aportaciones de funcionalidad y eficacia que corresponden a la exigencia de la actualización de los textos plasmados en los tratados constitutivos, su adecuación y su condensación en uno solo.

En general, el texto constitucional contiene mucho más virtudes que defectos, donde podemos resaltar la consolidación de instrumentos normativos y legislativos, redefinición en los mecanismos de mayorías para la toma de decisiones, la distinción de los principios de igualdad democrática, la iniciativa ciudadana, la posibilidad del retiro voluntario de los países de la unión y, por último, los aspectos relativos al ámbito de aplicación, revisión y entrada en vigor del Tratado.

Al respecto de la entrada en vigor, resulta interesante la referencia a los acuerdos asumidos en la Conferencia Intergubernamental, donde se planteó que si después de dos años de la firma del tratado, cuatro quintas partes de los Estados de la Unión lo han ratificado y uno o varios Estados han enfrentado dificultades para hacerlo, el asunto se remitirá al Consejo Europeo¹¹.

Sin embargo, y más allá de alternativas de cuantificación numérica, de mayoría y de los propios plazos establecidos para tal fin en el propio texto, lo cierto es que el

¹⁰ Las inconformidades principales de los ciudadanos europeos se centran en la excesiva burocracia que opera desde Bruselas, principalmente para mantener el funcionamiento de la Unión.

¹¹ VV.AA. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Breve análisis. Op. cit.* pág. 59.

Tratado por el que establece una Constitución para Europa aún no ha entrado en vigor y tampoco existen las condiciones para ello.

Entre tanto, la Unión mantiene su curso y sigue siendo, pese a las dificultades que enfrenta, el paradigma de la integración, cuya referencia estará en el interés de la experiencia europea que ha sabido mantener el libre comercio con la preocupación por elevar la calidad de vida de sus ciudadanos, demostrando con ello que es posible la ecuación de eficiencia de mercado a la vez que se procura la cohesión social.¹² La fórmula no es complicada y tampoco novedosa, ya Jean Monnet la dio a conocer hace más de cincuenta años: “No coaligamos Estados, unimos hombres.”

¹² Binetti, Carlo, *et. al*, *¿Democracia con desigualdad?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, mayo de 2004. K. Bodemer -J. Prats -L. Whitehead, xxvii.

Bibliografía:

- **Binetti, Carlo; Carrillo, Fernando**, Editores. *Democracia con desigualdad. Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, Institut Internacional de Governabilitat, 2004, 333 pp.
- **Borchardt, Klaus-Dieter**, *EL ABC del Derecho Comunitario*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, 2000, 110 pp.
- **Fontaine, Pascale**. *Doce lecciones para Europa*. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, junio de 2003.
- **Fontaine, Pascale**. *Una nueva idea para Europa*. La declaración Schuman, 1950-2000, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, enero de 2000.
- Trujillo Herrera, Raúl**
Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior, Editorial Porrúa, México, 1999, 402 pp.
- VV.AA.** *El Funcionamiento de la Unión Europea*. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, junio de 2003.
- VV.AA.**, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Breve Análisis*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno Español, Madrid, septiembre de 2004, 61 pp.

Legislación

- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Comisión Europea, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo, 2005.