

La Unión Europea y la Constitución que no entró en vigor

The European Union and the Constitution that did not enter into force

MAURICIO JOSÉ HERNÁNDEZ SARTI*

LILIANA ANTONIA MENDOZA GONZÁLEZ**

KARINA GONZÁLEZ ROLDÁN***

Resumen La Unión Europea es la persona jurídica más compleja de la historia, resultado del esfuerzo de cientos de operadores políticos, juristas, ciudadanos que han transitado de la guerra a la formación del ejemplo de integración regional más acabado del mundo. En 2004, los impulsores de una mayor integración europea sentaron las bases para la aprobación del denominado: “Tratado por el que se establece una constitución para Europa” o la Constitución Europea. Se pretende describir el proceso que impulsó dicho Tratado, su contenido y fracaso, y se estudia el origen de la Unión Europea que estuvo a punto de tener una Constitución.

Palabras clave Constitución, Unión Europea, Tratado, integración, referéndum.

Abstract The European Union is the most complex legal entity in history, the result of the efforts of hundreds of political operators, jurists, citizens who have transited from war to the formation of the most finished example of regional integration in the world. In 2004, the promoters of greater European integration laid the foundations for the approval of the so-called: “Treaty establishing a constitution for Europe” or the European Constitution. The aim is to describe the process that prompted said Treaty, its content and its failure, and to study the origin of the European Union that came close to having a Constitution.

Key words Constitution, European Union, Treaty, integration, referendum.

*Doctor en Derecho Civil. Jefe de la Unidad de Docencia de la Licenciatura en Derecho Internacional en la Unidad Académica Profesional Cuautitlán Izcalli de la Universidad Autónoma del Estado de México, México. Miembro del Cuerpo Académico en consolidación “Las profesiones y su internacionalización en el siglo XXI”, reconocido por la SEP.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0454-5748>. Correo electrónico: mjhernandezs@uaemex.mx

**Doctora en Derecho. Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México, México. Jefa de Extensión y Vinculación de la Unidad Académica Profesional Cuautitlán Izcalli de la misma Universidad. Líder del Cuerpo Académico en formación “Las profesiones y su internacionalización en el siglo XXI”, reconocido por la SEP.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5323-9347>. Correo electrónico: lamendoza@uaemex.mx

***Maestra en Administración. Jefa del Departamento de Difusión Cultural, Programa Emprendedor, Fomento a la Lectura y Cronista de la Unidad Académica Profesional Cuautitlán Izcalli de la Universidad Autónoma del Estado de México, México. Miembro del Cuerpo Académico en consolidación “Las profesiones y su internacionalización en el siglo XXI”, reconocido por la SEP.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6888-8104>.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la integración de Europa cuenta con casi setenta años de haberse iniciado jurídica y políticamente. Es el proceso más exitoso de integración y unificación regional, el cual, desde ahora es importante mencionar, no ha estado libre de grandes avances, pero también de importantes derrotas.

Juan Medrano comenta sobre los retos en la unificación de Europa al día de hoy:

El proceso de unificación europea atraviesa una de sus etapas más grises desde sus inicios a comienzos de la década de los cincuenta del siglo pasado. Aunque la Unión Europea sigue gozando de un apoyo significativo por parte de la población, el rechazo reciente a propuestas de mayor integración, la aparición y popularidad de formaciones políticas y dirigentes que ponen en cuestión la estructura, leyes y funcionamiento de las instituciones europeas y la Unión Europea misma, y la ausencia de un proyecto claro de regeneración y de futuro, provocan temor entre quienes piensan que la Unión Europea es una garantía de paz y democracia y el arma más potente frente al reto de la mundialización (2019, p. 169).

A pesar del momento que pasa la Unión Europea mencionado anteriormente, que hemos visto reflejado en la reciente salida de los ingleses a través del Brexit, el camino que ha llevado hasta hoy la Unión Europea no tiene comparación. Los países fundadores pasaron de pelear dos guerras sangrientas, primeras y segundas, a la unión más estrecha en lo económico, política y social con la que se cuenta a la fecha. Hoy 27 países (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Chequia, Rumania, Suecia) con la salida de Reino Unido, el 31 de enero de 2020.

Una Unión cuyo sueño no tiene más de 70 años de haberse concebido. Uno de los precursores de la idea de una Europa unida, Sir Winston Churchill (citado en Blázquez, 2012) nos introduce a este sueño de compleja ingeniería política, jurídica y social:

Si Europa se uniera, compartiendo su herencia común, la felicidad, prosperidad y la gloria que disfrutarán sus tres o cuatrocientos millones de habitantes no tendría límites. Y, sin embargo, es desde Europa de donde han surgido y se han desarrollado esta serie de horribles guerras nacionalistas, originadas por las naciones teutonas, que hemos conocido durante este siglo XX, e incluso durante nuestra existencia, que han arruinado la paz y destruido las perspectivas de toda la humanidad (p.18).

Los países precursores de la Unión Europea tuvieron un sin número de guerras y enfrentamientos en el siglo pasado y siglos previos. No obstante, en los años 2004 en adelante, esos mismos países de Europa, producto de un fenómeno de integración surgido décadas atrás, estarían a punto de poner en vigencia una Constitución para Europa a través de un denominado: “Tratado por el que se establece una constitución para Europa”. Respecto del cual nos referiremos como Tratado Constitucional.

La investigación realizada para el presente trabajo, del tipo jurídico descriptivo, inició hace 14 años, a finales de 2005. Justo al tiempo de los referéndums nacionales y ratificaciones parlamentarias para aprobar el Tratado por el que se establece una constitución para Europa, objeto de nuestro estudio. Investigación que no fue concretada en su momento, precisamente en razón del fracaso que hoy abordaremos: la no aprobación del Tratado por el que se establece una constitución para Europa entre 2005 y 2006.

El presente trabajo tiene por objetivos describir el devenir y la naturaleza jurídica de la Unión Europea para quien nunca se ha adentrado al respecto; así como exponer el contenido general del Tratado Constitucional y, finalmente, analizar los fenómenos que provocaron que el proceso de ratificación del tratado en cuestión resultara en un gran retroceso de integración para dicha Unión.

Para lograr los objetivos, primero se aborda la naturaleza y el proceso de integración que ha vivido la Unión Europea a lo largo de casi 70 años. Después se analizan las causas que llevaron al planteamiento de la necesidad de establecer una constitución para Europa. Posteriormente se revisan los contenidos más importantes del Tratado, por el que se establece una constitución para Europa. Finalmente, se abordan las causas principales del fracaso que provocaron la no entrada en vigor de una constitución para los ciudadanos de Europa.

UNIÓN EUROPEA, EVOLUCIÓN Y SU NATURALEZA

¿Cómo se llegó en 2004 a plantearse una Constitución para Europa? Partamos que la idea de una Constitución para los países de Europa no hubiera sido factible sin el fenómeno de integración económica que inició 60 años atrás, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

El término integración proviene del *integratio-onis*, acción o efecto de integración; a su vez integrar significa completar uno un todo con las partes que faltaban (Real Academia de la Lengua, 2019). Es decir, la aproximación o fusión de sistemas separados. El término integración es un vocablo con diversas acepciones aplicable en diversos campos del conocimiento y de la vida humana: político, jurídico, ideológico y cultural (Pacheco, 1998, p. 45).

Para Castellot (2000) la integración:

Consiste en que, a través de tratados o acuerdos internacionales, dos o más Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una zona nueva con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en la cual pueden circular libremente. En sentido estricto, lo que llamamos integración consiste en que, a través de tratados o acuerdos internacionales, dos o más Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una zona nueva con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en la cual pueden circular libremente

y con el mismo tratamiento: mercancías, servicios, personas y capitales, según sea el grado de amplitud de la integración (p.27).

También se caracteriza la integración económica por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales, y en algunos casos propone la unificación de políticas monetarias, fiscales, social y el establecimiento de una autoridad supranacional, sin constituir un nuevo estado (Greco, 2003, p. 25).

Iliana di Giovanni Battista (1992) considera a la integración económica como: “un status jurídico, en el cual los Estados entregan algunas prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo tratamiento las personas, los bienes, los servicios y capitales mediante la armonización de políticas correspondientes y bajo una égira supranacional” (p.144).

No todas las formas de integración corresponden al grado de interrelación o interdependencia señalado en la definición anterior. Hay formas de integración simple que implican solamente la reducción recíproca de impuestos de importación. Así, desde una perspectiva teórica, pueden considerarse como etapas de la integración económica las siguientes:

- a) Zona comercial preferencial o zona de preferencias arancelarias: los países participantes se otorgan mutuamente barreras comerciales más bajas, sin llegar a la desaparición o tasa 0% en aranceles o impuestos a la importación de mercaderías (Villagrán, 1969, p. 39).
- b) Zona de Libre Comercio: principalmente consiste en la reducción o eliminación de aranceles y otras restricciones al comercio dentro de un grupo de países, pero no la adopción de un arancel exterior común; cada país firmante del acuerdo de libre comercio conserva sus propios aranceles frente a terceros países (Villagrán, 1969, p. 39).
- c) Unión Aduanera: implica la eliminación de aranceles y además restricciones al comercio entre un grupo de países y la adopción entre ellos de un arancel externo común para terceros países, además, la creación administrativa que percibe los ingresos aduaneros y los reparte entre los Estados miembros (Carvajal, 2000, p. 59).
- d) Mercado Común: Puede comprender o no, según sea el caso, una unión aduanera y dentro de ésta se asegura la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas. También puede implicar que los países coordinen políticas como consecuencia de la ampliación del estado económico.
- e) Unión Monetaria: consiste en la coordinación de las políticas monetarias de los países miembros y la adopción de una moneda común para los mismos, incluidos mecanismos para hacerla efectiva (Villagrán, 1969, p. 40).
- f) Unión Económica: No sólo se asegura la libre circulación de los bienes, capitales, servicios y personas dentro del territorio de la unión, sino que los países actúan como unidad frente a terceros.
- g) Integración Política: forma más completa que representa la culminación de procesos de integración mediante la constitución de un sistema común de dirección política y económica. No implica la constitución de un nuevo Estado, ni tampoco una federación o confederación de estados (Villagrán, 1969, p. 21).

La Unión Europea, como veremos más adelante, en su devenir cumplió con las características de los modelos teóricos de zona de libre comercio, unión aduanera y finalmente de Unión Económica e Integración Política indicados anteriormente.

Establecido el fundamento teórico de la integración económica, abordemos el origen de la Unión Europea, el bloque regional más integrado del mundo y su naturaleza.

Hemos anunciado previamente que la Unión Europea es una entidad bastante compleja y particular. Su complejidad es tal que en la doctrina de los tratadistas europeos aún no hay consenso sobre su naturaleza jurídica. Cabe decir que no es objetivo ni el formato del presente trabajo el agotar cada una de las transformaciones de la UE o cada una de las normas jurídicas que integran su ordenamiento jurídico, no obstante, debemos entender de manera general la naturaleza de la Unión Europea y su ordenamiento jurídico como plataforma para comprender cómo fue que de 2004 a 2006 los países de dicha unión se embarcaron en la tarea de contar con una constitución para Europa.

Es menester decir de una vez que la naturaleza y proceso de integración de la Unión Europea aún no está decidido, y es el resultado de una gran serie de avances en su integración y algunos retrocesos, como el vivido con la no entrada en vigor del “Tratado por el que se establece una constitución para Europa”.

Las palabras de López (2007) resumen el carácter *sui generis* y complejo de dicha Unión y permiten entender de manera introductoria su naturaleza:

La UE es una genuina experiencia de integración supranacional regida por el Derecho. De hecho, es el más exitoso experimento hasta la fecha de democracia supranacional, que, no por casualidad, ha tenido lugar a escala continental europea. La UE es un producto del Derecho, del artefacto jurídico como técnica de pacificación de conflictos (p. 50).

Esta integración supranacional es el producto de más de cincuenta años, y que se gestó como idea probablemente cuando Winston Churchill pronunció en la Universidad de Zurich, su célebre discurso del 19 de septiembre de 1946 (Arnaud, 1996, pp. 253-257), en el que se refería a la gran tragedia de Europa después de la guerra; a la pobreza de algunas regiones y la riqueza de otras, con naciones divididas, vencidos y vencedores, conflictos ancestrales, más y más pobreza; discurso en el cual señaló la receta para acabar con aquella calamidad que azotaba Europa. Decía Churchill (citado en Brugmans, 1972):

A pesar de todo, aún hay un remedio [...] que podría cambiar todo el panorama como por ensalmo, y en pocos años podría convertir a Europa. 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. *Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa*, y sólo de esta manera cientos de millones de trabajadores serán capaces de recuperar las sencillas alegrías y esperanzas que hacen que valga la pena vivir la vida [...] (p. 367).

Para Churchill no pasaba inadvertida la prosperidad de sus aliados, los Estados Unidos de América; prosperidad acompañada de paz que él deseaba para los países de Europa.

Así, la ideología federalista de los movimientos europeos activos entre 1945 y 1948, impulsada por partidos y dirigentes de las más destacadas fuerzas políticas hacía la creación de una Federación de los Estados Unidos de Europa, con por lo menos dos referencias, los Estados Unidos de América y la Confederación –federal– Suiza (Martínez, 2014, p. 158).

El primer paso para instituir “una especie de Estados Unidos de Europa” (como lo denominaba Churchill) fue bastante modesto, inició con un tratado y la propuesta

de una entidad común para implementarlo, en palabras de Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, en su discurso del 9 de mayo de 1950: “El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa” (en Fernández de Casadevante, 2019, p. 53).

A continuación, un resumen de la cronología jurídica y de integración de la Unión Europea, concentrándonos en los tratados primarios o fundamentales:

1952: Tratado de París. Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Entró en vigor el 23 de julio de 1952 y expiró el 23 de julio de 2002. Surge, entre otras causas, a la pregunta, ¿qué hacer con Alemania? Que recién había provocado una guerra mundial y causada la muerte de millones de seres humanos. Estableció un principio de igualdad entre los Estados, así como en las instituciones europeas futuras; propuso que se sometiera el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una alta autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Arnaud, 1996). Dicho tratado fue Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

1957: Tratados de Roma. Constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de Euratom.

Básicamente establecieron mercado común entre sus Estados miembros; en el que se contempla:

La eliminación entre los Estados miembros de los derechos de aduana y restricciones a la importación de mercancías (Comunidad Económica Europea, 1987). El establecimiento de un arancel común y de una política comercial común frente a terceros países (Arocena, 1984). Lo que supone el modelo de unión aduanera. La abolición entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales (Comunidad Económica Europea, 1987). Lo que supone una unión de tipo económica. Las funciones asignadas a la Comunidad corresponden a: una Asamblea (parlamento); un Consejo; una Comisión; y un Tribunal de Justicia. Este avance en la integración de Europa tuvo éxito inicial y años difíciles, sorteados finalmente para establecer la Unión Europea (Rozo, 1994, pp. 42-48).

1986: Acta Única Europea. Dicha Acta modifica y complementa los tratados constitutivos anteriormente mencionados. Introduce un título sobre la Cohesión Económica y Social, cuyas disposiciones tendían a reducir las diferencias entre diversas regiones, sobre todo de las menos favorecidas (Alonso, 2014, p. 26).

1992: Tratado de Maastricht y 1997: Tratado de Amsterdam

El primero se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1º de noviembre de 1993. El segundo entra en vigor en 1997. En conjunto crean una Unión Económica y Monetaria, que implica la adopción de una moneda común; 2. La creación de un espacio sin fronteras interiores; 3. La realización de una política exterior y de seguridad común; 4. La creación de una ciudadanía de la Unión (Krugman, 2001, p. 72).

2001: Tratado de Niza.

2004: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Cuyo contenido y fracaso es materia del presente trabajo y será abordado más adelante.

13 de diciembre de 2007: Firma del Tratado de Lisboa por los veintisiete Estados miembros. Adoptado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde

el 1º de diciembre de 2009, reformó el fundacional Tratado de Roma (rebautizado como Tratado de Funcionamiento de la UE) y el Tratado de la Unión Europea de Maastricht (Mangas, 2014, p. 45).

Bar (2009, p.78) indica que: “Dicho tratado se da en respuesta y para superar el terrible fracaso de la Constitución europea, formalmente, el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” (p.78). En este sentido, el Tratado de Lisboa contempla mucho de lo que el Tratado Constitucional en estudio establecía. Hasta aquí se ha analizado que el devenir de la Unión Europea responde a varias etapas evolutivas de los esquemas de integración económica regional. Así también, hemos establecido que, a través de una serie de tratados y modificaciones a los mismos, los países de la Unión Europea tienen un nivel de integración tan profundo que, entre otros, se ve reflejado en los siguientes aspectos:

1. Cuentan con autoridades supranacionales legislativas, ejecutivas y judiciales comunes que crean, ejecutan y aplican normas jurídicas para la Unión Europea.
2. Tienen una moneda común.
3. No hay fronteras interiores para mercancías, servicios, capitales y personas.
4. Tienen una política exterior y de seguridad común, y políticas en otro sin número de temas: laborales, fiscales, bancarias, etc.

No obstante, tal grado de integración al final se traduce en un fenómeno jurídico difícil de definir, ¿qué es entonces la Unión Europea y cuál su naturaleza?

Hemos dicho que el fenómeno de integración de la Unión Europea la hace única, y definir a la Unión Europea y su naturaleza por tanto no es una tarea fácil, de hecho, aún el día de hoy su naturaleza es fuente de debate entre expertos. Nuestra tarea aquí no será dar una respuesta conclusiva, solamente será ilustrativa sobre el debate.

Molina (2017) sintetiza claramente la disputa entre autores sobre la naturaleza jurídica de la unión:

Se centra entre los que ven a la Unión como un mecanismo intergubernamental, como una asociación entre Estados de carácter internacional, como una verdadera organización internacional regulada por el Derecho internacional, y aquellos otros que entienden que la Unión Europea constituye auténticos Estados federados, encuadrando la naturaleza de aquella bajo el prisma exclusivo de la estructura federal. La tendencia actual es la de considerar que una organización del tipo de la Unión Europea se aproxima más, sin temor a dudas, a una estructura de corte federal que a otras estructuras jurídico-políticas (p. 62).

Mangas (*et al.*, 2018) no están de acuerdo sobre la aproximación de la Unión a una estructura federal:

La UE no es un Estado federal, aunque sólo sea por el hecho de que ni tan siquiera es un Estado. Es una organización internacional intergubernamental, ciertamente muy distinta a las Organizaciones clásicas; es una organización internacional original, única. La UE es un ente jurídico-internacional y político atípico; esta asociación de Estados soberanos no tiene en el horizonte sustituir a los Estados soberanos (p. 57).

Del Valle (2013) tampoco encuentra los elementos necesarios para determinar la naturaleza federal en dicha Unión:

Si el concepto y modelo federal ha rondado desde sus orígenes al proyecto europeo, considero que en la actualidad es inviable en la práctica su consagración formal, al haberse asimilado este modelo federal con la creación de una macroentidad unificada como sujeto de Derecho Internacional –la UE, o los Estados Unidos de Europa–, inasumible por los 28 Estados europeos en el momento histórico presente (p. 347).

Fuera del debate entre expertos, lo que sí podemos afirmar respecto a dicha unión y su naturaleza:

1. 1) El Tratado de Lisboa declara expresamente en el artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que la Unión Europea tiene personalidad jurídica. Con las reformas que entran en vigor en 2009, se da por superada la existencia de las Comunidades Europeas, por lo que solamente queda en pie la estructura de la UE. La Unión Europea asume plena personalidad jurídica internacional con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009; así, en el artículo 47 TUE se declara expresamente dicha personalidad jurídica. Tras la desaparición de la Comunidad Europea, en virtud del Tratado de Lisboa, la UE asume la personalidad, los derechos y obligaciones de la Comunidad Europea (Moran, 2013, p. 86).
2. La Unión es una forma regulada de asociación de estados (las Altas Partes Contratantes), es decir, un ente jurídico que: establece una unión de estados con un régimen jurídico compartido. La Unión, como realidad jurídica, está revestida de cinco elementos distintivos básicos:
 - a) Es una asociación de estados europeos –actualmente veintisiete– de duración indefinida.
 - b) Está creada y regida por tratados internacionales.
 - c) Tiene unos objetivos compartidos, o misión común, acordados por todos los miembros.
 - d) Está dotada de una estructura institucional permanente (órganos) y unitaria.
 - e) En la persecución de los objetivos compartidos, ejerce funciones políticas, legislativas, ejecutivas y judiciales en las materias y con el alcance que reconoce el TUE (Sanchez, 2008, p. 95).

Finalmente podemos afirmar, siguiendo a Molina del Pozo (2017), que la Unión Europea es una organización internacional como ninguna otra:

1. Por lo que se refiere a las funciones de la Unión, puede afirmarse que, ninguna organización internacional tiene ni ha ostentado nunca poderes tan amplios en relación con los Estados miembros.
2. Por lo que afecta a la ausencia de dependencia frente a los Gobiernos nacionales, no hay nada que sea tan independiente frente a los propios nacionalismos de los Gobiernos de los Estados miembros que la propia Unión.
3. En lo que concierne a la jurisdicción directa de la Unión sobre los particulares, si bien es cierto que todas las organizaciones tienen jurisdicción sobre sus funcionarios, ninguna, más que la Unión, establecen relaciones jurídicas directas con los particulares sometidos a su autoridad.

4. En cuanto se refiere a la superioridad del orden jurídico europeo, ninguna otra organización presenta similar característica, y es que las normas jurídicas adoptadas por la Unión están por encima incluso de las propias Constituciones de los Estados miembros.

LA CONSTITUCIÓN PARA LA UNIÓN EUROPEA QUE NO ENTRÓ EN VIGOR

Lo primero que hay que decir es que desde el punto de vista formal el Tratado Constitucional estuvo a punto de entrar en vigor, no obstante, la voluntad política de tener una constitución para Europa, de inicio fuerte, fue menguando en un proceso de varios años de ratificaciones y consultas populares que fracasaron.

El 18 de junio de 2004, los máximos representantes de los veinticinco Estados miembros en ese entonces de la Unión Europea adoptaron de común acuerdo el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. El Tratado Constitucional fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, iniciándose entonces la correspondiente fase de ratificaciones por parte de las instancias nacionales, en las que al menos 11 de los 25 Estados anunciaron su ratificación mediante referéndum o consulta popular. A través de este mecanismo de aprobación inició el fracaso que más adelante retrataremos.

Antes nos avocaremos a entender cómo inició la idea de un tratado para Europa y cuáles fueron las más importantes razones de su creación o aportaciones prometidas.

Fue el Ministro de Asuntos Exteriores alemán Joschka Fischer el primero que habló de la urgencia del debate de una constitución en un discurso en la Universidad Humboldt de Berlín en mayo de 2000. Fischer fue el primero en proponer un debate para considerar la oportunidad de dotar a la construcción europea de un “Tratado Constitucional”. A éste le siguió, el 27 de junio de 2000, el presidente francés Chirac (Aldeacoa, 2004, p. 49) sugiriendo la reflexión sobre todas las reformas que necesitaría la Unión Europea a fin de ser refundada y la posibilidad de contar con una constitución.

Barraza (*et al.* 2009, p.126) resumen dos de las principales causas a favor de contar con una constitución para Europa:

Un mecanismo de legitimidad ciudadana. El Tratado de Maastricht, que crea a la Unión, provocó que la Unión dejó de ser exclusivamente económica y entró a la arena política. Se inició un proceso de desprestigio de la unión debido al déficit democrático que separa las instituciones europeas de los ciudadanos europeos. La constitución fue popularizada, entonces, como un mecanismo para reducir el déficit de legitimidad que sufre la Unión ante los ojos de los ciudadanos.

Un mecanismo para fortalecer y unificar más la comunidad frente al exterior. Se buscaba darle una identidad internacional a la unión, pues, debido a la fragmentada política exterior de los estados y a la falta de claridad para terceros países, resultaría eficiente una constitución que le permitiera a la UE coordinar las misiones diplomáticas o cuerpos de paz, el accionar o voto al interior de organizaciones como la OTAN o la ONU, o simplemente, homologar la política exterior en torno a un ministro de relaciones exterior europeo que maneje la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Esto permitiría a la Unión Europea consolidarse como una superpotencia con amplia legitimidad en materia de derechos humanos, medio ambiente, cooperación

internacional o democracia, con gran poder económico y comercial, con la legitimidad que le otorga ser un cuerpo colectivo de 25 estados soberanos y la admiración de terceros países por su modelo político y económico.

Otras razones de crear una constitución según Ruíz Maciá (2007, p. 65):

- Otorgar a la Unión personalidad jurídica propia que no tenía antes. Recordemos que hoy en día sí la tiene, pero es a través del Tratado de Lisboa en vigor en 2009, que intentó retomar algunos de los contenidos de la constitución que nunca fue.
- Clarificar la división de poderes, con un legislativo bicameral formado por el Consejo y el Parlamento Europeo; consolidar la Comisión Europea como gobierno de la Unión y crear la figura del presidente estable del Consejo Europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores.
- Aumentar la participación de los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión.
- Reforzar el papel de las regiones, ciudades y municipios.

Murillo de la Cueva (2007) expone otra necesidad importante de contar con una Constitución:

Hacer una Constitución que simplifique aún más la maraña de disposiciones de los tratados y exprese de forma sencilla los fundamentos, los órganos, los aspectos principales de los procedimientos y, ciertamente, los ámbitos en que se ha de mover la Unión Europea, al tiempo que recoja y garantice los derechos fundamentales a cuya realización se ha de consagrar, además de la dimensión técnico-jurídica que supondrá tal empresa, permitirá legitimar nuevamente el proceso de integración en que estamos comprometidos (p.34).

Vistas las razones para avanzar en la integración europea a través de una constitución debemos revisar qué se ha dicho sobre la naturaleza de ese instrumento jurídico denominado: “Tratado por el que se establece una constitución para Europa”. Recordando, como lo hicimos en la introducción del presente trabajo, que este tema no será aquí agotado, en todo caso será materia de un análisis profundo en otro formato y trabajo de investigación.

La naturaleza jurídica “Tratado por el que se establece una constitución para Europa” ha sido analizada en cuanto a su verdadera naturaleza jurídica. Al respecto al menos hay tres posturas:

- a. Las que lo consideran como una constitución,
- b. Las que lo conciben como tratado constitucional
- c. Las que lo consideran mitad constitución y mitad tratado

Silvana Insignares (2009, pp.108-116) proporciona una explicación general sobre estas tres posturas:

- a. Denominar el proyecto como una “constitución”. Para los partidarios de dicha postura es correcto el término porque para ellos es una ley fundamental la que se plantea, de rango superior que regula la organización política y el ordenamiento jurídico de una entidad, establece las instituciones y competencias que han de regir la Unión Europea y determina los derechos y obligaciones de sus ciudadanos.

- b. Denominar el proyecto como un tratado. El Tratado Constitucional no puede denominarse “constitución”, porque su contenido tiene como vocación ser un tratado internacional; sólo basta con analizar la entrada en vigor, la revisión, la retirada voluntaria de los estados para determinar que se está frente a los procedimientos establecidos dentro de los tratados internacionales.
- c. Denominarlo como “Tratado Constitucional”, como de hecho se llamó, por su doble consideración, es decir, por ser tratado y constitución al mismo tiempo. Tratado, porque está regido por las normas internacionales en cuanto a su celebración y culminación; constitución, por la creación de una nueva forma de unión política que incluye una carta de derechos, además del contenido social que imprimen las constituciones.

Francisco Aldecoa (2004): se pronuncia por esta última postura proponiendo un interesante sincretismo, como él lo propone:

El Tratado Constitucional no es ni un Tratado ni una Constitución, tampoco es un híbrido, sino un sincretismo. Es un desarrollo que se aplica a nuevas necesidades, no es ni un Tratado internacional clásico ni una Constitución, sino una mutación de ambos, reflejo de la Unión Europea, esa otra realidad política que tampoco es ni una organización internacional «*stricto sensu*» ni un Estado. El concepto teórico de federalismo intergubernamental permite dar fundamento teórico a ese desarrollo real. Así, ese concepto, también sincrético permite reunir en una misma idea dos lógicas hasta ahora contradictorias como es la existencia de un modelo político de tipo federal en el seno de una organización internacional (p. 22).

EL TRATADO QUE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA, SU CONTENIDO

Ahora toca el turno de estudiar los contenidos más importantes del Tratado en estudio, después entraremos a las causas y proceso de su fracaso.

Por principio de cuentas, ¿cuál es el principal objetivo de dicho Tratado?, la respuesta la encontramos en su artículo 1-1, que dispone:

“Artículo I-1.-Creación de la Unión 1. La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que estos le atribuyan. 2. La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común”.

La fórmula empleada en el artículo 1 es de índole constitucional, ya que “la Constitución crea la Unión Europea”, mientras que, en los tratados actuales, como el mismo Tratado de la Unión Europea, son las “Altas Partes Contratantes” las que constituyen la Unión y la Comunidad entre ellos. Este lenguaje, propio de los tratados internacionales, se sustituye por una nueva fórmula que destaca el carácter constitucional del nuevo ordenamiento.

¿Es una nueva Unión europea o sigue siendo la misma a partir de dicho Tratado Constitucional?

El artículo IV-438 del tratado en estudio relativo a la “Sucesión y continuidad jurídica” dispone:

“1. La Unión Europea creada por el presente Tratado sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea, las instituciones, órganos y organismos existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, en su composición en esa fecha, ejercerán sus atribuciones en el sentido del presente Tratado, en tanto no se hayan adoptado las nuevas disposiciones en aplicación de éste, o hasta el final de su mandato”.

De acuerdo con lo anterior, ¿se planteaba en el Tratado un nuevo Derecho de la Unión Europea, que sustituirá al Derecho Comunitario Europeo?

El Artículo IV-437 del tratado, denominado: “Derogación de los Tratados anteriores” es muy claro al expresar que:

“1. El presente Tratado por el que se establece una Constitución para Europa deroga el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones fijadas en el Protocolo sobre los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea”.

La Unión Europea, que establece el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, sucede a la Unión Europea y Comunidad Europea establecidos en tratados fundacionales anteriores que serán derogados. Toda vez el cambio cualitativo que sufrirá la Unión Europea. La Unión tiene Personalidad Jurídica (Art. 1-7), una vez ratificada la nueva constitución, que sus otorgantes convinieron en decir que la Unión Europea establecida en la Constitución, sucede a la Unión Europea establecida en los tratados fundacionales que serán derogados.

Los principales elementos del Tratado en estudio se resumen de la siguiente manera:

1. La Unión está fundada sobre los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los de las minorías Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Art. 4-438).
2. El artículo I-3 del Tratado Constitucional, que comprende los objetivos internos y externos de la Unión, fusiona las disposiciones del Tratado UE y las del Tratado CE. Los objetivos principales de la Unión serán, a partir de ahora, promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Arts. 1-3).
3. El artículo I-4 de la Constitución garantiza la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales en la Unión (las famosas “cuatro libertades”), y prohíbe estrictamente toda discriminación por razón de nacionalidad. Se reitera entonces el grado e integración alcanzado.
4. Por lo que se refiere a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, el Tratado Constitucional agrupa las disposiciones pertinentes de los actuales tratados en el artículo I-5, concretamente el respeto de la identidad nacional y de las estructuras políticas y constitucionales fundamentales de los Estados miembros. El principio de cooperación legal también está integrado en este artículo. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Arts. 1-5).
5. El artículo I-6 del Tratado Constitucional versa sobre el Derecho de la Unión y define el principio de la primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho

- de los Estados miembros. Lo cual es característico de normas constitucionales, o al menos, supremas en un estado.
6. El artículo I-7 dota a la Unión Europea de personalidad jurídica. Al fusionar la Comunidad Europea con la Unión Europea, la nueva Unión tendrá, por lo tanto, el derecho de celebrar acuerdos internacionales.
 7. El artículo I-8 enumera los símbolos de la Unión, bandera, himno, moneda, el día de Europa.
 8. En lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales, la Constitución introduce importantes avances. El artículo I-9 del Tratado Constitucional incorpora la garantía de los Derechos fundamentales del Tratado UE y hace referencia al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
 9. El Tratado Constitucional recoge en el artículo I-11 el principio de atribución de las competencias, según el cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que se le atribuyen en la Constitución, con el fin de lograr los objetivos que ésta determina. El texto de la Constitución añade de manera explícita en este mismo artículo que “toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros”, Ámbitos de Competencia Exclusiva (Arts. 1-13). Aquí la forma sobre distribución de competencias es muy similar a la que se determina en los estados organizados en federación, como el caso de México que, en su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 24 señala que la competencia no atribuida a las autoridades federales corresponde a los estados miembros, pero va más allá de utilizar este mecanismo, como se describe a continuación.
 10. Los artículos I-12 a I-17 establecen con todo detalle las categorías de competencia dividiéndolas en tres tipos de competencia:
 - a) Las competencias exclusivas (artículo I-13). La Unión dispone de competencia exclusiva en un ámbito determinado, cuando sólo ella (la unión) puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Se excluye cualquier intervención de los Estados miembros en los ámbitos afectados, excepto si la Unión les autoriza para ello o con objeto de poner en práctica los actos de la Unión. El artículo I-13 enumera los ámbitos en los que la Unión dispondrá de competencia exclusiva, sin modificaciones con respecto a la situación actual.
 - b) Las competencias compartidas (artículo I-14). En este caso, los Estados miembros y la Unión tienen potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en un ámbito determinado. Los Estados miembros ejercerán su competencia cuando la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. En el artículo I-14 se establece una lista no exhaustiva de estas competencias compartidas Ámbitos de Competencia Exclusiva (Arts. 1-14) con inclusión de progresos en algunos ámbitos como el espacio de libertad, seguridad y justicia.
 - c) Las competencias de apoyo, coordinación y complemento (artículo I-17). En determinados ámbitos y en las condiciones que fija la Constitución, la Unión tendrá competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de estos en dichos ámbitos. Este apoyo se materializa esencialmente mediante intervenciones financieras. Ámbitos de acciones de Apoyo, Coordinación o Complemento (Arts. 1-17).
 11. El texto de la Constitución vuelve a abordar el sistema institucional básico de la Unión Europea (UE) Tratado de la Unión Europea. En efecto, el Tratado por el que

se establece la Constitución precisa en el artículo I-19, que el marco institucional está formado por:

- a) El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivo, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al presidente de la Comisión...”.
- b) El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su presidente y por el presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Arts. 1-21).
- c) El Consejo de Ministros (denominado “Consejo”) tendría las siguientes atribuciones:
 “Artículo I-23. El Consejo de Ministros. 1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en la Constitución”.
- d) La Comisión Europea:
 “1. La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de ésta. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el Presupuesto y gestionará los programas”.
- e) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De acuerdo al artículo I-29, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá: “el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados, y garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución”. Entre sus funciones:
 “Artículo III-365 “1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de las leyes y leyes marco europeas, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, así como de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. 2. A efectos del apartado 1, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de la Constitución o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión”.

12. En el capítulo II del Título IV, denominado “Otras instituciones y organismos consultivos de la Unión”, se mencionan al Tribunal de Cuenta y al Banco Central Europeo (BCE) que, por su parte, adquiere formalmente el rango de institución.

13. En el artículo I-10 se recogen los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión, sin modificaciones: derecho de circular y residir libremente; derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales; derecho de acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares; derecho de formular peticiones al Parlamento y de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo; derecho de dirigirse a las instituciones y organismos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua. Este artículo I-10 recuerda también que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Además, los gobiernos nacionales que representan a los Estados miembros en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros serán responsables ante los parlamentos nacionales elegidos por sus propios ciudadanos europeos.
14. El artículo I-46 señala el principio de democracia representativa: “1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos. 3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. 4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”.
15. Se prevé la institución del Defensor del Pueblo Europeo: “El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que recibirá las quejas relativas a casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión en las condiciones establecidas en la Constitución. Instruirá estas quejas e informará al respecto. El Defensor del Pueblo Europeo ejercerá sus funciones con total independencia”.

EL FRACASO DE LA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

¿Qué sucedió entonces? Intentaremos identificar las principales causas que provocaron que el Tratado Constitucional no entrara en vigor.

Iniciemos con la fuente originaria del fracaso en la aprobación del Tratado Constitucional vigente en Europa, consistente en el mecanismo democrático elegido para su aprobación por parte de los ciudadanos de Europa.

Ya hemos dicho que uno de los objetivos de contar con una constitución europea era acercar la Unión Europea a sus ciudadanos, hacerlos parte de ella y de las decisiones en torno a ella.

Como bien indica Castells (2018), el tema legitimidad y representación fue y sigue siendo la principal crítica a la formación y el desarrollo de la Unión Europea: “en gran medida un proyecto de las élites, encabezadas por la clase política, pero con un escaso grado de consulta a sus ciudadanos” (p. 189).

Se pensó entonces que la manera de legitimar al Tratado Constitucional era buscar, a la par de la ratificación vía parlamentaria habitual, consultar a los ciudadanos, que se pronunciaran ellos sobre su aprobación mediante la figura del referéndum o consulta popular (Aldecoa y Guinea, 2008, p. 23). De los entonces 25 países de la UE, 10 de ellos (Francia, Holanda, Gran Bretaña, Luxemburgo, República Checa, Polonia, Portugal, Irlanda, Dinamarca y Suecia), decidieron realizar referéndums para determinar la ratificación o no del mismo (Martínez, 2009, p. 283). El resto, realizaron ratificaciones parlamentarias habituales sin consulta o referéndum previo. Hasta ese momento, las ratificaciones de los instrumentos internacionales que cimentaron la Unión Europea se habían discutido y aprobado al interior de los parlamentos nacionales.

La ratificación del Tratado Constitucional en estudio inició viento en popa. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y en el siguiente año fue ratificado sucesivamente por prácticamente todos los países que integraban la Unión, en algunos de ellos, como en España, aún con la previa manifestación de aprobación de los ciudadanos vía referéndum realizado en 2005 (Murillo, 2017, p.25).

En Francia y en Holanda fue distinto. La mayoría de los ciudadanos fueron consultados en referéndum, el 29 de mayo de 2005 en Francia y el 1º de junio del mismo año en Holanda, estos rechazaron la Constitución para Europa. En “no” en referéndum francés ganó con un 54.7% y en Holanda ganó el “no” con 61.6%. Tal rechazo provocó una especie de efecto dominó negativo en el resto de los 10 países de la Unión Europea que realizarían referéndums. El 6 de junio el Gobierno británico anunció que suspendía la consulta a sus ciudadanos (Gil, 2017, p. 86).

¿Qué provocó el “no” de los ciudadanos franceses, holandeses y posteriormente en el ánimo del resto de ciudadanos y políticos de Europa?

A continuación, resumimos algunos de los factores que en la visión Ignacio García-Valdecasas (2005, s/p) cimentaron el fracaso:

- Las posturas soberanistas. Ligada a grupos de derecha o extrema derecha enemigas de la integración europea que son defensoras del acariciado anhelo de pasado de contar con un estado-nación. Dicho segmento de la población que rechazará siempre cualquier avance en la integración de Europa.
- Las posturas antisistema. Se trata de la extrema izquierda que considera el proyecto europeo una unión de mercaderes que se olvida de sus clases populares y de los pobres de la tierra. Que ve a la Unión Europea como un actor promotor de la globalización.
- El miedo político, económico y social. Son muchos factores que se suman para producir el miedo que provocó el rechazo a la idea de una constitución para Europa. Siguiendo a García-Valdecasas identifica los miedos en políticos, económicos y sociales. El miedo político deriva de factores como la pérdida o sesión de soberanía a favor de la Unión Europea mediante dicha Constitución y el miedo a perder cohesión entre los miembros debido a la posibilidad de ampliación de la Unión a otros países europeos. El miedo económico derivado de la percepción que la Unión Europea es parte del problema de falta de dinero en los bolsillos de los europeos. Que la Unión no protege a los ciudadanos frente a la globalización, frente a China, la India y otros exportadores. El miedo social fundamentado en dos grandes factores, seguridad frente al terrorismo y otras amenazas y la creciente oleada de inmigración de ciudadanos de países miembros y no miembros a sus fronteras.

Habermars (2002) hace hincapié un factor de rechazo para una Europa más unida a través de una constitución: “Los euroescépticos rechazan un cambio de la base de legitimación de acuerdos internacionales hacia una constitución europea, argumentando que no existe un pueblo europeo” (p. 259).

Para otros, de más trascendencia para el rechazo fueron los factores de política interna. El electorado francés junto a los temores señalados en párrafos anteriores arrastraba un sentimiento de desconfianza, desencanto y malestar en contra del entonces presidente Chirac por diversas promesas incumplidas en los últimos años (Cantos, 2006, p. 269).

Otros autores también identifican factores del fracaso en el propio texto y estilo del Tratado Constitucional. Entre ellos, León (2000), habla del excesivo tecnicismo en la redacción del Tratado Constitucional que provocó una distancia entre ciudadanos europeos:

Para el jurista la norma constitucional era accesible. Como norma legal puede contemplarse como un texto refundido, actualizado y aclarado de los tratados vigentes, al que se incorporaban novedades para avanzar en la integración europea. Pero el lego lo ha visto como un laberinto retórico, lleno de remisiones, abreviaturas, algún tecnicismo insondable y demasiado largo. En fin, un texto lejano con el que le resulta difícil tener una afinidad emocional y cultural. Una norma, en suma, poco popular [...] Lo más importante en una norma tan importante y sometida al referéndum más extenso de la historia es que sea entendida y aceptada de buen grado por todos los potenciales votantes, algo que no ha sido la regla en este intento (p. 144).

Mangas (2014) se refiere a otro de los factores que llevaron al fracaso del Tratado Constitucional, probablemente el más técnico desde el punto de vista jurídico conceptual:

Uno de ellos estribó en querer que emulara a una constitución estatal, compararlo y analizarlo como si fuera la constitución de un Estado. Es cierto que la Declaración de Laeken utilizaba ese término, pero con un sentido muy distinto y que fue sacado de contexto tanto por los fundamentalistas de la integración como por los recién aterrizados al estudio de la integración europea que de forma simplista hicieron reduccionismos miméticos con el único fundamento científico de que el Tratado de 2004 utilizaba el término de «Constitución». El Consejo Constitucional de Francia lo dijo con claridad en su Decisión de 19 de noviembre de 2004: ese nombre no la convertía en derecho constitucional ni se debía deducir mutación alguna para el Estado pues en nada se había modificado la naturaleza y atribuciones de la organización internacional que eran las Comunidades Europeas (p. 103).

Una vez descritas las causas más identificables del fracaso en la ratificación del Tratado Constitucional, volvamos al proceso de ratificación.

Bien entrado el año 2006, se contaba con 18 Estados que llegaron a ratificar el Tratado Constitucional (16 por vía parlamentaria y 2 por referéndum: España y Luxemburgo). No obstante, el rechazo francés y holandés hirió de muerte al Tratado Constitucional y provocó que los factores de miedo y rechazo se propagaran no solamente entre ciudadanos, sino también entre políticos y parlamentarios. Bar (2009) señala al respecto:

Casi de repente, pareció como si nadie tuviese algo que ver con aquel Tratado Constitucional, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004, y como si nadie lo hubiese firmado en Roma, el 29 de octubre del mismo año. Así, el Consejo Europeo de 16-17 de junio de 2005 aprobó una «Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno [...] sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en la que, si bien no se excluía el que se siguiese adelante con el proceso de ratificación, se decidió abrir un nuevo período de reflexión, al mismo tiempo que se fijaba un calendario para el proceso a seguir a partir de entonces (p. 187).

La reflexión inició en el Consejo Europeo planteando que se siguieran las consultas en los estados miembros sobre el futuro del Tratado Constitucional, pero a la vez que se estudiara aprovechar las oportunidades que ya ofrecían los tratados en vigor para el caso que no fuera ratificado definitivamente. Para 2007, el tratado provocaba el fuerte rechazo de algunos Estados (Reino Unido, Francia, Países Bajos, Polonia y la República Checa, entre otros), era casi imposible su plena ratificación. España y Luxemburgo promovieron una reunión de los Estados que habían ratificado ya el Tratado, bajo el lema “Amigos del Tratado Constitucional: por una Europa Mejor”. La reunión suscitó numerosas críticas, dado que fue considerada como una interferencia en el papel negociador que la Presidencia alemana de la Unión Europea que pretendía realizar en favor del Tratado. La reunión de Madrid en pro de seguir el proceso de ratificación fue, en todo caso, el último acto público de apoyo al Tratado Constitucional. La defensa de la Constitución europea era ya una batalla perdida (Bar, 2009, pp. 189-191). Simplemente se abandonó el esfuerzo de ratificación del Tratado constitucional bien entrado el año 2007.

¿Cómo se repuso la Unión Europea después de tal fracaso?

Para Murillo de la Cueva (2017), “el Tratado de Lisboa recogió los restos del Tratado Constitucional y mantuvo sus aportaciones principales. Dotó de la arquitectura jurídica con que hoy cuenta la Unión Europea. Se parece mucho a la prevista en la Constitución non nata” (p. 27).

López Aguilar (2017) confirma los grandes avances en la Unión Europea a raíz del Tratado de Lisboa y las bases constitucionales que dejó, a pesar de no ser formalmente un tratado constitucional en sentido estricto:

...no existe ninguna genuina organización de Derecho Internacional que cuente con un Parlamento multinacional directamente electivo ni que proteja a sus ciudadanos con una Carta de Derechos supranacional y vinculante; ni que garantice a sus ciudadanos un acceso directo –a través de recurso de anulación u omisión– o un recurso indirecto –la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia (TJ) que actúa como garante de los principios constitutivos de primacía, eficacia directa y aplicación uniforme del Derecho de la Unión [...]. Sí, efectivamente, desde el Tratado de Lisboa el Derecho Europeo es más constitucional. Pero lo es, para serlo, de un nuevo constitucionalismo que debería cualificarse como “Derecho pos-nacional” (en la medida en que supera la tradicional identificación entre la Constitución y el Estado nación), “Derecho pos-estatal”, que expresa la superación de esa identificación del Derecho constitucional con respecto del Estado (p.46).

Aquí hemos narrado una historia de un fracaso particular en el proceso de ratificación del Tratado Constitucional, no obstante, coincidimos con Casanueva (2011) en reconocer la gran construcción que ha sido la unión de Europa en la que siempre se han presentado retrocesos y avances:

La Unión Europea se ha ido haciendo a base de símbolos, de ideas, fuerza, de retórica, de liderazgos, de avances y retrocesos, de burocracias abultadas y profesionales creativos, de complementariedades y competencia, de compromisos e incomprensiones, de sinergias y fuerzas centrífugas contenidas, de gente que se desplaza, de inmigrantes que llegan a como de lugar, de alianzas transnacionales y Guerra Fría, de culpas y catarsis, todo ello a la vez, en un proceso extremadamente complejo, pero con una extraordinaria voluntad política y una simplicidad de fondo: la unión hace la fuerza, y la fuerza compartida, potenciada gracias a la cooperación, hace la integración, y la integración es, nuevamente, la paz (p.17).

¿Qué hace falta en la Unión Europea hacia el futuro? Los ciudadanos, ampliar espacios de participación, que la idea de Europa unida llegue a los hogares, escuelas, universidades, sindicatos, lo que implica desafío de pedagogía social y política que falta acometer con más fuerza (Casanueva, 2011, p.19).

CONCLUSIONES

La Unión Europea es una persona jurídica que aún está en proceso de creación. Como lo ha venido haciendo desde hace más de 60 años con grandes avances y algunos retrocesos. Está sujeta al impulso de personas que desean más integración, constitución, federación, y sujeta al estancamiento o retroceso de algunos nacionalismos que desean impedir su integración profunda.

Dicha unión ha transitado por todas las formas teóricas de integración regional a una velocidad impresionante. Baste decir que a finales de los 40 países como Francia y Alemania eran enemigos y 15 años después habían derribado barreras comerciales y la formación de un mercado común, y que 40 años después sus ciudadanos compartirían un pasaporte común.

Sin duda es uno de los fenómenos jurídicos más complejos del mundo, tanto así, que ha provocado debates sobre su propia naturaleza entre los mismos arquitectos de la unión. Que no se han puesto de acuerdo si es la organización internacional la definición más exacta o por otro lado la de cuasi federación o confederación de Estados.

En la primera década del siglo veinte, se llegó a aprobar un Tratado que otorgaría una constitución para Europa, que incluiría la determinación de una personalidad jurídica para la Unión, dotaría de derechos humanos y mecanismos para los europeos, se delegaría funciones soberanas a la Unión, ampliaría tan criticada cuota democrática de participación de los ciudadanos europeos, que establecería con claridad las competencias de la Unión como de los Estados miembros, entre otros avances.

El fracaso descrito tuvo origen en una que podría haber sido pensada como fortaleza, el consultar a los ciudadanos europeos sobre su aprobación y en desestimar los miedos y temores que provocaban una Europa más unida. A pesar de la aprobación

de muchos de sus ahora 27 miembros, una vez que Reino Unido ha salido a raíz del Brexit, el “no” francés y holandés frenó el impulso de su entrada en vigor.

La Unión Europea nos debe servir de inspiración al Estado mexicano, a sus operadores políticos, ideólogos y ciudadanos de como con voluntad se puede diseñar la integración, unión y bienestar de millones de ciudadanos que no tuvieron un pasado común, pero que decidieron plantearse casi con éxito en 2004 el contar con una Constitución para Europa. Recordarnos que Europa estuvo cerca de tener una constitución siendo que 60 años atrás hubo guerras entre algunos de sus miembros fundadores. Podemos hacer más por reformar el marco jurídico e institucional de los Estados Unidos Mexicanos.

REFERENCIAS

1. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Presidencia (ACAPVP) (2009). *Su guía sobre el Tratado de Lisboa*. España: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/v2_ue_euskadi/es_lisboa/adjuntos/su_guia_tratado_lisboa_es.pdf.
2. Aldecoa, F. (2004). *Tratado por el que se establece una constitución para Europa*. España: Editorial Biblioteca Nueva, S. L.
3. Aldecoa, F. y Guinea, M. (2008). *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. España: Marcial Pons.
4. Alonso, R. (2014). *Sistema jurídico de la Unión Europea*. España: Editorial Cívitas.
5. Arnaud, V. (1996). *Mercosur: Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*. Argentina: Abeledo-Perrot.
6. Arocena, M. (1984). *La Experiencia de la Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea*. Argentina: INTAL.
7. Bar, A. (2009). El Tratado de Lisboa y la reforma constitucional de la Unión Europea. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* (60), pp. 1-29.
8. Barraza, S. et al. (2009). *La realidad detrás de la Constitución en la Unión Europea*. Bogotá: Red Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe.
9. Blázquez, M. (2012). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. España: Universitat Jaume I. Servei de Comunicació i Publicacions.
10. Cantos, I. (2006). El referéndum francés de ratificación del Tratado que establece una constitución para Europa, de 29 de mayo de 2005. *Revista de Derecho Político*, (65), pp. 259-299.

11. Brugmans, H. (1972). *La Idea Europea*. Madrid: Editorial Moneda y Crédito.
12. Carvajal, M. (2000). *Derecho Aduanero*. México: Porrúa.
13. Casanueva, H. (2011). *Programa, de Estudios Europeos. Europa frente a Europa*. España: RIL editores.
14. Castells, M. (2018). *Las crisis de Europa*. España: Difusora Larousse-Alianza Editorial.
15. Castellot, R. (2000). *La Unión Europea: una experiencia de integración regional*. España: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
16. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Bruselas, Bélgica, 18 de diciembre de 2000.
17. Del Valle, A. (2013). UNED. *Europa más allá de la unión: pacto confederal y nuevo relato europeo*. *Teoría y Realidad Constitucional* (32), pp. 341-355.
18. Di Giovanni, I. (1992). *Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Abeldo-Perrot.
19. Fernández de Casadevante (2019). *Nociones Básicas de la Unión Europea*. Madrid: editorial universitaria Ramón Areces.
20. García, I. (2005). El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo. *Revista ARI* (159), s/p. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+159-2005.
21. Gil, J. (2017). *Historia de la integración europea*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
22. Greco, O. (2003). *Diccionario de Economía*. Argentina: Valleta.
23. Habermas, J. (2002). ¿Por qué necesita Europa una constitución? *Precedente*. *Revista Jurídica*, pp. 225-234. doi.org/10.18046/prec.v0.1391.
24. Insignares, S. (2009). *El proceso de integración europeo: entre lo supranacional y lo intergubernamental*. Colombia: Universidad del Norte.
25. Krugman, P. (2001). *Economía Internacional*. Madrid, España: Pearson Educación.
26. León, F. (2009). La Constitución Europea: Una Propuesta. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, (4), pp. 143-149.
27. López, J. (2017). *El constitucionalismo europeo y la teoría constitucional de la integración europea en constitución e integración europea: forma política, gobernanza económica, organización territorial*. España: Dykinson.

28. Mangas, A. (2014). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea (18a. ed.)*, España: Editorial Tecnos.
29. Mangas, M. et al. (2018). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea (9a. ed.)*. Argentina: Difusora Larousse-Editorial Tecnos.
30. Martínez, C. (2014). Reflexiones sobre el proceso federativo de Europa y el camino. *Teoría y Realidad Constitucional*, (33), pp. 151-166.
31. Martínez, M. (2009). *¿Crisis en la Unión Europea?* España: Red Oasis.
32. Medrano, J. (2019). Identidad europea e identificación con Europa. En C. Ares (edit.), *Política de la Unión Europea* (pp. 169-190). España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
33. Molina, C. (2017). *Derecho de la Unión europea*. España: Editorial Reus.
34. Morán, M. (2011). *Lecciones básicas de Derecho e instituciones de la Unión Europea en la caracterización general de la Unión Europea*. España: Universidad de Extremadura.
35. Murillo, P. (2017). *Tres miradas sobre la Constitución Europea, Constitución e integración europea: forma política, gobernanza económica, organización territorial*. Madrid: Dykinson S. L.
36. Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. Recuperado de <https://dle.rae.es>.
37. Rozo, C. (1994). *De la Comunidad a la Unión Europea*. México: UNAM.
38. Ruiz, J. (2007). *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*. España: Biblio S. L.
39. Sánchez, V. y Barceló, M. (2008). *Lecciones de derecho de la Unión Europea*. Barcelona: J.M. Bosch editor.
40. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) (1957)*. Bruselas, Bélgica, 17 de abril de 1957. Recuperado de https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_es.pdf.
41. Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa (TUE) (2004). *Diario oficial de la Unión Europea*, 16 de diciembre de 2004. Recuperado de https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf.
42. Unión Europea, Tribunal de Justicia (Sala). *Recopilación de Jurisprudencia*, 18 de marzo 2004.

43. Unión Europea, Tribunal de Justicia (Sala), Sentencia C-129/00, de 9 de diciembre 2003.
44. Villagrán, F. (1969). *Teoría General del Derecho de la Integración Económica*. Costa Rica: Universitaria Centroamericana.