

LA UNIÓN EUROPEA COMO UN ESTADO COMUNITARIO. UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

GABRIELA QUINTANILLA MENDOZA

INTRODUCCIÓN

FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LA CONVIVENCIA POLÍTICA que llamamos Estado, conceptualizado primero como Estado moderno y posteriormente como Estado constitucional, ha ido evolucionando con el paso de los años, particularmente a partir de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 y de los acontecimientos económico-políticos acaecidos desde la década de los setenta: la crisis petrolera, el desplome del bloque socialista y la emergencia del neoliberalismo. Estos sucesos, que modificaron el mapa político existente, han dado lugar a la imperiosa necesidad de pensar en la reconceptualización del Estado.

La CEE fue establecida como una organización supranacional, a través de tratados económico-comerciales que permitieron activar la economía y promover la seguridad. Su institución, sobre la base de la libre circulación de mercancías, servicios, capital y personas, facilitó la eliminación de los impuestos aduanales y la implantación de políticas de intercambio y comerciales comunes.

Estos tratados económico-comerciales implicaron un cambio sustancial en la conformación de los estados, al romperse uno de los principios fundamentales de la soberanía como un todo, es decir, al ceder los estados miembros parte de ésta a la CEE para la protección de los intereses comunes.

En el corto plazo, la CEE evolucionó; se establecieron instituciones estructurales que han permitido, por un lado, otorgar certeza y, por otro –al garantizar la salvaguarda de los derechos humanos y fundamentales de los estados miembros–, asegurar la coordinación de la política exterior y la creación de un mercado común.

Estos cambios posibilitaron entonces agregar a los elementos jurídicos y económicos existentes en la Comunidad Europea –como se denominó en la década de los setenta– otros de carácter político y social que la fortalecieron.

En esa misma década, los cambios políticos y sociales que se experimentaron en el mundo afectaron a la Comunidad Europea; de ahí la importancia de fortalecer el mercado europeo y, al modificarse el mapa político, de considerar el crecimiento y la forma de ayudar a los nuevos países emergentes en el marco del mundo occidental.

La crisis económica se superó mediante el plan para la creación de un fondo de cooperación monetaria europea, mismo que sentó las bases para el posterior establecimiento de la Unión Económica y Monetaria.

Por otro lado, la caída del muro de Berlín, la unificación alemana y posteriormente el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas cambiaron el panorama de la CEE, al emerger nuevos estados que necesitaban estabilidad social, económica y política. Esta situación, que implicó a su vez el deseo de reunir Europa del Este y Europa Occidental, propició que, en encuentros intergubernamentales, se analizaran las formas de apoyo a estas nuevas entidades.

Tres años después, mediante el Tratado de Maastricht, se sustituyó la denominación de Comunidad Europea por la de Unión Europea (UE). “El Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor el 1° de noviembre de 1993, fija a los estados miembros un programa ambicioso: [la] unión monetaria de aquí a 1999, nuevas políticas comunes, ciudadanía europea, política exterior y de seguridad común, y seguridad interior.”¹

Este proceso continuo de integración y evolución proporcionó a la UE elementos para pensar en la creación de un ordenamiento fundamental que sustentara su existencia jurídico-política.

Como resultado de ello, se obtuvo un tratado constitucional que, de aprobarse, permitirá la consolidación de la UE, además de dotarla de elementos para erigirse como una nueva forma de Estado: un Estado comunitario, con las características de un Estado federal pero también de una organización supranacional, que se integra por estados-nación soberanos.

El Estado comunitario es una forma de Estado *sui generis* que no se encuentra en la teoría del Estado o que haya sido pensado históricamente, pero que hoy es una realidad.

CAUSAS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

La crisis petrolera de 1973 desencadenó una enorme cantidad de desequilibrios comerciales y financieros que dieron lugar no sólo al endeudamiento

¹ Pascal Fontaine, “Documentación europea. Lecciones sobre Europa”, España [26-03-2004], http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/eu_glance/12/txt_es.htm#10

to de muchos países, sino también al estancamiento económico del desarrollo mundial, cuando los precios del petróleo se dispararon de forma exagerada.

Los acontecimientos políticos que más repercutieron en el precio del crudo fueron la guerra del Yom Kipur y la caída del Sha de Irán. Respecto de la primera, mientras las superpotencias llegaban a un acuerdo para la paz, los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) utilizaron como medio de presión, para que ésta se alcanzara, la modificación del precio del barril de petróleo –casi se duplicó–, la reducción de la producción de crudo entre 15 y 25% y la retención del envío de petróleo a los países que estaban apoyando a Israel. Tres meses después, el precio del barril era cuatro veces mayor y, para 1979, su costo se había multiplicado por once.

Las consecuencias se observaron cuando la economía de los países se vio afectada por el incremento inflacionario; el producto interno bruto fue negativo en la mayoría de ellos y el decrecimiento de la producción industrial y el desempleo resultaron inminentes.

En cuanto a la segunda, el exilio del Sha de Irán y la revolución islámica que dejó al ayatolá Jomeini a cargo del país colapsó la producción y distribución de petróleo y por tanto el costo del mismo.

Para responder a esta crisis y a la problemática creciente, los países realizaron diferentes acciones hasta que, en el Tratado de la Ronda de Uruguay, celebrado en 1993, se ratificaron los acuerdos referidos a una reducción importante de los aranceles aduaneros y barreras comerciales, conocidos como General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en la World Trade Organization (WTO),* cuya finalidad fue lograr que las relaciones comerciales y económicas permitiesen alcanzar niveles de vida más altos, que se incrementara el empleo con un ingreso real y que se obtuviera el acrecentamiento de la producción y del intercambio de productos.

A principios de la década de los noventa, como consecuencia de las necesidades insatisfechas y del limitado campo de inversión en un mundo capitalista deteriorado, ocurrió la caída del muro de Berlín y tras ello la unificación alemana, más la desintegración del bloque soviético, sucesos que marcaron el triunfo de la democracia y el mercado como mecanismos de coordinación y apoyo entre los países.

La implantación de la *perestroika* en 1989, como una forma de lograr el uso más apropiado de los medios económicos de la URSS, a través de la eliminación de una burocracia ineficaz y de la participación de la sociedad

* GATT, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; WTO, Organización Mundial de Comercio.

para activar la economía, fue el principio del fin del bloque socialista y la apertura hacia Occidente.

En muy poco tiempo, la *perestroika* desembocó en una reforma política que se denominó *glásnost*, considerada su complemento, y que se puede definir como una actitud de buena voluntad gubernamental para lograr la transparencia y un debate abierto que permitiera cambiar la situación, cuando las decisiones políticas importantes eran tomadas por los funcionarios del Politburó. El momento decisivo, que amplió considerablemente el contenido de la *glásnost*, fue la catástrofe nuclear de Chernobil, porque aceleró la liberalización de los medios de comunicación, lo que a su vez facilitó la confrontación política.

A partir de entonces, los cambios en la URSS, tanto en su régimen interno como hacia el exterior, se sucedieron en cascada, de tal manera que se creó una forma de gobierno parlamentario particular, y el país empezó a participar en la economía de mercado occidental.

La emergencia del neoliberalismo suministró elementos para alcanzar un desarrollo mundial más estable. Era lógico pensar que no todos los países estaban preparados para integrarlo a su *modus vivendi*, como ha sucedido con otras políticas, como el *new deal*, después del *crash* de 1929; sin embargo, fue un movimiento que dio lugar a una nueva dinámica económica. “El objetivo fundamental de la política económica, según las orientaciones neoliberales, es propiciar el funcionamiento flexible del mercado eliminando todos los obstáculos que se levantan a la libre competencia.”²

El neoliberalismo realizó una crítica al Estado de bienestar que, a partir de la crisis petrolera, había perdido su funcionalidad. Se caracteriza, aquélla, por el establecimiento de una serie de lincamientos que eliminan la participación y el control del mercado por parte del Estado, así como por la defensa del mercado como forma única para regular la economía.

De la mano del neoliberalismo emergió la globalización, proceso tendiente a reducir las fronteras económicas, tecnológicas y sociales, y a facilitar la libre circulación de mercancías como parte fundamental del desarrollo de los países. La globalización convirtió el mundo en un espacio donde “mercado de capitales, productos y servicios, gerencia y técnicas de fabricación se tornan globales por naturaleza. Resultado: las empresas ven que deben competir cada vez más a través del mundo entero en el *global marketplace*”.³

² Jesús A. Bejarano, “¿Qué es el neoliberalismo? Su significado en la historia de las ideas y en la economía”, Bogotá, Banco de la República, Biblioteca Luis Ángel Arango, y Biblioteca Virtual, Colombia [20-07-2004], <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/credencial/9102.htm>

³ Armand Mattelart, “Utopía y realidades del vínculo global. Para una crítica del tecnoglobalismo”, *Revista Diálogos de la Comunicación*, núm. 50, 1997, p. 12.

De acuerdo con Scholte, la globalización puede ser dividida en varias áreas según la realidad a la que se refiera. Así es posible hablar de la globalización internacional, la relativa al crecimiento de las transacciones y la interrelación de los países; de la globalización como liberación, que es un proceso para remover las limitaciones impuestas al libre comercio entre los países, con la idea de crear una economía mundial abierta y sin fronteras; de la globalización como universalización, que es un proceso de dispersión de objetivos y experiencias dirigidas a la gente de todo el mundo; de la globalización como occidentalización, en donde estructuras sociales modernas, como el capitalismo, industrialismo, racionalismo o el urbanismo se diseminan por el mundo destruyendo las culturas preexistentes y la libre determinación.

Sin embargo, estas áreas han existido siempre de manera independiente, por lo que, para hablar realmente de globalización, se debe considerar los fenómenos de conexión transplanetaria y supraterritorial que se están presentando en la sociedad actual y que permiten a las personas ser más capaces –física, legal, cultural y psicológicamente– para tratar entre sí.⁴

La globalización no sólo afectó la esfera económica sino otros muchos aspectos que conforman un nuevo orden mundial, al modificarse los parámetros sociales, culturales, laborales y políticos; la pauta esencial fue dada por la economía.

La globalización, a su vez, provocó que el Estado territorialista que emergió del pacto social, como una organización tendiente a regular las actividades sociales para alcanzar el bien común, sufriera una transformación que se ha intensificado con el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales.

No menos importante ha sido la fragmentación social. La emergencia de grupos (locales-nacionales-regionales-supranacionales), resultado de la globalización, tiene por fin no sólo rescatar la identidad, sino también lograr la integración de ésta a los mercados internacionales. Los individuos se organizaron en sus localidades a través de grupos comunales para satisfacer sus necesidades, grupos que, en el corto plazo, sentaron las bases de una nueva participación ciudadana retomada por los gobiernos para impulsar la democracia, como instrumento político que legitimara su actuación.

⁴ "People Become More Able –Physically, Legally, Culturally, and Psychologically– to Engage with Each Other in 'One World'": Jan Scholte, "Globalization. An Introduction", cit. por Leslie Pal y Tatyana Teplova, "Domain Games: Global Governance of the Internet", en Lynn Oliver y Larry Sanders, *E-Government Reconsidered: Renewal of Governance for the Knowledge Age*, University of Regina, Canadian Plains Research Center, 2004 [11-08-2004], www.carleton.ca/spa/Publication/Pal%20Teplova%20chapter%203.pdf

Es importante destacar que la globalización forma parte de la globalidad. Esta última implica:

[L]a existencia de una sociedad mundial que comprende la totalidad de relaciones sociales que no están bajo control de los estados nacionales, con características de pluralidad, de diferencias y no integración. Una sociedad sin centro, sin gobierno mundial, con elementos diferenciados [...], no es una supersociedad que contiene a todas las nacionales, sino un ente complejo, caracterizado por la multiplicidad, la multidimensionalidad y la falta de integrabilidad, cuyas partes y procesos interactúan en permanente comunicación. [...] la globalización es un proceso que tiene lugar dentro del contexto de la globalidad, donde interactúan los estados con actores trans, sub e internacionales en procura de sus respectivos objetivos políticos, militares, económicos, sociales, ecológicos y culturales, generando múltiples redes de relaciones y espacios sociales.⁵

La crisis petrolera afectó por igual a los países de la Comunidad Europea, al poner fin al periodo de crecimiento económico que prevaleció durante casi 20 años, y propiciar el desempleo, la inflación y la crisis de sectores industriales, factores que determinaron el cambio fundamental de la economía y el desarrollo de la Comunidad.⁶

El Consejo Europeo –órgano de la Comunidad Europea– propuso un plan para la creación de un fondo de cooperación monetaria. Este plan dio la pauta para los trabajos que permitirían una década después el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria.

Asimismo, la Comunidad Europea diseñó una política en materia energética común, a través de la cual se desasoció el crecimiento económico y el consumo energético.

Algunos países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) decidieron formar parte de la Comunidad Europea y por primera vez se amplió el número de estados miembros, al integrarse Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido mediante tratados de adhesión.

La creación del Sistema Monetario Europeo, que entró en vigor a principios de 1979, contribuyó a la estabilización de las relaciones cambia-

⁵ Carlos Moneta, "La dimensión cultural de la globalización: una perspectiva desde los estados-nación", en Daniel Mato *et al.* (coords.), *América Latina, en tiempos de globalización. II, Cultura y transformaciones sociales*, pp. 177; *Apud* Migdalia Pineda, "Globalización, tecnologías de la información y diversidad cultural: homogenización *vs.* diferencias", *Revista Latina de Comunicación Social*, La Laguna (Tenerife), año 5, núm. 51, junio-septiembre de 2002 [6-08-2004], <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002junio5105migdalia.htm>

⁶ Juan Carlos Ocaña, "La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea. El Tratado de Roma y la evolución de la CEE (1957-1986)", Madrid [28-03-2004], <http://clio.rediris.es/udidactica/traroma.htm>

rias, y con este sistema se pretendió usar en todos los países una moneda única denominada "ecu", pero la Comunidad Europea todavía no se encontraba preparada para ello.

Para mediados de la década de los ochenta, la integración europea fue pensada de manera diferente: se empezaron a desarrollar políticas comunes⁷ para atender un amplio rango de aspectos: agricultura, pesca, cultura, educación, medio ambiente, energía, transporte, combate a la discriminación, seguridad, consumo, competencia y política social, entre otros, tendientes al fortalecimiento de la organización comunitaria.

Igualmente, en una reunión cumbre llevada a cabo en París, se autorizó la celebración de elecciones directas al Parlamento Europeo, y se acordó crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, así como la Unión Económica y Monetaria. De esta manera, la Comunidad Europea se empezó a componer por elementos diferentes de los correspondientes a la economía de mercado.

Con el desplome del bloque socialista, la Comunidad Europea experimentó una nueva modificación, al empezar a idearse la forma de integrar Europa del Este y Europa Occidental; además, en reuniones intergubernamentales, se analizaron las medidas de apoyo que se procuraría a estas entidades.

La globalización es un fenómeno de gran importancia para entender el cambio en la conceptualización del Estado. El Estado rígido que prevaleció durante 30 años está evolucionando hacia formas más flexibles de organización, que establecen una asociación entre los diversos niveles de poder: supraestatales, regionales y locales, dentro del marco del mercado internacional, en el que las fronteras son superadas por las relaciones de intercambio económico.

De más está señalar que estos cambios han sido ampliamente criticados por los analistas, dada la complejidad que representa pensar en una nueva forma de Estado. Ya se había destacado que no todos los estados entraron al mismo tiempo en el neoliberalismo y por tanto en la globalización, tampoco reaccionaron de la misma manera ante estos fenómenos. Sin embargo, todos los estados han tenido que alinearse a las políticas de cambio.

Esta afirmación hace indispensable pensar en el proceso histórico y en la lógica. En todo tiempo, los seres humanos han seguido el comportamiento de las mayorías para no quedar fuera del todo en acción y de las sinergias que ello implica.

⁷ La política común implica principios uniformes y normas conjuntas aplicables a todos los estados miembros de la CEE, con el objeto de lograr la unión y ayuda mutua con respecto a algún problema internacional.

Esta evolución del Estado conduce a preguntarse hasta dónde será posible que los actuales estados pierdan o modifiquen su soberanía y den lugar a una nueva forma que emerja como resultado de la integración y que puede denominarse Estado comunitario, el cual va a requerir no sólo de la adopción de la democracia como forma de gobierno, sino de modificar todas las atribuciones, competencias e instituciones, conforme a los cambios globales mundiales, modificando a la vez el marco jurídico que lo reconozca y facilite su consolidación.

Hoy se puede afirmar que la globalización ha dado origen a la emergencia del Estado supranacional, en el cual se presenta de forma taxativa la trasfronterización y por tanto el intercambio de bienes, servicios, capital, tecnología e individuos que se extiende por todo el mundo, entre los diferentes países, dándose una mayor apertura y un mayor contacto entre éstos.

Ahora bien, la integración de los países, que da paso a la construcción de ámbitos de poder supraestatales, es el instrumento jurídico-político que empieza a conformar a este nuevo sistema estatal, el cual, si bien se va creando alrededor de la economía, busca la forma de integrar la política, la sociedad y la cultura.

Esta evolución no ha sido instantánea, se ha llevado casi 50 años, pero ¿cuánto tiempo tardó en conformarse el Estado moderno? No puede desecharse fácilmente el cambio global que se viene dando; al menos en Europa, éste se encuentra bastante avanzado.

UNA NUEVA FORMA DE ESTADO

Para plantear esta nueva forma del Estado, primero debe definirse lo que se entiende por Estado. Muchos autores han explicado su origen y conformación, por tanto, son también muchas las definiciones y contenidos del mismo, dependiendo de la clase de estudio de que se trate; en este caso, no se intenta repetir nada de lo ya dicho, simplemente se expresa que el Estado es la organización de la sociedad bajo un ordenamiento jurídico que es su fundamento y del cual se desprenderá su soberanía, su estructura, su forma de gobierno y su sistema legal, es decir, la Constitución. “[U]na estructuración realizada por la acción humana del espacio geográfico: la zona de ejercicio de un poder político [...] es la voluntad expresada por un grupo social [...], la que crea las condiciones para la instauración de esta forma de organización social”.⁸

⁸ Roland Ricci, “Les enjeux du droit constitutionnel contemporain”, *Reveu de l’actualité juridique française. Chroniques de Droit Constitutionnel*, abril de 2001 [28-03-2004], http://www.rajf.org/article.php3?id_article=62

A través del Estado la sociedad acepta la existencia de poderes e instituciones que rigen su comportamiento. En un Estado existen elementos clave que le dan sustento: Constitución y sistema legal, soberanía, sociedad y territorio.

Constitución y sistema legal

En derecho público internacional, el Estado existe como ente territorial soberano, en donde la libre autodeterminación de los pueblos es esencial. Esta figura, que emergió con el nombre de Estado moderno y ha sufrido diversos cambios como resultado de los avances políticos, sociales y económicos, prevalece con el nombre de Estado contemporáneo. Sin embargo, hoy surge la duda respecto de la conformación de un Estado con características diferentes que se está delineando con la UE.

La UE es una entidad supranacional –creada originalmente por seis miembros, a la cual han podido acceder otros estados que han cumplido con las condiciones estipuladas por la propia entidad– sustentada no sólo en tratados y ordenamientos jurídicos, sino en la voluntad de participación y colaboración por parte de sus miembros, por lo que se considera una figura no estatal que ejerce funciones estatales a través del ejercicio del poder público supranacional.⁹

La UE, como organización creada a partir de la integración y cooperación de sus miembros, es una amalgama de Estado y no Estado, de lo federal y lo supranacional, que cuenta con la voluntad de la sociedad y el sustento jurídico que se empieza a formalizar de manera más contundente con la Constitución Europea, que si bien no tiene las características de una constitución como tal, sino de un tratado, sí pretende realizar las funciones de ésta, es decir, lograr la consolidación política del ente que se ha denominado Estado comunitario.

Hasta ahora, el pacto federal que comprendía la renuncia de los estados a una parte de su soberanía para dar lugar a un nuevo Estado, ha sido la única forma de concebir la existencia de una constitución o de un gobierno unido. Pero si la UE se ha conformado mediante un pacto comunitario, se hará necesario definir este nuevo concepto y analizar hasta dónde es viable la creación de un Estado comunitario que tiene como antecedente

⁹ Thomas Schmitz, “Una nueva forma de organización: la unión supranacional”, capítulo 2 de *La integración en la unión supranacional. El modelo europeo del proceso de integración geo-regional y sus implicaciones jurídicas y teóricas*, Universidad de Vigo, Baden Baden, 2001 [11-08-2004], http://www.jura.uni-goettingen.de/schmitz/SupranUnion/Resumen-2.htm#_ftnref22

te el federalismo, la unión de estados soberanos para la creación de otro, considerado a su vez Estado soberano.

A partir de la creación de la Comunidad Europea como unconjunto de naciones unidas por acuerdos políticos y económicos, conformada por sus propias instituciones, con personalidad jurídica, capacidad legal y representación en el plano internacional, e indudable poder –derivado de la cesión de una parte de la soberanía que realizaron los estados miembros, así como de una parte de su sistema legal–, se habla del derecho comunitario.¹⁰

Este derecho comunitario conforma el sistema legal que ha otorgado sustento jurídico, primero a la Comunidad Europea y, ahora, a la UE.

Esta rama del derecho regula las relaciones entre las instituciones de la UE y los gobiernos de los países miembros, a través de ordenamientos que tienen efectos vinculantes con respecto a los estados y sus nacionales, lo que le asegura a aquélla protección jurídica.

Tres principios básicos: paz, libertad y solidaridad, permiten conformar un Estado de derecho sustentado por el derecho primario, que se integra por: a) los tratados de la UE que han dado lugar a su existencia y consolidación: París, Roma, Maastricht, Amsterdam y Niza, y las actas asimiladas que componen los protocolos y convenciones anexos a dichos tratados; b) el derecho derivado constituido por las actas adoptadas por las instituciones, y c) el derecho secundario que representan los acuerdos externos entre la UE y países no miembros, estados miembros y de éstos con terceros, en el marco de los tratados.

Los tratados son los instrumentos jurídicos de carácter internacional que dan sustento a los pactos sobre materias específicas, aceptados por los estados participantes, que crean derechos y obligaciones, pudiendo o no requerir de acuerdos para su aplicación y que son jurídicamente vinculantes.¹¹ Los tratados de la UE establecieron instituciones dotadas de derechos soberanos cuyo ejercicio afecta a los estados miembros y a sus habitantes.

¹⁰ Véase *Sentencia Costa-Enel*. Asunto 6/64. 15/07/1964, Costa/ ENEL, en Francisco Javier Matía, *Derecho constitucional*, Universidad de Valladolid. Materiales obtenidos de la página del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, <http://europa.eu.int/cj/>. @TJCE, 2001 [14-08-2004], http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/principios_articulacion.html

¹¹ “La expresión *tratado* abarca todos los instrumentos vinculantes del derecho internacional, los cuales tienen características comunes y se rigen por las mismas normas. En consecuencia, las convenciones, los acuerdos, los protocolos y los canjes de cartas o notas pueden todos ellos constituir tratados. Los *acuerdos internacionales* son los acuerdos considerados menos formales, y que se ocupan de una gama más restringida de temas. Los acuerdos típicos están relacionados con la cooperación económica, cultural, científica y técnica”. Véase Biblioteca del Congreso, “Legislación”, República de Chile [25-03-2004], http://www.bcn.cl/pags/legislacion/contenido_tratados.htm

Los acuerdos entre estados miembros y terceros conforman tratados constitutivos que no sólo se subordinan a los anteriores, sino que prevalecen sobre las actas de derecho derivado y los acuerdos entre los estados miembros.

El derecho derivado se constituye por los actos jurídicos que realizan las instituciones de la UE al aplicarse los tratados conforme a los procedimientos, pudiendo ser actos que crean o no obligaciones jurídicas a sus destinatarios.

Asimismo, se complementa con la Carta de los Derechos Fundamentales que se anexó a la Constitución, a través de la cual se intenta garantizar a la ciudadanía sus derechos.

Por otro lado, para que este sistema tenga fuerza se requiere el fundamento jurídico elemental, del cual se desprenda el sistema legal, esto es, la Constitución.

La UE, en un esfuerzo por dar mayor cohesión a su estructura, elaboró una carta fundamental denominada Constitución Europea.

Una constitución, entendida como la norma suprema, implica la transformación de las instituciones que en ella se regulan y siempre es el principio del orden jurídico imperante en la organización social que la promulga. Se puede decir que su estructura básica se compone de los derechos fundamentales, de la división del poder —entendida como distribución funcional— y de los mecanismos de control.¹²

De acuerdo con los estudiosos en la materia, una constitución debe ser sencilla, clara y concisa; deben integrarse en ella todos los aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales que afectan el comportamiento de un Estado, dado que es el instrumento que permite mantener el control y definir el comportamiento de los individuos que componen esta organización.

No existe un modelo de constitución específico, su elaboración se sujeta a ciertos aspectos históricos de conformación social o a los factores reales de poder; sin embargo, en una constitución se debe plasmar, por un lado, los valores que determinan el actuar del Estado y, por otro, los sujetos destinatarios de esa norma. Aun así, se puede decir que una constitución ha de cumplir con ciertas características:

- Consistencia normativa, esto es, que las normas contenidas en ella no deben contradecirse entre sí ni dar lugar a lagunas o espacios de interpretación, amén de ser coherentes con las necesidades sociales.

¹² Carla Huerta, "Constitución y diseño institucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ/UNAM, núm. 99, 1999, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art3.htm#N9> [01-04-2004].

- Selección normativa, que describe la elección de normas esenciales que faciliten la lectura y entendimiento de la sociedad, sin mayores preámbulos o recarga de ideas iguales referidas a otras normas del mismo documento.

Ahora bien, el documento presentado como proyecto de Constitución Europea es un tratado constitucional a través del cual se pretende suplir los tratados constitutivos, por lo que no cumple con estas características de manera concluyente. Para ello probablemente se requiera ampliar el concepto de Estado o definir su nueva forma, dado que ya no se habla de un mercado común, sino de la existencia de autoridades dotadas de un poder y competencias específicos que otorgan a la sociedad garantías. “Esta Constitución es en efecto un ‘Tratado Constitucional’ llamado a sustituir a los Tratados precedentes (Roma, Maastricht, Amsterdam, Niza), a excepción del Tratado Euratom que conservará su autonomía jurídica en razón de la oposición de las vertientes alemanas y austriacas de su integración en la Constitución Europea.”¹³

Lo más destacado de este documento es que puede dar –dependiendo de las transformaciones globales– la pauta para la creación de una nueva figura de Estado que cuente con una verdadera constitución, es decir, con un instrumento que contenga las características esenciales mencionadas.

La transición a un Estado comunitario conforme con los principios del Estado de derecho requiere ineludiblemente que la mayoría de los miembros estén de acuerdo no sólo en la elaboración de la Constitución, sino en su aplicación.

El debate alrededor de la Constitución deberá mostrar interés por la nueva condición política que se está presentando en Europa, tendiente a crear una nueva forma de Estado basada en una asociación de estados soberanos que funcione a través de la participación ciudadana y el respeto a los derechos fundamentales. Esto significa que el análisis de todos los elementos del Estado es esencial para lograr un Estado acorde con la realidad actual. Como dice Jürgen Habermas: “Europa no puede tomar forma en la conciencia de los ciudadanos simplemente en la figura de la moneda única.”¹⁴

Los acuerdos propuestos por los estados miembros pueden servir para observar que la nueva forma de Estado no está muy lejos. Por su lado, el gobierno alemán ha propuesto un Estado federal donde la presencia de

¹³ Maxime Lefebvre, “*La Constitution Européenne: une brève analyse*”, Institute Français des Relations Internationales, noviembre de 2003,

http://www.ifri.org/files/europe/ML_PB_Constitution.pdf [2-04-2004].

¹⁴ Jürgen Habermas, “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, versión en español, Madrid, 23 de junio de 2003, p. 6 [08-10-2004],

<http://www.newleftreview.net/PDFArticles/Spanish/NLR24501.pdf>

instituciones centrales de carácter privado y no público sea significativa, es decir, la presencia de un poder central que permita lograr un mejor control democrático. Por su parte, el gobierno francés considera que la UE deberá consistir en una cooperación entre los estados a la manera del federalismo, sin desaparecer la figura del Estado-nación, ya que, de hecho, éstos conservan su poder, lo que permitirá armonizar las políticas nacionales. “De una parte, el modelo alemán, propuesto por el canciller Schröder y basado en una Europa federal, a imagen de Alemania, con un sistema institucional integrado. De otra, el modelo francés o ‘Jospin’, que aboga por una Federación de Estados-Nación que conjugue el ideal federativo con la realidad de los Estados-Nación.”¹⁵

En ambos casos debe considerarse que la UE va más allá de lo conocido hasta el momento, por lo que cualquiera de las dos figuras debe repensarse para dar lugar a la fundación de una forma nueva de Estado.

Una característica que no debe pasar inadvertida en esta Constitución es que trae consigo no sólo la separación de competencias nacionales y regionales, sino también la posibilidad de que las competencias supranacionales vayan desplazando poco a poco las nacionales. Este hecho puede fortalecer el estatus de los ciudadanos europeos y provocar que en el corto plazo los poderes Judicial y Legislativo nacionales, así como la administración y sus instituciones, se conviertan parcialmente en instituciones europeas.

Soberanía

La soberanía consiste en la libertad que tienen los estados para determinar la forma de gobierno en el interior de su territorio –autodeterminación–, para fijar las normas a las cuales se sujeta su actuación –autolimitación– y para afirmar su independencia respecto de los demás estados.

En este sentido se puede decir que el Estado es una unidad de poder y decisión soberana que no tiene otra autoridad instituida diferente de aquella por la cual está limitado espacial y materialmente (por el lugar que ocupa y por su objeto social) y obligado a convivir con otros entes políticos igualmente soberanos.

La soberanía implica igualdad y ello determina las relaciones de coordinación que se establecern entre los estados. Pero, a la vez, implica la existencia de otros poderes sociales jerárquicamente organizados de los cuales el Estado es el poder legítimo, supremo e inapelable.

¹⁵ Daniel del Valle-Inclán Rodríguez Miñón, “Los grandes retos de la Unión Europea: ampliación y convención europea”, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, INC:PE, 2004 [4-09-2004], <http://www.incipe.org/retos%20union%20europea.htm>

La integración de los estados, como se había señalado anteriormente, supone el carácter supranacional que normalmente se obtendría buscando un organismo superior que calificara o controlara la conducta de los estados, o creando un organismo internacional, al cual pudiera someterse el control de la actividad de un Estado en particular. Aunque esto último es improbable porque los organismos internacionales existentes no tienen facultades para inmiscuirse en los problemas internos de los estados, dado que se afectaría la soberanía de éstos.

Una de las características fundamentales de la soberanía es que sólo puede ser cedida como un todo; sin embargo, a partir de la constitución de la CEE, donde los estados ceden parte de su soberanía, se rompe este principio jurídico fundamental y la figura del organismo internacional creado *ex profeso* obtiene rasgos especiales que la apartan de los organismos ya existentes.

A pesar de que la cesión de soberanía implica la cesión de poder con respecto a ciertas materias, las cuales serán controladas por el poder supranacional que se cree, esta nueva figura tiene como tarea respetar el orden jurídico interno de cada Estado, pero a su vez, al crear un orden jurídico especial –derecho comunitario–, da lugar a la necesidad de revisar el concepto de soberanía y actualizarlo conforme a los cambios globalizadores.

A este respecto cabe señalar que, cuando los estados miembros celebraron los tratados para su integración, aceptaron sujetar sus conductas a ciertas reglas y limitar el ejercicio irrestricto de su voluntad soberana, sin por ello transferirla. Así, “se afirma que las limitaciones que se establecen como producto de los tratados son fruto de la voluntad soberana y en este sentido el derecho internacional y los tratados que forman parte de éste no son incompatibles con la soberanía”.¹⁶

La soberanía es motivo de preocupación para los países miembros, sobre todo porque, de acuerdo con la teoría existente en esta materia, implica el respeto irrestricto de fronteras y formas de gobernar, así como la aplicación de normas referidas a seguridad, control de la economía y del presupuesto, legalidad, toma de decisiones. La cesión hecha hasta ahora, que afecta las esferas de la política ambiental, económica y laboral de los estados-nación, a favor de la ciudadanía europea, supone no sólo el riesgo de pérdida de poder sino el cuestionamiento sobre la consistencia y validez de las políticas nacionales.

¹⁶ Luis Rubio *et al.*, “El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía”, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC, serie “Alternativas para el Futuro”, noviembre de 1992 [4-04-2004], <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/alc/Alc-1.PDF>

La presencia de la UE provoca un cambio en la concepción de la soberanía que existía para los estados. Ahora la soberanía se convierte en el reconocimiento y aceptación de ciertas limitaciones a la capacidad normativa estatal en beneficio de la comunidad, donde la participación en el proceso de cambio y construcción de un nuevo sistema mundial es fundamental.

Algo que no debe perderse de vista es que los estados miembros ceden parte de su soberanía para satisfacer ciertas necesidades y lograr una unión pacífica, lo que permite la creación de la UE como un ente supranacional, soberano y autónomo; pero la UE ya creada no cede soberanía para su fortalecimiento, lo cual origina una desigualdad en la distribución de competencias y consolida la idea de formación del Estado comunitario.

Una característica primordial de la soberanía es la que permite al Estado ofrecer a sus ciudadanos la garantía de que por medio de él se proporcionan la libertad, la seguridad y la ayuda necesaria. Esta característica la ha ido adquiriendo la UE, principalmente a partir de la firma del Acta Única.

En este documento se establecieron los grandes principios del derecho laboral europeo, la denominada Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores,¹⁷ misma que fue aprobada por los estados miembros, con excepción del Reino Unido.

Con este documento se pretendió regular las relaciones laborales, el trabajo y la gestión de recursos humanos, fundamentales para el desempeño de los trabajadores europeos. Estos derechos podrían ser aplicados en el ámbito nacional o en el supranacional conforme a las competencias de la comunidad establecidas en los tratados.

Este instrumento se sustentó en tres aspectos básicos: derechos individuales, derechos colectivos y derechos de seguridad y protección social, que sirvieron de base para la elaboración posterior de un documento más amplio que garantizó los derechos fundamentales de la ciudadanía europea. En el Tratado de Niza se estableció la Carta de los Derechos Fundamentales, en la que se asentaron los derechos de dignidad, igualdad, libertad, solidaridad, ciudadanía y justicia.

En el Tratado Constitucional –que se encuentra en discusión– tales derechos tienen un apartado propio, lo cual habla de la trascendencia no

¹⁷ Genéricamente, una carta social puede ser definida como “declaraciones solemnes en las cuales los estados proclaman ciertos derechos y/o reconocen determinadas metas u objetivos laborales o sociales comunes”. “Su objetivo principal es social: garantizar el reconocimiento de determinados principios y derechos considerados importantes en los países signatarios.” Véase Óscar Ermida U., “Globalización y relaciones laborales. La re-regulación internacional”, ponencia presentada en el III Congreso Regional de las Américas de Relaciones Laborales, Lima 1999 [05-04-2004], <http://ilo.law.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/ermida/globaliz/v.htm>

sólo de ellos sino del mismo ente internacional y de su capacidad para conformarse como Estado.

Además, este documento confiere a la UE personalidad jurídica, que la faculta para realizar actos en el exterior en su nombre e, incluso, redistribuir los recursos e impartir justicia sobre las jurisdicciones nacionales de los estados miembros, de acuerdo con los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad.

Esto es, de acuerdo con el primero de dichos principios, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de la organización pública de los estados miembros y de la comunidad queda perfectamente definida; con el principio de subsidiariedad, la UE garantiza que sólo actuará en las áreas de su competencia exclusiva hasta que las acciones que realice sean más eficaces que las nacionales o regionales.¹⁸ El principio de proporcionalidad supone que la acción de la UE no debe exceder lo que es necesario para lograr los objetivos del tratado.

Sociedad

La sociedad es el elemento material por excelencia en un Estado; sin ella, el Estado no existiría. La sociedad constituye el grupo de personas que pertenecen a un Estado y que poseen costumbres e historia en común.

La sociedad de un Estado se compone por el pueblo, ese grupo de personas que se conoce como ciudadanos por gozar de los derechos políticos, es decir, de los derechos que les permiten la participación en la dirección de los asuntos políticos directamente o mediante representantes electos.

El concepto de ciudadanía europea es complicado y difuso, aunque se hayan adoptado programas y símbolos que pretenden la integración,

¹⁸ “Como principio de legitimación política la subsidiariedad [...] propone una Comunidad que concentra sus esfuerzos en ciertas áreas delimitadas en donde su acción es más eficaz que la de los países miembros. En este sentido la subsidiariedad ha sido una respuesta política a una inquietud política, puesto que no se trata de una Comunidad que busca concentrar el poder vaciando las competencias de los Estados miembros.” “La subsidiariedad introduce una nueva idea de distribución de poder entre la Comunidad, el Estado y la región, eliminando el problema de que la Comunidad pueda aspirar a usurpar competencias que las Constituciones nacionales han reconocido o devuelto a las entidades infraestatales.” “*Como principio operacional, la subsidiariedad limita las competencias de la Comunidad a las áreas en que ésta pueda probar que su intervención está justificada.*” Véase Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Carlos McCadden, “El principio de subsidiariedad y el Tratado de Maastricht”, *Estudios. Filosofía-historia-lettas*, otoño de 1992, Hemeroteca Virtual ANUIES [10/10/2004], <http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES>

como el pasaporte europeo –en circulación desde 1985–, el himno y la bandera, y, desde 1996, el permiso de conducir europeo.

La ciudadanía europea empezó a ejercerse como tal de manera indirecta en 1986, cuando se realizaron las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, votación que fue hecha conforme a los procedimientos electorales de cada país. Lo anterior fue de gran importancia para consolidar la Comunidad Europea y para cambiar la concepción de la integración, esto es, que ya no se trata de una unidad sólo económica, sino también jurídico-política.

Pero es hasta 1992, con la firma del Tratado de Maastricht, cuando se concede la ciudadanía europea a los nacionales de todos los países miembros de la UE.

El ciudadano europeo es un ciudadano económico, dado que así lo estipulan los tratados que dieron origen a la UE, basados en una cooperación que permitiera consolidar económicamente la zona.

De acuerdo con Dahrendorf, la noción de ciudadanía europea

... Describe una serie de derechos que se pueden reivindicar y unas instituciones jurídicas a las que podemos acudir para ejercer tales derechos. [...] la Unión Europea, tal y como se ha desarrollado, no tiene que ver en realidad con los derechos, sino con lo que yo llamaría “disposiciones”, con la prosperidad económica. Se trata de un conjunto de normas, y es correcto decir que se trata de un conjunto de normas, pero son normas que esencialmente regulan la creación de riqueza. A lo sumo, regulan el acceso de los individuos a los mercados. Pero, como tales, no establecen una ciudadanía fuerte tal y como yo la he definido. En otras palabras, la mayor parte del progreso de la Unión Europea conforme a los tratados originales está relacionado con la economía, y no con la política, ni con la ley, en el sentido de la ley de ciudadanía.¹⁹

La ciudadanía europea, por tanto, se encuentra regulada por leyes de mercado y no por la pertenencia a un espacio jurídico-político previamente establecido que le facilite una identidad. La existencia de fronteras nacionales, lingüísticas y culturales, así como la pertenencia a un país por nacimiento o naturalización, podrían, en la teoría vigente hasta el momento, ser elementos suficientes para afirmar que es imposible pensar en una ciudadanía europea.

¹⁹ Ralf Dahrendorf, “Los ciudadanos de la Europa del siglo XXI”, segundo ciclo de conferencias “La Educación que queremos –Formar ciudadanos– 1999”, organizadas por la Editorial Santillana [10-04-2004], <http://clio.rediris.es/udidactica/textos.htm#Adenauer>. Véase Jordi Borja, *Ciudadanía y globalización*, 23 de marzo de 2004, Comunidad Virtual de Gobernabilidad, Desarrollo Humano e Institucional [10-04-2004], <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=486>

Sin embargo, se puede afirmar que la sociedad europea tiene costumbres e historia comunes que permiten identificar a una población establecida en un territorio asimismo común que es el continente europeo, por lo que no es descartable que, al crearse el Estado comunitario, esta afirmación sea uno de sus grandes sustentos.

La idea de la ciudadanía, en este sentido, exige la disociación de la nacionalidad, la unión y colaboración para apropiarse de una cultura e historia que traspasan las fronteras y que permiten ejercer todos estos derechos –políticos y civiles– establecidos a través de los tratados, así como el deseo de crear valores comunes: derechos individuales, derechos colectivos y derechos de seguridad y protección social: “... el término ciudadanía como condición de pertenencia o cualidad de miembro de la comunidad política, que supone la titularidad de la soberanía y la atribución de derechos que van más allá de los derechos humanos fundamentales de carácter ‘civil’, los ligados directamente a la persona: dicho de otra manera, la atribución, por un lado, de derechos políticos y, por otro, de derechos económicos, sociales y culturales...”²⁰

Por tanto, la ciudadanía es un elemento de identidad para los individuos, mismo que se forja con el paso del tiempo y las experiencias vividas. Entonces, se puede afirmar que los ciudadanos europeos no carecen de esa identidad.

El ejercicio de los derechos sociales, garantizado por una jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia –institución de la UE–, se complementó con otros derechos más formales vinculados a las transferencias de soberanía, lo que permitió el reconocimiento de la existencia de la globalización y la ciudadanía comunitaria.

Territorio

El territorio es el espacio físico-geográfico que ocupa un Estado. Este espacio, normalmente delimitado por las fronteras, donde se ejerce la soberanía y habita una población, en la concepción tradicionalista, es el segundo elemento material necesario para la existencia de un Estado. El territorio implica determinados espacios aéreos y marítimos que, en el caso de una invasión o un ataque, pueden ser utilizados de la forma en que se requiera para defender la soberanía.

²⁰ Javier de Lucas, “Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes”, *Revista CIDOB D’ Afers Internacionals*, Barcelona, núm. 53, mayo-junio de 2001: *Ciudadanía europea e inmigración*.

Al ceder los estados parte de su soberanía y dotar a la UE de este elemento, se establece un territorio, principalmente delimitado por las fronteras de los estados miembros. Con ello, la UE adquiere un elemento más que permite pensar en la existencia de una nueva forma de Estado: el Estado comunitario.

Además, el territorio está siendo desplazado por las áreas económicas y comerciales, el mercado financiero mundial y las transacciones virtuales, lo que hace que los fundamentos del Estado-nación no sean los mismos que se aplican en la UE.

El nuevo Estado comunitario, por tanto, tiene características propias dadas por los tratados hasta ahora signados y reforzadas por el Tratado Constitucional. Los elementos compartidos le otorgan una mayor cohesión y fuerza para afrontar la problemática mundial.

Al compartir la soberanía con los estados miembros, las instituciones comunes han obtenido poderes decisorios sobre asuntos específicos, además de una mayor legitimación, resultado del debate y la participación, lo que ha consolidado la europolítica.

Si bien ahora el reto es integrar nuevos estados con diferente ideología, forma de gobierno y sobre todo desigual economía, la idea no es copiar los modelos existentes, sino realmente forjar un Estado democrático que integre la diversidad social, cultural, política y económica. De acuerdo con Claus Offe, no debe reproducirse el modelo del Estado-nación, sino que "el organismo que finalmente desarrolle un régimen de 'civilidad organizada' que gobierne todo el espacio europeo [...] tendrá que ajustarse a los dos criterios que todos los estados aceptan como los estándares de un gobierno político aceptable: legitimidad y eficacia".²¹

CONCLUSIONES

En este breve recorrido histórico por la UE, que nace como una organización económica de carácter supranacional y que ha culminado mediante el fortalecimiento de sus instituciones con miras a generar certeza, además de haber adquirido los elementos esenciales de un Estado, se encuentran los motivos por los cuales debe empezar a pensarse en una forma de Estado que reivindique los esfuerzos y la naturaleza del mismo.

²¹ Claus Offe, *Is There, Or Can There Be, A European Society?*, ms. 2000, p. 13. *Apud* Jürgen Habermas, "Por qué Europa necesita una Constitución", *New Left Review*, versión en español, Madrid, 23 de junio de 2003, p. 14 [08-10-2004], <http://www.newleftreview.net/PDFArticles/Spanish/NLR24501.pdf>

La situación mundial está cambiando hacia una integración mayor entre los estados, donde se busca no sólo que la sociedad tenga prerrogativas y derechos, sino que los ejerza a través de diferentes instituciones supraestatales.

La globalización ha sido indiscutiblemente la cuna de todos los acuerdos celebrados entre los estados para derribar las barreras económicas.

En Europa se estableció, en primera instancia, una organización económica en la cual se interrelacionaron diversos actores, como son los estados miembros, las instituciones u órganos de gobierno y la comunidad, para que, a través de los tratados y ordenamientos jurídicos, se derribasen las barreras arancelarias y se garantizase la seguridad. Esta organización conformó una asociación de estados que fue creciendo en cuanto a número de miembros y en cuanto a asuntos comunes que atender, a la cual se conoce actualmente como UE.

La UE goza de soberanía, autonomía y personalidad jurídica dadas a través de la normatividad de los tratados, que permiten dejar de pensar en una organización internacional y empezar a hacerlo en un Estado con características propias.

Aun cuando jurídicamente existen relaciones políticas, la creación de instituciones sobre la base de ordenamientos jurídicos de carácter económico implica necesariamente el predominio de la economía. Sin embargo, la afluencia de organizaciones encargadas de materias específicas de interés común ha propiciado una enorme red de instituciones que se ocupan de regular el funcionamiento social y político que conforma este nuevo Estado comunitario.

Los estados miembros habían manifestado su voluntad de cooperación mediante acuerdos, tratados e instituciones que garantizaban el libre comercio. Ahora se encuentran ante una situación más compleja: definir a través de su Constitución el surgimiento de un Estado soberano comunitario que no sólo integre la política monetaria y comercial, sino que permita la creación de un gobierno que exprese las demandas sociales y políticas de la ciudadanía europea.

Esta Constitución establece la división de poderes, garantiza los derechos fundamentales y reconoce la distribución de competencias entre la UE y los estados miembros, en un esfuerzo por consolidar su estructura. A su vez, estos elementos le dan la fuerza y el sustento para convertirse en Estado, que debe adoptar su propia forma sin pretender copiar el federalismo o el Estado-nación, a los cuales ya rebasó.

Esta Constitución –que realmente es un Tratado Constitucional– continúa en proceso de aceptación por parte de los estados miembros y de la sociedad de cada uno de ellos. El reto se encuentra en esa aceptación y

aplicación, lo cual no es sencillo dada la existencia de formas de Estado prevaletentes desde años anteriores y de diferencias culturales, además del temor de perder la soberanía que hasta ahora les ha garantizado a los estados la seguridad. Pero el debate deberá tomar en cuenta que la unión hará la fuerza ante cualquier conflicto mundial y que las barreras culturales pueden ser superadas.

Cuando esto suceda, cuando se modifique la teoría aceptada hasta ahora y se reconozca la emergencia de una nueva forma de Estado, se podrá hablar de un Estado comunitario.