



## **Capítulo I**

### **¿Por qué una Constitución?**

Si bien esta Constitución constituye un esfuerzo sin precedente por parte de los grupos de poder en Bruselas por darle mayor coherencia y alcance a la capacidad de acción de la Unión, a través de este primer capítulo pretendo demostrar también que las innovaciones que el texto constitucional plantea son limitadas, y que estas mismas deficiencias, fueron las que dificultaron su defensa durante el proceso de su promoción. Argumentaré en este capítulo que las dificultades de la defensa del texto constitucional residieron fundamentalmente en que (1) descansaba en una oferta de mejoramiento de la calidad de la participación dentro de las estructuras de la UE; (2) no hacía patente el compromiso firme de la UE con el mantenimiento del Capítulo Social; y (3) no planteaba una postura coherente de defensa común con clara independencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en especial de los Estados Unidos (EEUU).

Ninguna de estas características de la defensa son en sí mismas deficientes. Argumentaré que probaron ser deficientes en el contexto en que se dio el proceso de campaña. El contexto en Francia era y sigue siendo uno de declinación económica y de debilitamiento del estado de bienestar. No resulta altamente atractivo en tal contexto disminuir el déficit democrático, mucho menos expresar simpatía hacia un modelo económico más eficiente. Y después de los desencuentros entre líderes europeos, que suscitó la Guerra de Irak, era de esperarse una propuesta de defensa común que perfilara una Europa con mayor capacidad de contrarrestar los designios de EEUU.



Si bien el contexto no era propicio para el mensaje del texto, la iniciativa de ratificación puso también al descubierto la desvinculación de los partidos políticos como actores constituyentes en la redacción de la constitución. Los partidos no fungieron como agregadores y articuladores de intereses y demandas, y luego como transmisores de los paquetes de demandas e intereses en el proceso de formulación constitucional. No es extraño entonces que el texto constitucional no captara el problemático panorama socioeconómico y político que afecta al pueblo francés y a otros pueblos europeos. En este marco interpretativo lo que corresponde al presente capítulo es identificar los contenidos que en el contexto francés aparecerían como ambiguos cuando no claramente contrarios a las expectativas de la mayoría.

### ***1.1. Radiografía de la Constitución europea***

En esta primera parte intentaré demostrar cuáles fueron las motivaciones que llevaron al aparato institucional de la Unión Europea a suponer que necesitaban de una nueva forma de regulación jurídica, en este caso, en la forma de una constitución. De igual manera, pretendo adentrarme a los componentes de su proceso de elaboración, destacando aquí la ausencia de los partidos políticos como canales para las demandas ciudadanas. Finalmente, analizaré las innovaciones que la Constitución europea mantiene respecto a los tratados europeos anteriores, así como cuáles son las limitaciones con las que partió desde un principio, que la hicieron una opción menos atractiva para el ciudadano ordinario.



### 1.1.1. Organización del proceso de elaboración de la Constitución.

*“La obra del constituyente debe interpretar el pensamiento de su poderdante y contemplar sus intereses, no aparecer como una simple copia de instituciones o artículos de otros países, porque sería un cuerpo sin vida, una ley efímera que jamás sancionaría el criterio público”.<sup>1</sup>*

Podemos definir una Constitución como “la norma fundamental de un Estado, escrita o no, que regula el régimen básico de derechos y libertades de los individuos y organiza a los poderes e instituciones políticas”.<sup>2</sup> En doctrina jurídico política existe una diferencia convencional entre constitución y Constitución. Por “constitución” se entiende la forma real y efectiva en que se organiza y funciona un Estado; es decir, el modo en el que realmente está constituido el poder dentro de él. Por “Constitución”, se entiende el conjunto de normas supremas que rigen la organización y el funcionamiento de un Estado. Desde el punto de vista jurídico, el concepto que más interesa es el segundo.<sup>3</sup>

En términos de Lasalle, los factores reales de poder inciden en el desarrollo de cualquier Constitución. Estos factores, existentes en cada sociedad, están estrechamente vinculados con aspectos de índole social, cultural, política y económica, y éstos son la fuerza efectiva y activa, que condiciona a todas las leyes y disposiciones jurídicas de la sociedad, de tal forma que, en lo fundamental, casi no pueden ser diferentes de lo que son realmente; por ende una Constitución debe reflejar necesariamente la realidad.<sup>4</sup>

Tenemos entonces que una Constitución regula aspectos esenciales de una comunidad política, tales como libertades, propiedad, organización económica, defensa,

<sup>1</sup> Echeverría, “Dogma Socialista”, en *Enciclopedia jurídica Ameba* (Buenos Aires: Driskill, 1979): 15.

<sup>2</sup> “Constitución”, *Enciclopedia Wikipedia*. (2005, [consultado el 16 de enero de 2005]). Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n>

<sup>3</sup> *Enciclopedia Wikipedia*.

<sup>4</sup> *Enciclopedia Wikipedia*.



entre otros. Su función es la de homogeneizar patrones de conducta en aspectos esenciales, no en todo aspecto. Toda Constitución es inherentemente traumática dado que existe una diversidad de preferencias, precisamente en aspectos que se consideran esenciales. Sin embargo, cualquier Constitución tendrá que autorizar sólo algunos tipos de preferencias y desautorizar a otros.

En virtud de esto, la Constitución suscitará disputas y confrontaciones entre grupos de preferencias. En ocasiones una constitución está precedida por un momento deliberativo en el que posiciones contrapuestas tratan de ganar adeptos para definir cuál posición triunfa y determinar el contenido de la Constitución. En otras ocasiones, simplemente se busca resolver quién escribe la constitución por medio de las armas, como es el caso cuando tiene lugar una guerra civil. De una u otra manera, la constitución es siempre traumática porque el sector triunfante impone sus preferencias al sector derrotado.

En el caso europeo, después del Tratado de Maastricht de 1992, el proceso de construcción de la Unión Europea se había ido desacelerando sucesivamente. Comparados con el Acta Única europea (AUE) de 1986, que establecía un mercado único, y el Tratado de Maastricht, que puso en marcha la moneda única, una política extranjera común y la cooperación en materia de administración de justicia y asuntos interiores, los tratados de Ámsterdam de 1997 y de Niza de 2001, demostraron una voluntad política más débil.

Fue entonces que se suscitó un debate de cómo relanzar el proceso de construcción europea, y cómo darle, no solamente amplitud sino también profundidad a una futura Europa a 27 países. En diciembre del 2000, los Jefes de Estado o de gobierno



de los 15 estados miembros, reunidos en Niza, concluyeron un acuerdo sobre la revisión de los tratados, ya que consideraron necesario llevar adelante la reforma institucional que la mayoría juzgaba, había sido muy tímidamente elaborada dentro del Tratado de Niza.

En este momento de desaceleración institucional, el Consejo europeo inicia un debate más extenso y más profundo sobre el futuro de la Unión Europea. El objetivo principal de este debate sería el de revisar los tratados, y de este modo acabar con las críticas de un *déficit democrático* que habían venido naciendo años atrás, a medida que una Unión Europea engrandecida temía por la pérdida de los intereses de la ciudadanía en el trayecto de sus respectivos países hasta Bruselas.

Un año después del Tratado de Niza, el Consejo europeo, reunido en Laeken el 15 de diciembre del 2001, adoptó la “*Declaración sobre el Porvenir de la Unión Europea*”, la cual comprometía a la Unión a evolucionar hacia un organismo más democrático, transparente y eficaz, así como a abrir las vías hacia una constitución para responder a las inquietudes de los ciudadanos.

De acuerdo a las instituciones europeas pertinentes, la principal preocupación detrás del método de revisión de los tratados era que *la construcción europea debía ser asunto de todos los ciudadanos*. Como nos dice el manual informativo, “*Une Constitution pour l’Europe*”, “se resolvió que las etapas que marcarían el desarrollo del proceso de elaboración de la constitución no serían más decididas a puertas cerradas entre únicamente los responsables de los gobiernos”<sup>5</sup>.

Para la elaboración de dicha Constitución, en virtud de la necesidad de una conferencia intergubernamental tan extensa y transparente como fuera posible, fue que el

---

<sup>5</sup> *Une Constitution pour l’Europe : Une présentation aux citoyens*, trad. Tanya Rebolledo (Alemania : Communautés européennes, 2004), 4.



Consejo europeo decidió convocar a una Convención que representaría a las principales partes del debate: los representantes de gobierno de los 15 Estados miembros, representantes de los parlamentos nacionales, representantes del Parlamento y de la Comisión europea, así como 13 observadores del Comité de regiones y el Comité económico y social, y el mediador europeo.

El Consejo europeo reunido en Laeken decidió una Convención de 105 miembros y sus suplentes, bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing. De acuerdo al Diputado francés Jean-Louis Bourlanges, la presidencia sería disputada por el ex Presidente francés, Giscard d'Estaing y el ex Presidente de la Comisión europea, Jacques Delors. Sin embargo, este primero recibió el nombramiento en virtud del largo listado de méritos que éste había hecho a favor de la causa europea, aunque también parece que esto convenía al Presidente Jacques Chirac, ya que d'Estaing le podría haber disputado la candidatura a la presidencia.

Muy inspirada en la Convención estadounidense de Filadelfia de 1776, dicha convención tenía como objetivo el examinar las cuestiones esenciales que planteaba el desarrollo futuro de la Unión y de buscar las respuestas que servirían de punto de partida para las negociaciones de la Conferencia intergubernamental. De igual forma, se tomaron como base los “Estados generales”<sup>6</sup> cuyo sistema de voto era el estamental, es decir, contando un voto para cada una de las cámaras.

Un cierto número de preguntas habían sido identificadas por el Consejo europeo en Laeken, como por ejemplo: cómo asegurar una mejor repartición de competencias de la Unión, cómo simplificar los instrumentos de acción de la Unión, cómo garantizar la

---

<sup>6</sup> Asamblea nacional francesa anterior a la Revolución, que representaba a los tres estados: nobleza, clero y burguesía. Fue creada en 1302, disuelta por Luis XIII y convocada de nuevo en 1789.



democracia, la transparencia y la eficacia en la Unión Europea, cómo simplificar los tratados actuales y cómo dicha simplificación podría conducir a la adopción de una Constitución europea, entre otras preocupaciones.

Con el fin de guiar los debates de la Convención, se constituyó un Presidium. Dicho Presidium estaba formado de trece personalidades: el Presidente Giscard d'Estaing y los dos vice-presidentes (Amato y Dehaene), los representantes de los gobiernos de los trece Estados miembros que ejercían la presidencia del Consejo durante la Convención, dos representantes de los parlamentos nacionales, dos representantes del Parlamento europeo y dos representantes de la Comisión (Barnier y Vitorino).<sup>7</sup> De la misma manera, el representante de Eslovenia fue invitado a participar en las reuniones. Nuevamente citando a Bourlanges, dicho presidium constituyó “una primera instancia de negociación”.<sup>8</sup>

La primera sesión de la Convención tuvo lugar el 28 de febrero de 2002. La Convención se reunió durante quince meses en sesiones plenarias de dos o tres días, a razón de una o dos reuniones por mes, en las oficinas del Parlamento europeo en Bruselas. Durante dichas sesiones de trabajo, los gobiernos estuvieron presentes todo el tiempo.

Otra novedad de dicha Convención fue que los Estados miembros no podían negarse a tomar decisiones, como habían hecho en foros de discusión anteriores, pues se presentaban argumentos altamente racionales y compromisos analizados por la Asamblea. Asimismo, todos los miembros de la convención se encontraban sobre el mismo nivel de igualdad, a pesar de que evidentemente los representantes de los

---

<sup>7</sup> *Une Constitution pour l'Europe*, 4.

<sup>8</sup> Jean-Louis Bourlanges, Notas del curso “Système et Vie Politique de l'Union européenne”, Institut d'Etudes Politiques. Paris : Octobre 2004- Febrero 2005.



gobiernos parecían, parafraseando a Orwell, “más iguales que los demás”. Paralelamente a las sesiones plenarias de la Convención, se organizaron grupos de trabajo o círculos de reflexión, cada uno presidido por un miembro del Presidium e instituidos sobre una serie de temas específicos.

Después de un año de debates, la Convención llegó a un consenso para transmitir el proyecto de Constitución al Consejo europeo. Así, Giscard d'Estaing pudo presentar los resultados de los trabajos de la Convención en el marco del Consejo europeo de Tesalónica el 20 de junio de 2003. Un año después de la reunión de la Convención, el proyecto final de la Convención fue presentado a la presidencia del Consejo europeo en Roma, el 18 de julio de 2003.

El texto presentado por la Convención sirvió de base para los trabajos de la Conferencia intergubernamental que reunió a los representantes de los gobiernos de los 25 estados miembros así como a la Comisión y el Parlamento Europeo. Los tres países candidatos, Bulgaria, Rumania y Turquía, también participaron en todas las reuniones de la Conferencia intergubernamental. Cabe destacar un factor de relevancia: la Constitución fue propuesta antes de la adhesión de los diez nuevos miembros de la Unión Europea el 1º de mayo de 2004. Este elemento motivó el voto favorable de aquellos países de nuevo ingreso, temerosos de un ensanchamiento posterior de la Unión.

La Conferencia se reunió varias veces a partir del mes de octubre del 2003 al nivel de los Ministros de Asuntos Exteriores así como al nivel de los Jefes de Estado y de Gobierno. Después de ocho meses de negociación, la conferencia concluyó sus trabajos al constatar el acuerdo de los gobiernos de los 25 países miembros, durante una reunión del Consejo europeo en Bruselas el 17 y 18 de junio del 2004.





Finalmente, el “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”, fue firmado el 29 de octubre de 2004 por los Jefes de gobierno de los países que forman la Unión Europea en Roma. Éste sería enseguida ratificado por cada Estado miembro de acuerdo a sus reglas constitucionales particulares, es decir, por procedimiento parlamentario o por vía referendaria. La Constitución europea finalmente entraría en vigor el 11 de noviembre de 2006, si para entonces había sido ratificada por todos los estados o, en su defecto, al primer día del segundo mes siguiente al de la total ratificación, si ésta se produjera.

Es importante mencionar que, en el marco de la Convención se lograron avances muy significativos, por lo que le resultó casi imposible al Consejo europeo rechazar el proyecto de constitución. Incluso, los Jefes de Estado que se oponían al voto a favor del texto, tales como España y Polonia, terminaron aceptándolo una vez que enfrentaron resultados electorales adversos.

1.1.2. Las innovaciones aportadas por la Constitución europea respecto a los tratados anteriores.

A continuación me valdré de un extenso fragmento de la Página Web Oficial del Gobierno Español consagrada a la difusión de la Constitución Europea (<http://www.constitucioneuropea.es>) con el objetivo de proporcionar una descripción lo más clara y concreta posible de las cuatro partes, anexos y protocolos de los que consta el

Tratado constitucional:

**Parte I:** contiene los objetivos, los valores y los principios relativos al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las disposiciones institucionales básicas de la Unión. Aunque el Tratado constitucional "construye" sobre la base de lo ya existente, lo cierto es que esta Parte I contiene importantes novedades y muchos de sus artículos son originales en su redacción.



**Parte II:** contiene la Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como fue proclamada en Niza en diciembre de 2000, con algunas modificaciones en su preámbulo y en las disposiciones finales de naturaleza horizontal relativas al ámbito de aplicación y a la interpretación de su contenido.

**Parte III:** contiene las bases jurídicas de las políticas comunes, así como el desarrollo de las disposiciones relativas al funcionamiento de la Unión esbozadas en la Parte I; en buena medida, reproduce casi sin modificaciones el contenido del Tratado de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea.

**Parte IV:** contiene las disposiciones generales y finales; su articulado se refiere fundamentalmente a la sucesión y continuidad jurídica entre las actuales Comunidad y Unión Europea y la nueva Unión Europea, a la aplicación territorial, a los procedimientos de revisión y a la ratificación y entrada en vigor, así como a las versiones auténticas del Tratado constitucional.

El Tratado constitucional tiene dos anexos: el Anexo I, relativo a la lista de productos objeto de la política agrícola común, y el Anexo II, que contiene la lista de los países y territorios de ultramar. Posee además 36 Protocolos anexos, de los cuales, 28 de éstos reproducen Protocolos ya existentes en los actuales Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea.

En la mayor parte de estos 28 casos, los Protocolos han experimentado pequeñas adaptaciones si se les compara con los textos hoy vigentes; no obstante, hay Protocolos que han sido objeto de profundas reformas, como por ejemplo el relativo al papel de los Parlamentos nacionales o el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Finalmente, hay ocho Protocolos de nueva creación:

- Sobre determinadas disposiciones transitorias aplicables a las instituciones.
- Sobre el Grupo del Euro.
- Sobre las modificaciones del Tratado EURATOM.
- Sobre la cooperación estructurada permanente en materia de defensa.
- Sobre la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Sobre las disposiciones todavía aplicables de las Actas de Adhesión anteriores a la última ampliación.
- Sobre las disposiciones todavía aplicables del Acta de Adhesión de 2003.
- Sobre los actos y Tratados que complementaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea.

Si llevamos a cabo un análisis de lo realmente innovador de esta constitución, entonces todo se reduce a las proposiciones contenidas en la Primera parte, así como en darle el carácter jurídico obligatorio a la Carta de los derechos fundamentales de la segunda parte. Irónicamente, fue la Tercera parte, aquella sobre las políticas de la Unión Europea, ya aprobadas a través de los tratados precedentes, la que causó mayor controversia entre la población y los partidos políticos europeos.

Concerniente a la elaboración de la Constitución, el manual “Une Constitution pour l’Europe: une présentation aux citoyens” nos dice que:



La Convención y la conferencia intergubernamental reservaron atención particular a la reforma de ciertas políticas (política extranjera y de seguridad común; espacio de libertad, de seguridad y de justicia; unión económica y monetaria). En contraste, las otras políticas que conduce la Unión no fueron el objeto de modificaciones importantes. Contrariamente a ciertas revisiones precedentes de los tratados (Acta única o Tratado de Maastricht), la Constitución no extendió de manera notoria las competencias de la Unión.<sup>9</sup>

Así, tenemos que en la redacción del texto constitucional, se reservó atención particular al mantenimiento de la coherencia de acción de la Unión, a través de disposiciones que aseguran la consideración de objetivos en conjunto. Asimismo, se dedicó mucho tiempo a la creación de nuevas bases jurídicas que permitieran la intervención de la Unión en nuevos dominios, tales como la salud pública, la seguridad de los ciudadanos, la energía, la protección civil y el deporte.

Otras reformas importantes introducidas por la Constitución son la creación de la figura del “Ministro de Asuntos Exteriores”, función que le daría más coherencia a la acción externa de la Unión Europea (“hablar en una sola voz”), tanto a nivel político como económico, así como cambios en la Presidencia del Consejo europeo, dotando a ésta de más estabilidad a través de la extensión de su mandato a dos años y medio (en lugar de seis meses) y sometiéndola a la votación del Consejo europeo (en lugar del sistema de rotación entre países). De igual forma, reagrupa todas las disposiciones relativas a la política exterior de la Unión, mientras que éstas figuraban dispersas en todos los tratados anteriores.

Asimismo, se crearon mecanismos para permitir el mayor involucramiento de la ciudadanía europea dentro del proceso de decisión de la Unión, tales como la *iniciativa directa de los ciudadanos*, si éstos llegaran a ser al menos un millón y representando al

---

<sup>9</sup> *Une Constitution pour l'Europe*, 11.



menos un número significativo de Estados miembros. Además, se buscó aumentar el papel del Parlamento europeo (dado que el Parlamento es el representante directo electo por el pueblo europeo), poniéndolo en el mismo nivel que el Consejo, al igual que aumentando la participación de los Parlamentos nacionales en la construcción europea, como medio de permitirles seguir mejor las posiciones de sus respectivos gobiernos en el Consejo.

Así, se generaliza la co-decisión como procedimiento legislativo ordinario, ya que constituye, de acuerdo a la Comisión, “la mejor imagen de la doble legitimidad de los Estados (Consejo) y los pueblos (Parlamento europeo), que caracteriza a la Unión”<sup>10</sup>. “Otro procedimiento novedoso lo constituye una nueva definición de la mayoría calificada en el Consejo: la *doble mayoría* (nuevamente expresión de la doble legitimidad de la Unión). Dicha doble mayoría se obtiene una vez que se reúnen los votos del 55% de los Estados miembros representando al menos el 65% de la población de la Unión”<sup>11</sup>.

La Constitución prevé la extensión del voto a la mayoría calificada por lo menos a una veintena de las disposiciones del Consejo, siendo que la unanimidad permite la posibilidad de que un solo estado pueda impedir la toma de decisiones. No obstante, en este sentido, la Constitución no marcó el progreso que muchos especialistas esperaban, ya que el voto vía mayoría calificada no incluye rubros como el de política extranjera, por lo que la unanimidad prevalece, así como el derecho de veto de cada Estado miembro.

De esta forma, la Constitución europea evidentemente nos brinda avances respecto a tratados anteriores, sobre todo en materia de incorporación y mejora de la calidad de la participación de los ciudadanos europeos. En contraste, pese a las buenas

---

<sup>10</sup> *Une Constitution pour l'Europe*, 23.

<sup>11</sup> *Une Constitution pour l'Europe*, 24.



intenciones, debe destacarse que el texto constitucional cuenta con serias deficiencias, por lo que, desde un inicio, partió con serios lastres para su aprobación.

Como menciono desde un principio, si bien nuestra hipótesis plantea que fue el “contexto” más que el “texto” el que condujo irreversiblemente al rechazo de la Constitución europea en Francia (como se verá en el tercer capítulo), también quisiera poner un gran énfasis en que el texto mismo de la constitución no se prestaba a una defensa sólida durante el proceso de campaña en pro de la constitución. A continuación intentaré esbozar algunas de sus deficiencias más significativas, sean en el texto, en su presentación, o bien, desde el mismo proceso de su elaboración.

## ***1.2. Limitaciones de la Constitución europea***

De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Ameba, la Constitución, al tiempo de ser sancionada, debe adecuarse a la realidad histórica, al presente y al futuro presunto de la nación en que ha de regir, atendiendo los factores étnicos, culturales, jurídicos, económicos, sociales, políticos y espirituales extremos que no pueden descuidarse sin exponer el documento al fracaso.<sup>12</sup> En el caso de la Constitución europea, no obstante, todo parece indicar que el contexto francés no llegó a impregnar el texto constitucional siquiera ligeramente y no es extraño entonces que el texto constitucional no le oliera a los franceses a realidad.

---

<sup>12</sup> Carlos Alfredo Herrera, “Técnica constitucional, en *Enciclopedia jurídica Ameba* (Buenos Aires: Driskill, 1979): 15.



### 1.2.1. Las principales deficiencias contenidas en el texto constitucional

Las limitaciones con las que partió el texto constitucional pueden ser consideradas de dos tipos: de forma o estructura y de fondo o contenido. Dentro de las primeras cabe destacar la gran longitud y complejidad en la presentación del texto de la Constitución, así como la confusión respecto a su denominación como “constitución” o “tratado constitucional”. Dentro de las limitaciones de fondo se encuentran algunas deficiencias, que a mi consideración, marcaron a la constitución como “incompleta” y la invalidaron en el sentido de que muchos ciudadanos pensaron que no votarían por ésta, sino por la “siguiente”. En la opinión del Partido Catalán “Convergencia y Unión”:

Ésta no es aún la Europa que deseamos, pero avanza en ese sentido. La Constitución aborda con éxito la misión de simplificar y codificar la normativa europea dispersa ahora en innumerables tratados de difícil lectura (...) La crítica más realista al tratado son sus previsibles limitaciones, por lo que pronto será precisa una nueva Convención que aborde lo que hoy sólo queda esbozado.<sup>13</sup>

#### *Un texto largo y complejo, desconocido por la mayoría de la población*

Debido a que la naturaleza del referendo se halla en su capacidad de llamar la atención de la opinión pública, el texto constitucional que se defendía debía ser lo más sencillo posible. Sin embargo, la constitución terminó editándose como un fascículo de 191 páginas, conteniendo 448 artículos, 36 protocolos y 50 declaraciones. En palabras de su presidente Valéry Giscard d’Estaing:

El descubrimiento de este documento fue resentido por muchos electores como una agresión, una amenaza. Reforzó la actitud negativa de todos aquellos a quienes se había ya explicado que la Constitución era “demasiado complicada”. Su lectura estaba reservada a los especialistas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Opinión del Partido Catalán “Convergencia I Unió” al ser cuestionados sobre el texto constitucional.

<sup>14</sup> Valéry Giscard d’Estaing, “Réflexions sur la crise de l’opinion à l’égard de l’Europe”, *Le Monde* (14 junio 2005 [consultado el 15 agosto 2005]). Disponible en <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0,36-661832,0.html>



Se propuso mandar a imprimir solamente la parte propiamente constituyente del texto, es decir, las primeras quince hojas y la Carta de los derechos fundamentales, que representaban cinco hojas relativamente fáciles de leer; en cuanto a los protocolos y anexos de la tercera parte, podrían ser puestos a la disposición de los electores en las alcaldías. Sin embargo, el Presidente Chirac decidió no llevar a cabo dicha propuesta pues temía que esta irregularidad jurídica podría conducir a la anulación del referendo.

Esto no resultaba necesariamente cierto, ya que los estatutos que se omitirían en el formato presentado al público ya había sido aprobados por ellos mismos en los tratados precedentes. Dicha tercera parte estaba inscrita en el texto únicamente con el propósito de asegurar la continuidad jurídica con los tratados anteriores. El problema de su ratificación siempre fue “artificial, pues su contenido subsistiría aún si la Constitución era rechazada”<sup>15</sup>.

Así, fue esta tercera parte, la que llevó a toda la polémica y confusión sobre el proyecto constitucional. Fue precisamente este apartado el que “contribuyó a crear una fractura cultural de aquellos que se sintieron excluidos del debate y a cuyas inquietudes la campaña en contra de la constitución dio cauce”<sup>16</sup>. En declaraciones del presidente de la Convención, Giscard d’Estaing:

Preguntar, o simular preguntar, a los electores, de llevar a cabo este trabajo minucioso y técnico, los colocaba ante una decisión imposible, donde su preferencia instintiva, hecha de desconfianza o de irritación, empujaba a responder no. Así, la presentación de este documento demasiado complicado decidió, desde el principio, la trayectoria del referendo (...) Había, en esta manera de actuar, una incoherencia de fondo.<sup>17</sup>

Entonces, a partir del momento cuando, en función de la presentación escogida, se decidió cuestionar a los electores sobre las tres partes, recurrir al referendo dejó de ser

<sup>15</sup> Giscard d’Estaing, “Réflexions sur la crise de l’opinion à l’égard de l’Europe”.

<sup>16</sup> Giscard d’Estaing, “Réflexions sur la crise de l’opinion à l’égard de l’Europe”.

<sup>17</sup> Giscard d’Estaing, “Réflexions sur la crise de l’opinion à l’égard de l’Europe”.



razonable. Si la tercera parte se presentaba como el objeto de un debate, se debió haber recurrido a la vía parlamentaria. Sólo el Parlamento estaba facultado para retomar la discusión de los tratados ya adoptados. Por ende, en función de su forma de presentación, se puso al tratado constitucional en una situación que sería difícil remontar.

### ¿Constitución o Tratado?

Una de las cuestiones que convirtió al proceso de elaboración y ratificación de la Constitución en uno conflictivo desde el principio, fue el tratar de encontrar el concepto más próximo para definir jurídicamente a este documento inédito. De acuerdo al vocabulario jurídico, *tratado* y *constitución* son dos objetos diferentes respondiendo a definiciones propias, es decir, el tratado es un acta que pertenece al orden internacional, mientras que la constitución pertenece al orden interno; el tratado es un acuerdo de voluntades, la constitución es un acta unilateral; el tratado es hecho por Estados soberanos, la constitución por la gente; el tratado es el resultado de negociaciones internacionales más o menos secretas, mientras que la constitución es el producto de deliberaciones públicas y de la votación ciudadana.<sup>18</sup>

De acuerdo al sitio oficial de Internet del gobierno de España sobre la “Constitución europea”:

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa es un Tratado internacional tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, sin que pueda por ello negarse que este mismo texto tiene también, por su contenido general, muchas de las características propias de un texto constitucional. Por ello se usan coloquialmente las expresiones de "Constitución Europea" o "Tratado Constitucional".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Guy Baudelle (dir.), *Le Projet européen* (Presses Universitaires de Rennes, Francia: 2004).

<sup>19</sup> *La Constitución europea*.





Un primer argumento avanzado por los adversarios del término “constitución” concierne a las *reglas de revisión*: haría falta que éstas fueran decididas por una supermayoría para poder hablar de una verdadera constitución. Si el acuerdo unánime de los Estados miembros es exigido, entonces nos encontramos frente a un tratado. Entonces uno podría decir que se trata de un documento híbrido: Constitución por su contenido (derechos humanos), tratado por su modo de adopción.

En contraste, el Diputado europeo Jean-Louis Bourlanges afirma que la “constitución” representa un “tratado” debido a que resulta tan sólo una prolongación del Tratado de Niza porque materialmente se tienen avances mínimos respecto a éste, pero formalmente el procedimiento de adopción del Tratado es el *único* en su tipo. Así, propone que el texto se puede definir más como un “tratado internacional” en virtud de que su modo de ratificación es propio al de un tratado, mientras que se puede considerar como una “constitución” por su modo de redacción.<sup>20</sup>

Asimismo, el Tratado constitucional, al remplazar al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la CEE, se presenta como una constitución. Sin embargo, nada cambia en la naturaleza del régimen jurídico del sistema, dado que lo que empezó como tratado entre naciones no puede, lógicamente, convertirse después en constitución (o expresión de la voluntad del pueblo). Y quizá esto no sea gratuito porque lo que suele ser objeto de un tratado entre naciones, difícilmente es algo esencial en la organización de un estado o en relación entre el estado y el individuo, como todo aquello que rige una constitución.

Otra confusión surge en la búsqueda de la definición correcta. En palabras del jurista francés Carré de Malberg, “el nacimiento del Estado coincide con el

---

<sup>20</sup> Jean-Louis Bourlanges, Notas del curso “Système et Vie Politique de l’Union européenne”, Institut d’Etudes Politiques. Paris : Octubre 2004- Febrero 2005.



establecimiento de su primera constitución, escrita o no”.<sup>21</sup> Como es evidente en el caso de la Unión Europea, que de ninguna manera es una federación sino un conjunto de estados soberanos, esta primera “constitución” solamente crea nuevos lazos y compromisos entre una creación jurídica artificial nacida desde 1992.

Quizás si el Tratado constitucional no hubiese sido presentado a la ciudadanía europea como un salto tan novedoso y arriesgado, como lo es una “constitución”, sino simplemente como otro “tratado” más (de los muchos que venían creándose cada tres o seis años a través de la historia de la construcción europea), entonces quizás la población no hubiese respondido con tanto escepticismo y desconfianza.

#### *Deficiencias más publicitadas del texto constitucional*

Adentrándonos a identificar los fallos o las limitaciones del texto constitucional constituye una tarea subjetiva pues evidentemente existen divergencias entre los planteamientos de las distintas corrientes ideológicas en torno a cuál debió ser la versión final de la Constitución europea. Dentro de los puntos considerados como obstáculos para la aceptación de la Constitución, consideraré los de mayor perfil en la prensa y en los diferentes foros de la sociedad civil.

En primer lugar, *el texto constitucional resulta muy difícil de modificar a corto o mediano plazo*. De acuerdo al artículo IV-443.3 de la Constitución europea, para llevar a cabo cualquier modificación al texto constitucional que no cuente con la alternativa de extensión del voto a la mayoría calificada, se requiere la aceptación por consenso de la Convención de la recomendación hecha por la Conferencia intergubernamental, seguida

---

<sup>21</sup> Carré De Malberg, *Teoría General del Estado* (México: FCE-UNAM, Facultad de Derecho, 2ª edición en español, trad. José Lión Depetre, 1998).



por la ratificación unánime de todos los Estados miembros, de acuerdo a sus respectivas reglas constitucionales.

Sólo en el caso de la extensión del campo de aplicación del voto a la mayoría calificada a ciertos dominios es que se prevé un procedimiento más sencillo para la revisión de la Constitución, es decir, bastará con el acuerdo unánime del Consejo europeo y la aprobación del Parlamento europeo. Entonces, este argumento evidentemente desechó la noción que mantenían algunos de “aprobemos ya la constitución, y la modificaremos luego”, en vistas de la casi-imposibilidad de hacerle cualquier tipo de enmienda.

En segunda instancia, y posicionándose como uno de los argumentos más fuertes en contra de la Constitución, está la *ausencia de garantías laborales básicas*. De acuerdo al Artículo I-3.3 de la Constitución europea:

La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una ***economía social de mercado altamente competitiva***, tendiente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.<sup>22</sup>

El énfasis en una “economía social de mercado *altamente competitiva*” parece haber sugerido que las metas del capítulo social quedarían subordinadas a avances significativos en materia de eficiencia económica. Más aún, el énfasis en la eficiencia económica que destaca este párrafo de la Constitución contrastaba con la omisión en la totalidad del contenido de la misma de un compromiso igualmente explícito con la obligatoriedad de un “salario digno”.

---

<sup>22</sup> Traité établissant une Constitution pour l'Europe, (“La documentation française”, Paris, 2004), 12.



De este modo, el artículo I-3.3 de la Constitución europea alteraba un consenso forjado en décadas en Francia en cuanto a la prioridad del bienestar sobre la eficiencia. Es decir, podía esperarse que se sacrificara un poco la eficiencia a favor del bienestar, pero no lo contrario, dado que garantías de bienestar se vuelven reivindicaciones históricas de algún grupo social llámese granjeros u obreros o trabajadores al servicio del estado. Este lapsus neoliberal, sería recurrentemente utilizado por los defensores del NO a la Constitución.

En tercer lugar, también se le critica al texto constitucional *tratar de manera muy ambigua los servicios públicos*. De acuerdo a los artículos III-238, II-94, II-96 y II-89 la Unión se compromete a reconocer y respetar los servicios públicos, más no a garantizar su acceso. También, resulta ambiguo quién es el responsable de velar por su respeto pues sólo se hace mención de que éstas dependerán de “las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales” (artículo II-94.1)<sup>23</sup> Así, se interpretó tal ambigüedad como un artificio cuyo objeto sería favorecer la privatización y otra vez, se exaltó la precariedad de las definiciones en el rubro de servicios públicos. Esto contrastaba con la especificidad del texto constitucional en otros rubros como el militar.

En cuarto lugar, está la *limitación del poder del Parlamento europeo*. Los miembros de la sociedad civil alegan que a pesar de que, efectivamente la Constitución otorga más poder al Parlamento que el que tiene en Tratados anteriores, esta institución “no tiene el papel ni la autonomía que debería tener en una Democracia seria”<sup>24</sup>. Esa afirmación proviene del hecho que el Parlamento es la única institución europea elegida a

<sup>23</sup> *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 56.

<sup>24</sup> “Un análisis informal pero exhaustivo de la Constitución europea”, *Rebelión* (17 febrero 2005 [consultado el 10 de octubre de 2005]). Disponible en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=11481>



través de sufragio universal, por lo que en realidad es el único medio que los ciudadanos tienen para poder ejercer sus derechos políticos. A través de los últimos años se ha criticado la preponderancia de la Comisión y el Consejo en detrimento del Parlamento europeo, como los causantes de esta acusación de “déficit democrático” en la Unión.

La crítica de un Parlamento europeo limitado no es del todo exagerada, dado que los artículos I-20, I-26 y III-297.3, no parecen deslindar clara y coherentemente las atribuciones del Parlamento respecto a las funciones del Consejo y las de la Comisión. En otras palabras, la Constitución no especifica una separación de poderes sustentada en pesos y contrapesos (*checks and balances*). El énfasis en funciones conjuntas llega incluso a sugerir una fusión de poderes entre el Parlamento y el Consejo.

Enseguida, está el argumento de la *ausencia de una política europea de defensa a favor de la OTAN*. De acuerdo al artículo I-16.1, se habla de una competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, así como de la definición progresiva de la política común de defensa conducente a una defensa común. Sin embargo, esta aspiración no descansa en un arreglo distinto a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, lo que hace que la defensa común parezca algo realizable sólo en el muy largo plazo. Nótese en el artículo I-41.2 cómo se admite que una defensa común europea puede alcanzarse, aunque algunos países mantengan sus compromisos con la OTAN, es decir, aunque no sea común entre todos los países de la Unión ser miembros de la OTAN.

[...] *La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en el*



marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.<sup>25</sup>

El artículo I-41.7 reafirma esta prioridad de los compromisos y la cooperación suscritos por los países europeos en el seno de la OTAN, confirmando la predominancia de estos últimos y llamándolos “el fundamento de su defensa colectiva y la instancia de su puesta en marcha”.<sup>26</sup> Tenemos entonces, que la Política de Defensa Común no implica revisiones que permitan a la Unión actuar al margen o con algo de autonomía respecto a la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Por otra parte, observamos que no se establecen los mecanismos multilaterales al interior de la Unión que aseguren que algunos países no actúen de manera independiente. Todo lo que se demanda de los países de la Unión es que “garanticen que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional”. Así, el artículo I-40.7 estipula que:

Antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. *Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional.*<sup>27</sup>

Similarmente, en el artículo I-41.7 se afirma que los estados le deben ayuda y asistencia a un Estado miembro en el caso de que fuese objeto de una agresión armada. Sin embargo se aclara que “ello se entiende sin perjuicio al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”.<sup>28</sup> De este modo la

<sup>25</sup> Traité établissant une Constitution pour l'Europe, 33.

<sup>26</sup> Traité établissant une Constitution pour l'Europe, 35.

<sup>27</sup> Traité établissant une Constitution pour l'Europe, 33.

<sup>28</sup> Traité établissant une Constitution pour l'Europe, 35.



garantía de convergencia queda más bien al arbitrio o criterio de los países: la constitución no establece ninguna sanción para quien no cumpla con esta garantía.

Esto era base insuficiente para hacer creer a la gente que la creación del puesto de un Ministro de Asuntos Exteriores haría una gran diferencia respecto a arreglos vigentes, pues en la ausencia de sanciones a los Estados miembros disidentes, poco serviría el poder hablar en “una sola voz”. De igual forma, una defensa común europea subordinada a la acción de la OTAN, no proveía a dicho ministro de los instrumentos suficientes para poder representar una fuerza militar independiente y creíble.

Otra limitación adicional por la que se ha criticado a la Constitución es el *condicionamiento de los amplios derechos humanos* planteados en la Parte II de la Constitución. Esto se debe a la existencia de “*explicaciones*” adicionales en la Constitución, es decir, las “Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental y Acta final”, en las que se dan interpretaciones de distintos apartados dentro del texto constitucional. De acuerdo a la Constitución:

Las presentes explicaciones fueron elaboradas inicialmente bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Han sido actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea, a la vista de las adaptaciones de la redacción del texto de la Carta realizadas por la Convención (en particular, los artículos 51 y 52.1) y de la evolución del Derecho de la Unión. Si bien no tienen por sí mismas valor jurídico, constituyen un valioso instrumento de interpretación con objeto de aclarar las disposiciones de la Carta.

Un ejemplo de la variación entre texto constitucional y las explicaciones puede apreciarse entre el artículo II-71.1 y su explicación de acuerdo a las “Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental y Acta final”:



Artículo II-71.1:

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.*

2. *Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.*

Artículo 11:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. *El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.*

2. *El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.*"<sup>29</sup>

El artículo explicativo anterior nos lleva a la reflexión de cuál es la sección que realmente debe estar en el texto constitucional: ¿la que enuncia el derecho o la que especifica las limitaciones del ejercicio del derecho? Me parece que en una constitución el derecho tal como debe ejercerse está en la explicación Artículo 11 punto 4, y eso es lo único que es propiamente constitucional.

Por otra parte, me parece importante poner énfasis en la cuestión de la libertad de expresión, ya que la inaplicabilidad de la idea de constitucionalizar derechos es especialmente evidente en este punto. Dentro de la Unión Europea, la mayoría de los países regula fuertemente la libertad de expresión en medios electrónicos en sus distintos componentes (libertades de discreción editorial, de autonomía organizacional, etc.) de tal manera que sí hay injerencia de las autoridades públicas en la comunicación de

---

<sup>29</sup> Traité établissant une Constitution pour l'Europe, 51.





información e ideas. Prueba de ello es la condena que lanzó el Consejo Superior Audiovisual contra los medios de comunicación durante la campaña del plebiscito por darle prioridad a la propaganda a favor del SI.

Entonces, no tenía mucho sentido establecer un Artículo II-71.1: una libertad de expresión en abstracto, cuando en la realidad hay una regulación de la libertad de expresión fuerte y divergente dentro de la Unión. Si algo tenía sentido establecer en la constitución era precisamente un marco de regulación de aplicación general. Decir en una constitución que cada quien puede operar como estime conveniente mientras que no contradiga Artículo II-71.1, trivializa el objeto de una constitución, que es precisamente indicar con claridad cuáles conductas son validas y cuáles no.

Adicionalmente, otras de las críticas que han sido dirigidas hacia las limitaciones de la Constitución son lo *largo y defectuoso del proceso de diálogo y elaboración del Tratado Constitucional*, así como el hecho de que *no se establece la unificación legal de la Unión Europea* (Artículo III-207: “la ley marco europea no incluirá armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”<sup>30</sup>), aunque en mi opinión este último factor no fue tan relevante ya que era precisamente esta unión supranacional la que suscitaba tantos temores nacionalistas que pedían el rechazo a la Constitución.

En materia ambiental y social, se le critica fuertemente el no garantizar una política ecológica coherente, el hacer primar el desarrollismo sobre la sustentabilidad, así como la ausencia de reconocimiento del derecho al divorcio y la interrupción al embarazo. Asimismo se le critica altamente la ausencia de consideraciones sobre las minorías étnicas o las comunidades independientes.

---

<sup>30</sup> Traité établissant une Constitution pour l’Europe, 106.



De este primer apartado, podemos concluir que tanto las limitaciones como la omisión de puntos socialmente relevantes reflejan que una Constitución sin armonización es un proyecto irrealizable. Toda Constitución termina armonizando de acuerdo a los valores y metas de un grupo hegemónico (por ejemplo, liberales en México, shias en Irak, angloparlantes en Canadá). Parece que el proyecto constitucional quería evitar esta realidad política de todo proceso de constitucionalización.

Entonces, una constitución debe ser altamente relevante para los ciudadanos en general, dado que la necesidad de una constitución emerge sólo si resulta crucial homogeneizar aspectos esenciales de una comunidad política. De acuerdo a Lasalle:

Una Constitución falla en su dinámica cuando no consulta los intereses de las fuerzas militares, económicas o sociales, que pueden incidir en la respetabilidad de la Constitución, frente a las cuales poco puede gravitar la voluntad civil desorganizada.<sup>31</sup>

Dado que una constitución plantea en el mejor de los casos un amplio debate sobre asuntos esenciales resulta extraño que en el caso europeo, la contribución de la sociedad civil a tal debate haya sido tan escasa. Me parece que esto refleja una de las mayores debilidades del proceso de constitucionalización. No debe resultar extraño también que la Constitución haya sido rechazada en la misma cuna de la Unión Europea. Es difícil concebir en la práctica que pueda afirmarse una Constitución si esta carece de un movimiento constitucional con un amplio arraigo en la sociedad. Pero esto es precisamente lo que se intentó fallidamente en el caso de la Constitución europea.

---

<sup>31</sup> Fernando Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, Col. Panorama (México: Ed. Siglo XX): 10-11.



1.2.2. La desvinculación de la sociedad civil dentro del proceso de elaboración de la Constitución.

*¿Qué es la sociedad civil?*

Larry Diamond nos dice que la sociedad civil es el ámbito de la vida social organizada que nace voluntariamente, mantiene su autonomía ante el Estado y se encuentra limitada por un orden legal o un conjunto de reglas compartidas; involucra ciudadanos que actúan colectivamente en una esfera pública a fin de expresar sus intereses e ideas, intercambiar información, alcanzar propósitos comunes o hacer demandas al Estado.<sup>32</sup>

En las palabras de la Maestra Elba Esther Gordillo, “la sociedad civil no sólo es distinta y autónoma respecto al Estado, sino también a la sociedad política (que en esencia significa el sistema de partidos)”.<sup>33</sup> Esto no desacredita las importantes funciones democráticas que corresponden a la sociedad civil, tales como la limitación del poder del Estado (la movilización de la sociedad civil constituye en medio crucial para exhibir las desviaciones y los abusos, por ejemplo), así como la complementación del papel de los partidos políticos a través de una vida asociativa que estimule la participación política y la creación de una cultura democrática.<sup>34</sup>

La sociedad civil crea canales distintos a los de los partidos políticos para la articulación, agregación y representación de intereses. Esta función es particularmente relevante para proporcionar acceso a la política de grupos tradicionalmente excluidos,

---

<sup>32</sup> Diamond Larry, “Rethinking Civil Society, Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3 (1994): 4-17.

<sup>33</sup> Elba Esther Gordillo, “Sobre la sociedad civil y la democracia”, *La Jornada* (6 enero 1997 [consultado 8 marzo 2006]). Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/1997/01/06/gordillo.html>

<sup>34</sup> Gordillo, “Sobre la sociedad civil y la democracia”.



tales como mujeres y minorías étnicas o raciales. Al generar oportunidades de participación e influencia en distintos niveles, la sociedad civil proporciona un fuerte fundamento para la democracia.<sup>35</sup>

Siguiendo esta idea de que la sociedad civil puede representar un factor directamente conducente hacia la democracia, de acuerdo a Marc Morjé Howard, en su texto “The Weakness of Post-communist Civil Society”:

Mientras que la debilidad de la sociedad civil [postcomunista] no significa necesariamente que la democracia está en peligro de colapsar o de sufrir una crisis, si impide el desarrollo de “competencias cívicas” que son importantes para apoyar y consolidar un sistema democrático, así como asegura que muchos ciudadanos carezcan de la representación institucional y capacidad de influencia política que podría ser proporcionada por organizaciones voluntarias activas.<sup>36</sup>

Así pues en versiones más recientes de sociedad civil lo que se destaca es la existencia de una vasta red de asociaciones en las que el ciudadano desarrolla competencias cívicas para la participación organizada, que le permitan ser tomado en cuenta por el Estado y otras organizaciones políticas de intermediación (como partidos y sindicatos).<sup>37</sup> En la definición de Howard la sociedad civil es predicada en función de los niveles de membresía organizacional de la población, de tal manera que a menor membresía organizacional, menor desarrollo de competencias cívicas y por tanto menor sociedad civil y viceversa.

Howard obtiene una media de membresía en nueve tipos de organización de la sociedad civil para democracias establecidas entre la cuáles Francia no está incluida. Sin embargo, uno puede asumir que dicho país goza de niveles similares membresía

<sup>35</sup> Gordillo, “Sobre la sociedad civil y la democracia”.

<sup>36</sup> Marc Morjé Howard, “The weakness of post-communist civil society” (Journal of Democracy, enero 2002, Volumen 13, Número 1): 158.

<sup>37</sup> Howard, “The weakness of post-communist civil society”, 158.



organizacional y de desarrollo de competencias cívicas. En estos términos no es aventurado asumir que la sociedad civil francesa es relativamente fuerte y que por tanto estaba suficientemente capacitada para participar efectivamente en un proceso de deliberación sobre los contenidos de la Constitución europea. Como veremos más adelante, sin embargo, no es evidente que su participación en tal proceso haya sido firmemente promovida.

### *Papel de la sociedad civil dentro del proceso de elaboración de la constitución*

A través de la historia de la construcción europea, los tratados siempre habían resultado de acuerdos diplomáticos entre los gobiernos europeos. Los debates eran nulos o pocos, a pesar de que Francia fue uno de los países donde más se había “hablado sobre Europa”. Esto se debe a que, a partir del referendo de Maastricht de 1992, este país había mostrado la voluntad de querer liderar la Unión y que ésta se construyera a su imagen y semejanza. Aún así, el involucramiento de la ciudadanía francesa en la determinación de los destinos europeos siempre fue mínimo.

Paralelamente, fue a partir de 1979 que se comenzó el proceso de democratización de las instituciones europeas, y por tanto de participación de las sociedades, esto, a través del otorgamiento del voto a la ciudadanía europea para elegir al parlamento europeo. A pesar de estas reformas, un hecho que se había venido haciendo cada vez más evidente en la escena política europea de las últimas décadas es el reclamo de la sociedad civil europea en general a causa de un diagnosticado “déficit democrático” en sus instituciones. Es decir, cómo la voz del pueblo se pierde entre los debates burocráticos en las lejanas capitales europeas, y cómo, a medida que la Comisión tomaba



cada vez más poder, la representación directa a través del sufragio del pueblo, el Parlamento, declinaba gradualmente.

Si uno analiza el historial de participación de la sociedad civil europea, quizá descubramos que hoy en día, ésta es más activa que nunca. A partir del surgimiento de los valores humanitarios y la búsqueda de la satisfacción de necesidades secundarias (tales como la educación, la cultura, etc.) aportadas por la corriente igualitaria después de la Segunda Guerra Mundial, y a partir de los grandes avances en las ciencias y la tecnología, tales como la televisión y el Internet, resulta más sencillo que nunca para la sociedad civil permanecer en contacto. No obstante, sobre la participación de la sociedad civil en la Constitución en concreto, sí resulta evidente que el debate empezó demasiado tarde y nunca se abrieron muchos espacios participación, más allá de lo convencional, para la sociedad civil.

De acuerdo al sitio de Internet de la “Documentation française”, una de las especificaciones de la Convención europea fue la de ofrecer a las organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de hacer conocer y de intercambiar públicamente sus opiniones todo a lo largo del proceso de elaboración del proyecto de Constitución europea. Organizaciones políticas, sociales, profesionales, universitarias, entre otras, aportaron contribuciones al debate sobre el futuro de la Unión Europea y participaron en el Foro (el sitio de Internet “Futurum”).<sup>38</sup> De este modo, mientras que la Convención reunía un vasto grupo de representantes gubernamentales, parlamentarios y otros, el Foro debía de permitir agrandar aún más el debate entre los grupos de la sociedad civil.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> “Société civile”, *La documentation française* (Verano 2002 [consultado 16 enero 2006]). Disponible en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/constitution-europeenne/projet-vu-par-societe-civile.shtml>

<sup>39</sup> *La documentation française*.



De igual forma, la “Convención de los jóvenes” tuvo lugar del 9 al 12 de julio de 2002 en el Parlamento europeo, en Bruselas, con la participación de 210 jóvenes de 28 nacionalidades distintas. Organizada con el propósito de que los jóvenes aportaran sus puntos de vista al tratado constitucional, dicha Convención de los jóvenes, elaboró una serie de recomendaciones, que fueron presentadas en la sesión plenaria del 13 de julio de 2003.

Paralelamente, el 21 de marzo de 2003, la *Primavera de Europa* congregó a 5 501 centros de enseñanza a través de toda Europa, organizando coloquios, reuniones con personajes celebres y con expertos involucrados en los asuntos europeos, así como debates entre alumnos de un mismo centro o de diversos países. Cabe destacar asimismo que en todo momento, el sitio de Internet de la Convención, destinado a la publicación de las contribuciones de los miembros de la Convención, los resúmenes de los debates y los proyectos de texto debatidos, estuvo disponible para la consulta ciudadana.

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados por la Convención, el proceso de retroalimentación de demandas de la sociedad civil, resultó disperso y desagregado. Citando nuevamente a la “Documentation française”:

Este método es el fruto de la contradicción cada vez más manifiesta entre el interés creciente de nuestros conciudadanos por los asuntos europeos y la impresión de que los asuntos europeos son conducidos por un círculo restrictivo de participantes”.<sup>40</sup>

Por ende, no se puede exagerar y afirmar que se operó una transformación radical dentro de los métodos de trabajo de las instituciones. La participación en la Convención se redujo a un grupo de asociaciones bien introducidas y habituadas a este tipo de *lobbying*. El círculo de participantes se agrandó pero no en una medida considerable.

---

<sup>40</sup> *La documentation française*.



Como consecuencia, el punto principal de entrada en el debate europeo permanecerá, por mucho tiempo aún, el diálogo que las asociaciones (menos desarrolladas, más nacionales) deberán saber comprometer con sus propias representaciones nacionales.<sup>41</sup>

En efecto, de acuerdo a un sondeo de “Eurobaromètre” publicado el 25 de julio de 2003, pese a los numerosos debates y coloquios organizados por las organizaciones de la sociedad civil, el 55% de los europeos desconocían todo sobre la Convención. Posteriormente, otra encuesta realizada del 23 al 29 de junio de 2003, a 25,000 personas representando todos los países de la Unión Europea, demuestra que el 55% de entre ellas nunca escucharon hablar de la Convención y que el 52% de los encuestados desconocían la naturaleza del texto elaborado.<sup>42</sup>

Para usar un término de Bruce Ackerman, la Constitución Europea careció de su “movimiento constitucional”, es decir, uno que absorbiera “las energías de un vasto número de ciudadanos en sus actividades sostenidas de discusión reclutamiento, organización y movilización.”<sup>43</sup> Lo que parece haber prevalecido fue el “dirigismo” elitista característico del proceso de construcción de la Unión y el rechazo a la constitución bien podría implicar la reiteración de esa costumbre de dejar al pueblo fuera del proceso decisonal, pero luego pedirle que aprobara las decisiones de la elite.

Tenemos entonces evidencia de que existió una gran distancia entre lo que debió ser el *ideal* o el modelo a seguir de un movimiento constitucional y el proceso bajo el cual se engendró la Constitución europea en realidad. Así, observamos que la creación de una constitución europea no abrió el debate sobre acuerdos establecidos ni permitió su

---

<sup>41</sup> Jean-Luc Sauron, “Questions sur la Convention sur l'avenir de l'Europe”, *Vie publique* (6 junio 2002 [consultado 15 enero 2006]). Disponible en <http://www.vie-publique.fr/actualitevp/dossier/sauron.htm>

<sup>42</sup> Sauron, “Questions sur la Convention sur l'avenir de l'Europe”.

<sup>43</sup> Bruce Ackerman, *We the People, Foundations*, 244.





revisión mediante un proceso de Asamblea Constituyente. No llevó a una movilización de las huestes europeas ni a una satisfacción de éstas.

Dicho proceso habría permitido a la sociedad civil europea vincularse a la construcción de la Unión y a seguir el debate y desarrollo legislativo con atención. La creación de una constitución no implicó la amplia movilización de partidos ni grupos de interés intra-europeos. Estos altamente jerarquizados partidos políticos europeos no se responsabilizaron profunda ni adecuadamente tanto en el proceso de elaboración como en el de promoción de la Constitución, lo que al fin, bien pudo haber proporcionado mayor credibilidad y respaldo popular al proyecto constitucional.

Me gustaría en este punto hacer un gran énfasis sobre la importancia de los partidos políticos, como instituciones clave a través de las cuales las democracias se sirven para captar las demandas y preferencias de los ciudadanos y para transmitir las al gobierno. Podemos definir a los partidos políticos como “las unidades organizativas a las que se les reconoce el derecho de participar en un proceso de elección política por medio de la presentación de candidatos y programas de acción o gobierno”.<sup>44</sup>

De esta manera, a pesar de la existencia de movimientos o grupos de interés, los partidos políticos son máximamente representativos, en virtud de que establecen la prioridad de las preferencias de los múltiples grupos que representan mediante procesos de negociación (*give and take*) o mediante la articulación ideológica. Esta última implica otorgar peso a las demandas de acuerdo a su importancia dentro de un marco ideológico. De este modo, los partidos políticos desempeñan el imprescindible papel de presentar al gobierno las demandas organizadas y “*narrowed-down*” de la ciudadanía.

---

<sup>44</sup> “Partido político”, *Enciclopedia Wikipedia* (2000 [consultado el 16 de enero de 2006]). Disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Partidos\\_pol%C3%ADticos](http://es.wikipedia.org/wiki/Partidos_pol%C3%ADticos)



No obstante, esta institución clave en el “*narrowing down*” de preferencias de los ciudadanos brilló por su ausencia. Los partidos no participaron en el procesamiento (agregación o articulación) de demandas o intereses de la sociedad a partir del cual se habría podido lograr un texto constitucional más vinculado al contexto francés. En su lugar, la UE sólo esperó que los partidos la ayudaran a ratificar la Constitución.

¿Cómo se esperaba entonces recibir retroalimentación de la sociedad sobre sus preferencias respecto a los contenidos de la constitución? El argumento que planteo en la presente tesis es que la Unión Europea no tenía previsto nada en relación a esta inquietante interrogante.

Al no fungir como intermediarios del proceso de formulación constitucional los mismos partidos se quedaron sin indicadores claros sobre el sentir público. De este modo parece que se siguió involuntariamente una receta para el desastre. Algunos partidos definieron su posición oficial a partir de un proceso interno. Para aquellos partidos que han desempeñado un papel importante dentro de la UE el resultado del proceso interno era predecible. Difícilmente se presentaría un resultado favorable al NO en el partido de Chirac. Pero las presiones de la disciplina partidista tanto como la lealtad personal de algunos políticos al proyecto europeo no cancelaría el hecho de que existirían incentivos a nivel individual para que políticos de los partidos pro-europeos buscaran cultivar el voto de ciudadanos inconformes con el tratado constitucional.

Así, los partidos pro-europeos no irían a guerra por el SI como frente unido. Les tocaría entonces sufrir los estragos de la división interna junto con los estragos del triunfo del NO. Al final, los partidos pro-europeos terminaron en el peor de los casos: divididos y derrotados. Me parece que este resultado particular del proceso de consulta a la



ciudadanía es prueba clara del distanciamiento de las elites europeas respecto a la ciudadanía. Este distanciamiento implicó que ni siquiera se le dio margen a los partidos pro-europeos para que enmarcaran la opinión de sus simpatizantes, con el natural ‘toma y daca’ de compromisos y concesiones que suele implicar la formación de consensos y que habría tenido que reflejarse en la formulación de la constitución. La única alternativa que tenían los partidos pro-europeos era la de cerrar filas con la constitución tal y como le pareció mejor redactarla y empaquetarla a las elites de la UE.

¿Cómo responderían los partidos pro-europeos a los márgenes tan estrechos que les ofrecía el texto constitucional para vender el SI? Esta es una pregunta que intentaré contestar en el siguiente capítulo. Lo que debe quedar claro en base al análisis de este capítulo es que puede anticiparse que los partidos pro-europeos buscarían el triunfo del SI a partir de (1) una oferta de mejoramiento en la calidad de la participación ciudadana dentro de las instituciones europeas, lo que difícilmente sería una oferta ganadora de votos en un contexto socioeconómico con prioridades más apremiantes; (2) el eslogan poco atractivo de lograr una “economía social de mercado altamente competitiva”, en medio de un clima de inestabilidad y temor a la apertura, y (3) con nada más que un buen deseo de que los estados de la Unión cooperaran haciendo converger sus políticas de defensa con el interés de Europa.

Ahora bien, el que de entrada esta plataforma parezca insuficiente para ganar el plebiscito permite derivar una implicación muy fuerte de la presunción de distanciamiento de las elites europeas respecto a la ciudadanía europea. Esta es, que al no permitir que los partidos pro-europeos fungieran como intermediarios del proceso de formulación constitucional las elites de la UE forzaron a la clase política francesa pro-



europaea a que también se distanciara de sus propias bases y pusiera en juego su futuro electoral. Si esta implicación no le parece al lector ‘tirada de los cabellos’ al concluir el siguiente capítulo entonces habré ofrecido convincentemente una prueba adicional del distanciamiento de las elites europeas respecto a la ciudadanía europea.