



**UNIVERSIDAD DE SEVILLA**  
**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

*EL REFERÉNDUM EN LOS PROCESOS DE APROBACIÓN DE  
TRATADOS CONSTITUCIONALES PARA LA INTEGRACIÓN  
REGIONAL: LA EXPERIENCIA DE LA U. E. Y EL SISTEMA DE  
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO*

Doctorando  
Manuel Ernesto Escalante Saracais

Tesis bajo la dirección del Catedrático  
Dr. Javier Pérez Royo

Abril de 2017

## Introducción

Desde hace algunas décadas, el Estado nacional tradicionalmente entendido, es insuficiente para hacerle frente a los retos que se van plantean en el contexto interno e internacional. Situación que se complejiza aún más en el escenario mundial del siglo XXI, el cual incide directa o indirectamente en la satisfacción de las necesidades y expectativas de las poblaciones estatales, principalmente por el irreversible fenómeno de la globalización. Así, por ejemplo, ante la crisis económica mundial, las organizaciones transnacionales de crimen organizado, la necesidad de producción de recursos energéticos y alimenticios y el cambio climático, entre otros, los Estados necesitan trabajar en forma conjunta como socios estratégicos, para superar estas y otras problemáticas que van surgiendo en la medida en que evolucionan los contextos.

Ante esta realidad globalizada, los Estados están llamados a integrarse; especialmente aquellos países donde, por existir lazos de hermandad gracias a los vínculos geográficos y culturales que se han tejido a lo largo de su historia, se han conformado o están conformando en regiones determinadas. Para tal fin, si desean ser partícipes efectivos en la *sociedad mundial*, los países vecinos que comparten historia o fronteras necesitan terminar con la antigua idea mercantilista de verse como competencia y comenzar a compartir una vocación integracionista, para verse como aliados o socios.

La presente investigación doctoral, denominada “El referéndum en los procesos de aprobación de Tratados *Constitucionales* para la integración regional: la experiencia de la U. E. y el Sistema de Integración Centroamericano”, pretende analizar el uso del referéndum como instrumento para la manifestación directa del principio de legitimación democrática, dentro de los procesos de integración regional. Específicamente, se observará la experiencia del referéndum como etapa previa a la ratificación estatal de los Tratados *Constitucionales*, los Tratados constitutivos del proceso de integración regional, es decir, aquellos que crean el ordenamiento jurídico comunitario para delimitar dicho proceso y la institucionalidad del organismo supranacional que se encarga de procurar su implementación, así como aquellos que orientan o determinan los alcances de la integración.

En definitiva, con esta investigación se pretende analizar el principio de legitimación democrática del poder político en el ordenamiento jurídico comunitario y el referéndum, sus potencialidades y limitantes, como instrumento democrático podría otorgar esa legitimación. El análisis del principio de legitimación democrática es importante porque el ordenamiento comunitario asume como propios los valores y principios del Estado Constitucional y, entre ellos, el principio de soberanía popular que justifica la existencia y funcionamiento de cada uno de los Estados miembros, para el caso, de la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana.

La Unión Europea, con mayor experiencia integracionista, consciente de la necesidad de un texto *constitucional* que unificara y concentrara, primero, el origen del ordenamiento jurídico comunitario y, segundo, el ejercicio de las competencias de la institucionalidad

supranacional, elaboró el TCE, que fue aprobado por la institucionalidad supranacional pero que fracasó en la aprobación nacional, porque no todos los Estados miembros lo ratificaron. En ese sentido, desde la perspectiva de la legitimación democrática y considerando que el TCE es la base del Tratado de Lisboa, por un lado, se analizará la transferencia de competencias soberanas de los Estados miembros hacia la Unión, principalmente, por ser una condición necesaria del proceso de integración, porque la creación y los actos normativos de estos organismos inciden en el ordenamiento jurídico de los Estados incluso, como se demostrará, aunque la ciudadanía haya tenido pocas posibilidades reales para participar en la elaboración y aprobación de dichos Instrumentos, es decir, del Derecho originario. Por otro, también se estudiará la elaboración, aprobación y ratificación del TCE por ser la primera vez en que se discutió seriamente la posibilidad de que la ciudadanía europea no sólo participara en el funcionamiento de la Unión, sino también en la creación de la misma a través de la figura del referéndum; en particular, se analizarán aquellos aspectos jurídico-políticos que permitieron la celebración de los referéndums, así como los que influyeron en su resultado.

En cuanto a Centroamérica, sabiendo que su modelo responde a unos planteamientos conceptuales y a una estructura jurídico-institucional similar a la Unión Europea, aunque con una historia y un nivel de desarrollo muy distinto, se examinarán los aspectos señalados para la experiencia europea en la medida de lo posible. Asimismo, se verificará lo que se pretende con este proceso de integración, contrastando los objetivos y fines que se han dispuesto en el Derecho originario, con las posibilidades reales de consecución, a partir del análisis no sólo de la fortaleza de la institucionalidad supranacional sino también de las institucionalidades estatales, así como la relación entre ambas categorías. Todo lo anterior desde la perspectiva de la participación ciudadana, la legitimación democrática, tanto en la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA o Sistema) como en su funcionamiento. Finalmente, se evaluará la única experiencia de referéndum en relación a los procesos de integración centroamericanos, esta es, la ratificación Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), por parte de Costa Rica. Si bien este Tratado de Libre Comercio no forma parte del Sistema es indudable que incide en esta integración institucionalizada, en la medida en que su texto somete explícitamente a esta última. Dicho con otras palabras, el DR-CAFTA no es parte del Sistema pero sí determina su alcance y avance, porque así lo dispusieron los Estados parte y, en última instancia, así lo dispuso la ciudadanía costarricense.

En términos generales, la metodología utilizada para desarrollar esta investigación se impone por sí misma: consiste en el análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia, nacional y comunitaria, vinculada con la construcción, el funcionamiento y la consolidación de la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana, explorando las posibilidades jurídico-políticas de participación ciudadana en relación a la institucionalidad supranacional. En particular, se examina la legislación, doctrina,

jurisprudencia y documentación que atañe a la celebración de referéndums en el proceso de ratificación de los Tratados constitutivos de los procesos de integración analizados.

Ahora bien, como no existe un modelo político del proceso de integración regional, ni mucho menos jurídico, ya que la integración está determinada por las realidades propias y comunes en la región y los países, el estudio de los procesos de integración debe realizarse desde lo concreto y lo empírico –aspectos económicos, políticos, jurídicos, sociales y culturales– y, por ello, con auxilio de lo multidisciplinar, pero sin obviar las contribuciones teóricas de la doctrina y la jurisprudencia, que han logrado construir ciertos paradigmas comunes: cada proceso de integración tiene sus propias peculiaridades que lo hace irrepetible, pero todos comparten ciertas características que permiten compararlos entre sí.

En ese sentido, el paradigma del pluralismo jurídico, o pluralismo de los sistemas jurídicos, es relevante para la realización de una investigación como la presente, para entender los distintos procesos de integración, como el europeo y el centroamericano, dado que se enfoca en los conflictos y las colaboraciones que surgen por el contacto que se da entre los tres ordenamientos que se involucran en un proceso de integración: el internacional, el regional y el estatal. Así, este paradigma permite identificar las características propias de cada proceso de integración, tanto a nivel comunitario como nacional. En definitiva, el análisis de un proceso de integración pasa por considerar el pluralismo jurídico, ya que el Derecho Comunitario en su conjunto, es decir, originario y derivado, es una especie de punto medio entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional, donde cada uno cumple funciones que les son propias pero, a la vez, complementarias.

En suma, la posibilidad de observar la estructuración de un proceso de integración, facilita su posterior comparación con otro proceso, en cuanto a las variables que se comparten –como el tipo de institucionalidad que se crea– y a las variables en las que se difiere –como la forma en que interactúan los órganos de dicha institucionalidad entre ellos y con la estatal–. En consecuencia, esta comparación permite observar el grado de avance de la integración de un proceso con respecto de otro, en cuanto a su articulación, interdependencia y complementariedad, a partir de la forma en que se articulan las condiciones formales y materiales que orientan el desarrollo de los principios del ordenamiento comunitario y, por tanto, el funcionamiento concreto de la institucionalidad supranacional. En particular, se detallará el elemento clave donde se asienta cada uno de los procesos de integración en estudio, si en lo supranacional o en lo intergubernamental.

Por otro lado, el observar las características esenciales de los procesos de integración permite comprender la influencia recíproca de los tres ordenamientos jurídicos que interactúan y se afectan entre sí, y que comparten un origen constitucional común: el principio de soberanía popular. El Estado constitucional, democrático y social de Derecho, que es el artífice del Derecho Internacional, un partícipe del Derecho Comunitario y el descendiente del Derecho Constitucional, solo se justifica si su poder

se origina en el pueblo: la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana, que surgen por la decisión soberana de sus Estados miembros, deben partir de la voluntad popular manifestada, de preferencia, a través de una participación ciudadana proactiva, capaz de dirigir y controlar los destinos nacionales y regionales.

No obstante, tampoco es posible obviar el contexto globalizado actual donde el sistema económico y el proceso de integración que impulsa, tienen por finalidad el dirigir y administrar el destino del resto de ámbitos del Estado, incluso al margen de los designios populares o a pesar del rechazo ciudadano. El sistema económico, como tradicionalmente ha ocurrido, continúa aprovechándose del Estado para posicionarse en un puesto privilegiado frente a los controles institucionales y democráticos, aunque no sin que haya resistencia social. Por su importancia, este es otro aspecto relevante que se abordará, la tensión que se existe en los procesos de integración en estudio, el europeo y el centroamericano, en cuanto a su justificación en la tecnocracia económica o en la democracia ciudadana.

Todo lo anterior se abordará a lo largo de cuatro capítulos. En el primer capítulo, se analizará la relación entre la forma de organización política actual, el Estado Constitucional, y el fenómeno económico de la globalización, enfocándose en cómo ésta afecta a aquél hasta el punto que ha impulsado la transformación del ordenamiento jurídico de los Estados, de tal manera que estos han implementado la estrategia de la integración regional para enfrentar los nuevos retos que plantea una sociedad globalizada, para el caso, mediante una opción estructuralista que desemboca en la instauración de organismos supranacionales.

Esto es, una institucionalidad que se encarga del ejercicio de aquellas competencias soberanas que los Estados miembros le otorga para orientar la vocación integracionista mientras, paralelamente, el Estado de Derecho va mutando paulatinamente, en un proceso que ha durado más de 50 años, como resultado de la interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho estatal, de la que se ha consolidado un Derecho Comunitario que ha puesto en evidencia, por su finalidad y alcance, la necesidad de encontrar el origen de su justificación en la tecnocracia o la democracia, o ambas.

En el segundo capítulo, se analizará la experiencia más consolidada y avanzada, hoy por hoy, de integración regional, la Unión Europea, que tampoco está libre de dificultades. La Unión Europea, como estrategia para consolidar la paz en la región y enfrentar las problemáticas comunes que exceden las capacidades nacionales, además de ser una plataforma clave para la globalización, se analizará desde una perspectiva normativa mediante la revisión de su Derecho Comunitario –principalmente el Tratado de Lisboa, que rescata la esencia del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa–, examinando los valores y principios que orientan su actuar, así como las competencias que le son propias en su interacción con las estatales, junto a la institucionalidad que se encarga del ejercicio de las mismas y del ordenamiento jurídico que orientan su actuar.

Lo anterior para remarcar que la Unión Europea y su Derecho Comunitario, por los principios de primacía y de aplicación directa, por ejemplo, inciden efectivamente en la

vida de las sociedades europeas y, por ello, estudiar las vías creadas en la institucionalidad supranacional para garantizar su legitimación democrática. En particular, se hará referencia al papel de la ciudadanía europea como el mecanismo destinado a promover y garantizar la participación ciudadana en el ámbito supranacional, en el *espacio público europeo*; también se hablará de los límites que este espacio y ciudadanía encuentran en la consecución de sus objetivos, por encontrarse atada a la ciudadanía y la nacionalidad de los Estados miembros.

En el tercer capítulo se abordará la experiencia del Sistema de la Integración Centroamericana, desde la perspectiva de su finalidad, derecho y participación social, así como la incidencia del “regionalismo abierto” sobre este sistema. Así, a la luz de su Derecho Comunitario –sobre todo del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos–, se explicarán los propósitos, principios y competencias del Sistema, considerando también el contexto histórico en que se forjaron junto a las expectativas que los Estados centroamericanos se trazaron al superar el periodo de los conflictos armados internos. Asimismo, se estudiará la institucionalidad y el ordenamiento jurídico del Sistema, así como su relación con los Estados miembros, principalmente como instrumentos para la consolidación democrática nacional y regional, aunque más por finalidad que por ejecución.

No obstante, se evaluará el mecanismo supranacional dispuesto a permitir la participación social dentro del Sistema, el Comité Consultivo, y, con ello, a promover un incipiente espacio público centroamericano, que aún es imperfecto por la no construcción de una ciudadanía centroamericana: si la ciudadanía europea existe aunque con limitaciones, por su conexión directa con las ciudadanías estatales, en el caso centroamericano aún no se construye un instrumento de esa naturaleza, pero el germen para ello ya está presente. Finalmente, como la integración centroamericana aún se encuentra en las primeras etapas, dado el avance de lo supranacional y comunitario, ya que es la integración económica la que ha avanzado de forma decidida, resulta oportuno estudiar la incidencia del “regionalismo abierto” en el modelo estructuralista centroamericano, ya que los Estados miembros decidieron soberanamente que éste se sujete a aquel, lo que ha conllevado a que sean los instrumentos de dicho regionalismo los que han tenido un impacto más efectivo dentro de cada una de las sociedades centroamericanas, aunque la consolidación del Sistema continúa avanzando –con altibajos–.

Por último, en el cuarto capítulo, luego de observar la justificación y el funcionamiento de los dos modelos estructuralistas de integración, la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana, se examinarán las experiencias del uso del referéndum en el proceso de aprobación de los Tratados *Constitucionales* de la Integración Regional, es decir, en la ratificación de aquellos Instrumentos Internacionales que instauran el proceso de integración o lo determinan sustancialmente. Por ello, considerando el uso del referéndum como la oportunidad para dotar a los organismos supranacionales de legitimación democrática de origen, y así perfeccionar la democracia representativa, tanto regional como estatal, se evaluarán las fortalezas y debilidades del uso del

referéndum en la aprobación del Derecho originario, a partir del marco jurídico y el contexto sociopolítico en que éste se organiza y ejecuta. En particular, en el caso europeo, se estudiará la experiencia del referéndum en España, Francia, Países Bajos y Luxemburgo en la ratificación –y fracaso– del Tratado por el que se establece una Constitución Europea (la base del actual Tratado de Lisboa); por su parte, en el caso centroamericano, se abordará la experiencia del referéndum en Guatemala y Costa Rica en la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (que no forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana, pero lo determina).

## Capítulo I. El Estado Constitucional y la Globalización

### 1. La crisis del Estado

Finalizada la Segunda Guerra Mundial se consolidó el modelo de Estado de Bienestar en Europa, principalmente. Con este modelo se instauró un Estado nacional que se caracterizaría por organizar «un modo de regulación social que tendía a inscribir la producción industrial a un marco jurídico, social e institucional» y que procuraría, entonces, «armonizar los cimientos políticos del Estado nación con las condiciones sociales de su reproducción y las condiciones económicas que se derivan de la acumulación»<sup>1</sup>. Ello provocó que el Estado se integrase por un cúmulo de instituciones encargadas de mediar entre los intereses de los distintos grupos sociales, lo que conllevó a que asumiera el papel de árbitro de los conflictos sociales que surgieran en el desenvolvimiento de las actividades dentro de la economía y el mercado.

Sin embargo, el Estado de Bienestar, que trataba de compatibilizar la lógica de la acumulación de capital con la necesidad de la legitimación democrática de sus instituciones, es decir, de armonizar la relación entre mercado y democracia, fue muy cuestionado después de la crisis económica mundial que afectó entre 1970 y 1980. Las críticas contra el Estado de Bienestar tomaron un mayor impulso a partir de entonces, especialmente con el apareamiento de nuevas políticas económicas de corte neoliberal, las que pretendían corregir los problemas supuestamente causados por aquel.

Para la perspectiva económica neoliberal, el Estado de Bienestar era un «Estado derrochador, deficitario, inflacionario y cada vez menos eficaz»<sup>2</sup> lo que justificaría, según esta, su transformación, para incentivar de forma más efectiva la actividad económica, la cual concibe como el elemento central y dinamizador de la sociedad. Propuso que el Estado minimizara su actividad en favor de políticas sociales y trasladara sus esfuerzos hacia políticas productivas, financieras y de rentabilidad.

Estas políticas neoliberales, que fueron impulsadas por los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra, se sustentaban en tres grandes estrategias<sup>3</sup>: en primer lugar, se implementaría una «*política monetaria rigurosa*» para disminuir la inflación y fomentar la inversión, estableciendo un estricto control sobre el dinero y los recursos estatales con el fin de evitar su malgasto. En segundo lugar, se privilegiaría una «*economía de la oferta*» en la cual, como la demanda es creada por la propia oferta, ya no se necesita de la intervención estatal para reactivar la economía; al contrario, se considera que dicha intervención es la que produce las distorsiones en el mercado. Finalmente, en tercer lugar, se partiría de la idea que nunca una falla del mercado será tan grande como las

---

<sup>1</sup> Cfr. LUIS ENRIQUE ALFONSO, “Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables”. *Estudios Regionales*, No. 44 (1996): 89-90.

<sup>2</sup> ALFONSO, Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables, 95.

<sup>3</sup> Cfr. DANIEL MARTÍNEZ Y MARÍA LUZ VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI* (España: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y Editorial Tecnos, 1º Edición, 2001), 39.



fallas del Estado, lo que fortalecería más la concepción del individuo como consumidor, disminuyendo su concepción como ciudadano.

Obviamente, estas transformaciones produjeron grandes cambios en el Estado que, a grandes rasgos, se identificaría a través de cinco características<sup>4</sup>: primera, se redefinió el papel económico del Estado y se reestructuró, también, el sistema económico y de protección social, con lo que se liberalizaron los mercados, incluido el de la fuerza de trabajo, y se permitió la integración de los mercados nacionales al mercado internacional. Segunda, se promovió la libre circulación de bienes, servicios y capitales pero, en contraposición, se limitó la circulación de las personas; sin embargo, la emigración laboral es un fenómeno que ha ido en aumento pues, en esencia, contribuye al desarrollo económico al aumentar la producción, principalmente de las economías dominantes. Tercera, con base en el sorprendente progreso de los medios de comunicación, enfocado en la transmisión de conocimientos (*know-how*) y no solo en la simple comunicación de los individuos, se impulsó a la economía como facilitador en la integración de los mercados nacionales y la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Cuarta, con la disminución del control sobre el flujo en el mercado de capitales, se abrió la puerta a las transacciones de dinero obtenido de forma ilegal, las cuales terminan financiando al Estado y fortaleciendo al modelo económico, pues representan una parte importante en el comercio y las inversiones a nivel mundial. Y, quinta, se generó una preocupación por equilibrar la relación entre el medio ambiente y el libre comercio.

De esta manera, la economía se fue liberando gradualmente del control del Estado el cual, en suma, fue asumiendo un papel cada vez más pasivo en la búsqueda de corregir las desigualdades sociales; hasta el punto que, a través de reformas sociolaborales, la inseguridad se erige como un valor económico y social, en la medida que la estabilidad económica de los Estados ha ido dependiendo cada vez más de la flexibilidad laboral<sup>5</sup>; lo que contradice el propio sentido de la satisfacción de las necesidades sociales y la búsqueda del bien común, ya que no es en la competencia de las voluntades particulares, característica propia del mercado, donde se puede alcanzar este objetivo de satisfacción y búsqueda del bienestar social, al contrario, debe garantizarse en el quehacer del poder público-estatal y democrático.

La estabilización, la reestructuración y la liberalización de la economía conllevaron a un cambio en el modelo del Estado, aunque no de forma homogénea. Si bien el Estado ha

---

<sup>4</sup> Cfr. MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 45.

<sup>5</sup> Se está llevando a cabo el proceso de disolución del Estado de Bienestar que se ha conocido hasta ahora: «El modelo que estamos viendo disolverse ante nuestros ojos es el de los Estados *industriales nacionales*, generados a partir de la idea la ciudadanía social, Estado de Bienestar y clases obreras nacionales con derechos laborales y sindicales muy consolidados». ALFONSO, *Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables*, 89.

En suma, «en la esfera social, la competitividad como único valor social desincentiva y desalienta al individuo en la consecución de sus fines, lo aísla, lo limita en su libertad convirtiéndole en un elemento más del mercado, en un ente deshumanizado de producción». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 229.

sufrido algunas reformas en Estados Unidos y Europa desde hace varios años, es hasta la actualidad, cuarenta años después, cuando la crisis económica golpea brutalmente los cimientos del mismo. En cambio, en América Latina, donde el Estado de Bienestar ha sido un modelo débil, las transformaciones sufridas han generado efectos demoledores, pues la desigualdad y la baja cohesión social continúan siendo una constante.

En general, dentro de las funciones fundamentales del Estado, en lo que a la economía respecta, se encuentra la de intervenir para garantizar que el quehacer de las grandes empresas y de los grupos –no institucionalizados– de poder no produzca profundas inequidades sociales. Sin embargo, a partir del escenario descrito, es obvio que desde hace mucho tiempo el Estado ha perdido su capacidad de intervención, pues ha sido desplazada por la lógica de la acumulación de riquezas que sustentan las grandes empresas y los grupos de poder: el mercado se ha impuesto al poder público-estatal y democrático.

En ese sentido, siguiendo el planteamiento de M. KAPLAN<sup>6</sup>, las transformaciones que sufre el Estado reducen su autonomía y capacidad para corregir las situaciones negativas producidas por el estancamiento y la descomposición de la economía, la disolución social y la inestabilidad y la conflictividad social. En pocas palabras, el fundamento ético, democrático y jurídico del Estado comienza a debilitarse frente a la expansión del capital y la influencia de los grupos de poder; lo que pone en evidencia, a su vez, la fragilidad del carácter artificial del Estado, muchas veces alzado sin contar con una base social espontánea, lo que produce una aguda y constante inestabilidad social.

El Estado y sus gobernantes se enfrentan a un escenario complicado. El proceso a seguir para la toma de decisiones se vuelve cada vez más complejo. En la medida que se exigen decisiones exclusivamente técnicas, con el fin de resolver una problemática generada por la lógica del capital y sus grupos de apoyo, se corre el riesgo de producir mayores niveles de desigualdad social. Provocando, indudablemente, el malestar social y, sobre todo, los límites para participar en las relaciones económicas, lo que obstaculiza el desenvolvimiento armónico de las mismas<sup>7</sup>.

En este contexto, el Estado y su legitimidad han entrado en crisis<sup>8</sup>. La sociedad, poco a poco, se va sintiendo menos representada por sus gobernantes en la toma de decisiones

---

<sup>6</sup> Citado por RODRIGO BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global* (México: Editorial Porrúa, 1<sup>o</sup> Edición, 2005), 53.

<sup>7</sup> Sin duda, hasta hace poco tiempo, el mundo ha alcanzado unas mejoras económicas desconocidas a lo largo de la historia, sin embargo «no se ha conseguido alcanzar el bienestar generalizado de la población. [...] La distribución cada vez más desigual de los beneficios del progreso resulta de una organización social y política deficiente y no de la escasez de bienes. Como señala SACHS, nos encontramos ante el *maldesarrollo*, efecto que no es incompatible, no obstante, con un crecimiento importante de la economía». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 146-147.

<sup>8</sup> Tomando en cuenta lo que expone M. AYUSO, la idea de «crisis del Estado» en la doctrina se explica a partir de cinco fenómenos, que pueden coexistir. Estos son: en primer lugar, a partir del quiebre de la nación, originado por los procesos de integración supranacional y de desintegración nacional, con el consiguiente refuerzo del nacionalismo. En segundo lugar, a partir del fortalecimiento de lo social frente a la desaparición gradual de lo político. En tercer lugar, a partir de la transformación del rol del Estado de Bienestar ante desregulación de la economía. En cuarto lugar, a partir del desgaste que sufre el sistema

políticas, lo que repercute en el reconocimiento social de esas decisiones como obligatorias. Por tanto, las autoridades han ido perdiendo autoridad y control para imponer sus mandatos que han de justificarse como estatales. Esto provoca, paralelamente, la precariedad y la evanescencia del consenso entre las diversas fuerzas políticas<sup>9</sup>. En la medida en que determinados grupos de poder logran encargarse de la dirección política del Estado, al presentarse como los representantes políticos idóneos de la sociedad, mientras toman decisiones estatales por motivos ajenos, e incluso contrapuestos, a la mayoría de la colectividad, los consensos alcanzados por estos grupos y sus *representantes* se van debilitando paulatinamente.

Hoy por hoy, el Estado se sustenta sobre la democracia representativa, en la cual los partidos políticos adquieren un relevante protagonismo en la dirección política estatal. Sin duda, el Estado continúa siendo un Estado de partidos. En la práctica, los partidos políticos intermedian en la elección de los representantes de la sociedad, produciendo que estos se interesen cada vez más por representar la mayor cantidad de intereses sociales, sin importar lo diverso que sean, para incidir en amplias esferas públicas.

En este proceso de expansión, en la medida en que los partidos políticos están teniendo mayor presencia en la sociedad y el Estado, van perdiendo su identidad hasta el punto de convertirse en «puras y simples maquinas electorales»<sup>10</sup>, que poca identificación generan entre los distintos grupos sociales. Así, la sociedad va perdiendo el interés de negociar entre sí y, de esta forma, obtener consensos que puedan ser representados por sus gobernantes; por el contrario, en cada grupo social aumenta el interés de negociar con los agentes que tienen el control económico, sobre todo en el ámbito internacional, para obtener ventaja frente a los demás, lo que afecta negativamente la autoridad del Estado y sus gobernantes.

Como el Estado ha necesitado de la participación de los grupos sociales que ostentan el poder económico, cada vez con mayor frecuencia, su capacidad reguladora se ha visto restringida gradualmente frente a dichos grupos ya que, en la práctica, solo puede tomar decisiones si previamente ha negociado con ellos. Es evidente, por tanto, que el poder estatal ha sido debilitado al perder el control absoluto de todas las voluntades particulares bajo su autoridad.

Este proceso de pérdida de autoridad se puede entender a partir de las transformaciones que ha sufrido la organización estatal. Las actividades estatales se han desprendido del ámbito económico. El Estado ahora se encarga de lo administrativo y lo fiscal,

---

político dominante, frente a las exigencias sociales principalmente. Finalmente, en quinto lugar, a partir del posicionamiento del pluralismo como centro del sistema político, que establece el paradigma de la multiculturalidad dentro, incluso, del territorio estatal. En esencia, todas estas explicaciones conducen a la afirmación que, poco a poco, el Estado está desapareciendo. Sin embargo, como afirma el autor citado, «al derribar el Estado se corre el riesgo de disolver algo más profundo y estable, la propia comunidad política»; lo cual pone en entredicho que lo manifestado con los cinco fenómenos sea posible y/o viable de forma definitiva. Cfr. MIGUEL AYUSO. *¿Ocaso o eclipse del Estado?, las transformaciones del derecho público en la era de la globalización* (Madrid, España: Marcial Pons, 1ª Edición, 2005), 40-41.

<sup>9</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 57.

<sup>10</sup> ALFONSO GUERRA, "El futuro del Estado". *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*. No. 118-119 (1994): 21.

incidiendo de forma genérica en la economía, a través del mantenimiento de una infraestructura y un marco jurídico adecuados para facilitar el tránsito de las mercancías, y garantizando mediante los ingresos fiscales que produce esta lógica económica, la obtención de los recursos necesarios para su funcionamiento. De esta manera,

El sistema administrativo paga las ventajas de esta especialización funcional colocándose en una situación de dependencia con respecto a la capacidad de prestación de una economía dirigida por los mercados que, aun cuando pueden ser organizados y controlados políticamente en ciertas ocasiones, obedecen primordialmente a una lógica propia que se distancia de los controles estatales<sup>11</sup>.

En definitiva, esta nueva realidad –que ha promovido el apareamiento de un tipo de organización social diferente– sumada al acelerado crecimiento demográfico –que provoca una mayor complejidad social– y al pujante desarrollo tecnológico en los medios de comunicación –que elimina la distancia geográfica–, no hace más que colocar en el seno de los Estados un escenario de ingobernabilidad por la disminución de su autoridad, que también merma su poder soberano<sup>12</sup>, tanto en su proyección interna como externa, ya que al aparecer nuevos actores con poder político, «la legitimidad del Estado [...] cambia de naturaleza, cuando no es directamente puesta en duda»<sup>13</sup>.

La soberanía del Estado se ha ido erosionando, aunque materialmente nunca fue absoluta. Como ya se ha dicho, en el ámbito interno la autoridad estatal se ha visto restringida, ya sea por la complejidad de la misma organización estatal o por la tendencia de crear organizaciones especializadas para gestionar el sistema de representación de los intereses sociales<sup>14</sup>, por ello el Estado ha debido entrar a complejas negociaciones como cualquier otro participante en igualdad de condiciones,

---

<sup>11</sup> Cfr. BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 58.

<sup>12</sup> En este sentido, P. MÁRCIO dirá: «El aparato político destinado a las decisiones del Poder Público en el Estado está cada vez más tenso, exhausto, sobrecargado, ahogado en datos fútiles y enfrentados por extraños peligros [...]. Lo que estamos viendo, por consiguiente, son hacedores de política de gobierno incapaces de tomar decisiones de alta prioridad (decidiendo muy mal) en cuanto se agitan frenéticamente para tomar millares de decisiones de importancia menor y, frecuentemente, triviales. Incluso cuando grandes decisiones son tomadas, generalmente estas llegan demasiado tarde y raramente obtienen aquel objetivo para el cual fueron destinadas» (pág. 27). En suma, «el Estado [...] está en crisis porque sus versiones reformadas son incapaces de responder satisfactoriamente a las solicitudes de la Sociedad e, inclusive, cuando interviene para atenderlas, generalmente ocasiona otros nuevos problemas» (pág. 30). PAULO MÁRCIO CRUZ, “Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias”. *Jurídicas*, Vol. 7, No. 1 (enero-junio 2010).

<sup>13</sup> MÁRCIO CRUZ, *Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias*, 30.

<sup>14</sup> El Estado «sufrir en su seno, conjugándolas, dos tendencias de sentido inverso que, por un lado llevan al aumento de sus gastos, atribuciones, competencias y patrimonio; mientras que, por el otro, se produce una no menos sustancial pérdida de su autoridad. En efecto, la evolución política contemporánea ha venido signada por coincidencia de la hipertrofia de las funciones estatales con el crecimiento de gran variedad de resistencia y crítica al poder estatal, al tiempo que con el declinar de la confianza popular en la validez de las instituciones y, en especial, los cauces de representación política». AYUSO. *¿Ocaso o eclipse del Estado?, las transformaciones del derecho público en la era de la globalización*, 63-64.

socavándose así su soberanía<sup>15</sup>. En concreto, el Estado interviene cada vez más en el sistema económico, aunque no lo regula ni lo controla, lo que provoca el desbordamiento de sus funciones. Con el apareamiento del Estado de Bienestar, el protagonismo económico comenzó a ser una parte decisiva de la acción política. Todos los grupos sociales, principalmente los grupos de poder, le exigieron medidas determinadas al Estado –incluso la omisión de las mismas– condicionando, paralelamente, su apoyo electoral y financiero: «la Administración se implica cada vez más en todos los niveles sociales; con ello pierde fuerza para las más importantes de defensa del conjunto y de arbitraje»<sup>16</sup>.

Paradójicamente, en la medida en que la organización política estatal se ha reafirmado como la única forma de organización viable en el siglo XXI, se han observado procesos impulsados por la economía que producen la dispersión de las competencias y facultades soberanas, entre instituciones no-estatales o grupos de poder nacionales o internacionales –transnacionales–, que no representan los intereses de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, estos procesos no han conllevado a la desaparición de la soberanía, más bien han impulsado su transformación. En esencia, la soberanía del Estado, su autoridad y su función de regulación para disminuir la complejidad de los procesos económico-sociales, se ha visto afectada por diversos factores. Entre los que se pueden citar los siguientes<sup>17</sup>:

*a) La tecnocracia o el poder de los expertos [...] A medida que el Estado se expandía fue surgiendo una nueva élite social de expertos y tecnócratas cuyo poder decisorio en la adopción de acuerdos y en la ejecución de políticas públicas fue erosionando paulatinamente el principio democrático y mermando el espacio reservado a la legitimación de las decisiones en la voluntad mayoritaria [...]. Esto produjo un efecto de desbordamiento del Estado social, cuya plena realización sólo resultaba viable mediante la inmolación de contenidos democráticos.*

*b) La partidocracia y la fractura entre gobernantes y gobernados [...] De este modo, los mecanismos de representación de la voluntad popular quedan obstruidos en la medida en que se produce una fractura entre representantes y representados, pues la cúspide dirigente de los partidos deja de representar con frecuencia los intereses de los gobernados y se erige en portavoz de un grupo reducido, cada vez más aislado con respecto a la ciudadanía, con intereses específicos de clase [...]. Esta mecánica de representación traduce, en última instancia, una fragmentación de la ciudadanía entre gobernantes y gobernados, entre la élite dirigente que ocupa cargos públicos y los*

<sup>15</sup> Cfr. GURUTZ JÁUREGUI, “Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI”. *Revista de Derecho Político*, No. 44 (1998): 52-53.

<sup>16</sup> Cfr. MANUEL FRAGA IRIBARNE, “La crisis del Estado Constitucional”. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 57. 1980: 71.

<sup>17</sup> ALFONSO DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo* (Madrid, España: Dykinson, 1º Edición, 2003), 41-42.

ciudadanos cuyas posibilidades de acceso democrático al poder han quedado, por vía de hecho, drásticamente limitadas.

c) *El poder de las élites económicas y grupos de presión* [...] En el ámbito estatal los grandes grupos financieros y empresariales ganan terreno en el espacio de la representación política mediante la financiación, a título puramente gratuito, evidentemente, de los partidos en los procesos electorales [...]. De esta suerte, el poder político genera una corriente de dependencia que limita su posibilidad de maniobra ante las reivindicaciones ciudadanas. Tristemente, este cauce de imbricación entre poder político y económico no es la única vía de acceso de los grandes intereses empresariales al proceso de toma de decisiones. Y es que los grupos de presión sofisticadamente articulados ejercen múltiples mecanismos y articulan una infinidad de resortes en el entramado social en orden a la intervención, más o menos directa, en las políticas públicas [...].

La prevalencia de la tecnocracia, por encima de la legitimación democrática de las estructuras y funciones estatales, y la partidocracia, sumado al enorme poder que han adquirido las élites económicas, que inciden directamente sobre los gobernantes de tal manera que inducen su desconexión con la mayoría de los gobernados, son factores que disminuyen el carácter soberano y representativo del Estado. Con el paso del tiempo, ciertos intereses socioeconómicos de grupos concretos determinan el quehacer estatal, lo que provoca que pierda legitimidad y, al mismo tiempo, que entre en crisis pues, poco a poco, va perdiendo su capacidad de satisfacer las necesidades de la sociedad.

En definitiva, la soberanía sirvió para intervenir en la economía, apuntalando así la instauración del Estado de Bienestar, con lo cual la lógica capitalista de la acumulación económica no se superó, más bien se corrigió. De esta manera el Estado y su Derecho comienzan a dirigir dos procesos contrapuestos<sup>18</sup>: por un lado, se encarga de regular la asignación y organización de los recursos según las directrices del mercado y, por el otro, de dirigir la redistribución de la riqueza fuera de los designios del mercado –lo que se conecta, además, con la búsqueda de la legitimación democrática–.

La no participación activa del Estado en la economía se consideró como condición necesaria para alcanzar el desarrollo económico nacional. Sin embargo, aunque el juego del mercado potencia la eficacia del proceso productivo, también trae consigo peligrosas consecuencias. De tal manera que la crisis de este modelo de Estado gira entorno a siete ejes:

Primero, el negativo comportamiento del mercado de trabajo, es decir, el aumento del desempleo en casi todo el mundo, de la informalidad en América Latina y África y del trabajo sumergido en Europa; segundo, la desarticulación entre lo político, lo económico y lo social; tercero, la ruptura de la cohesión social; cuarto, la tensión generada entre, por una parte,

---

<sup>18</sup> Cfr. PEDRO MERCADO PACHECO, “Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, No. 32 (1995): 116.

gobiernos con autoridad en sus respectivos Estados, y, por otra, una economía globalizada que obliga a redimensionar el ámbito de la economía económica de los Estados; quinto, los cambios no deseados en los patrones demográficos y aumento casi incontrolado de los flujos migratorios; sexto, mayor deterioro del medio ambiente; y, finalmente, la ausencia de un control democrático de la propia globalización de la economía y de las telecomunicaciones<sup>19</sup>.

Es ahí, por tanto, donde el Estado de Bienestar en lugar de ser cuestionado, encuentra su justificación: lo económico debe ser dirigido por lo político con legitimación democrática, para redistribuir la riqueza en la sociedad de forma equitativa, dejando fuera de la lógica del mercado aspectos como sanidad, justicia, educación y seguridad. Sin embargo, con la separación gradual entre la política y la economía, lo estatal y el mercado, el control sobre la economía se reduce, al punto que ahora se cree que el bienestar socioeconómico de un Estado requiere de un mercado sin ningún tipo de ataduras.

## 2. La globalización económica y su relación con la crisis del Estado

Con el final de la Guerra Fría, el mundo ha sido testigo de una serie de procesos económicos, sociales, políticos, científicos y culturales desconocidos hasta entonces, en la historia de la humanidad. Procesos impulsados, esencialmente, por la instauración de un mercado económico global y una revolución en las nuevas tecnologías de la comunicación, que han reducido la distancia que separa a cualquier punto del planeta.

Este nuevo escenario se apuntaló con la instauración de instituciones internacionales<sup>20</sup> tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que son capaces de incidir obligatoriamente sobre las decisiones estatales. Este decir, este nuevo escenario mundial no se caracteriza por la superación del modo de producción capitalista sino por su transformación, lo que indudablemente ha impactado en el estilo de vida de las personas, poniendo en aprietos a las instituciones y formas jurídicas regulatorias de los Estados. A este fenómeno se le ha denominado globalización –económica–.

Si bien el término de globalización es de uso cotidiano, el sentido con el que se utiliza no es unívoco. Por la multiplicidad de espacios y significados con los que se usa, se ha convertido en un término conceptualmente impreciso, ya que se le añaden sinónimos

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 119.

<sup>20</sup> Además del impulso que aportaron estas instituciones, como afirman D. MARTÍNEZ y M. VEGA, «la liberalización de los mercados y la mundialización de la economía tomó mayor fuerza en diciembre de 1993, con la inclusión de la Ronda de Uruguay del GATT [General Agreement on Tariffs and Trade]. Más de cien países se comprometieron en rebajar aranceles, a suprimir barreras no arancelarias y a liberalizar los servicios. La [...] creación de la OMC [Organización Mundial del Comercio] en 1995 indica que este proceso de regulación internacional del comercio toma mayor fuerza, aun cuando algunos sectores (agricultura, educación) todavía estén fuera del nuevo marco regulador». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 75.

con los que se pretenden explicar el mismo fenómeno cuando en realidad, aunque estén relacionados, explican otros.

Los términos que se confunden con el de globalización son<sup>21</sup>: mundialización e internacionalización. Por un lado, la mundialización posee «un sentido territorial y geográfico», ya que se refiere a «la acción de descubrir y ocupar el mundo». Esto es, al proceso que explica la construcción de las fronteras después de haber descubierto, repartido y colonizado los territorios. Por tanto, se trata «de un proceso de establecimiento y cierre de fronteras», es decir, de la instauración del Estado y del capitalismo, como forma de organización política y modo de producción respectivamente, en las distintas regiones del mundo. Por su parte, la internacionalización describe el proceso a través del cual «se establecen relaciones institucionales entre los Estados nacionales», lo que hace que se caracterice por contar con «un contenido político y jurídico, encaminado a la creación de alianzas y tratados internacionales». En ese sentido, es un proceso que conduce a los Estados a abrir mutuamente sus fronteras entre sí, pero sin perder su soberanía, con el fin de alcanzar objetivos comunes de cooperación o defensa, entre otros.

Además, el término de globalización también se confunde con otros dos<sup>22</sup>: globalismo y globalidad. Por un lado, el globalismo se refiere a «una ideología que reduce la pluridimensionalidad de la globalización de fenómeno económico como única clave explicativa, anulando la autonomía del resto de los espacios sociales que quedan [...] sumergidos en el mercado», es decir, es un término ideológico que suprime la distinción entre política y economía. Por el otro, con la globalidad se explica «el complejo conjunto de las relaciones políticas, sociales y culturales que establecen una continuidad espacial a nivel planetario y que convierte a las fronteras en una ficción inasumible»; es decir, es un término que tiende a la justificación de una sociedad global. Finalmente, la

<sup>21</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 40-41.

Por otra parte, «se podría, llegado el caso, hablar de “mundialización”, e incluso de “mundializaciones”, en plural, para designar los progresivos y complejos procesos de internacionalización de fuerzas sociales y productivas que operan, no sin contradicciones y con distinta intensidad, desde los albores del capitalismo. El concepto de globalización, en cambio, [...] debería denunciarse como simple ideología destinada a justificar la extensión del capital a distintos ámbitos geográficos bajo las reglas y en interés de un puñado de poderes privados, y por lo tanto, sin regulaciones políticas democráticas». ANTONIO DEL CABO Y GERARDO PISARELLO (editores). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía: algunos efectos en América Latina y en Europa*, (Alicante, España: Universidad de Alicante, 1º Edición, 2000), 27-28.

En suma, «mundialización viene a indicar, sobre todo, la tendencia a considerar el planeta como una unidad a todos los efectos, incluido el plano político. Globalización, en cambio, alude a la presencia omnímoda y ubicua de mecanismos o soportes impersonales como las redes tecnológicas de comunicación, los mercados financieros y, en general, los aparatos ajustados a “elecciones racionales” conforme la fórmula binaria coste-beneficio, portadores de su propia lógica interna, cuyas conclusiones resultan de sistemas expertos y que se satisfacen a ellos mismos en el desenvolvimiento de su propio juego. Aquélla se asocia a expresiones como *one world* e incluso “gobierno mundial” y evoca a la toma de las decisiones por un pequeño grupo en las sombras. Ésta, de forma aún más inquietante, se refiere a una malla impersonal, autosuficiente e inexorable que puede incluso intentar prescindir del hombre». AYUSO. *¿Ocaso o eclipse del Estado?, las transformaciones del derecho público en la era de la globalización*, 68.

<sup>22</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 26.



globalización se refiere al «conjunto de procesos cuyo desarrollo altera la organización económica, social y política de los Estados en sus relaciones con actores transnacionales». Por tanto, la globalización se caracteriza por referirse a un proceso que afecta a los Estados y sus distintos ámbitos, en el cual no importa la ubicación geográfica donde se llevan a cabo los sucesos, las acciones y los procesos, pues todo lo que ocurra en una región del mundo podría incidir en todas las demás, por acción de las entidades transnacionales con quienes se relacionan los Estados.

En definitiva, en este proceso «los acontecimientos, procesos o acciones significativas que se dan en el mundo no quedan circunscritos al área geográfica en que se han tenido origen y viceversa»: los acontecimientos, procesos y acciones globales en el ámbito internacional también inciden sobre lo local<sup>23</sup>. En ese sentido,

El fenómeno de la globalización no es tanto la constitución de un solo mundo homogéneo y abierto [...], sino que debería de conceptualizarse como un cambio de espacios y modos sociales de regulación en los que se lleva a cabo la acumulación económica, así como de los nichos institucionales en los que se asienta la actividad económica a nivel mundial<sup>24</sup>.

Además del impacto sobre el Estado, también las sociedades en general y los individuos en particular son afectados por el proceso de globalización. Las identidades nacionales quedan fuera de las relaciones transnacionales –fundamentalmente económicas– que surgen y, además, toda decisión que tome un Estado incidirá, de una u otra forma, en las decisiones de los otros Estados. Con la globalización tanto los Estados como las sociedades están interconectados entre sí a escala mundial. Por ende, la globalización se trata de una red compleja de procesos. Así,

No es un fenómeno que pueda ser explicado lineal o unilateralmente, en él confluyen muy diversos factores, es un proceso en marcha, no finalizado, un proceso en transición a una nueva fase del capitalismo cuyo significado está lejos de ser unívoco<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 41-42.

<sup>24</sup> LUIS ENRIQUE ALONSO, “El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional”. *Estudios Regionales*, No. 54 (1999): 131.

<sup>25</sup> MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 103.

En un sentido similar, D. Held señala que «la globalización es un fenómeno multidimensional que abarca muchos procesos diferentes y opera en múltiples escalas temporales»; citado en BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 42. Por su parte, A. DE JULIOS-CAMPUZANO manifiesta que «la globalización no es, en absoluto, un fenómeno unidimensional. Más que un fenómeno singular, la globalización comporta una red compleja de interacciones e influencias. Su estructura es reticular, su imagen es poliédrica». Y más adelante agrega que «la globalización es, sin duda, mucho más que la simple aceleración de los procesos económicos mediante la supresión de las coordinadas espacio-temporales [...]. Inexorablemente va colmando los espacios de la vida social, estableciendo nuevas formas de relación, reordenando los procesos sociales en función de las propias demandas sistémicas». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 18.

Es un proceso que se amplifica por la influencia de múltiples factores tecnológicos, culturales, políticos y jurídicos, aunque es impulsado principalmente por la evolución del modo de producción capitalista, que es determinado por la realidad de la región o el Estado donde se lleva a cabo. El capitalismo sigue expandiéndose en el mundo: primero lo hizo como modo de producción de cada Estado y, ahora, como modo que trasciende al Estado, aunque no de la misma forma en cada sociedad.

Por otro lado, en cuanto a sus implicaciones, la doctrina se encarga de examinar el proceso de la globalización desde dos perspectivas distintas<sup>26</sup>. Por un lado, se enfatiza sobre el carácter económico y tecnológico de la globalización, de tal manera que se identifica por la expansión global de la economía de mercado; en ese sentido, se explica la instauración de una «democracia mundial de mercado» en todos y cada uno de los Estados que integran el mundo. No obstante, por otro lado, se destaca el beneficio que este proceso produce en tres polos concretos del mundo: Unión Europea, Estados Unidos y Japón; si bien se enfatiza en lo general de la globalización, lo cierto es que ella se ve impulsada por dichos polos, siendo los demás Estados simples espectadores:

La revisión los datos disponibles sugiere que el fenómeno de la globalización se concentra principalmente en una triada que incluye a Europa, América del Norte y Japón. La globalización sería así, sobre todo, un fenómeno propio de los países desarrollados [...]. Lo anterior no implica que en otras regiones del mundo no ocurra la globalización. Lo que quiere decir es que ésta es un fenómeno diferencial que estructura y afecta a las sociedades de modos diversos en función de variables múltiples, en otras el nivel de desarrollo, la estratificación social, la calidad de vida y el nivel educativo. [...] la globalización no afecta a los Estados de la misma manera. Esto depende de su inserción relativa en los sistemas globales<sup>27</sup>.

En un sentido similar,

De ahí que lo que hoy estamos viendo no sea tanto la globalización sino la regionalización de la actividad económica alrededor de tres Estados hegemónicos hoy en el mundo, a saber, Estados Unidos, Alemania y Japón, que han configurado las tres regiones económicas más importantes hoy en día, Norteamérica, Unión Europea y la zona Surasiática<sup>28</sup>.

Al ser impulsada solo por algunas regiones, es innegable que la globalización puede abrir o profundizar aún más la brecha de desigualdad dentro de las sociedades y entre los países desarrollados y en vías de desarrollo<sup>29</sup>. Además, puede traer consigo

---

<sup>26</sup> Cfr. MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 103.

<sup>27</sup> SERGIO LÓPEZ AYLLÓN, “Globalización, Estado Nacional y Derecho: los problemas normativos de los espacios deslocalizados”. *Isonomía*, No. 11 (octubre 1999): 15-16.

<sup>28</sup> VICENTE NAVARRO, “¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, No. 1 (2001): 11.

<sup>29</sup> La globalización –y su incidencia sobre la soberanía económica estatal– «no afecta por igual a todos los Estados y a todas las naciones. Cuando mayor es el poder económico de éstos, menor es el cambio que

perjuicios ecológicos mundiales, al mismo tiempo que pretende homogenizar, aunque no sin resistencias, los valores y las formas de vida de todas y cada una de las sociedades. En definitiva, la globalización es un proceso antagónico, tanto a nivel global como local: mientras trata de homogeneizar algunos asuntos económicos, sociales, culturales y políticos a nivel mundial, también puede producir desigualdades entre y dentro de los Estados.

Ahora bien, con la generalización de ciertos acontecimientos, procesos o acciones originadas en ciertas regiones del mundo, a lo largo y ancho del mismo, la globalización produce efectos concretos e intensos sobre el ámbito local, ya que

El globalismo, al promover una identidad monolíticamente construida sobre la imagen del *homo economicus* que persigue sus «vicios privados» en contraposición a los del resto de la sociedad, bloquea las potencialidades de un proceso de internacionalización complejo que podría y debería aprovecharse en clave genuinamente cosmopolita. Así, al tiempo que se homogeniza el ideal de una identidad mercantilista, regida por la lógica de la ganancia y el cálculo, se generan las condiciones propicias para la explosión de identidades particularistas, concebidas como reacciones solipsistas frente a un creciente proceso de fragmentación social y económica<sup>30</sup>.

Si bien es innegable que se han globalizado determinadas pautas culturales, económicas y sociales, también lo es que a nivel político ha aumentado el fortalecimiento de lo particular, que se manifiesta en los localismos y nacionalismos exacerbados. Es decir, junto a la globalización aparece el proceso de la glocalización:

La glocalización no es más que el efecto añadido a la globalización, un efecto que proviene de la inscripción en el ámbito local de los procesos de globalización que se producen en el ámbito –mercantil– universal. El Estado tiende a perder fuerza y aparecen elementos locales para actuar muchas veces como elementos empresarializadores del propio tejido social. [...] La glocalización, por tanto, ha producido una situación donde los mercados son cada vez más internacionales, cada vez más universales, pero la política cada vez se hace más local, y se desenvuelve como una carrera entre regiones o “ciudades-regiones”, que tratan de disputarse los efectos de la globalización sobre los diferentes territorios<sup>31</sup>.

En ese sentido, el Estado también entra en crisis con el proceso de glocalización. En la medida en que la economía se globaliza, el poder político de las sociedades se concentra solo en aquellas áreas que le permitan participar en aquella, lo que produce efectos

---

resulta necesario». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 145.

<sup>30</sup> DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 32.

<sup>31</sup> ALFONSO, Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables, 104.

sociales adversos en aquellos sectores donde la autoridad estatal irá disminuyendo y que, por su bajo desarrollo tecnológico, económico o político, no podrán integrarse a la competencia económica global.

La glocalización provoca<sup>32</sup>, por un lado, el apareamiento de grandes áreas de innovación, caracterizadas por una enorme capacidad financiera para generar riquezas e impulsar negocios, que se encuentran cada vez más unidas e integradas, por la instauración de redes que incluso eliminan las distancias geográficas. Sin embargo, por otro lado, motiva el surgimiento de regiones que, por su desconexión con los avances tecnológicos, con los frutos financieros y con la producción del conocimiento, se encuentran cada vez más aisladas, lo que termina marginando a grandes grupos sociales de los beneficios socioeconómicos producidos por la globalización, tanto dentro como fuera de las fronteras estatales. En ese sentido, el término de glocalización permite

Conceptualizar la mezcla de globalización económica y cultural con la localización política y de las propias políticas de intervención estatal, proceso que da lugar a que en estos últimos años a la creciente aparición de espacios intermedios, nuevas zonas, nuevas regiones, que no son los Estados/nación tradicionales [...], pero que tampoco se entenderían muchas veces sin la intervención del poder político y económico de los Estados nacionales para su aparición y reforzamiento actual<sup>33</sup>.

En definitiva, con la globalización, lo global y lo local se reafirman y fortalecen: «en su expansión, lo global se particulariza y se ramifica en múltiples derivaciones, y lo local se integra en lo global como parte de un todo»<sup>34</sup>. En la medida en que el control estatal disminuye, a partir de la interdependencia social, las identidades culturales se redefinen.

Sin embargo, la globalización es un proceso que beneficia a quienes lo impulsan, mientras excluye a gran parte de quienes solo pueden someterse a él y no solo a nivel internacional, sino que incluso dentro mismo del territorio estatal. Asimismo, mientras el Estado va disminuyendo la proyección de su soberanía sobre los asuntos económicos, la va concentrando, a su vez, sobre algunos asuntos sociopolíticos con el fin de garantizar su estabilidad social interna, esencialmente. Así, en la medida en que el Estado cede algunas de sus funciones soberanas a instancias supranacionales u organizaciones privadas, como el control de su propia economía, también va reforzando su presencia en otras áreas, como en el control fronterizo para evitar el flujo migratorio masivo hacia el interior de su territorio<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. ALFONSO, Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables, 104 y 106.

<sup>33</sup> ALONSO, El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional, 136.

<sup>34</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 29.

<sup>35</sup> «Se anuncia, por un lado, la muerte del Estado mientras se le reclama, por otro, que se rearme (literalmente) y aplique políticas de mano dura». DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 19.

La globalización se concibe, generalmente, como un proceso homogeneizador a nivel internacional que avanza sin parar y de forma gradual, cuyo fin es la construcción de una sociedad mundial integrada por todos las sociedades de los distintos Estados, sin que estos pierdan su individualidad. En este sentido, se presenta como un proceso universal y uniforme: esto es, como un modelo «ahistórico y atópico, es decir, como un modelo que, en sus características básicas, opera eficientemente en cualquier lugar y en cualquier momento»<sup>36</sup>.

Ahora bien, las aproximaciones a favor de la globalización se pueden resumir en dos grupos<sup>37</sup>:

- 1) La primera afirmación consiste en caracterizar el proceso de mundialización [globalización] en curso, por un lado, como un fenómeno completamente novedoso, y por otro, como una tendencia irreversible reducida prácticamente a un único aspecto, el económico, concebido en forma lineal como la existencia de un mercado libre globalizado que favorecería una permanente circulación de capitales y mercancías incluso en las zonas más recónditas del planeta.
- 2) La segunda aseveración, por su parte, pretende abrir a esa supuesta sociedad mundial integrada por un entramado de mercados ágiles y eficientes una serie de virtudes destinadas a profundizarse con la expansión del proceso hasta sus últimas consecuencias: una generalización «por goteo» de la riqueza planetaria, la neutralización de una serie de constricciones burocráticas impuestas por unos Estados nacionales propensos al clientelismo y el despilfarro o la generación de una identidad global fundada sobre los valores de la democracia y el libre mercado.

Los planteamientos que refuerzan la idea de la globalización aunque diversos, coinciden en tres presupuestos básicos<sup>38</sup>. Primero, con esta idea se ha instaurado un nuevo orden, en el cual la economía es el elemento determinante, tanto de lo nacional como de lo internacional, lo que disminuye o elimina la capacidad política del Estado para regular su propio sistema económico. Segundo, el protagonismo de la actividad económica ahora se asume desde empresas transnacionales, las que van teniendo mayor presencia en todo el mundo. Tercero, finalmente, la presencia extendida de las empresas transnacionales les permite trascender a los Estados, de tal manera que escapan del control estatal, hasta el punto de someter a sus designios las políticas públicas de aquellos.

Sin embargo la caracterización anterior no es plenamente correcta, ya que<sup>39</sup> «la evidencia empírica [...] no apoya ninguno de estos presupuesto». En primer lugar

<sup>36</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 72.

<sup>37</sup> DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 24.

<sup>38</sup> Cfr. NAVARRO, ¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?, 11.

<sup>39</sup> Cfr. NAVARRO, ¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?, 11.

porque, en gran parte, la actividad económica mundial se desenvuelve principalmente fuera de las empresas transnacionales, es decir, su relevancia económica a nivel global es relativa –aunque no despreciable–. En segundo lugar, porque estas empresas están en realidad vinculadas a un Estado determinado, donde realiza principalmente su actividad comercial, cuya presencia e influencia se extiende hacia otros Estados; por ello se trata de empresas transnacionales. En tercer lugar, finalmente, porque estas empresas tienen una relación estrecha con el Estado en donde son nacionales, el cual es quien impulsa la presencia internacional de las mismas.

No es necesario ser un buen observador para concluir en que esos planteamientos tienen a simplificar, como toda ideología, lo que realmente implica el proceso de globalización<sup>40</sup>:

- a) En primer lugar, porque, como ya se ha apuntado, lleva el sello de las ideologías destinadas a legitimar *ex post* la expansión y hegemonía militar, cultural y económica de ciertas potencias mundiales y de macropoderes privados a ellas vinculados.
- b) En segundo término, y sumado a las reflexiones anteriores, debe decirse que la globalización no es tan amplia ni tan librecambista como pretenden sus partidarios.

En la medida en que la globalización se consolida también produce diferencias y desigualdades. Los problemas de desigualdad no desaparecen, al contrario, se redefinen y acentúan. Por tanto, lo que

Se “desterritorializa” no son los problemas y las desigualdades sino el capital, aunque la globalización creciente de este no debe confundirse con que se esté despersonalizando, ya que los capitales siguen teniendo titularidad<sup>41</sup>.

El motor de la globalización es la expansión mundial del sistema económico<sup>42</sup>. Los Estados y las sociedades se van integrando cada vez más, en la medida en que las economías nacionales se liberan de la intervención estatal y la economía financiera se consolida, así, en un mercado mundial. Sin embargo, este proceso global además de caracterizarse por sus resultados económicos también se caracteriza por los sociales, que

---

Desde la última crítica acerca de la caracterización que realiza la doctrina favorable a la globalización, este autor afirma que no se trata, en realidad, de un proceso de globalización, sino más bien de internacionalización, por el papel activo del Estado en la promoción, fomento y protección de sus empresas nacionales hacia el exterior.

<sup>40</sup> DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 24-25.

<sup>41</sup> ISIDORO MORENO, “Pluralidad del Estado, Construcción Europea y Mundialización”. *Revista de Estudios Regionales*, No. 54 (1999): 162.

<sup>42</sup> El sistema económico mundial presenta las siguientes características: «primero, una distribución tal que coloca a los centros de poder y decisión en los países desarrollados y en muchos casos fuera del control de un Estado determinado. Segundo, la existencia de flujos de capital fuera del control de cualquier Estado y, en tercer lugar, la existencia de organismos intergubernamentales cuya dinámica de operación las ha convertido en entidades “semi autónomas” de decisión». LÓPEZ AYLLÓN, *Globalización, Estado Nacional y Derecho* [...], 18.

principalmente se manifiestan en la imposibilidad de ciertos sectores de apuntarse en los beneficios de la globalización<sup>43</sup> y, en general, en los cambios político-culturales que todas las sociedades experimentan al estar en contacto recíproco.

A medida que la globalización económica avanza, las sociedades van redefiniendo sus patrones políticos y culturales, introduciendo mecanismos que, incluso, son novedosos dentro de las mismas. Así, por ejemplo, desde una perspectiva alentadora, los países en vías de desarrollo han ido asumiendo mecanismos jurídico-institucionales de rendiciones de cuenta, que han sido ajenos a su organización, cuando en las realidades socialmente más desarrolladas ya han sido asumidas desde hace mucho tiempo. Es imposible que se pueda modificar un ámbito de la sociedad sin que esto afecte a los demás.

En concreto, son tres los factores económicos que se ven influidos por la globalización: el de bienes y servicios, el de capitales y el de trabajo<sup>44</sup>. El mercado de trabajo no se ha liberalizado de forma absoluta, ya que la movilidad de las personas –entendidas como trabajadores– ha sufrido una doble influencia: dentro de las fronteras estatales, se reconoce la libre movilidad en relación a la contratación y el despido; pero, para salir de estas fronteras, se establece una reglamentación migratoria estricta que impide la migración laboral.

Por su parte, el mercado de bienes y servicios se ha globalizado, ya que el protagonismo de los Estados ha disminuido en el comercio internacional, dejándoles su lugar a las empresas transnacionales. Por su parte, el mercado de capitales se ha constituido como el elemento paradigmático de la globalización, principalmente por el impulso de las nuevas tecnologías de la comunicación. Ahora el capital no está sujeto ni al tiempo ni al espacio. La conectividad en tiempo real y sin importar la distancia geográfica que permite el Internet, ha favorecido a que los flujos de capital sean continuos, sin parar y con poco control estatal, permitiendo la instauración de un mercado financiero mundial<sup>45</sup> al que han ido dependiendo, poco a poco y cada vez más, las políticas

<sup>43</sup> Con la globalización, la sociedad entra y sale de un proceso de transformación que «está más allá de un simple cambio tecnológico, o productivo, es un cambio social general que provoca la aparición y desaparición de una constelación de agentes sociales, una buena parte de ellos débiles, desintegrados» (pág. 112); lo anterior porque se trata de «un modelo que tiene que, forzosamente, competir por la vía de des-socializar los requerimientos de producción y, por lo tanto, tiene que conseguir competitividad internacional a base de reducir sus defensas y protecciones sociales» (pág. 113). ALFONSO, *Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables*.

<sup>44</sup> Cfr. MERCADO PACHECO, *Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización*, 104-106.

Junto a esta influencia, son cuatro los efectos negativos que se producen: primero, la financiarización de la economía, es decir, la desvinculación de la economía financiera de la economía real. Segundo, el comportamiento de las inversiones extranjeras, en el sentido que se impulsa más la inversión en cartera y no la inversión directa. Tercero, el crecimiento de las ganancias de las empresas en detrimento del crecimiento de los salarios, esto es, en la medida en que el aumento de las ganancias fluye, se estanca el aumento de los salarios. Cuarto, finalmente, el progresivo abandono de la solidaridad y el aumento de la exclusión social y de inseguridad personal, ya que el futuro se convierte en incierto. Cfr. MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 121.

<sup>45</sup> Con el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, junto a la desaparición de las fronteras nacionales, se desencadena la desmaterialización de la economía: de la economía industrial –real– se pasa a la economía financiera –especulativa–.

económicas de los Estados por la necesidad primordial de financiar sus políticas sociales; disminuyendo, lógicamente, la capacidad del Estado de gobernar su propia economía.

La dependencia cada vez mayor del Estado al sistema financiero mundial y el poder que la empresa transnacional ha adquirido frente a él, hacen que la disminución de la capacidad estatal de gobernar la economía sea más evidente:

Sobre la base de la segmentación y flexibilización de los procesos productivos, la acción de la empresa transnacional desborda el marco de los Estados nacionales, que son incapaces de controlar su actividad, en primer lugar, porque la propiedad del capital de la empresa, en virtud de la liberalización y mundialización del mercado de capitales, no es ya exclusivamente nacional sino mundial; en segundo lugar, porque la competitividad de la empresa ya no depende únicamente de las condiciones de producción de un solo país, sino que se establece en comparación con otras empresas de ámbito mundial, lo que desemboca, en tercer lugar, en que la toma de decisiones de la empresa se efectúe sobre un ámbito mundial y no nacional: la maximización del beneficio, las decisiones de producción, de utilización de determinadas tecnologías, la ubicación del proceso productivo se justifican sobre la base de las necesidades y los resultados de la empresa a nivel mundial y no en un solo Estado<sup>46</sup>.

En ese sentido, el motivo que agrava la crisis del Estado es la globalización económica, que escapa de la intervención estatal, en ciertos momentos:

La crisis actual del Estado es una consecuencia de la mundialización [globalización] de la actividad económica y del mercado, que permite una atribución de recursos a través de empresas transnacionales que escapan, en ocasiones, a la decisión de los Estados<sup>47</sup>.

De acuerdo a lo visto antes, este concepto de globalización, que es utilizado cotidianamente en todas las esferas de la vida social, que no manifiesta un fenómeno novedoso ya que el modo de producción capitalista siempre ha estado en constante expansión, y que parece referirse a una realidad uniforme, incuestionable, generalizada e irreversible<sup>48</sup>, expresa dos circunstancias contradictorias: se refiere, por un lado, a una

---

<sup>46</sup> MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 117.

<sup>47</sup> GUERRA, El futuro del Estado, 16.

<sup>48</sup> Al respecto, L. ALONSO dice: «La primera, y más evidente, respuesta de sobre lo que se encuentra de nuevo en este fenómeno en los últimos años, es la agresividad de su presentación retórica, la forma de propagarlo como una realidad que está por encima de los sujetos sociales, lo que otorga un carácter de no opinable, tendiéndose a producirse independientemente de los poderes, natural y lógico en su evolución unidireccional del mundo». ALONSO, El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional, 130-131.

En un sentido similar, S. LÓPEZ manifiesta que en el lenguaje cotidiano se utiliza la globalización para referirse a un proceso indiscutible e irreversible pero, sin embargo, impreciso. Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, Globalización, Estado Nacional y Derecho [...].



realidad mundial unificada a la que se aspira, impulsada por la homogeneidad económica para la construcción de un mercado mundial; y, por otro lado, expresa una serie de transformaciones particulares dentro del control sobre la economía en favor del mercado mundial, que buscan liberarla de la intervención estatal, al mismo tiempo en que se producen desigualdades entre Estados, sociedades e individuos<sup>49</sup>, se fortalecen aquellas manifestaciones del poder estatal que permiten contrarrestar las exacerbadas protestas sociales y, en suma, se reducen los espacios efectivos de participación política:

Tenemos aquí una de las bases primeras de lo que llamamos globalización y es la necesidad de una generación de una economía productiva y un proceso de trabajo fuertemente desigualitario internacional que, insistimos, habitualmente ha desaparecido en los discursos convencionales de la globalización. [...] cuando hablamos de globalización estamos hablando también de una globalización desigual, productiva y antisocial, que tiene además a tener consecuencia para el trabajo de todos los países y que ha supuesto también su utilización como retórica disciplinaria, de características absolutamente autoritarias, usadas en aras de una competitividad que no tiene en cuenta los elementos institucionales ni políticos que dan lugar a la competitividad<sup>50</sup>.

Al describir la globalización como un producto técnico y neutral, impulsado por elementos impersonales como la economía y el mercado, contra el que poco o nada pueden hacer los Estados y los ciudadanos, se ocultan las acciones concretas –incluso represivas– de los grupos de poder, sociales y políticos, que tienen la capacidad para tomar decisiones y ejecutar acciones con alcances políticos. En ese sentido, el protagonismo en el establecimiento de los límites se ha invertido. Ahora es el mercado mundial el que le determina los límites a la política, es decir, la capacidad estatal de «generar y controlar las variables ligadas del crecimiento económico»<sup>51</sup> ha disminuido sensiblemente, ya que las políticas económicas del Estado están sujetas, cada vez más, a la intervención externa de los grupos de poder transnacionales.

Por tanto, la globalización se concibe como la

*Integración sistémica de la economía a nivel supranacional, deflagrada por la creciente diferenciación estructural y funcional de los sistemas productivos y por la subsiguiente ampliación de las redes empresariales,*

<sup>49</sup> Al respecto, P. DE VEGA manifiesta: «Más importante es no olvidar que, como contrapunto a la nueva Arcadia del crecimiento, aparece el hecho pavoroso de la universalización de la miseria y del hambre que recorre en paralelo la universalización de los mercados más de las tres quintas partes del planeta». PEDRO DE VEGA GARCÍA, “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Era), No. 100 (abril-junio 1998): 16.

<sup>50</sup> ALONSO, El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional, 134.

Más adelante añade: «los efectos de la globalización no sólo son los espectaculares efectos financieros en cadena, o los efectos de una nueva cultura de consumo internacional, también son los efectos sobre la desaparición del trabajo [...] convertido ahora en microservicio contratado en función de las necesidades exclusivas de la actividad mercantil y negociado a la baja al volverse un factor sobrante en el contexto mundial». Pág. 135.

<sup>51</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Globalización, Estado Nacional y Derecho [...], 17.

*comerciales y financieras a escala mundial, actuando de modo cada vez más independiente de los controles políticos y jurídicos a nivel nacional*<sup>52</sup>.

En este escenario es lógico que aparezcan posturas contradictorias acerca del proceso de globalización. Por un lado, quienes están a su favor lo presentan como la única vía posible —e irreversible— para solucionar los problemas socioeconómicos a nivel estatal y mundial a la vez. Argumento que justifican con al menos seis razones<sup>53</sup>:

1. La globalización induce aumentos sostenidos de la competitividad.
2. La globalización reduce los precios y es, por tanto, el mejor antídoto contra la inflación.
3. La globalización posibilita y alienta mayores flujos de inversión hacia los países más pobres, lo que permitiría en ellos generación de riqueza y empleo. En ese sentido, la globalización es socialmente incluyente.
4. La globalización permite que en los países más pobres se genere abundante empleo, en especial para aquellos trabajadores con menores niveles de calificación, lo que reduciría las presiones migratorias.
5. La globalización no es ni social ni ecológicamente irresponsable, sino que, por el contrario, contribuye a generar una cultura de responsabilidad individual en estos campos, sin que ella sea resultado, como hasta ahora, de la coerción que ejerce el Estado.
6. La globalización, y sólo la globalización, crea las condiciones necesarias para el desarrollo sostenido de las tecnologías, actuales y nuevas, en especial en el campo de la salud, el transporte y las comunicaciones.

Por otro lado, también existe otra postura que critica abiertamente el proceso de globalización, aunque es poco propositiva en cuanto a presentar un modelo alternativo de organización, en su lugar se limita a proponer medidas correctivas del proceso en desarrollo. Esta postura crítica frente a la globalización, en contraposición a la que está a favor, se sustenta también en seis razones<sup>54</sup>:

1. Beneficia al capital y perjudica al trabajo.
2. Desnaturaliza las funciones económicas del Estado, en beneficio de las grandes empresas.
3. Perjudica al medio ambiente, al imponer patrones de producción y consumo que suponen, en gran medida, la destrucción del medio ecológico.
4. Genera una ruptura entre la economía financiera y la economía real, productiva.
5. Genera mayor exclusión social.

---

<sup>52</sup> J. E. FARIA, citado en DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 19-20.

<sup>53</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 209.

<sup>54</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 210.

6. Limita el margen de decisión de los gobiernos para establecer y aplicar sus propias políticas económicas, pero a la vez rechaza el establecimiento de normas y mecanismos reguladores supranacionales en materias tales como el movimiento de capitales y personas, de protección medioambiental, etc. La globalización no está siendo gobernada.

Sin embargo, a pesar que dentro de la doctrina existen posturas contradictorias acerca de la globalización, lo cierto es que el poder del Estado está en crisis durante este proceso. En esencia, es necesario buscar una alternativa que permita el refuerzo de la presencia estatal en todos aquellos asuntos que inciden sobre la sociedad.

Mientras no exista una organización política alternativa al Estado, que gobierne el modelo de la globalización, resulta necesario corregirlo para que retome el control. Ni se puede negar la existencia de la globalización, ni se puede dejar sin regulaciones. Después de todo, mientras no sea posible cambiar el modo de producción capitalista por otro, se debe buscar la transformación del mercado para, a través de las medidas idóneas, convertirlo en un verdadero mecanismo de satisfacción del bienestar social en todas las sociedades del mundo<sup>55</sup>.

### **3. Las transformaciones en el ordenamiento jurídico estatal por efecto de la globalización**

En la actualidad es innegable que el proceso de globalización se ha constituido en un elemento central dentro del análisis de las construcciones económicas, culturales y jurídicas de los Estados. Por tanto, es imprescindible observar el impacto que este provoca, en general, sobre el ordenamiento jurídico y, en específico, en la estructura constitucional, es decir, en el origen y justificación de la soberanía estatal, los derechos de las personas y la división de los poderes.

Si bien se afirma que se está construyendo un mercado mundial, a través de la absoluta desregulación estatal en el ámbito económico, lo cierto es la pérdida de importancia del Estado no es más que una ilusión. Aunque algunas de las medidas proteccionistas de los Estados han sido disminuidas, su participación en la economía no ha desaparecido. Al contrario, paradójicamente se ha fortalecido lo suficiente y en los aspectos necesarios, para garantizar su propia debilidad

Sólo el intervencionismo y las manos visibles de los poderes públicos pueden explicar el fuerte monopolio tecnológico de los países avanzados,

---

<sup>55</sup> «El reencuentro entre globalización y justicia es una de las grandes tareas de nuestro tiempo y creo que ese desafío sólo podrá ser alcanzado desde el compromiso por la construcción de un modelo de globalización compatible con el proyecto ilustrado. [...] una globalización capaz de desplazar su centro de gravedad desde la proclamación de la lógica capitalista del máximo beneficio al compromiso cosmopolita por la realización universal de los derechos humanos». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 14.

cuya vigencia, por otro lado, resultaría impensable sin un celoso soporte militar. Sólo el férreo control de las variantes monetarias, como la inflación o los tipos de cambio, a la vez que la sacralización de objetivos como la estabilidad económica en detrimento de otros como el empleo, permiten garantizar las irrestrictas condiciones de movilidad de los grandes capitales financieros<sup>56</sup>.

Además, mientras las mercancías, los capitales y los productos financieros se desregularizan para proyectarse sobre la esfera internacional, los aspectos políticos y fiscales se mantienen exclusivamente dentro de las fronteras estatales. Lo que produce, lógicamente, que estos últimos pierdan su capacidad para limitar y corregir las desigualdades que produce este proceso de globalización económica sin control. En este contexto de la globalización económica,

El Estado comercial abierto no implica menos Estado, sino *la despolitización de la decisión pública en el gobierno de una economía mundializada* y su sustitución por un *gobierno técnico-mundial del nuevo orden económico* legitimado exclusivamente en el plano de los hechos por la constitución en valores universales de la racionalidad económica y los imperativos de la eficiencia<sup>57</sup>.

La economía sin regulación estatal puede producir graves desequilibrios socioculturales dentro de la sociedad, ya que prevalece la competencia frente a la solidaridad.

[...] la globalización implica que las decisiones económicas que se adoptan en los grandes despachos de empresas transnacionales, de las empresas y bancos administrados con fondos de inversión, en las bolsas de valores y en los bancos centrales de las tres o cuatro grandes potencias mundiales afectan directamente al comportamiento de las economías nacionales y, con ello, a la situación fiscal de los países (que destinan gran parte de su presupuesto a pagar la deuda pública, interna y externa), así como a la capacidad del Estado de financiar políticas sociales, incluidas las de protección. Es decir, no cabe duda de que, en esta argumentación, la globalización implica una pérdida de soberanía de los Estados nacionales tanto en términos políticos como económicos y sociales<sup>58</sup>.

Que algunos ámbitos sean impulsados hacia lo global, mientras otros se restringen exclusivamente a lo estatal, no es el resultado espontáneo y automático de la globalización. Esta situación depende de las decisiones y acciones que toman los Estados y, en concreto, sus gobernantes. Es el propio Estado quien decide dónde reducir su incidencia y dónde fortalecerla. No obstante, en este contexto, la liberación de la

<sup>56</sup> Cfr. DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 27.

<sup>57</sup> MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 124.

<sup>58</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 142.

incidencia estatal en algunos ámbitos no trae consigo un aumento en la participación social dentro de los mismos, más bien todo lo contrario. Incluso bajo la separación liberal entre Estado y Sociedad, donde se le reconoce a la sociedad una esfera infranqueable para el poder estatal, la disminución de la intervención estatal sobre la economía no produjo una ampliación en la esfera de libertad de la sociedad.

En definitiva, esta disminución de intervención y control estatal así como ha contribuido a la disminución del poder político, también ha promovido el apareamiento de poderes distintos al estatal que se erigen como invisibles, afectando a todas las personas sin que estas puedan incidir en aquellos:

Por el contrario, la tremenda restricción de espacios políticos generada por la globalización económica ha cargado de opacidad el funcionamiento de las sociedades actuales, de suerte tal que los gobiernos democráticos han resignado buena parte de su autoridad a unas elites que operan de forma casi invisible, lejos del control de electorado<sup>59</sup>.

En ese sentido, basta con recordar el intento por aprobar el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), cuyo propósito principal era regular la acción gubernamental sobre las inversiones para limitarla, y no viceversa. En concreto, sin importar los impactos económicos, ambientales, sanitarios o laborales dentro de las legislaciones nacionales, al tratar de elevarse al rango de Tratado Internacional, se pretendía suprimir la regulación estatal sobre las transferencias de los capitales, de entrada y de salida, con lo cual se eliminaba, además, el sustento democrático del entramado institucional y que debe proyectarse en cada uno de sus ámbitos.

En pocas palabras, el Estado no está desapareciendo sino que se está transformando:

Para que la globalización económica se consolide y se aseguren los beneficios derivados del libre intercambio [...], es necesario un entramado jurídico que le sea funcional, cuya adopción para hacerlo vinculante sigue correspondiendo a los Estados nacionales. Por ello, existe una estrecha relación entre la globalización y el derecho, que redefine el papel que para la consolidación de aquella le corresponde jugar al sector público, estableciendo una forma diferente de intervención de la economía, que deja de ser de prestación y participación activa y directa para pasar a ser de orientación y facilitación de las relaciones entre el mercado y la sociedad civil<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 30.

<sup>60</sup> MANUEL A. RETREPO M., “Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho”. *Opinión Jurídica*, Vol. 11, No. 21 (enero-junio 2002): Pág. 77.

«De esta suerte, continúa siendo el Estado el punto de referencia y el marco obligado donde se establecen los supuestos reguladores de la vida social y donde se definen y se expresan democráticamente los principios valorativos ordenadores de la convivencia [...]». DE VEGA GARCÍA, *Mundialización y Derecho Constitucional* [...], 14.

A pesar que se asegura que el Estado está desapareciendo, la realidad indica que continúa siendo uno de los protagonistas políticos principales que impulsa y fortalece la globalización<sup>61</sup>. En concreto, es el Estado de Bienestar el que se ha sido debilitado para darle paso a un modelo cuyo objetivo pasó a ser el gerenciamiento de las condiciones productivas y laborales<sup>62</sup>, es decir, un Estado enfocado en potenciar la competitividad económica, reduciendo las restricciones legales para aumentar la tasa de beneficio a percibir, con lo cual la consecución de la justicia social se hace a un lado para darle paso a «la racionalidad del cálculo coste/beneficio»<sup>63</sup> que agrava, aún más, el cumplimiento pleno de las tareas asignadas a las instituciones públicas estatales. Dicho con otras palabras,

En este nuevo ámbito de la soberanía económica, y donde el objetivo final es ser lo más competitivo posible en un mercado mundial abierto (y no, como anteriormente ocurría, ser competitivo en un mercado nacional protegido), no es extraño que los gobiernos deban priorizar cada vez más la aplicación de políticas económicas que no colisionen con el nuevo orden económico. En cierto sentido ello obliga a los gobiernos a actuar de forma similar a como actúan los equipos gestores o los consejos de administración de las empresas. Algo así como que la economía de un país fuera una macroempresa y debiera ser manejada como tal<sup>64</sup>.

En este contexto, el Estado y su Derecho han de verse afectado, ya que el poder soberano se ha diluido en determinados aspectos, por influencias externas a la sociedad que los mismos gobernantes admiten. Lo que ahora exige la adaptación del Estado,

---

Una muestra de que el Estado no está desapareciendo, es la enorme influencia que los grupos de poder económicos y financieros ejercen sobre los gobernantes estatales constantemente; si el Estado estuviera dejando de tener poder efectivo sobre la sociedad, dicha influencia no tendría razón de ser. Cfr. NAVARRO, ¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?, 18.

<sup>61</sup> «La desregularización no significa menos Estado o menos derecho, sino sobre una organización distinta del sistema de fuentes del derecho y una finalización distinta de las normas (así como la sustitución de la fuente pública de reglamentación por otra privada. [...] La desregularización no es sino la suspensión de la decisión política (pública) en favor de una razón técnica-económica que se convierte en legislador universal. Ese es el verdadero significado del cambio en la forma y en el sentido del gobierno de la economía globalizada». MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 125.

<sup>62</sup> «Hoy parece que el trabajo ya no tiene ningún valor fundamental en la economía global. En los discursos oficiales la relación salarial se muestra como una variable necesariamente flexibilizada y desinstitucionalizada, dependiente sólo de los procesos empresariales, tecnológicos y financieros [...]». ALONSO, El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional, 141.

Además, «contemplamos la vuelta atrás en el entendimiento y la realización de los llamados derechos sociales que, en nombre de la racionalidad tecnocrática de la mundialización, ya no sólo sufren los embates de una existencia precaria y vergonzante, sino los derivados de unas argumentaciones teóricas en las que se niega incluso su propia razón de ser». DE VEGA GARCÍA, Mundialización y Derecho Constitucional [...], 29.

<sup>63</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 25.

Un enfoque similar en DE VEGA GARCÍA, Mundialización y Derecho Constitucional [...], 15.

<sup>64</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 142.

desde sus fundamentos democrático y social, para hacerle frente a este nuevo reto para proteger la igualdad y la libertad<sup>65</sup>.

A grandes rasgos, el impacto de la globalización sobre el Estado se manifiesta en cuatro aspectos<sup>66</sup>: Primero, por la influencia de determinados grupos de poder, que trasciende fácilmente las fronteras nacionales, pues las instituciones públicas son incapaces de limitar que estas desvinculen sus beneficios económicos de las obligaciones estatales, como las laborales, las sanitarias, las fiscales y las ecológicas. Segundo, el Estado entra en una paradoja por la necesidad de controlar la esfera económica, pues si el control requerido se excede indudablemente se atenta contra el Estado Constitucional, ya que el proteccionismo estatal no puede conllevar a una anulación completa de la libertad económica de la sociedad, como de ninguna otra libertad de las personas. Tercero, el proteccionismo estatal, a su vez, tiende a producir un exacerbado nacionalismo, que redundará en la invisibilidad de los distintos grupos sociales, políticos, económicos y culturales que integran la sociedad generando, así, la ficción de una sociedad homogénea. Finalmente, cuarto, la necesidad de controlar un sistema económico que trasciende las fronteras nacionales, con los mecanismos que brinda el Estado Constitucional, conlleva a la tendencia que dicho modelo de Estado se instaure en todos los países del mundo, para realizar dicho control de forma efectiva. Por tanto, de este último aspecto se concluye que

Los procesos constituyentes han perdido en muy buena medida su carácter nacional. «Constituirse» quiere decir en la actualidad, casi exclusivamente, adaptarse a exigencias exteriores, amoldarse a un modelo generalizado, recibir, en definitiva, una ordenación exterior<sup>67</sup>.

Como se afirmó antes, el Estado ha perdido gran parte de su capacidad de control, regulación y dirección del sistema económico, lo que ha generado que este sea autónomo con respecto a aquel, en la marcha hacia su expansión y supremacía sobre el mundo. En paralelo, además, el Estado se está vaciando de contenido democrático al verse sumiso ante los designios del mercado y no de los ciudadanos: «sometido a las reglas del sistema económico mundial, termina por ceder en la pugna y tirar la toalla». Por tanto,

---

<sup>65</sup> Una de esas vías a explorar para la adaptación del Estado es, sin duda, la proyección de la democracia sobre aquellos asuntos privados que inciden indudablemente sobre la esfera estatal, como sucede con la economía: «si en el pasado se buscó democratizar el monopolio regulador del Estado ahora se debe, ante todo, democratizar la desaparición de ese monopolio. [...] no tiene sentido democratizar al Estado si no se democratiza la esfera no estatal». DEL CABO, ANTONIO; PISARELLO, GERARDO (editores). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía: algunos efectos en América Latina y en Europa*. Pág. 34.

<sup>66</sup> Cfr. DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 35-36.

<sup>67</sup> DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 59.

La democracia es la principal víctima de la exacerbación de los principios de libre cambio, ya que separa de forma cada vez más profunda los centros de decisión de la comunidad sobre la que se decide<sup>68</sup>.

Sin embargo, paradójicamente el mercado proclama la instauración de la democracia y los derechos de las personas, aunque para convertirlos en instrumentos a su servicio. Es más, utiliza maliciosamente la bandera de la instauración efectiva de la democracia y los derechos políticos, potenciadores de la libertad, como argumento para expandir el sistema económico capitalista, al mostrarlo como la única vía posible para construir la igualdad y la libertad cuando, en realidad, la lógica de la acumulación del capital en pocas manos choca frontalmente con la expansión de la democracia y los derechos a favor de todas las personas<sup>69</sup>.

Las funciones del Estado y su Derecho ya no dependen, primordialmente, de la participación política de los individuos, pues a estos no se les permite intervenir activamente dentro de los centros de poder globales que toman las decisiones que influyen sobre la sociedad, aunque el reconocimiento normativo de sus derechos políticos continúa intacto, tanto en el ámbito nacional como en el internacional; es decir, estos derechos continúan plasmados en la Constitución y los Tratados Internacionales, aunque dejan de ser realizados<sup>70</sup>.

Esta disminución del contenido democrático en la labor del Estado provoca, además, una tensión entre la sociedad y la acción gubernamental<sup>71</sup>. Mientras la sociedad espera que el Estado rija la prestación de servicios públicos para alcanzar la estabilidad macroeconómica, el pleno empleo, el sistema de protección universal y la seguridad pública, entre otros, no le resulta fácil satisfacer dichos servicios pues se le exige una fuerte disciplina fiscal y monetaria para mantenerse dentro del proceso de globalización:

---

<sup>68</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 22.

Dicho con otras palabras, «como la globalización va llevando la “racionalidad del mercado” a expandirse sobre ámbitos no específicamente económicos, las fronteras entre lo público y lo privado tienden a esfumarse y los criterios de eficiencia y productividad a prevalecer a costa de los criterios ‘sociales’ políticamente negociados en la Democracia Representativa». MÁRCIO CRUZ, *Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias*, 23.

<sup>69</sup> «La ideología del capitalismo global actúa justamente en esta dirección: la de ocultar la realidad, exaltando la propia capacidad del sistema para corregir sus desequilibrios, como si toda intervención constituyera una distorsión inadmisibles». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 23.

<sup>70</sup> «En estos parámetros es fácil concluir que la incapacidad de los individuos de intervenir en los procesos de decisión global determina su (in)capacidad para actuar como ciudadanos en el ámbito del Estado, puesto que la interdependencia transnacional de las relaciones económicas sustrae un amplio repertorio de competencias estatales a la decisión democrática. Y esto provoca, también, inevitablemente, una fragmentación de la ciudadanía, cuyos derechos de participación y de decisión quedan formalmente incólumes, pero fácticamente limitados y reducidos a la mera expresión de una voluntad electoral». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 45.

<sup>71</sup> Cfr. MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 144.



El Estado no puede mostrarse socialmente eficaz, porque si lo hace deja de ser socialmente eficiente, por lo tanto, tiende a intervenir para garantizar la eficiencia productiva de cara a salvaguardar la posición competitiva internacional de la economía de su país, desentendiéndose de la progresividad social de sus acciones<sup>72</sup>.

Por tanto,

El Estado social pierde posibilidades de actuación frente al Estado mercantil, puesto que muchas veces tiene que recortar sus actuaciones sociales para compensar los desequilibrios monetarios que se producen por el juego de la cotización –y especulación– de las divisas a nivel internacional. La desmercantilización típica del keynesianismo se convierte, también en este nivel, en la remercantilización típica del Estado postkeynesiano, puesto que las políticas monetarias de carácter internacional acaban por hacer imposibles las políticas sociales a nivel nacional [...]<sup>73</sup>.

En pocas palabras, las decisiones sociopolíticas que afectan a la sociedad no son tomadas exclusivamente por los gobernantes y únicamente al interior de cada Estado. Los fundamentos y motivaciones de las decisiones estatales también se han *globalizado*, ya que los gobernantes deben satisfacer algo más que las necesidades concretas de sus sociedades. El Estado necesita negociar con otros Estados, organismos internacionales y empresas transnacionales, cada una de sus decisiones estratégicas para que no afecten la coordinación y normal desenvolvimiento del mercado global. Los asuntos nacionales han de resolverse con atención a lo que ocurre fuera de las fronteras.

En suma, la condición de ciudadanía entra en una situación paradójica. Por un lado, los derechos políticos y la capacidad de incidencia de los ciudadanos para incidir efectivamente en los asuntos estatales se relativizan mientras que, por el otro, debido a la libre movilidad de las personas, junto a los bienes y capitales, motivada por la globalización, los Estados tienen a endurecer sus leyes migratorias. La ciudadanía constituye un elemento de clara diferenciación entre los individuos que integran la sociedad: los nacionales y los extranjeros no gozan de los mismos derechos, ni formal ni materialmente. La ciudadanía se impone como un límite a la igualdad formal y, por ende, también a la material al relacionar la condición de ciudadanía con el gozo efectivo de las libertades y los derechos<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> ALFONSO, Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables, Pág. 96.

<sup>73</sup> ALFONSO, Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables, 100. Dicho con otras palabras, «la idea es que hay que pagar el precio de la conexión internacional a base de deshacer los vínculos y las defensas sociales. El modelo hiperdinámico a nivel económico hay que pagarlo con la austeridad social, y esto para algunas zonas significa la perpetuación de su naturaleza de zona vulnerable». Pág. 117.

<sup>74</sup> «Nos encontramos a lo que el controvertido George Soros ha denominado “*fundamentalismo del mercado*”, que se caracteriza por el debilitamiento progresivo de los controles institucionales del sistema capitalista a nivel internacional provocado por la fragilidad del sistema de *Bretton Woods* [...]; esta ausencia de control, propiciada por la confianza en la propia capacidad del sistema para autorregularse, se

Por otro lado, en la medida en que el mercado mundial se libera de los controles estatales, desterritorializando la acumulación del capital, el Estado pierde la posibilidad de recaudar los recursos fiscales<sup>75</sup> que necesita para satisfacer las necesidades sociales; en ese sentido, por tanto, a mayor acción del Estado para internacionalizar la economía, menor capacidad de sus instituciones públicas para gestionar el bienestar social. Es por ello que la crisis financiera internacional afecta directamente la capacidad de respuesta social del Estado, dentro de su propio territorio. Con el proceso de globalización, el modelo estatal de concentración del poder y, con ello, la creación de un ordenamiento jurídico unitario, completo y pleno en cada territorio nacional, ha sido cuestionado.

En este escenario, además, la capacidad estatal para satisfacer las demandas sociales también se ha visto mermada: ha dejado de ser capaz de responder o responde demasiado tarde, o cuando lo hace las respuestas son insuficientes<sup>76</sup>. A medida en que el Estado se autolimita en el control sobre la economía, para que esta se expanda sin trabas, queda a merced de centros de poder ajenos a la sociedad que gobierna, de tal manera en que la satisfacción de las diversas y múltiples necesidades sociales, deja de ser su prioridad inmediata, ya que el bienestar social ha comenzado a depender de la capacidad del sistema económico para potenciarse a sí mismo y distribuir el excedente del capital que seguiría invirtiendo; lo que produce, sin duda, que el Estado vaya perdiendo su reconocimiento como autoridad última y superior, frente a los individuos que habitan su territorio:

De tal suerte, el Estado se desmembra en una miríada indescifrable de organismos, instituciones y micropoderes que hacen que el propio concepto de ciudadanía se erosione, se desgaste, se fragmente o se divida, siguiendo un proceso que, utilizando un símil bien pudiera compararse con la disgregación del átomo en la fisión nuclear<sup>77</sup>.

En la actualidad, en pocas palabras, el sistema económico capitalista parece caracterizarse por la desregularización y la desorganización. No obstante, esta condición es aparente. Como se apuntaba antes, el proceso de globalización económica no sería

---

convierte, en realidad, en una amenaza para la prevención del sistema de libertades de la sociedad abierta y pluralista». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 45.

<sup>75</sup> «Los Estados están progresivamente perdiendo uno de sus más antiguos y simbólicos monopolios soberanos, el monopolio fiscal. [...] Hoy, sin embargo, no es el Estado el que decide *cómo* tasar y gravar fiscalmente la riqueza, sino que es la riqueza la que elige *dónde* debe ser tasada. La internacionalización de los mercados, la libre movilidad de capitales, las nuevas formas de riqueza, la libertad de establecimiento debilitan el poder fiscal de los Estados y el control efectivo sobre una importante parte de los recursos productivos y financieros». MERCADO PACHECO, *Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización*, 117.

<sup>76</sup> Más aun, el Estado está mostrando debilidad en muchos aspectos: «es demasiado grande para enfrentar ciertos problemas sociales y demasiado pequeño para afrontar muchos problemas complejos». Por tanto, «el Estado nacional entra en decadencia por una serie de factores internos y externos que ponen en tela de juicio su capacidad operativa para resolver los problemas sociales, económicos y políticos que aquejan a la sociedad tanto dentro como fuera del territorio estatal». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 51.

<sup>77</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 40.

efectivo sin el entramado institucional y normativo que aportan los Estado, en el cual subyace la limitación soberanamente autoimpuesta para favorecer dicho proceso, con lo cual se pierde capacidad de regulación y se debilita, además, la esfera jurídica de los derechos y las libertades de las personas. La expansión del mercado mundial es posible por la pérdida de control estatal sobre el sistema económico, pero esto solo es viable si dicha pérdida es realizada conforme a las exigencias normativas del propio Estado. Es decir, la globalización no es una obligación sino un proceso al que el Estado se somete por sí mismo y al que tendrá que adaptarse.

El Estado, a través de su Derecho, comienza a cimentar las bases de una organización política que pretende enfrentar los retos globales, ya que se está perdiendo el sentido unitario y concentrado del poder en una única instancia soberana. El Estado ahora coexiste con otros centros de poder que asumen, poco a poco, un mayor protagonismo, lo que favorece a la superación de la organización estatal tradicional. El Estado ha de adaptarse para garantizar el cumplimiento de su finalidad a favor de la sociedad, dentro de este nuevo contexto: la regulación de la economía mundial, la solución al problema ecológico global, el control de los grupos privados de poder transnacional<sup>78</sup>, el fortalecimiento de las redes diplomáticas para disminuir los peligros de las guerras y la apertura de la participación de las personas en asuntos que trasciendan las fronteras nacionales. Sin duda, la adaptación de la sociedad nacional a las exigencias globalizadoras, orientadas por los grandes grupos de poder transnacionales, se ha erigido en una nueva acción del Estado que, por su finalidad, necesita conjugar dicha transformación con la protección de la libertad y la igualdad, dentro de sí y del nuevo orden internacional.

Esta adaptación del Estado para enfrentar los nuevos retos, pero no de forma aislada, se ha manifestado a través de dos vías<sup>79</sup>. En primer lugar, con la creación de foros, instancias y organismos internacionales<sup>80</sup> que, junto a los mecanismos no-formales de tomas de decisiones en el ámbito económico global, impulsan la expansión del mercado con o sin la participación del Estado, al dictar pautas para organizar y facilitar la liberación de la económica a nivel mundial, lo que provoca la disminución de la soberanía para definir sus políticas financiera y social. Proceso que es incontrovertible para los Estados en vías de desarrollo ya que la financiación de sus programas sociales, en muchas ocasiones, depende de la ayuda aportada en dichos espacios internacionales, en los que se reclama como condición necesaria para entregarla; es decir, el margen de maniobra de los Estados en vías de desarrollo queda supeditado a los programas

---

<sup>78</sup> «Dicho de otra forma, ya no se trata únicamente de un sistema “internacional”, sino que nos enfrentamos con un sistema “transnacional” [...] con un “sistema global”, o sea, con un sistema en el cual la demarcación entre lo interno y lo internacional es aún muy tenue». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 36.

<sup>79</sup> Cfr. DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 46.

<sup>80</sup> Estos Organismos e instituciones internacionales pueden agruparse, según su finalidad, en «económico-financieras (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio), políticas (Naciones Unidas y sus agencias), integradoras (Unión Europea) y estratégico-militares (Organización del Tratado del Atlántico Norte)». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 47.

económicos impuestos por los organismos internacionales<sup>81</sup>. En segundo lugar, con la consolidación del poder político del mercado global y, específicamente, de las empresas o corporaciones transnacionales<sup>82</sup> que lo impulsan, que se caracterizan por poseer —e impulsar— una «estructura ágil, flexible y operativa que le permita actuar con prontitud y dinamismo en la toma de decisiones».

Con la puesta en marcha de la globalización, el concepto tradicional de Estado se ha transformado drásticamente ya que aquella supone, por su naturaleza, procesos que trascienden las fronteras nacionales debido a la mundialización del mercado que impulsa la empresa transnacional. En concreto, esta nueva forma de organización económico-empresarial se caracteriza por su desvinculación a una zona geográfica determinada, ya que apunta a estar en todas partes al mismo tiempo, cuando el beneficio en su margen de ganancia lo aconseje, lo que trae consigo importantes transformaciones en la estructura económica nacional, ya que la producción y la distribución de bienes y servicios así como la regulación de los recursos financieros, se liberan de la soberanía de los Estados.

Ahora bien, no sólo las empresas o corporaciones transnacionales están siendo beneficiadas por la globalización, también los Estados esperan serlo. La integración económica, basada en acuerdos interestatales, pretende alcanzar una mayor articulación entre las economías nacionales y, con ello, un equilibrado crecimiento económico mediante la adopción de una política común frente a los demás Estados que no formen parte de esta integración. Este proceso integracionista viene favorecido, básicamente, por tres causas<sup>83</sup>: primero, por la homogeneidad entre los Estados que conforman la integración tanto política como económica<sup>84</sup>; segundo, por la necesidad de cada Estado con economía abierta de expandir sus mercados para alcanzar un crecimiento

---

<sup>81</sup> «El efecto que esta catarata de decisiones supranacionales tiene sobre la estatalidad, es que la posibilidad de maniobra de los poderes públicos ante los programas impuestos en los foros económicos internacionales queda mermada drásticamente por un complejo de disposiciones férreas a las que los Estados han de someterse si quieren seguir contando con el apoyo financiero de estas instancias internacionales». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 62-63.

<sup>82</sup> «Las corporaciones transnacionales se posicionan en las redes globales existentes como complejas estructuras empresariales con gran capacidad de gestión y adaptación a las demandas cambiantes en los mercados. [...] En este tenor, las corporaciones y las empresas transnacionales se convierten en actores trascendentes en el ámbito global. Incluso son cuantiosos los ejemplos de corporaciones transnacionales cuyo peso específico a nivel mundial es mayor que el de muchos Estados. Y podemos fácilmente intuir que desde las inaccesibles e incontrolables estructuras de poder de las corporaciones y empresas transnacionales, se adoptan multitud de acuerdos que limitan tácitamente la capacidad de decisión de los ciudadanos de los países afectados». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 63.

<sup>83</sup> Cfr. MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 75.

<sup>84</sup> «Sin perjuicio de las necesidades y motivaciones comerciales y económicas que generan los procesos de integración, es innegable que el equilibrio de fuerzas necesario para garantizar sus beneficios a todos los miembros de las comunidades participantes en él debe pasar por la homogeneización de una serie de factores básicos ligados profundamente al desarrollo social. En efecto, hoy parece imposible (y el análisis de los procesos así lo enseña) plantear con éxito un proceso de integración sino se asienta sobre la existencia de una serie de pilares políticos y sociales básicos, en esencia: un régimen democrático (es decir, verdadera participación ciudadana en el ejercicio del poder político), un verdadero Estado de Derecho y el respeto estricto de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales fundamentales». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 86.

satisfactorio; y, tercero, por la tendencia mundial de crear bloques que faciliten no solo la expansión de los mercados nacionales, sino también las negociaciones comerciales con otros países. En ese sentido, la globalización muestra dos caras –íntimamente relacionadas–: mientras la economía se mundializa, los Estados se integran.

Mientras el sistema económico desborda las fronteras nacionales por impulso de los organismos y las organizaciones supranacionales y las empresas transnacionales, los Estados tratan de fortalecer su economía interna a través de acuerdos firmados entre sí, con el fin de dinamizar su crecimiento interno, aunque con cierta desconfianza por la reducción de su poder soberano<sup>85</sup>, lo que se traduce en la instauración de una nueva sociedad. Pero esto se explicará más adelante.

Por su parte, ante este escenario, lo problemático no solo es que el Estado ha decidido soberanamente liberar el mercado sino que, al mismo tiempo que esto ocurre, las decisiones públicas comienzan a tomarse a través de redes complejas de participantes anónimos<sup>86</sup>, lo que impide detectar quienes son los que se comunican para consensuar o negociar sobre los asuntos sociopolíticos con incidencia nacional y supranacional, hasta el punto que los procesos formales de producción normativa dentro de su Ordenamiento Jurídico son desplazados por procesos informales, promovidos por el mercado; en pocas palabras, los ciudadanos dejan de participar en la producción normativa, para ser sustituido por tecnócratas economicistas<sup>87</sup>.

De tal manera que,

Estamos asistiendo a un cambio real de los poderes normativos, no sólo de las fuentes formales (de la ley al contrato, de la regulación a la autorregulación), sino ante todo y sobre todo de las fuentes materiales, esto es, de los grupos sociales con el poder de crear normas jurídicas y de determinar los contenidos y las finalidades de dichas normas<sup>88</sup>.

En suma,

---

<sup>85</sup> «El resultado de todo ello es la quiebra profunda del principio de soberanía. [...] Las fronteras son penetrables y pierden su significado cuando actores no estatales pueden comunicarse a través del espacio. El Estado ha dejado de ser un actor unitario para convertirse en un marco más, no el único, en el que se negocian y resuelven las diferencias políticas. La acción colectiva cada vez se escapa más de la jurisdicción del Estado. Por ello, cada vez resulta más difícil mantener la idea del Estado como garante, o al menos como el único garante del “interés general”». JÁUREGUI, Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI, 54.

<sup>86</sup> Como afirma PEDRO DE VEGA, «El verdadero problema estriba en que, como consecuencia de la mundialización económica, una serie de poderes políticos reales que la Constitución debería controlar se convierten en poderes ocultos, y las agresiones a sus normas en fatales y misteriosos acontecimientos del destino». DE VEGA GARCÍA, Mundialización y Derecho Constitucional [...], 34.

<sup>87</sup> «Esta compleja urdimbre jurídica informal distorsiona gravemente los procesos de producción normativa formales de los Estados y de los foros internacionales en los que éstos están representados y configura un panorama plural de producción normativa en la que, de una u otra forma, las normas y acuerdos de las corporaciones transnacionales condicionan el margen de gobernabilidad de los Estados». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 46.

<sup>88</sup> MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 125.

Estamos asistiendo a una fase constituyente de redefinición de los poderes, de los escenarios y también de los valores, en los que el verdadero poder constituyente es un poder tecnocrático que rediseña el mundo bajo los imperativos de los criterios técnicos de la competitividad global y de la eficiencia económica. [...] Este es el envite fundamental en el campo jurídico y en el campo de las relaciones entre sistema jurídico y sistema económico<sup>89</sup>.

En definitiva, el proceso de expansión del mercado internacional<sup>90</sup> está incidiendo sustancialmente sobre la institucionalidad de los Estados. Con la globalización se están entretejiendo redes sociales cada vez más complejas que exceden el ámbito de control efectivo del Estado, con lo cual sus instituciones formales están perdiendo relevancia en la organización y gestión de la sociedad, ya que incide sobre ella una faceta política transnacional. Dicha incidencia está llegando al punto de afectar el Ordenamiento Jurídico nacional, a través de la posibilidad de introducir nuevas formas de producción normativa o mecanismos de incidencia, ajenos a las instituciones jurídicas tradicionales y a las formas de participación ciudadana, cuya *legitimidad* proviene exclusivamente del poder político que se deriva de una enorme acumulación de capitales.

En muchos casos, la elaboración de la ley nacional depende de los designios del sistema económico, a través de los foros internacionales o de las empresas transnacionales, pues solo así el Estado puede garantizar la competitividad internacional de su economía nacional, motor de los procesos sociales, políticos, culturales y jurídicos. Es decir, las políticas públicas están sometidas a los elementos tecnocráticos que buscan promover el mercado, ante lo cual poco o nada pueden hacer los ciudadanos a través de su derecho al sufragio, mientras la organización estatal no se transforme.

En este caso, la validez del Derecho del Estado se encuentra en dos ámbitos: el vertical y el horizontal<sup>91</sup>. El ámbito vertical se refiere al marco propio del Estado, al «campo de acción del sujeto que se desarrolla aún bajo los parámetros de la corporación estatal tradicional», es decir, las personas continúan sujetas a las normas dictadas exclusivamente por los órganos estatales, en cuya composición participan a través del sufragio. Por su parte, por el impacto que la globalización tiene sobre el Ordenamiento Jurídico, se abre un ámbito horizontal de validez del Derecho que, a pesar de incidir dentro de las fronteras del Estado, implica la existencia de normas que «escapan a su

<sup>89</sup> MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 125.

<sup>90</sup> Expansión que está siendo impulsada por la «elevada concentración de capital financiero e industrial en grandes bancos o compañías financieras y aseguradoras», debido a los avances tecnológicos en las telecomunicaciones, principalmente. Cfr. BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 65.

<sup>91</sup> Cfr. BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 49-50.

En un sentido similar, LÓPEZ AYLLÓN, Globalización, Estado Nacional y Derecho [...], 13.

Por tanto, es necesario superar la concepción monista del Derecho, en la cual se concibe una única fuente de poder que permite entender al Ordenamiento Jurídico como un todo unitario, como resultado de un solo poder soberano; actualmente resulta necesario ampliar la visión del Derecho, pues las normas jurídicas producidas en los distintos ámbitos se solapan, sin que ello conlleve a la subordinación de las fuentes que las producen. Cfr. JÁUREGUI, Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI, 71-72.

control exclusivo y atraviesan las coordenadas temporales y espaciales de los Estados nacionales», es decir, se reconoce la obligatoriedad de normas jurídicas que no emanan de los órganos estatales, sino que se producen por instancias que están fuera de las fronteras nacionales, aunque su marca no es homogénea sobre la sociedad<sup>92</sup>.

Por lo anterior, es obvio que la descripción y justificación del Derecho desde la Ilustración, ha cambiado. El arquetipo de Derecho diáfano y representativo, como manifestación de la Voluntad General, ha comenzado a transformarse: el Derecho ha comenzado a construirse sin la participación de la ciudadanía:

En el contexto de la mundialización de la economía asistimos, por el contrario, a un incremento constante de la *creación no política del derecho*, a una crisis manifiesta de la ley en la regulación del nuevo orden económico [...], lo que domina la escena jurídica contemporánea, al menos en el ámbito comercial y económico, no son precisamente las convenciones internacionales de derecho uniformes [...], sino instrumentos normativos no estatales [tales como: los contratos atípicos y una nueva *lex mercatoria*] <sup>93</sup>.

Lejos del alcance y el control de la participación política institucionalizada del ciudadano, existen instancias y redes de participantes desconocidos –legitimados por la acumulación de capitales– que dictan normas o inciden en la producción normativa que afectan de forma directa a la vida de las personas<sup>94</sup>.

Sin duda, la globalización ha generado mutaciones profundas en muchos aspectos del Estado, incluido lo relativo a las instancias partícipes de su producción normativa. La disociación entre sistema económico y control político-soberano ha permitido la sustitución paulatina de «las instancias públicas-nacionales» por «las nuevas instancias privadas-supranacionales» que se presentan autosuficientes, pues se regulan por sí mismas y a su vez, regulan los ámbitos necesarios para beneficiar la expansión del mercado, sin requerir la intervención estatal soberana. Es decir, la soberanía del Estado ha sido mermada, tanto a nivel internacional como nacional, por la incidencia directa sobre las sociedades de las normas dictadas por dichas instancias privadas-supranacionales. En ese sentido,

---

<sup>92</sup> «La posibilidad que tiene un sujeto de pertenecer simultáneamente a diversos espacios normativos se encuentra, en gran medida, en función de su posición dentro de la estratificación social. Algunos individuos están más “globalizados” que otros, pues sus redes de relaciones son más complejas por tener campos de acción más extensos. En estas condiciones, la globalización no tiene la misma influencia ni los mismos resultados para todos los miembros de la sociedad». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 50.

<sup>93</sup> MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 112.

<sup>94</sup> En esta circunstancia, «legalidad, publicidad y control, los principios tradicionales del Estado de Derecho, se difuminan en el marco del orden económico global emergente en el que resulta patente la crisis de la ley, la no publicidad de los actos de un poder económico privado aparentemente invisible y la falta de instituciones públicas efectivas de control de sus actos en el orden económico internacional». MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 115.

Aun cuando en últimas fechas en los Estados se ha adoptado la política de desregulación, el nuevo campo de poder que se presenta a partir de la globalidad produce un derecho que no es sólo definido en el campo de lo estatal. A pesar de que el Derecho aparece como *deprimido* bajo el azote de las políticas de desregulación, esto no significa [...] que se produzca una *ausencia de normas*. Todo lo contrario. Las normas subsisten y, para la mayoría de las poblaciones, resultan más gravosas que en épocas anteriores. [...] De esta manera, el cambio radical en la dinámica de actuación del sistema de producción y de organización de los mercados a nivel planetario, se constituye en un factor determinante de la crisis de las instituciones jurídicas del Estado nacional que se ven progresivamente desbordadas por las estructuras, mecanismos y procedimientos jurídicos surgidos en el ámbito de la economía global<sup>95</sup>.

En ese sentido, la obligatoriedad del Derecho no está siendo problematizada. La problematización radica, en cambio en su legitimación. Al no ser producto de la participación de los individuos, no existen garantías que su finalidad continúe favoreciendo a ellos: el Derecho continúa controlando la vida social de las personas, pero los ciudadanos están perdiendo la capacidad de verificar que las normas respondan a sus realidades, intereses y necesidades concretas.

El Derecho de la Ilustración convive con este nuevo Derecho del siglo XXI, que se caracteriza por ser «emergente e informal, apartado de los cauces tradicionales de la producción jurídica estatal, [es decir] un derecho cambiante y adaptable»<sup>96</sup>. Lo que no solo afecta al funcionamiento del Estado sino también a la posición que ocupa su Constitución, es decir, la Norma Fundamental del Ordenamiento Jurídico estatal:

La constitución queda aprisionada, así, por la emergencia de un paradigma jurídico global que torna incontrolables los procesos económicos: la regulación de los mercados se aleja del ámbito público estatal y se desplaza hacia ámbitos privados inaccesibles a un control democrático. Emerge así, un constitucionalismo mercantil global cuya presencia es principalmente desreguladora; un constitucionalismo de los grandes intereses económicos transnacionales que es, por su propia configuración, anticonstitucional, pues trata de evadir todo control y de blindarse contra toda intervención. De esta suerte, la constitución económica del mercado global brota desde la más pura expresión de los intereses privados a nivel transnacional, incidiendo directamente en los procesos regulatorios de los Estados<sup>97</sup>.

En concreto, el contenido programático definido por la Constitución y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, que son el sustento de la igualdad

<sup>95</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 67.

<sup>96</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 51.

<sup>97</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 129.



material, han dejado de estar sujetos a la capacidad económica del Estado para someterse a los planes de un mercado global para procurar, así, la gobernabilidad del sistema económico global. Esto es, el contenido constitucional pierde fuerza normativa, ya que las políticas públicas sociales son definidas conforme al arbitrio de los grupos de poder desconocidos, pero que dominan las acciones estatales: para mantener la competitividad internacional del Estado, sus representantes políticos tomarán las decisiones que arrojen un saldo favorable al análisis de coste/beneficio que realizan las empresas, a pesar que ello implique el sacrificio del desarrollo y bienestar socioeconómico de sus mismos representados<sup>98</sup>. Después de todo, la participación estatal en la economía mundial es lo que determina el éxito del Estado, lo que se traduce, según la lógica del mercado, en la satisfacción del bienestar de su población.

En la actualidad, el sistema económico global está dominando el Derecho, en detrimento del predominio que la política había ostentado desde la creación de la forma de organización estatal y, con ello, de la democracia también. Los ciudadanos son cada vez menos capaces de incidir en la implementación de estrategias para articular las normas, las políticas públicas y los programas que estimen oportunos para su bienestar, lo que abre un abismo cada vez más grande entre el sistema económico y el principio de legitimación democrática, hasta el punto que la política está siendo sometida claramente por la economía. Dicho con otras palabras,

Lo que es más, la política ya no gobierna a la economía sino al revés. Los Estados ya no pueden garantizar la concurrencia entre las empresas, sino que por el contrario son las empresas multinacionales las que ponen en competencia a los Estados, pretendiendo menos impuestos, menos garantías para los derechos de los trabajadores, menos gastos sociales, menos límites y vínculos de sus intereses, etc. En definitiva, aquel Estado, que había tenido como uno de sus cometidos el gobernar la economía, termina por rendirse a sus exigencias, a sus tendencias y a sus fuerzas<sup>99</sup>.

La globalización está provocando un sentimiento de impotencia entre la ciudadanía, o de apatía política frente a las decisiones estatales, pues los individuos se frustran al observar que las decisiones son tecnocráticas y están siendo tomadas sin su participación a través de sus representantes o, en el peor de los casos, a sus espaldas:

La complejidad social y económica a la que estamos atados produce una sobrecarga de problemas que pueden acabar con cualquier gobierno respetuoso de los criterios de la democracia parlamentaria. Y es que la globalización arranca de los gobernantes estatales decisiones individuales o

---

<sup>98</sup> «El cambio en el papel del Estado tuvo la mayor parte del siglo pasado como principal responsable de la provisión de bienes y servicios básicos a la sociedad, para trasladar su prestación a los actores del mercado, en aras de una pretendida mayor eficiencia y racionalidad, pero determinada preferentemente por los criterios de rentabilidad por parte de los nuevos prestadores, ha puesto un gran interrogante sobre la capacidad de ese mismo Estado para continuar asegurando el cumplimiento de los objetivos pretendidos con el Estado social de derecho». RETREPO M., *Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica* [...], 81.

<sup>99</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 68.

colectivas que no están sometidas al control de quienes se ven afectados por ellas. Asimismo, en muchas ocasiones las decisiones fundamentales las toman organismos multilaterales formados por gobiernos estatales pero no sometidos al control democrático de los gobernantes. De este modo, incluso los Estados que disponen de los más avanzados y correctos sistemas constitucionales y democráticos no pueden garantizar a sus ciudadanos la participación normal en los procesos de formación de las decisiones que les afectan.

[...] Entonces, la política democrática, entendida como una actividad explícita y lúcida de la colectividad relativa a la instauración de sus instituciones y a su funcionamiento, tiende a quedar bloqueada<sup>100</sup>.

Por ende, la desvinculación entre la política, la economía y la sociedad es innegable. Ante la dependencia de la política a los designios de la economía en la mayoría de los Estados, es comprensible que los ciudadanos se cuestionen si los gobernantes nacionales efectivamente son quienes dirigen o si, por el contrario, se limitan a establecer solo aquellos cauces que permiten el tránsito fluido del mercado global. En la práctica, principalmente en los países en vías de desarrollo, la globalización económica no está siendo gobernada por la política de los Estados, lo que se suma a la poca o nula participación ciudadana en las instituciones nacionales, internacionales o supranacionales:

Lo que significa que nuestra obligada conversión en ciudadanos del mundo a la que, por necesidad, mandato y exigencia del mercado nos vemos sometidos, sólo puede producirse a costa de la renuncia cada vez más pavorosa de nuestra condición de ciudadanos en la órbita política del Estado, dentro de la cual el hombre es, ante todo, portador de unos derechos (*right holders*) que en todo momento puede hacer valer frente al poder. Difuminada la ciudadanía en una organización planetaria, difícilmente podría nadie alegar derechos y esgrimir libertades (que es a la postre donde radica la esencia de la ciudadanía), ante unos poderes que sigilosamente ocultan su presencia<sup>101</sup>.

Por tanto, desde esta perspectiva, se entiende también porque la facultad soberana del Estado para controlar la economía ha disminuido. Ante este contexto, se está desarrollando un fenómeno con dos procesos paralelos y contradictorios<sup>102</sup>: mientras la economía se expande para crear un mercado global, es decir un espacio socioeconómico único, la política se comprime hasta subordinarse a dicho espacio, reduciendo la

<sup>100</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 72.

<sup>101</sup> DE VEGA GARCÍA, *Mundialización y Derecho Constitucional* [...], 17.

Con ello, sin duda, la soberanía también es afectada: «Estos procesos bastan para respaldar la siguiente afirmación: *la operación de los Estados en un sistema internacional cada vez más complejo limita su autonomía (en ciertas esferas de forma radical) y menoscaba progresivamente su soberanía*». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 86.

<sup>102</sup> Cfr. DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 144.

capacidad de la ciudadanía para tomar las decisiones que le afectarán a sí misma, lo que se puede traducir en una aguda crisis de legitimación ya que sus instituciones pierden aceptación social. La tecnocracia económica globalizadora está guiando al Estado, mientras hace a un lado a la democracia y, con ello, a la Constitución:

[...] lo que sucede ahora, como consecuencia irremediable de los procesos de mundialización económica y la reducción de los espacios políticos, es que esa realidad, objeto de regulación, se sitúa en otros ámbitos que la tradicional normativa del Derecho Constitucional desconoce o intencionalmente ignora. Llevando el razonamiento hasta sus últimas consecuencias bien se podría sostener que el Derecho Constitucional comienza a quedarse sin realidad constitucional. De esa suerte la tensión entre normatividad y realidad constitucional [...] dejará de ser un problema, o se convertirá falsamente en un problema resuelto, con la eliminación arbitraria de uno de los elementos objeto de la confrontación<sup>103</sup>.

De esta manera,

El Estado Constitucional Moderno termina subordinado a un tipo de constitucionalismo mercantil global, no dirigido a controlar los poderes y sí a liberarlos, elevando a una serie de intereses corporativos las normas del ordenamiento jurídico internacional<sup>104</sup>.

Todo lo anterior, sin duda, exige su transformación del Estado hacia la instauración de organismos y mecanismos de control supranacionales que permitan, por lo menos, la coordinación de los distintos Ordenamientos Jurídicos para procurar la intervención sobre las empresas o corporaciones transnacionales, así como los organismos internacionales existentes que las apoyan. Sin que ello elimine el mercado, sino más bien que lo corrija. En pocas palabras, la pregunta clave es cómo gobernar la globalización:

Como ya se ha señalado, la gobernabilidad de la globalización requiere la existencia de (nuevas) normas universales y de instituciones internacionales que la hagan posible, y ambos implicarán una redefinición de los límites de la soberanía del Estado. En este marco, la cuestión por delimitar es establecer cuáles serían los fines naturales del Estado, es decir, aquellos que le son intrínsecos, en un mundo globalizado, con normas e instituciones supranacionales para el adecuado gobierno de esta globalización<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> DE VEGA GARCÍA, *Mundialización y Derecho Constitucional* [...], 31.

Por tanto, «en estas circunstancias, alteradas como consecuencia de la mundialización de las estructuras y los contornos del Estado [...] nada tiene de particular que se produzca un giro copernicano en la historia del constitucionalismo, en virtud del cual la Constitución deja de ser la norma legitimada en los valores que conforma su propia realidad social y política, para pasar a convertirse por su parte en un instrumento legitimador de un mundo confuso, desordenado y caótico». Pág. 34.

<sup>104</sup> MÁRCIO CRUZ, *Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias*, 24.

<sup>105</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 226. Dicho con otras palabras, «el reto [...] es cómo lograr que esta globalización sea gobernada a fin de

La gobernabilidad de la globalización es urgente, viable y sin que implique la desaparición del Estado, ya que esta solo conllevaría a su transformación y adaptación bajo el amparo del principio de legitimación democrática<sup>106</sup>, pues su presencia como contralor de las relaciones sociales para buscar el bien común dentro en su territorio, aún continúa estando vigente.

#### 4. La integración regional: la transformación del Estado en el siglo XXI

El concepto de soberanía del Estado ha perdido potencia a lo largo del siglo XX, tanto al interior como al exterior del territorio nacional, al punto que muchos proponen ignorar su presencia en el análisis de la nueva realidad sociopolítica y constitucional, por considerarla insignificante. Sin embargo, dichas posturas contradicen la realidad, ya que la globalización perdería su fortaleza sin el impulso que recibe del poder estatal. El Estado es uno de los principales impulsores del proceso de globalización, y lo seguirá siendo mientras no se instaure otra forma de organización política.

Como se dijo antes, la disminución de los controles estatales sobre el mercado global solo es posible si el propio Estado decide soberanamente limitar la proyección de su poder político<sup>107</sup>. La globalización necesita que los Estados sean lo suficientemente

---

evitar sus manifestaciones más negativas y lograr un mayor equilibrio en el mercado entre economías fuertes y débiles». Pág. 143. «Si el Estado nacional pierde la autonomía y la capacidad de generar políticas con las que transformar las demandas de los ciudadanos en disposiciones [...], esto quiere decir que los principios de legitimación de las decisiones ya no pueden encontrarse en las fronteras del Estado nacional, sino en un sistema político más amplio: el global». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 72-73.

Por su orientación potencialmente excluyente, la globalización produce una tensión entre el sistema económico mundial y las acciones del Estado y la sociedad, de la cual nace la exigencia de gobernarla, esto es: «a) la creación de un nuevo contrato social que regule la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado; b) la existencia de reglas claras de aplicación universal orientadas a extender a todos los ciudadanos los beneficios de la globalización, y c) la existencia de una institución supranacional con la responsabilidad de aplicar y hacer aplicar esas reglas universales». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 215.

Pues, de lo contrario, «como lo señala Jean-Marie Guéhenno, en este escenario la norma ya no es más la expresión de una soberanía, sino simplemente, un factor reductor de la incertidumbre, un medio para disminuir el costo de las transacciones aumentando la transparencia. Así, el Estado democrático se plantea reemplazado por un Estado de derecho privado, reducido a un código de reglas sin otro fundamento que la prueba diariamente administrada de su buen funcionamiento». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 92.

<sup>106</sup> «Ante los tremendos ataques y erosiones que el proceso de mundialización económica y el predominio de la razón instrumental que acompaña a ese proceso está produciendo en todos los países, la única palingenesia posible de la realidad constitucional [...], para evitar que el Derecho termine siendo la última víctima del mismo, no puede ser otra que el rescate del principio democrático». DE VEGA GARCÍA, *Mundialización y Derecho Constitucional* [...], 38.

Para lograr lo anterior, MARTÍNEZ y VEGA RUIZ proponen la creación de un «nuevo contrato social», es decir, de «una nueva síntesis, un nuevo equilibrio entre los Estados, los mercados, la sociedad y el entorno, entre eficacia y equidad, entre riqueza y bienestar, entre crecimiento económico y mejora sostenible de la calidad de vida». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 216.

<sup>107</sup> En la práctica, muchos Estados formalizan su inclusión en el proceso globalizador cuando este ya es una realidad dentro de sus fronteras. Es innegable que existen Estados *más soberanos* que otros, pues son

fuerzas sobre su territorio para asegurar su propia debilidad dentro del espacio internacional, para favorecer al mercado global:

Hoy, lo que la razón (una razón económica mundializada, convertida en razón técnica, superior e indiscutible) exige del Estado es su *apertura*, para que en adelante forme una estructura jurídica y política abierta en consonancia con un mercado global, universal y abierto, acorde con el sistema económico, pero también político y jurídico “únicamente verdadero y exigido por la razón”. Y la apertura del Estado a la economía globalizada exige una decidida y copiosa intervención del Estado<sup>108</sup>.

Por otro lado, afirmar la pérdida de relevancia de la soberanía podría producir el apareamiento de otros supuestos que, a pesar de tener distintos nombres, siempre serán relevantes ya que la esencia del poder político se mantendría<sup>109</sup>.

En definitiva, la soberanía no está desapareciendo más bien se está transformando, lo cual es necesario considerar para entender la postura que el Estado está asumiendo frente a los nuevos retos internacionales en su función de regulación sobre la economía, con el fin de impulsarla y equilibrarla desde el principio de legitimación democrática:

La globalización no afecta ni a la soberanía política ni mucho menos a la territorial, pero sí modifica el ámbito de la soberanía económica [...]. Es obvio que en una economía más abierta, más global, en la que se compite sobre la base de productividad y calidad y no sobre la base de protección estatal, los márgenes con los que cuentan los gobiernos para intervenir con políticas proteccionistas se reducen. Pero ello no quiere decir que conserven un cierto margen de intervención en materia monetaria, cambiaria y fiscal. De ahí que, en nuestra opinión, lo que la globalización genera no sea una pérdida de soberanía de los Estados-nación, sino más bien un cambio, una

---

capaces de imponer sus designios dentro de otras fronteras nacionales, sin que el Estado receptor pueda impedírselo ni mucho menos sus ciudadanos.

<sup>108</sup> MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 122.

En suma, «en nuestra era la globalización implica la adaptación continua de los Estados, que dejan de ser inamovibles en sus instituciones, en sus programas y en sus políticas. [...] Los retos del Estado pasan, por tanto, por articular sus fines con los de una globalización gobernada por reglas e instituciones supranacionales». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 227.

<sup>109</sup> «Sucede que proclamar la desaparición de la soberanía puede resultar, al menos, en cuatro situaciones radicalmente diferentes: En una, lo que desaparece es la vertiente ideológica, persistiendo la prescriptiva. Se trata de los intentos de reconstrucción de la soberanía desde el concepto de ciudadano, ser humano dotado de derechos, etc. Según otra, desaparecerían ambas instaurándose un régimen de poliarquía en sus diferentes versiones. Una tercera insiste en mantener la soberanía estatal, lo que, si no se corresponde con la realidad de la distribución del poder, puede ser una mera justificación ideológica del mantenimiento de un aparato legitimador pero no ordenador de la convivencia (el estado democrático de derecho). Por último, el traslado a un nuevo sujeto está en la base de teorizaciones (normalmente no expresas) tales como la del guardián de occidente, del nuevo orden mundial, del líder de occidente, o del final de la historia, etc.». DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 61.

modificación del ámbito en que los gobiernos aplican y defienden la soberanía económica<sup>110</sup>.

Resulta oportuno, entonces, fortalecer la legitimación democrática del poder estatal desde distintos sentidos<sup>111</sup> para garantizar que el poder político que controla a los individuos y sus acciones, sin importar el ámbito, se constituya a partir de la participación de los mismos, tal como se afirma para todo Estado democrático de Derecho y, por ende, para su proyección internacional.

En este contexto, ante la necesidad de controlar las relaciones socioeconómicas, tal como ocurrió con el surgimiento del Estado nacional, pero ahora a nivel internacional, nace la exigencia de construir un ordenamiento jurídico extra-estatal<sup>112</sup>, a través de un organismo político supranacional que no solo se encargue de *administrar* las relaciones del Estado con los organismos internacionales y las empresas transnacionales, sino que logre regularlas y controlarlas efectivamente con la participación de las personas que son afectadas por las mismas, a través del diálogo<sup>113</sup>; organización que ha de ser necesaria para procurar la interacción ordenada entre los distintos ámbitos normativos.

En ese sentido, el Estado se está enfrentando a un proceso de integración que puede manifestarse de cuatro formas diferentes, esencialmente económicas:

La primera es la vía multilateral, principalmente a través de los acuerdos del GATT. La segunda es la vía unilateral, consistente principalmente en la reducción de aranceles y la renuncia a la utilización de medidas de protección para todo tipo arancelario. La tercera es la vía de los acuerdos

---

<sup>110</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 142.

<sup>111</sup> Cfr. DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 34.

<sup>112</sup> Para BRITO MELGAREJO, este ordenamiento jurídico se comenzó a construir con la Carta de la ONU, con la cual «el derecho internacional se transforma estructuralmente, dejando de ser un sistema *pacticio*, basado en tratados bilaterales *intra partes*, y convirtiéndose en un auténtico *ordenamiento jurídico supraestatal*». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 82-83.

Sin embargo, este autor no se detiene a observar que dicho ordenamiento es todavía una aspiración, ya que continúa dependiendo de la buena fe de los Estados, pues aún no existe una autoridad supraestatal que procure su cumplimiento. En ese mismo sentido, aunque bajo un nuevo instrumento internacional, MARTÍNEZ y VEGA RUIZ afirman que «lo que hace falta para garantizar la gobernabilidad de la globalización es una Carta Universal de Derechos Humanos, Económicos, Políticos, Sociales y Ambientales que, sobre la base de lo ya existente en el ámbito de las Naciones Unidas [...] llene los vacíos existentes en materia económica, política y ambiental»; aunque posteriormente manifiestan que no basta con dictar un instrumento de esas características, pues «la aplicación de la Carta debiera ser responsabilidad de una organización multilateral de cobertura mundial». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 219-220. Es decir, reconocen la necesidad de crear una autoridad supranacional.

<sup>113</sup> «El diálogo social será, así, el vehículo que permita homogeneizar a todos los niveles (y pensamos en el cada vez más creciente diálogo supranacional) intereses, objetivos y culturas, en especial en un contexto de globalización, nuevos cambios tecnológicos, modificaciones demográficas e individualización del estilo de vida de los trabajadores. Asimismo permitirá que los actores sean los verdaderos representantes y portavoces de la sociedad, revalidando su posición con su participación con la defensa de los intereses de sus representados». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 230.

bilaterales de libre comercio. La cuarta y última es la vía de la formación de bloques sustentados en acuerdos de integración de muchos países<sup>114</sup>.

Un ordenamiento que, para alcanzar dicho objetivo, se construya sobre la base de los principios que inspiran el constitucionalismo, pero no únicamente para eliminar las diferencias entre las distintas normas estatales sino para fundar un Ordenamiento «que permita la posibilidad de solapamiento e interacciones entre diversos sistemas legales, sin que ello tenga que suponer, necesariamente, una rígida subordinación de unos frente a otros, o con respecto a terceros sistemas»<sup>115</sup>. Es decir, un Ordenamiento supranacional que permita la interrelación entre el Derecho interno de cada Estado y el nuevo Derecho supranacional –o comunitario–, sin que ello implique la subordinación de uno sobre el otro. En ese sentido, para superar el sometimiento de la economía sobre la política y, así, gobernar la globalización,

Se requiere un nuevo sistema de reglas y valores sociales y políticos, y nuevos mecanismos de representación y decisión que provean los dispositivos necesarios para garantizar la protección de la ciudadanía y, al mismo tiempo, faciliten la toma de decisiones necesarias para el bienestar de cada país<sup>116</sup>.

La construcción de este ordenamiento es una necesidad para enfrentar las implicaciones jurídicas que ha producido la globalización, pues el Estado no solo ha perdido su capacidad de regulación sobre el sistema económico sino que también la protección de los derechos de las personas se ha debilitado frente al poder sociopolítico, ahora transnacional. Ante este escenario, la construcción de una nueva institucionalidad político-jurídica es una exigencia, pues en este nuevo contexto se necesita que la institucionalidad se ajuste a los desafíos globales presentes y, además, que no esté al servicio del mercado sino, al contrario, que favorezca del desarrollo social colocando en su centro a las personas.

Frente al impulso tecnocrático del mercado global, caracterizado por la concepción de la persona como un medio –un factor económico– y no como un fin, es imprescindible garantizar que la organización político-jurídica continúe siendo racional, pero sin que pierda la función de articular las relaciones socioeconómicas de las personas, con la

<sup>114</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 76.

<sup>115</sup> DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 37.

Este mismo autor afirma que es necesario poner en marcha «un *contrato global democrático para un nuevo régimen político internacional*» (pág. 43). Sin embargo, también reconoce que «el programa de un constitucionalismo cosmopolita como el aquí seguido entraña una fuerte dimensión utópica», aunque no irrealizable, ya que si la globalización ha sido el producto de decisiones tomadas por individuos concretos, y no por un mercado global difuso, es obvio que sería posible su corrección a partir de decisiones distintas. Si bien todo lo anterior es justificable, no deja de estar exento de dificultades, tales como: la inexistencia de un poder constituyente internacional, es decir, la inexistencia de una ciudadanía global consumada, o la innegable eliminación de los privilegios que solo gozan unos pocos a escala planetaria (págs. 46-52).

<sup>116</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 216.

participación de las mismas. En ese sentido, habrá de introducirse mecanismos para contener el sometimiento de la política a la globalización, procurando que dicho vínculo se construya a la inversa; esto es, la globalización sujeta al poder político:

Frente a este modelo de globalización desde arriba (“globalization-from-above”), que se construye sobre la resignación y la desesperación de la ciudadanía, hay otro paradigma posible, el de la resistencia ciudadana frente a los desmanes de un capitalismo ruin e insaciable. La globalización desde abajo (“globalization-from-below”) entraña, a juicio de Falk, un potencial normativo que comporta la neutralización de los efectos negativos de la globalización económica, y que pretende conceptualizar un orden mundial de valores ampliamente compartidos: la minimización de la violencia, la maximización del bienestar, la realización de la justicia social y política y el mantenimiento de calidad medioambiental<sup>117</sup>.

En suma,

La resistencia contra la globalización desde arriba implica una revitalización de la democracia y una apuesta por la construcción de una sociedad civil global, basada en la acción de actores políticos con incidencia transnacional<sup>118</sup>.

En definitiva, «globalizar desde abajo es integrar, globalizar-desde-arriba es discriminar»<sup>119</sup>. Por tanto, con la globalización desde la misma sociedad lo que se pretendería es instaurar una sociedad que promueva y exija la existencia de nuevos espacios de participación para la toma de decisiones públicas que han sido ajenas a las voluntades por mucho tiempo, a pesar de su incidencia sobre un importante conjunto de personas y sociedades. Decisiones como la realización de los derechos económicos y sociales dentro de los territorios nacionales.

Ahora bien, la construcción de esta nueva institucionalidad, sin romper con los principios y valores consensuados por la cultura jurídica occidental, conlleva a cambiar la forma en que se concibe la Constitución<sup>120</sup>. La dependencia de los mercados

<sup>117</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 68.

<sup>118</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 69.

Además, «la globalización-desde-abajo es también un vehículo para la promoción transnacional de una democracia sustantiva que actúe de contrapeso a las fuerzas del capitalismo global, una democracia que pueda neutralizar las presiones de la privatización y de la mercantilización de los bienes públicos [...]». Pág. 70.

<sup>119</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 76.

<sup>120</sup> En sentido estricto, la Constitución se podría definir como «aquella norma (o conjunto de normas) que, en primer lugar, en su preámbulo o en su primera parte, reconoce derechos fundamentales, en segundo lugar, en su cuerpo o en la segunda parte, instituye poderes, articulando sus competencias y regulando su ejercicio en función de la tutela de los derechos; o bien, como la institución de un acuerdo general, primigenio, sobre los fines principales de la convivencia política, que coinciden con la satisfacción de las necesidades primarias y los intereses vitales de todos los individuos y, consecuentemente, sobre los



financieros y de mercancías, junto al funcionamiento sin control de los procesos productivos transnacionales, abre un nuevo ciclo del Constitucionalismo, ya que este

Se ve absorbido por la fuerza centrípeta de los grandes intereses económicos transnacionales, articulados estratégicamente en estructuras de aliento global cuya capacidad de influir en el desarrollo de las políticas estatales es prácticamente ilimitada<sup>121</sup>.

Por tanto, la Constitución requiere asumir nuevamente el papel que se le asignó al erigirse como Norma Fundamental: el de instaurarse como punto de convergencia de los valores y principios esenciales de la sociedad. De tal manera que se conserven intactas sus dos funciones principales: el reconocimiento de los derechos de las personas, con la correspondiente protección del pluralismo democrático; y, la distribución del poder estatal entre distintos órganos y funcionarios, con el fin de evitar una concentración de poder sin control:

El constitucionalismo se ha proyectado siempre como un instrumento fundamental para regular la producción normativa, equilibrar las relaciones de poder y defender la dignidad humana. Esto hace que el término *Constitución* tenga un significado emotivo que influye, en gran medida, en la concepción de una nueva organización jurídico-política<sup>122</sup>.

En la construcción del ordenamiento jurídico *supranacional*, sin perder su sentido técnico de norma jurídica, la Constitución habrá de retomar este papel desde su contenido axiológico y representativo de una sociedad plural, pues

Su carácter esencialmente cultural supone, por tanto, el reconocimiento de que la constitución es mucho más que texto jurídico, que sus contenidos no se agotan en la pura y simple expresión normativa sino que canalizan y expresan formas de vida cristalizadas en cultura cuya comprensión está sometida a la propia evolución sociocultural<sup>123</sup>.

Este nuevo ordenamiento jurídico habrá de constituirse no solo para integrar un complejo y diverso conjunto de normas jurídicas estatales, sino también para garantizar una constante y pacífica cohesión social. En la actualidad existen nuevas exigencias<sup>124</sup>

medios, o mejor dicho, sobre las instituciones y los procedimientos para alcanzar la formación de las decisiones colectivas encaminadas a la consecución de los fines principales». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 154-155.

<sup>121</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 132.

<sup>122</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 146.

<sup>123</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 138.

<sup>124</sup> Entre estas exigencias podemos mencionar: los derechos humanos, las necesidades básicas, el multiculturalismo, el medio ambiente, la democracia y la seguridad internacional. Cfr. BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 155-172.

En definitiva, en el siglo XXI se requiere de un constitucionalismo que regule «un ordenamiento jurídico complejo en el que sea posible la convivencia de órdenes jurídicos diversos no sustentada, necesariamente, en relaciones de supra o subordinación, sino en criterios de compartición, coordinación y

que deben revolvearse a nivel estatal, regional y/o mundial. La Constitución habrá de asentarse sobre la libertad y el pluralismo para lograr dicho cometido, ya que solo de esa forma las normas jurídicas podrán ser un verdadero producto con legitimación democrática y no sólo el mero resultado de la aplicación de una técnica jurídica:

Frente a la concepción autárquica del ordenamiento jurídico constitucional, Haberle advierte una nueva fase de desarrollo del constitucionalismo que rebasa las fronteras estatales y colisiona con la vieja concepción estanca de la soberanía territorial, un modelo constitucional en transición, poroso y permeable, siempre abierto a las cambiantes circunstancias de un modo cada vez más interdependiente que recaba un compromiso solidario a nivel inter y supranacional. Con ello, la identidad política se redefine más allá de sus propios límites geográficos, ensalzando el contenido axiológico de la propia identidad constitucional y su dimensión cooperativa en el desarrollo de las relaciones internacionales, en la “apertura hacia el otro” y en la disponibilidad para la práctica de la solidaridad y para la consolidación de la paz<sup>125</sup>.

En ese sentido, la Constitución habrá de entenderse desde la perspectiva de la cooperación mutua interestatal, para justificar la construcción del ordenamiento jurídico extra-estatal. Solo la comprensión amplia y cooperativa de la Constitución, que sin perder de vista la identidad estatal, pero ahora desde una perspectiva integradora, busque ampliar los lazos de la integración entre Estados, puede concluir en una estructura político-jurídica supranacional con rango constitucional, es decir, por encima de los límites soberanos tradicionales de cada Estado integrado.

Aunque el planteamiento de construir un ordenamiento con esta característica supraestatal ha estado presente desde la misma construcción del Estado<sup>126</sup>, el aislamiento de los Estados nacionales ha sido una característica que está terminando en el siglo XXI. Ahora resulta urgente la búsqueda de soluciones a aquellas problemáticas que plantea un mundo cada vez más interdependiente e integrado, pero sin que ello implique la renuncia a los parámetros constitucionales.

La globalización no puede continuar consolidándose al margen de los impulsos y límites que ofrece la Constitución y la democracia, pues solo en ellas se encuentra la verdadera oportunidad de construir las bases de una identidad supranacional común<sup>127</sup> que

---

subsidiariedad». JÁUREGUI, Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI, 73.

<sup>125</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 140.

<sup>126</sup> Un análisis de los planteamientos propuestos por diversos filósofos políticos acerca de la construcción de una organización supraestatal, se puede encontrar en: BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 130-145.

<sup>127</sup> «Aquí reside, precisamente, el valor de la constitución en la era de la globalización: la norma fundamental como momento articulador de la identidad política reflexiva y de la cultura jurídica». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 142.

representa, en suma, el sustento social reclamado en todo Ordenamiento Jurídico que se instaure conforme a los valores y principios del Estado democrático de Derecho.

La crisis del Estado provocada por la globalización no es más que una muestra de que el modelo estatal es insuficiente para responder a las exigencias políticas y jurídicas de la sociedad. Situación que tampoco ha sido ajena al Derecho Internacional, cuya función se ha inclinado hacia la consolidación de «un nuevo conjunto de principios ordenadores de los asuntos políticos que, cuando es efectivamente instituido, puede delimitar y reducir el ámbito de actuación estatal»<sup>128</sup>; o, dicho con otras palabras, la globalización ha cuestionado la división radical entre política nacional y política exterior. El Estado no solo ha perdido el control sobre el sistema económico, sino que también está perdiendo su posición como referente articulador de las relaciones políticas y jurídicas dentro de su propio territorio; lo que justifica, por tanto, el montaje de una estructura político-jurídica supranacional que pueda responder a esas exigencias que exceden las fronteras nacionales, sin que ello conlleve a la pérdida del sustento democrático<sup>129</sup>.

El reconocimiento de la Constitución como instrumento para garantizar el control estatal sobre la economía, siempre y cuando sea para procurar su bienestar, es un imperativo actual; no obstante, si dicha recuperación se realiza a la espalda de las personas, no se hace más que alejarlas de su protagonismo en la instauración de las normas jurídicas<sup>130</sup>, dejándolas indefensas frente a los pocos tomadores privados de decisión:

Así, el ordenamiento jurídico de la regulación, aunque contenido en los moldes formales del Estado-nación, es producto de un proceso deliberativo plasmado en acuerdos entre actores colectivos (organismos multilaterales, empresas transnacionales y, ocasionalmente, organizaciones no gubernamentales), carentes de legitimidad democrática, que luego son adoptadas por los parlamentos nacionales, generando como producto que el Estado deje de ser el solucionador omnipotente de todos los problemas para

<sup>128</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 73.

En suma, «el derecho internacional contemporáneo nos hace ver la tendencia a dejar de considerar al Estado como una entidad legítima por el mero hecho de reivindicar el poder público; es decir, se tiende a rechazar todo principio de legitimidad que sea indiferente a la naturaleza, forma y operación del poder político». Pág. 73.

<sup>129</sup> «El desterramiento del principio democrático desarraiga a la constitución de su *humus* social como expresión legítima de una voluntad popular y la reemplaza por un referente inexistente, la idea de sociedad abierta, como si dicha realidad fuera un *a priori*, algo dado de una vez y para siempre, y no un proceso resultante de una determinada historia y posterior en todo caso a la conformación democrática de la sociedad a través de la constitución». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 143.

<sup>130</sup> Ahora bien, es necesario recordar que, en el Estado Constitucional, existe una separación entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía. Si bien el pueblo es el titular de la soberanía, ello no implica que pueda ejercerla sin límites. El pueblo ejerce la soberanía de acuerdo según las formas constitucionalmente reconocidas. Por tanto, es obvio que la participación de los ciudadanos en cualquier forma de organización política, nacional, regional o supranacional, habrá de realizarse conforme a lo establecido por la Norma Suprema y a las demás normas correspondientes que creen y regulen dicha organización.

pasar a ser un gestor de las interdependencias entre desafíos, actores y estrategias a lo largo del eje global-local (Prats, 2004)<sup>131</sup>.

En suma, se corre el riesgo que estos protagonistas de las decisiones y la producción normativa estatal, carentes de legitimación democrática, utilicen el texto constitucional como criterio legitimador del Estado, aunque no cuente con sustento democrático; es decir, se corre el riesgo de justificar las decisiones estatales y la regulación social sobre una Constitución que adquiere su condición por el simple hecho de existir, sin importar que no posea una efectiva base social<sup>132</sup>. Por ello, restablecer el nexo entre la legitimación y lo político-jurídico

Es una tarea apremiante, si queremos que la constitución pueda actuar efectivamente como elemento vertebrador de una respuesta sólida y vigorosa a la expansión imparable de la economía en la era de la globalización<sup>133</sup>.

En este contexto, el concepto de ciudadanía también precisa evolucionar nacional e internacionalmente. Al interior del Estado, por efecto de la globalización, la ciudadanía se enfrenta a un ataque desde dos perspectivas: por un lado, como se ha dicho, poco a poco el pueblo le está cediendo su puesto, en la producción normativa estatal, a grupos de poder y organismos transnacionales; mientras que, por el otro, los Estados están impidiendo que muchas personas que viven en su territorio, adquieran la ciudadanía<sup>134</sup>.

En pocas palabras, mientras la incidencia del poder popular se está desvaneciendo también se impide la inclusión al mismo a los no-nacionales; lo que debilita, aún más, el protagonismo de los individuos en la toma de decisiones y la producción normativa estatales.

<sup>131</sup> RETREPO M., Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica [...], 78.

<sup>132</sup> Situación que parte de la doctrina denomina como la *ideología de la Constitución*. DE VEGA GARCÍA, *Mundialización y Derecho Constitucional* [...], 35.

«En la conformación entre la lógica de la mundialización y del mercado (como lógica del cálculo y de la ganancia) y la lógica del Estado (como lógica valorativa de la política), la lógica de la mundialización no encontrará mayores dificultades para asumir la ideología del constitucionalismo, renovada bajo la forma de ideología de la Constitución, y aprovechar en lo posible de ella». DE VEGA GARCÍA, *Mundialización y Derecho Constitucional* [...], 53.

<sup>133</sup> DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 145.

Incluso podría decirse que «más que otra función que pudiera ofrecer el concepto de ciudadanía, parece ser que hoy en día esta concepción se nos presenta sólo como una forma de exclusión. Y es que la homogeneidad social ha dejado de ser –si es que alguna vez lo fue– un factor determinante dentro de la diferenciación entre ciudadano y extranjero». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 90.

<sup>134</sup> En pocas palabras, está llevando a cabo un proceso contradictorio que podría denominarse: «*la paradoja de la ciudadanía*» ya que, al contrario de su naturaleza de igualdad, está sirviendo para introducir diferenciación entre los ciudadanos y los no-ciudadanos (págs. 54-55): «La ciudadanía se convierte, entonces, en elemento discriminador, una especie de *estamento* privilegiado que introduce gruesas disfuncionalidades en los procesos de atribución de derechos y en la participación y representación democráticas». (pág. 60). DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*.

La ciudadanía continúa siendo el elemento central de las relaciones sociopolíticas dentro del Estado, aunque en la actualidad, obviamente, también se encuentra en crisis<sup>135</sup> por efecto de la globalización:

Ocurre, en realidad, que a la internacionalización de los derechos de los inversores y de los grandes propietarios transnacionales no le ha correspondido una globalización de derechos para la gran mayoría de la humanidad, del mismo modo que la mundialización de la lógica económica del beneficio privado no ha venido acompañada por la internacionalización de la lógica política de la satisfacción de necesidades básicas y la extensión de garantías de libertad e igualdad<sup>136</sup>.

La globalización económica ha impulsado a la globalización del Derecho y, por ende, de la ciudadanía. Globalización de la ciudadanía que pasa, además, por la fragmentación de la misma al interior del Estado<sup>137</sup>. Esta globalización política es oportuna, pues la económica plantea cuestiones que habrán de resolverse con capacidades que exceden el ámbito estatal. Así, junto a la diversificación de los grupos sociales al interior del Estado, los derechos políticos –de ciudadanía– se están transnacionalizando, aunque de forma incipiente<sup>138</sup>.

En esta transformación, los derechos políticos demandan su desvinculación con el concepto de la ciudadanía nacional, es decir, precisan superar ese espacio para vincularse al ámbito supranacional, pues es ahí donde se están tomando muchas de las decisiones jurídico-políticas que afectan la sociedad (o las sociedades, si se observa como un conjunto de colectivos agrupados). En otras palabras, se requiere de «un concepto que permita compatibilizar la titularidad y el ejercicio simultáneo de varias y diversas ciudadanía por parte de una misma persona»<sup>139</sup>; lo que provoca, a su vez, una interrogante nueva: cómo definir al *pueblo*, titular de la soberanía nacional y supranacional, es decir, de qué manera se concebirá al protagonista de ambas esferas sociopolíticas, para que no exista tensión entre ambas. Pero la respuesta a esta interrogante, como veremos más adelante, dependerá del proceso de construcción del organismo supranacional específico.

<sup>135</sup> «Como ha apuntado José María Gómez, los impactos transformadores de la globalización han alcanzado en profundidad a la ciudadanía democrática en su doble naturaleza, como modo de legitimación y como medio de integración social». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 38.

<sup>136</sup> DEL CABO Y PISARELLO (eds.). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* [...], 29.

<sup>137</sup> Cfr. DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 43-44.

<sup>138</sup> «Estas manifestaciones emergentes, embrionarias, fragmentarias y parciales de la globalización de la ciudadanía intentan satisfacer los apremios que nos acechan, avanzando en búsqueda de nuevas sendas para la formación de la voluntad colectiva y de cauces inexplorados de participación política, de colaboración y de solidaridad más allá de los estrechos confines de las fronteras estatales». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 66-67.

<sup>139</sup> JAUREGUI, Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI, 63.

Ahora bien, no basta con crear estructuras jurídicas para construir esta nueva ciudadanía, ya que la unión social para garantizar el éxito del Estado se asienta en elementos extrajurídicos como la historia, la identidad y la experiencia compartida:

Lo que mantiene unido un Estado abarca no sólo un proyecto común, lo conscientemente decidido, tal como lo encontramos en la Constitución, sino la experiencia de certezas indefinidas, del espíritu, que traen causa de la historia común y de la experiencia interior<sup>140</sup>.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el objetivo de regular el mercado global hace que la construcción de una ciudadanía sea más compleja, pues se «tiende más a la desigualdad económica que a la igualdad social»<sup>141</sup>. Aunque este escenario provoca la exigencia de la solidaridad y el bienestar, de forma paralela a la expansión comercial.

Ahora bien, el modelo de Constitución que habrá de rescatarse debe ser diferente al construido a lo largo del siglo XX. Debe ser una Constitución que supere el esquema jerárquico de organización y validez normativa, el cual entiende al Ordenamiento Jurídico como un sistema cerrado y autosuficiente a nivel nacional. Es apremiante reivindicar una Constitución capaz de articular una compleja red de normas interdependientes, cuya validez se encuentra tanto a nivel nacional como supranacional, para evitar que los constantes cambios institucionales, exigidos por las condiciones fácticas de las normas supranacionales, atenten contra los valores y principios constitucionales reconocidos nacionalmente en los Estados democráticos de Derecho. Sin abandonar la cultura constitucional de los Estados modernos, es inaplazable articular las normas jurídicas existentes en todo nivel, sobre la base de una Norma Fundamental que respete, sin demora, el principio de legitimación democrática<sup>142</sup>.

En pocas palabras, se requiere pensar en un constitucionalismo que, sin renunciar a su esencia proteccionista de la dignidad de la persona, supere las fronteras nacionales. En

---

<sup>140</sup> JÁUREGUI, Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI, 66.

También, «el Estado necesita de determinados ámbitos de cohesión social (no de legitimación, ésa le nace desde su constitución si es realmente una propuesta de la sociedad que los sustenta) y para ello hace partícipes de sus decisiones a grupos sociales implicados en determinadas áreas a través de lo que se ha venido calificando como diálogo social. Este diálogo tiene por finalidad articular los intereses particulares de un grupo o sector social con el interés general o el bien común que le es propio a la sociedad». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 228.

<sup>141</sup> ALFONSO, Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables, 94.

Por efecto de la globalización, sobre la pertenencia al ordenamiento jurídico y la desigualdad social, «algunos individuos están más “globalizados” que otros pues, debido a su posición socio económica, se inscriben dentro de redes de acción más complejas, algunas de ellas deslocalizadas»; en pocas palabras, dentro del territorio estatal, la globalización afecta de distinta forma a las personas dependiendo de su posición social, de tal manera que «los individuos que se encuentran en los niveles más bajos de la estratificación social, y cuyo campo de acción está limitado a las actividades de supervivencia elementales, están generalmente marginados de los procesos (...) [de globalización]». LÓPEZ AYLLÓN, *Globalización, Estado Nacional y Derecho* [...], 14-15.

<sup>142</sup> «La respuesta a la crisis de la constitución como norma suprema de los ordenamientos democráticos no pueden ser otra que el fortalecimiento de los mecanismos democráticos y de los contenidos sustantivos de la propia constitución a partir de su extensión hacia marcos jurídicos supranacionales». DE JULIOS-CAMPUZANO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, 147.

definitiva, para enfrentar los nuevos retos que plantea la globalización se requiere de un proyecto constitucional e institucional que permita la delimitación de un ordenamiento jurídico *supranacional* con legitimación democrática, es decir, articulado por la participación ciudadana en cada uno de los Estados integrados<sup>143</sup>. Por tanto, los ciudadanos se alzarían nuevamente como los protagonistas del espacio común donde se toman las decisiones, pero no solo a nivel nacional sino también supranacional. Es decir,

El desafío ahora no es crear ya una sociedad económica global, sino [...] crear una comunidad global, donde exista la posibilidad de hacer respetar valores y derechos humanos universales y establecer una ética sin fronteras que garantice la equidad, la integridad, la solidaridad y el respeto al medio ambiente, en el marco de un derecho horizontal y recíproco<sup>144</sup>.

En este contexto la organización política supranacional, creada a través de una comunidad de Estados, adquiere una especial relevancia: está llamada a retomar el control político sobre el mercado transnacional, reduciendo el número de actores políticos del mismo que inciden en las decisiones nacionales y aumentando el número de partícipes –ciudadanos– en la toma de decisiones supranacionales<sup>145</sup>.

De lo contrario, se continuará construyendo unas relaciones asimétricas de interdependencia entre las personas del mundo, propias del déficit democrático en el proceso de globalización; pues, incluso en las sociedades democráticas avanzadas, muchas de las decisiones políticas esenciales están siendo tomadas por funcionarios de organizaciones o empresas supranacionales, que responden al interés del mercado global o transnacional sin que los ciudadanos puedan controlarlas o rechazarlas.

---

<sup>143</sup> «La democracia y, por ende, la justicia social implican que en todo desarrollo económico existan controles sociales que corrijan los excesos del mercado. Ellos deben gestionarse por el gobierno conjuntamente con la sociedad civil, que en una dinámica de diálogo deberán determinar las reglas de desarrollo económico, en conformidad con los principios de la sociedad y en consonancia con la necesidad de inserción en un mundo global donde el interés común supere las fronteras políticas». MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 147.

<sup>144</sup> ALFONSO, Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables, 118.

En suma, los espacios nacionales «no pueden convertirse en sencillamente en unos espacios descomunitarizados, sin capacidad de diálogo y acuerdo social. Nuestros espacios tienen que ser cada vez unos espacios más participativos y democráticos. Unos espacios que hagan que lo social sea también algo cotidiano, y no simplemente un efecto añadido de lo económico, surgidos de la posibilidad de articular la nueva globalización con una glocalidad alternativa». Pág. 119. En ese sentido, aunque con una visión economicista, «a lo que estamos asistiendo hoy es a la instauración de una *nueva forma de gobierno de la economía no antagonista con los imperativos de la globalización*. Son las funciones y los fines de la intervención del Estado en el marco de una economía mundializada y no nacional los que han cambiado y los que exigen una transformación de las funciones hasta ahora desempeñadas por el Estado en el inevitable gobierno de los hechos económicos. MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 121.

<sup>145</sup> Para lograr este objetivo, MERCADO PACHECO propone cuatro ideas que «pudieran traducirse en cuatro nuevos vínculos sobre los que crear, a medio y largo plazo, nuevas instituciones, nuevas garantías y nuevas perspectivas para un gobierno político y no sólo técnico del desarrollo económico». Ideas que abren nuevos vínculos de la economía con el territorio, la naturaleza, la política y la sociedad. Cfr. MERCADO PACHECO, Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización, 131-136.

Aunque la consolidación de esta organización política supranacional parece una utopía, lo cierto es que su construcción no parte de la nada: los Estados –principalmente occidentales– han tendido a asociarse, porque comparten una cultura jurídica del Estado de Derecho, integrada por elementos políticos, sociales, económicos y culturales, que facilitan dicha consolidación. En pocas palabras, la globalización está afectando a la organización sociopolítica de los Estados, así como a la construcción y consolidación de las organizaciones políticas supranacionales que son realizables, porque se sustentarán en los elementos comunes entre las sociedades<sup>146</sup>.

Ahora bien, la consolidación de estos organismos supranacionales no conlleva a una desaparición obligada del Estado sino, por el contrario, conduce a su fortalecimiento en un contexto en el que necesita integrarse regional o mundialmente para resolver los asuntos de interés nacional<sup>147</sup>. Las organizaciones políticas supranacionales, que son una realidad actual, procuran activar una interacción constante y fortalecida entre los Estados, en dirección hacia a la articulación de acciones políticas conjuntas:

Los procesos de integración regional son ya una de las características principales de nuestros tiempos. Nadie puede dudar que la globalización, al intensificar los intercambios comerciales, económicos y financieros, acrecienta la interdependencia y contribuye a la integración creciente no sólo de los ámbitos económicos, sino también de las esferas culturales, sociales y políticas. El incremento de la cooperación comercial constituye la base de un complejo entramado de efectos concatenados que desemboca en la constitución de espacios regionales de cooperación y de gobierno. Justamente por ello, las organizaciones internacionales de integración representan un empeño por recuperar la política frente al asedio asfixiante de la economía, haciéndola trascender del marco estatal hacia contextos geográficos más amplios en los que se pueda articular una *acción global*<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Cfr. BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 202.

En suma, «no debemos tomar este futuro como algo tan lejano, pues si bien es cierto que el constitucionalismo global parece hoy en día irreal, mucho más ilusoria e irreal es la idea de que la violación de los derechos en cuatro quintas partes del planeta pueda coexistir durante mucho más tiempo. De esta forma, debemos desentendernos de aquellos factores que pueden provocar en quien concibe la idea de un constitucionalismo global un aletargamiento fatalista y empezar a actuar construyendo un marco normativo a la altura de las realidades [globalizadas]». Pág. 206.

<sup>147</sup> El proceso de integración entre los Estados está provocando rupturas en la concepción clásica del Estado y su soberanía, tales como la ruptura en el ámbito formal de la autoridad política y económica, que ya no se circunscribe al Estado sino que se proyecta sobre lo global y regional; la ruptura en la concepción del Estado como ente independiente, por la presencia cada vez mayor de empresas, organizaciones e instituciones transnacionales; y, la ruptura a la pertenencia exclusiva de la ciudadanía nacional, por el apareamiento de Ordenamiento Jurídicos supranacionales. Cfr. JAUREGUI, Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI, 59.

<sup>148</sup> BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 78.

«Se trataría de postular un progresivo internacionalismo jurídico erigido, no sobre la negación o la socavación de la diferenciación nacional o regional de las poblaciones, sino, por el contrario, sobre una articulación democrática de su pluralidad y de sus múltiples identidades culturales». BRITO MELGAREJO. *Constitucionalismo global*, 203.



En pocas palabras, frente a la globalización de la economía se propone la transnacionalización gradual de la política dentro del territorio de la organización política supranacional<sup>149</sup>, iniciando con la democratización de las organizaciones a nivel regional ya existentes, las cuales están incidiendo de forma directa sobre las decisiones y acciones públicas nacionales, o están asumiendo competencias que eran del Estado:

En el ámbito jurídico e institucional, el signo más evidente de este proceso de pérdida de soberanía económica es la delegación de los Estados a favor de organizaciones supranacionales (regionales o mundiales) de gran parte no sólo de los instrumentos de gobierno sino de las competencias de decisión sobre importantes sectores económicos que anteriormente estaban en sus manos<sup>150</sup>.

Sin embargo, esta propuesta no está exenta de dificultades para su implementación. Dificultades como la desigualdad de los Estados para la incidencia en el proceso de globalización (como se dijo antes, este proceso depende básicamente de tres ejes: Estados Unidos, Unión Europea y Japón); los constates conflictos que existen entre los Estados limítrofes, por motivos culturales, étnicos, históricos, etc.; y, finalmente, la diferencia en la concepción del papel del Estado y la libertad del mercado<sup>151</sup>. Dificultades que, dicho sea de paso, pueden superarse tomando las medidas que se orienten al fortalecimiento de la integración estatal.

Las organizaciones políticas supranacionales existentes están teniendo poca efectividad para cumplir con la tarea de controlar y regular el ámbito económico que excede las fronteras nacionales. Esto debido a dos razones: «por una parte, a la ausencia de un marco preciso de regulación supranacional y, por otra, al déficit democrático que caracteriza a estas instituciones»<sup>152</sup>. Lo anterior, porque estas organizaciones se encuentran vinculadas a intereses particulares, económicos o políticos, es decir, están alejadas del interés común de la sociedad en general.

La idea no es que el Estado desaparezca sino que se transforme en el elemento clave de un ordenamiento jurídico *supranacional*, global o regional, con el fin de controlar la voráGINE del sistema económico, a partir de la cesión de algunas competencias soberanas<sup>153</sup>, aunque no sin resistencia, a una organización política supranacional

<sup>149</sup> En términos más radicales, desde el punto de vista de la globalización económica, MÁRCIO CRUZ asegura que «sin Democracia Solidaria y sin la democratización del capital, con distribución de la riqueza, no hay cómo organizar un nuevo Poder Público, que sea fruto de la superación de la Soberanía endógena del Estado Constitucional Moderno». MÁRCIO CRUZ, *Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias*, 30.

<sup>150</sup> MERCADO PACHECO, *Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización*, 116.

<sup>151</sup> Cfr. MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 222.

<sup>152</sup> MARTÍNEZ Y VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, 201.

<sup>153</sup> «Pasible de responsabilidad por un lado, incompetente por otro, el Estado Constitucional Moderno no es más quien concede el Derecho y sí un instrumento en las integraciones regionales. En la esfera de la integración, caracterizada por una nueva interpretación de la Soberanía, la deliberación última no es del Estado; he aquí que transfirió el poder de normatizar, ejecutar y juzgar determinados asuntos para

articulada por la integración<sup>154</sup> de un conjunto de Estados, cuyo poder y derecho se originen con la participación de los ciudadanos que habitan en el territorio donde dicha organización incide; lo que obviamente exige la revitalización de la democracia estatal junto a la instauración de una democracia supranacional, regional y/o global, que además esté libre de la discriminación y de los obstáculos, formales y materiales, que impidan el pleno ejercicio de los derechos políticos. Solo la política democráticamente justificada debe ser capaz de regular la globalización económica para beneficio de las mismas personas y no de entes abstractos, como las empresas transnacionales.

---

instituciones de características supranacionales (Stelzer, 2000b: 193-205)» (pág. 20). En ese sentido, «el desarrollo de las organizaciones transnacionales –o comunitarias, como prefieren algunos autores– llevó a muchos Estados a renunciar –implícita o explícitamente– a su independencia de acción en muchas áreas a favor de otros países –en el caso de alianzas militares con países más fuertes o a favor de organizaciones de Estados, cuyo ejemplo más paradigmático es el de la Unión Europea» (pág. 21). MÁRCIO CRUZ, Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias.

<sup>154</sup> Por tanto, «cuando se habla de “integración” transnacional se está hablando de algo más allá de la mera cooperación. No sólo el Estado Constitucional Moderno contrae obligaciones vinculantes (como es el caso de los tratados internacionales clásicos) sino que además se somete al control de organismos transnacionales en relación al cumplimiento de tales obligaciones (como es el caso de las Convenciones Europeas y Americana de Derechos Humanos). Transfiere poderes a esos organismos que se convierten en titulares de competencia que antes le pertenecían: el poder del Estado Constitucional Moderno, por lo tanto, se “vacía” paulatinamente». MÁRCIO CRUZ, Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias, 21.

## Capítulo II. Unión Europea: finalidad, derecho y legitimación democrática

Los ordenamientos jurídicos nacionales están siendo cada vez más afectados por las relaciones, el derecho y la jurisprudencia internacionales. A mayor complejidad de los retos a los que se enfrentan los Estados por efecto de la globalización, mayor es la necesidad de organizarse entre ellos mediante acuerdos internacionales para responder eficazmente a las nuevas problemáticas y necesidades que surgen. Lo que provoca, a su vez, reacciones internas que afectan la formación y control de la voluntad democrática. Por ende, la soberanía estatal está experimentando un doble proceso en la actualidad: uno de fuerza centrífuga y otro de fuerza centrípeta, como resultado de la globalización y la glocalización respectivamente<sup>1</sup>.

Por efecto de la globalización, poco a poco, los centros de toma de decisiones van quedando fuera del control ciudadano aunque continúan incidiendo dentro de los territorios nacionales, de manera diferenciada. Lo anterior es más obvio en la globalización económica o, dicho con otras palabras, en la desregulación global de los mercados –financieros, principalmente–, ya que esta implica la limitación estatal para regular nacionalmente a los mismos y, con ello, la disminución de sus posibilidades para obtener mayores recursos económicos a partir de la riqueza que produzcan, mediante la recaudación fiscal.

Sin embargo, como los Estados continúan existiendo –y parece que así continuará siendo–, la dinámica ha sido: a problemas globales, respuestas globales. Para compensar su pérdida de autoridad en aquellas zonas que se han liberalizado de los controles nacionales, los Estados han recurrido a asociarse a nivel internacional, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. Es decir, los Estados tratan de mantener su autoridad sobre los espacios liberalizados de su control territorial, creando redes de apoyo y cooperación internacional. Así, el organismo supranacional le devuelve al Estado, en cierta medida, el control sobre los procesos económicos, políticos, sociales y culturales que afectan a su territorio y población. Sin embargo, la regeneración de estas capacidades implica entenderlo como una parte que integra un ente colectivo y ya no como un ente –soberano– individual.

En este escenario, el Estado tiene dos alternativas: en primer lugar, puede formar parte de organizaciones multilaterales, con carácter intergubernamental, para construir coaliciones e incidir en negociaciones concretas, con proyección regional o global; o, puede integrarse junto a los Estados vecinos en alianzas regionales con el fin de sumar y mover sus fuerzas para enfrentarse a los retos o aprovechar las oportunidades que les

---

<sup>1</sup> Para el caso español, «es indudable que la integración europea testimonia mejor que cualquier otra cosa la extraversion que afronta el Estado español, la fuerza centrífuga de carácter supranacional que coexiste con otra de sentido inverso: la descentralización política interna. Precisamente, las Comunidades Autónomas aspiran, razonablemente, a implicarse en el proceso de construcción europea al objeto de que este proceso no desvirtúe el Estado de las autonomías». JAVIER ROLDÁN BARBERO, “La Unión Europea y la soberanía de España”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 6, No. 12 (julio-diciembre 2009): 264.

son comunes, pero sin perder sus identidades<sup>2</sup>. En fin, la globalización y sus retos están impulsando a los Estados hacia una dirección: hacia su integración con otros Estados<sup>3</sup>. Por ello es que desde la mitad del siglo XX, la cantidad de organizaciones internacionales han aumentado.

Un ejemplo de ello es la Unión Europea, la cual se ha mantenido a lo largo de muchas décadas, aunque con serios altibajos. Esta asociación de Estados, se ha constituido en una potencia mundial. La Unión Europea, como organismo supranacional, es el resultado de un largo proceso económico, político y jurídico, cuyo objetivo ha evolucionado desde la búsqueda por consolidar la convivencia pacífica entre los Estados miembros hacia el desarrollo económico –político y social– de cada una de sus sociedades<sup>4</sup>.

## 1. Los valores, principios y competencias de la Unión Europea

El proyecto europeo planteado por el Tratado de Maastricht era un ideal político, cuya consecución dependía del entramado institucional articulado sobre las tres Comunidades Europeas, es decir, era una entidad política cuyo avance económico, político, jurídico y

<sup>2</sup> En cuanto a la viabilidad de la segunda alternativa frente a la primera, a nivel mundial, HABERMAS dirá: «[...] Las redes políticas vigentes están unilateralmente especializadas –como, por ejemplo, la Organización Mundial del Trabajo y el Banco Mundial–, instituciones en donde tienen la última palabra los representantes de las naciones más poderosas. Falta un sistema de negociación representativo y transnacional, que disponga de competencias suficientemente generales, es decir, que pueda dirigir su mirada al todo. Pero sólo formas de gobierno extendidas regionalmente y al mismo tiempo representativas y capaces de imponerse podrán hacer operativa una institución de este tipo. En el marco de la organización mundial supranacional, o sea, como miembro de la comunidad internacional, los Estados nacionales habrían de amalgamarse a nivel transnacional en un número abarcable de tales global players – junto a las grandes potencias “natas” del mundo, regímenes del tipo de una Unión Europea con capacidad de acción en la política exterior». JÜRGEN HABERMAS. *Ay, Europa: pequeños escritos políticos XI* (Madrid, España: Editorial Trotta, 2009), 101.

<sup>3</sup> No obstante, esta tendencia generada por la globalización trae consigo un riesgo: el riesgo de homogenizar culturalmente al mundo –dándole preeminencia a la cultura occidental sobre las demás–, con el fin de neutralizar sus diferencias y, así, generar la estabilidad que requiere el desarrollo económico capitalista, lo que ha reforzado «la conjunción de democracia formal y de la racionalidad del mercado y del capital». En pocas palabras, para el éxito de expansión del sistema capitalista se requiere de una democracia formal que coincida con la racionalidad del mercado y del capital, dentro de una forma de Estado que evolucione como partícipe de un proceso de integración. Cfr. OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ, “La diferencia como principio jurídico-político de una nueva ciudadanía”. En *Derecho Constitucional para el Siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo No. 1, editado por Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez y Manuel Carrasco Durán (Navarra, España: Thomson Aranzadi, 1º Edición, 2006): 712.

<sup>4</sup> Dicho con otras palabras, «cuando comprueban su incapacidad para asegurar la paz en Europa o para hacer frente a sus fines seculares en una época de internacionalización de la economía, o para alcanzar los nuevos objetivos que han ido incorporando al hilo de su democratización, los Estados europeos crean el instrumento que consideran adecuado para que dichos fines y objetivos puedan ser cumplidos satisfactoriamente». ALBERTO PÉREZ CALVO, “Los Estados y la Unión Europea”. *Sistema: revista de ciencias sociales*, No. 118-119 (1994): 224.

En suma, no se trata de un «progreso económico de la Comunidad como tal sino el de cada uno de los Estados que la integran»; en tal sentido, «Europa se convierte en una estrategia particular de cada Estado miembro». Esta es la postura de RUBIO LLORENTE, citada en MARÍA FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea* (Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1º Edición, 2003), 29.

social, estaba a la suerte de la plataforma formada sobre tres pilares<sup>5</sup>. Por ello, el principio de progresividad ha sido uno de los elementos fundamentales en el proceso integracionista, que ha derivado en la construcción de esta Unión. La Unión Europea se ha mantenido en constante evolución, aunque lo alcanzado actualmente no es la meta en sí, sino una etapa más en la integración regional.

En concreto<sup>6</sup>,

La Unión es una organización internacional constituida por sus Estados miembros de los que recibe las competencias para alcanzar los objetivos comunes que aquéllos quieren lograr mediante este instrumento jurídico organizativo. [...] Son los Estados, y por medio de ellos los ciudadanos, quienes han dotado de competencias a la Unión. La Unión Europea no ha sido ni es un poder originario creado a partir de un acto constituyente popular; no es un Estado. Se enuncia así el principio básico y clásico de todos los Tratados constitutivos de organizaciones internacionales; el principio de atribución de competencias. [...]

La Unión Europea es y ha sido, política y jurídicamente, una asociación de Estados soberanos que de forma voluntaria han decidido crear un organismo supranacional, al cual estos mismos le han dotado de competencias propias, pero limitadas, que son delineadas en los respectivos Tratados Internacionales. En pocas palabras, es una organización intergubernamental que necesita de la voluntad de sus Estados miembros para que exista la integración regional<sup>7</sup>. Sin el interés estatal por celebrar Tratados para tal fin, el entramado institucional de la Unión no existiría: por tanto, los gobiernos estatales «son *el poder constituyente intergeneracional constante*»<sup>8</sup>.

No obstante, aunque a través de esta integración, los Estados pretenden fortalecerse frente a los retos comunes que les plantea la globalización<sup>9</sup>, principalmente económica,

<sup>5</sup> «Tras la reforma introducida por el Tratado de Lisboa de 2007 desaparece formalmente la estructura de pilares que había introducido el Tratado de Maastricht: el pilar comunitario y los dos intergubernamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la cooperación judicial penal y policial. Los tres pilares conducían a los objetivos últimos de la Unión; pero se distinguían por utilizar instrumentos de integración diferentes y por el método comunitario (basado, en breves palabras, en la iniciativa exclusiva de la Comisión y la aprobación por mayoría cualificada en el Consejo y por mayoría en el PE), aunque participaban parcialmente del sistema institucional». ARACELI MANGAS MARTÍN Y DIEGO J. LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (Madrid, España: Editorial Tecnos, 6ª Edición, 2010), 48-49.

<sup>6</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 49.

<sup>7</sup> En este escenario, «el Estado, que ha atribuido a la Comunidad un conjunto de competencias, o sea, de posibilidades de decisión sobre diversas materias, recupera esas capacidades de decisión mediante su presencia en el seno de las instituciones comunitarias. Estas competencias ya no serán ejercidas por el Estado aisladamente, como en épocas anteriores, sino en cooperación con los demás Estados miembros. De esta manera, parafraseando a Hobbes, el Estado, al entrar a la Comunidad, pierde parte de su libertad pero gana en eficacia, ya que, aisladamente, como se ha visto, sería incapaz de conseguir de modo satisfactorio esos objetivos». PÉREZ CALVO, *Los Estados y la Unión Europea*, 224.

<sup>8</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 49.

<sup>9</sup> «Visto retrospectivamente, es verdad que la ampliación de la Unión Europea hacia el Sur (Grecia, España y Portugal) y más tarde hacia el Este se ha hecho en interés de ambos lados, del núcleo y de la periferia. La ampliación ha exportado, en general, libertad y una creciente prosperidad hacia los nuevos países miembros y ha abierto nuevos mercados a los antiguos miembros. Según esta lógica, el proceso de ampliación se ha perpetuado, en cierto modo, por sí mismo». HABERMAS. *Ay, Europa: pequeños escritos políticos XI*, 87.

su objetivo último no es crear un *Estado* común. Hoy por hoy, en la integración europea, los Estados miembros no buscan desintegrar sus distintas organizaciones políticas para conformar una sola organización común. Dicho con otras palabras<sup>10</sup>,

Desde una perspectiva conservadora y nacional, la Unión Europea sólo puede sostenerse como una creación híbrida, basada esencialmente en acuerdos internacionales, ya que la multiplicidad de las naciones, cada una de ellas con su propio crecimiento histórico, impediría a aquélla configurar su propia identidad.

Por tanto, en su última etapa integracionista, iniciada con el Tratado de Lisboa<sup>11</sup>,

[Se] deja claro que los Estados miembros, soberanos e independientes, permanecen como tales y que esta entidad política internacional hunde sus raíces y sus límites en el Derecho Internacional. Que seguimos en el marco de una Organización internacional y de un modelo de federalismo internacional y, por tanto, en el laxo marco del Derecho Internacional. La verdadera naturaleza de la Unión Europea y de su Tratado sigue anclada en el Derecho de las Organizaciones internacionales.

En definitiva, con su nuevo entramado jurídico-institucional, la Unión Europea se erige como una organización con personalidad jurídica internacional, constituida de mutuo acuerdo entre sus Estados miembros, que adquiere la tarea de conducir el proceso de integración regional por cuenta propia, mediante sus recursos políticos, económicos, sociales y normativos, incluso alejándose de las posturas particulares de los Estados, con base a lo dispuesto en sus Tratados constitutivos.

Esto es, los tres pilares anteriores de la integración europea son sustituidos por una única institucionalidad, identificable tanto dentro del territorio de los Estados miembros como fuera de ellos, que busca consolidar aún más la integración; pero, por el carácter continuo y progresivo del mismo proceso, ello no implica –por ahora– la asunción definitiva de un federalismo supranacional que fusione a los Estados en una sola organización *soberana*.

Ahora bien, el fundamento sobre el que se asienta la Unión, en su calidad de organización internacional que incide directamente en el territorio de cada uno de los territorios, son los valores y principios que comparten sus Estados miembros, que se asumen como obligatorios a nivel nacional y supranacional. Estos valores, que actualmente están recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), son: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidos los de las minorías.

<sup>10</sup> HABERMAS. *Ay, Europa: pequeños escritos políticos XI*, 89.

<sup>11</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 49.

Lo cual ha sido característico de este proceso de integración desde siempre, pues FRANCISCO MATÍA afirmó en 2003 que «los distintos Tratados que conforman el Derecho comunitario originario (aunque posiblemente no lo agoten) han sido negociados y firmados por los Gobiernos de los Estados miembros. [...] Puede seguirse afirmando hoy que los Gobiernos de los Estados miembros son los señores de los Tratados, al menos en lo referido a su gestión». FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA, «Parlamento Europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 119 (enero-marzo 2003): 193.

Tal es la importancia de estos valores que se conciben como aquellos elementos esenciales que impulsan y fortalecen el proceso integracionista y, por tanto, no pueden obviarse ni política ni jurídicamente, ni por la Unión ni por ninguno de sus miembros<sup>12</sup>. Con lo cual se deja en evidencia que este proceso ha excedido las fronteras de su punto de origen, el ámbito económico, para proyectarse como un proyecto jurídico-político que avanza progresivamente, aunque en la medida en que los Estados miembros así continúen deseándolo.

En tal sentido, la Unión Europea encuentra su justificación en los objetivos generales que pretende alcanzar (art. 3 TUE)<sup>13</sup>, los cuales se proyectan hacia diversos aspectos dentro de las competencias que se le han atribuido. Objetivos que, en definitiva, se orientan para que los Estados miembros afronten y superen, en conjunto, los retos globales que se les presenten.

En resumen, los objetivos de la Unión son:

1. La promoción de la paz, los valores y el bienestar de sus pueblos;
2. La instauración de un espacio de libertad, seguridad y justicia en beneficio de sus ciudadanos, donde se incluye desde la libre circulación de las personas, pasando por los controles fronterizos externos y migratorios, hasta la prevención y lucha de la delincuencia;
3. La creación de un mercado interior, sustentado en un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de precios, en una economía social de mercado competitiva, capaz de promover el empleo y el progreso social, y en un nivel alto de protección y mejora del medio ambiente, que permita el progreso científico y técnico; por tanto, se pretende combatir la exclusión social y la discriminación, mientras se fomenta la justicia y la protección sociales, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad intergeneracional y la protección de los derechos del niño; además, se busca fomentar la cohesión económica, social y territorial, junto a la solidaridad interestatal; y, finalmente, se impulsa el respeto por la diversidad cultural y lingüística, en consonancia a la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural común;
4. El establecimiento de una unión económica y monetaria, que se organiza alrededor de una moneda única: el euro;
5. La afirmación y promoción de sus valores e intereses, al mismo tiempo que contribuye a la protección de sus ciudadanos; en suma, hacia el mundo, se compromete a favorecer a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos y, además, el comercio justo, la erradicación del pobreza y la protección de los derechos humanos, con especial atención en los derechos del niño, junto al respeto y desarrollo del Derecho Internacional, y particularmente de la Carta de las Naciones Unidas.

---

<sup>12</sup> En suma, el respeto a estos valores es condición necesaria para ingresar a la Unión (art. 49 TUE) y, además, para mantenerla (art. 7 TUE).

<sup>13</sup> «A diferencia de los valores identificados en el artículo 2 TUE, los objetivos o valores-meta del artículo 3 TUE son aquellos valores más peculiares del conjunto organizativo europeo». MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 53.

Si bien el organismo supranacional actúa bajo su propia voluntad, esta no puede separarse de estos objetivos preestablecidos convencionalmente por los Estados. Así, por constituirse en la justificación de esta asociación entre Estados y sus competencias, estos objetivos deben considerarse siempre en la ejecución de cualquier acción política y/o legislativa por parte de las instituciones y órganos supranacionales. Es más<sup>14</sup>,

[...] por su transversalidad, los objetivos del artículo 3 que tienen su reflejo en los artículos 7 a 17 TFUE forman parte de la legalidad de la norma legislativa europea o del acto jurídico europeo, por lo que se podría impugnar la legalidad de una norma, en cualquier ámbito, si se puede probar que tiene un efecto negativo sobre los objetivos del artículo 3 o los objetivos especialmente protegidos con las cláusulas de transversalidad de los artículos 7 a 17 TFUE.

Sin embargo, tal como se observa, los objetivos convenidos por los Estados no pueden, ni deben, estar al margen del bienestar social. Más allá del desarrollo económico por sí solo, las presiones sociales sobre los gobiernos han provocado que estos incluyan un importante componente social dentro del proceso integrador. Desde hace algún tiempo, la integración europea ya no se construye únicamente bajo el esquema económico y comercial, ahora el combate a la exclusión social y la discriminación, junto al fomento de la justicia, la protección social, la solidaridad y la protección de los niños, también son parte de la misma. Sin duda, existe un esfuerzo por orientar la construcción comunitaria en beneficio del individuo y las colectividades aunque aún con ciertas limitaciones.

Por su parte, la Unión Europea también recoge en su Derecho originario una serie de principios que inspiran su funcionamiento. Así, en primer lugar, el principio de igualdad de los Estados miembros (art. 4.2 TUE), el cual implica que todos ellos son iguales en derechos y obligaciones, independientemente de su riqueza o población, tanto en su participación en la construcción de la Unión como en su contribución al mantenimiento financiero de la misma<sup>15</sup>; sin embargo, este principio no excluye la posibilidad de reconocer preceptos diferenciados por motivos objetivos y que se encuentran reconocidos en los Tratados. En suma, sin importar su organización interna, también implica la cesión del ejercicio de los mismos poderes soberanos por parte de los Estados a favor de la Unión, aunque su impacto político, económico y social sea diferenciado por depender de las capacidades internas de cada uno de ellos.

En segundo lugar, es posible mencionar el principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros y a sus funciones esenciales (art. 4.2 TUE). El objetivo de la integración es el fortalecimiento de las capacidades estatales para hacerle frente en conjunto a los retos globales, pero sin que implique la pérdida de la identidad de cada

---

<sup>14</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 54.

<sup>15</sup> Ahora bien, por tratarse de una organización internacional peculiar, esta igualdad no se ha consolidado plenamente, pues los Estados tratan de participar en la medida de sus posibilidades y/o intereses nacionales; lo que se ha traducido, básicamente, en el derecho de todos a formar parte de la Unión y/o estar representados en las instituciones comunitarias, aunque su intervención en la toma de decisiones sea diferenciada (por ejemplo, la diferencia entre el número de representantes dentro de los organismos colegiados o el voto ponderado de cada Estado, en relación a la población).



Estado o una intervención externa sobre organización nacional, regional o local o sus competencias soberanas –no cedidas–. Muestra de ello es que la condición de Estado independiente y soberano es un requisito básico para la existencia de la integración misma, porque los Tratados constitutivos solo adquieren vigencia en la medida en que son autorizados por los Parlamentos nacionales, según lo dispuesto por la normativa constitucional de cada Estado miembro.

Por otro lado, si bien cada Estado decide libremente sobre la conservación o transformación de su organización y normativa interna, principalmente a nivel constitucional, su decisión debe mantenerse en concordancia con el compromiso de cumplir con las obligaciones asumidas a través del Derecho originario, como el cumplimiento de los objetivos comunes, por ejemplo, pues, de lo contrario, podría entenderse que está optando por retirarse de la Unión (art. 50 TUE)<sup>16</sup>. Es decir, el respeto a la identidad nacional no implica la exoneración del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, sino que estas no se excedan en detrimento de las competencias y funciones propias de los Estados miembros.

Ahora bien, el principio al respeto a la identidad nacional no puede concebirse como una prohibición absoluta contra injerencia en los asuntos internos del Estado miembro ya que, por la cesión voluntaria de algunas competencias soberanas, el actuar de la institucionalidad comunitaria permea los ámbitos económicos, políticos, sociales y jurídicos, forma muy amplia y compleja, en cada uno de los territorios estatales, aunque también de forma diferenciada por las realidades y condiciones de cada miembro.

En tercer lugar, se encuentra el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE), el cual rige las relaciones entre los Estados miembros y la Unión. Por su alcance, se trata de un principio que refleja la estructura política, jurídica y económica de la Unión, mientras facilita la organización de sus poderes. Si bien su formulación es generalista, pues solo dispone que los Estados miembros y la Unión «se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados», así como la obligación de los Estados de adoptar «todas las medidas generales o apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión», ha sido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) el que ha montado un complejo principio jurídico sobre este que se considera propio de la integración<sup>17</sup>.

En cuarto lugar, es posible observar el principio de solidaridad (art. 4.3 final TUE), a través del cual la Unión y los Estados miembros deben articular sus relaciones mutuas con base a la coherencia y la solidaridad. Aunque su alcance no está delimitado políticamente ni tampoco es exigible jurídicamente, es innegable la existencia del mismo por el reconocimiento de valores, principios e intereses comunes, que presentan

---

<sup>16</sup> Una muestra de que todo Estado miembro conserva su autonomía e independencia, a pesar de formar parte de la Unión, es que «podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión»; para lo cual el mismo Derecho originario, además de introducir esta posibilidad, señala el procedimiento a seguir.

<sup>17</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 59.

como necesaria la convivencia interdependiente. A partir de este principio, los Estados se comprometen a colaborar con la Unión en el desempeño de su misión, al mismo tiempo que también se obligan a abstenerse a defender desproporcionadamente sus intereses particulares, pero también lo contrario; es decir, la Unión y cada Estado miembro se comprometen a respetarse entre sí.

En quinto lugar, se puede mencionar el principio de transparencia y proximidad (art. 1 TUE), desde el cual se demanda una mayor transparencia y apertura entorno a los procedimientos de toma de decisiones, en beneficio de los ciudadanos europeos. Sin duda, este principio trata de promover la democracia dentro de la institucionalidad comunitaria, mientras busca aumentar el interés y confianza de los ciudadanos por participar en la misma, ya que ambos aspectos se conciben como necesarios y urgentes para el buen funcionamiento de la Unión y, por tanto, para su aceptación social, tal como se verá más adelante.

Finalmente, en sexto y séptimo lugar, se encuentran el principio de respeto de los derechos humanos (art. 6.3 TUE) y el principio democrático (arts. 2 y 9 a 12 TUE). Un elemento básico que legitima el poder político frente a los individuos, es el respeto de aquel por los derechos humanos de estos. En ese sentido, se obliga a que todo acto supranacional debe estar conforme al respeto de los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF-UE) y por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, pues se elevan a la categoría de principios generales del Derecho de la Unión. Los derechos de la CDF-UE se erigen, entonces, como un mecanismo mínimo de concreción jurídica de los valores y principios que asume la Unión, así como de las ambigüedades que pudieran generar los conceptos generales contenidos en los Tratados y el Derecho Comunitario.

Vale agregar que la Unión y los Estados miembros asumen como uno de sus elementos fundamentales, el principio de la democracia. Si bien desde la conformación de las Comunidades Europeas, el déficit democrático ha sido uno de los cuestionamientos más recurrentes contra el proceso de integración, ahora con el Tratado de Lisboa, donde se establece la cierta igualdad entre el Parlamento Europeo (PE), como representante de los ciudadanos, y el Consejo, como representante de los Estados, se busca desaparecer «todo déficit democrático en el poder decisorio»<sup>18</sup>.

En concreto, en el seno de la Unión se establece el principio de democracia representativa, en dos vías: en primer lugar, la representación directa mediante el PE, cuyos diputados son electos por los ciudadanos europeos que participan mediante sufragio universal. En segundo lugar, la representación indirecta mediante el Consejo Europeo y el Consejo, que son integrados por los Jefes de Estado o de Gobierno de cada Estado miembro y por un miembro del Gobierno de cada país, respectivamente, es decir, en estas últimas dos instituciones supranacionales, los ciudadanos europeos son representados por *representantes elegidos por representantes*. Es así, la Unión goza de

---

<sup>18</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 55.

una doble legitimidad: una democrática y otra intergubernamental, pues se trata de una «Comunidad de pueblos y de Estados»<sup>19</sup> simultáneamente.

En concreto, los ciudadanos europeos tienen derecho a recibir igual atención por parte de las instituciones, órganos y organismos comunitarios, y a participar en la vida democrática de la Unión en condiciones de igualdad. Aunque de forma indirecta, también pueden participar dentro de los órganos consultivos, ya sea dentro del Comité Económico y Social, integrado por «representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómicos, cívico, profesional y cultural» (art. 300.2 TUE), esto es, como miembros de asociaciones sindicales, empresariales, medioambientales, de consumidores, etc.); o, dentro del Comité de las Regiones, integrado por «representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local» (art. 300.3 TUE), esto es, como miembros de asociaciones vecinales, municipales o regionales. Por último, además lo pueden hacer a través de los Parlamentos nacionales —expresión de la soberanía nacional de cada Estado miembro— en el impulso e influencia sobre determinadas decisiones y acciones supranacionales.

En cuanto a sus capacidades de decisión y acción, la Unión Europea solo tiene competencias derivadas, es decir, no son originarias. Proviene de las competencias soberanas cedidas por los Estados miembros a través del Derecho originario (principio de atribución, art. 5.1 TUE). Esto es, solo tiene aquellas competencias que los Estados han decidido voluntariamente otorgarle, ya sea al momento en que estos la crearon, cuando se adhirieron a ella o cuando deciden reformarla. Por tanto, las competencias que no le han sido cedidas expresamente a través de los Tratados, continúan siendo ejercidas por los Estados (principio de presunción de competencia estatal o cláusula residual de competencia del Estado, art. 4.1 y 5.2 TUE).

Sin embargo, los Estados miembros no pierden la titularidad de las competencias cedidas a la Unión, pues la titularidad de estas solo le corresponde al soberano, es decir, a la ciudadanía y no los Gobiernos. Más bien, los Estados únicamente le atribuyen el ejercicio de las mismas lo que implica que se abstiene de ejercerlas, para cumplir con su compromiso de procurar que la Unión alcance los objetivos comunes. Ni la decisión gubernamental de asociarse, ni la aprobación de su Derecho originario por parte del Parlamento nacional, pueden equipararse a la categoría de acto constituyente.

Por su parte, de acuerdo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las competencias se clasifican<sup>20</sup> en exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y

---

<sup>19</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 50.

<sup>20</sup> Una competencia que podría clasificarse como compartida, aunque no encaja plenamente en esa categoría, es la política de coordinación económica y de empleo. La Unión Europea tiene los instrumentos para coordinar estas políticas de los Estados miembros, pero solo alcanzan el nivel de orientaciones generales. Otra política que no se encaja en esta clasificación es la Política Exterior y Seguridad Común, junto a la política común de seguridad y defensa para las cuales, incluso, se disponen normas específicas. Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 78.

complemento. Las competencias exclusivas (art. 3 TFUE) implican que solo la Unión Europea puede legislar y adoptar actos vinculantes sobre las mismas, mientras que los Estados miembros solo lo podrían hacer si la Unión los habilita expresamente para ello. Sin embargo, los Estados y sus órganos nacionales, regionales o locales, podrían intervenir en la ejecución del acto supranacional, por su proximidad a los ciudadanos.

Por su naturaleza, el listado de estas competencias es taxativo, lo que significa que solo las instituciones supranacionales, dentro de sus atribuciones, pueden legislar sobre: la unión aduanera; el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos, en el marco de la política pesquera común; la política comercial común; y, la celebración de acuerdos internacionales cuando esta sea obligatoria por un acto jurídico supranacional, cuando le permita ejercer su competencia interna o cuando pueda afectar las normas comunitarias o el alcance de las mismas. En otras palabras, los Estados miembros han cedido su competencia sobre la regulación de estas materias.

Las competencias compartidas (art. 4 TFUE) son aquellas cuya titularidad pertenece tanto a la Unión Europea como los Estados miembros y, por ello, ambos están llamados a regularlas. No obstante, estas no plenamente compartidas, pues los Estados solo pueden ejercerlas si la Unión no las ha ejercido o ha dejado de hacerlo, es decir, estas no implican que ambas entidades legislen en conjunto, sino que la inactividad de la Unión habilita al Estado a hacerlo. En todo caso, con regulación supranacional o no, es probable que se requiera de una acción normativa del Estado para que estas se lleven a cabo.

Las competencias compartidas se aplican a los siguientes ámbitos: el mercado interior; la política social, sobre la base jurídica dispuesta en el TFUE; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca, con excepción de la conservación de los recursos biológicos marinos –competencia exclusiva–; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; y, la cooperación al desarrollo y ayuda comunitaria. Finalmente, si bien la Unión dispone de competencia sobre los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, así como sobre la cooperación para el desarrollo y de la ayuda comunitaria, el ejercicio de la misma por su parte no limita a los Estados miembros que también la ejerzan. Tanto la Unión como los Estados son competentes para regular estas materias.

Las competencias de apoyo, coordinación y complemento (art. 6 TFUE) son aquellas en donde la acción de la Unión es complementaria a la de los Estados miembros. Incluso se excluye expresamente la armonización supranacional de las decisiones estatales tomadas en los ámbitos de estas competencias. En pocas palabras, el ejercicio supranacional de estas competencias no sustituye su ejercicio estatal; al contrario, este se impone sobre aquel. Los ámbitos de estas competencias son: la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil; y, la cooperación

administrativa. Los Estados miembros son competentes sobre estas materias, pero la Unión puede adoptar ciertos actos orientados a promover el trabajo en conjunto entre aquellos.

Por otro lado, las competencias de la Unión son orientadas por ciertos principios. Primero, según el principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE)<sup>21</sup>, cuando no se trate de una competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo si los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados por los Estados miembros –nacional, regional o localmente–, ni suficiente ni mejor, y también solo en la medida necesaria para alcanzarlos. La Unión actuará cuando dichos objetivos, por su envergadura o el alcance de sus efectos, puedan alcanzarse mejor a escala supranacional que a la estatal.

De esta manera, el principio de subsidiariedad determina el alcance de las acciones político-jurídicas de la Unión, cuando no se trata de competencias exclusivas, delimitando el modo en que habrán de ejercer o participar en las competencias compartidas; esto es, demarcando las esferas de participación de la Unión y los Estados miembros<sup>22</sup>.

En fin, con el principio de subsidiariedad se busca evitar intromisiones injustificadas de la Unión sobre el acontecer nacional de los Estados miembros. Por tanto, solo será aceptable que aquella actúe cuando la magnitud del problema y el alcance de los medios para solucionarlo, así lo requieran. Ello justifica que a los Parlamentos nacionales se les haya reconocido la atribución de controlar la adecuada aplicación de este principio, pero sobre esto se hablará más adelante.

Segundo, de acuerdo al principio de proporcionalidad (art. 5.4 TUE), la Unión debe ejercer sus competencias, o participar en aquellas que lo requieran, de tal manera que no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, es decir, cuidando que los efectos que produzcan sus acciones no afecten negativamente a las personas y a los Estados miembros. Así, toda carga financiera o administrativa a nivel supranacional, que recaiga sobre los Estados y los individuos, deberá reducirse a lo mínimo en proporción al objetivo que se pretenda alcanzar.

Por lo anterior, lógicamente, la Unión debe contar con los medios apropiados para alcanzar sus objetivos, en consonancia a las competencias que se le atribuyen (principio de suficiencia de medios, art. 3.6 TUE). Este principio asegura el compromiso de la Unión y los Estados miembros de trabajar por la consecución de los objetivos pues, para ello, se reconoce que el organismo supranacional debe contar con todos los medios suficientes para tomar las medidas adecuadas, cuando sea necesario. En otras palabras,

---

<sup>21</sup> Para ver un estudio exhaustivo de este principio, consultar MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO. *Primacía y Subsidiariedad en la Unión Europea* (Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1º Edición, 2011).

<sup>22</sup> «La subsidiariedad es, pues, un principio regulador del modo de ejercicio de las competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión Europea. Por ello, donde cobra todas las virtualidades racionalizadoras este principio es en todos aquellos ámbitos que ni son del dominio reservado de la soberanía nacional ni de la competencia exclusiva de la Unión». MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Pág. 81.

la Unión podrá dotarse de los medios administrativos o financieros, por ejemplo, provenientes de los Estados miembros, para la consecución de los objetivos comunitarios.

Una vez señalados los objetivos, competencias y principios comunitarios en general, conviene analizar la conformación y funcionamiento de la Unión Europea, en lo que interesa a esta investigación. Después de todo, como la Unión se justifica en la medida en que responda a la consecución de sus finalidades (art. 3 TFUE), es oportuno examinar cómo se construye su institucionalidad, cómo se articula su ordenamiento jurídico y cómo toma sus decisiones que afectará a los Estados miembros, que habrá de hacerlo «de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» (art. 1 TFUE.).

## **2. La institucionalidad y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea**

La organización de la Unión Europea es compleja, tanto por su entramado institucional y ordenamiento jurídico, como por la interrelación de estos con los Estados miembros, sus propias instituciones y ordenamientos jurídicos. Sin lugar a dudas, para analizar la legitimación democrática de la Unión Europea, es oportuno comprender –aunque sea de forma general– cuál es su diseño institucional, en cuanto a sus instituciones de naturaleza política y la participación de estas en la construcción de su ordenamiento jurídico, así como la incidencia de este último en los Estados miembros.

En cuanto a su diseño institucional, una de las novedades que introdujo el Tratado de Lisboa fue el reconocimiento del Consejo Europeo como institución integrante de la Unión. La función de esta institución se centra, esencialmente, en el ámbito político: se encarga de la definición de las políticas generales y se le excluye tajantemente de la función legislativa (art. 15.1 TUE). No obstante, sus funciones son variadas e importantes<sup>23</sup>. Vale adelantar que en la función legislativa no participa esta institución, pues solo lo hacen la Comisión Europea (CE), presentando la propuesta del acto normativo, y el Consejo y el Parlamento Europeo (PE), aprobándolo en un procedimiento de codecisión.

---

<sup>23</sup> A grandes rasgos, desarrolla las siguientes funciones: primero, las funciones constitutivas ya que puede modificar las disposiciones y procedimientos señalados en los mismos tratados. Segundo, las funciones de orientación y dirección general, que están vinculadas a su tarea principal de impulsar y orientar políticas generales. Tercero, las funciones institucionales especiales que consisten, por un lado, en el nombramiento de las instancias más altas de la Unión, tales como su Presidente, el Alto Representante, autoridades directivas del Banco Central Europeo, por ejemplo; y, por el otro, en la investigación de cuestiones políticamente delicadas, como la investigación de una violación grave y persistente contra la democracia y derechos humanos por parte de un Estado miembro. Finalmente, cuarto, las funciones como instancia de solución de conflictos sistemáticos, que implica elevar al Consejo Europeo en una instancia política de apelación capaz de, por ejemplo, detener un proyecto legislativo cuando un Estado miembro acuda ante él porque considera que le perjudica, ya sea en el ámbito de la seguridad social, de la cooperación judicial o de la cooperación policial; en este caso, si bien no participa positivamente en la creación de actos legislativos, sí puede incidir negativamente en estos al paralizar su proceso de formación. Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 195-196.

Sin embargo, aunque su incorporación es reciente<sup>24</sup>, el Consejo Europeo se perfila como una institución que, poco a poco, irá adquiriendo relevancia dentro de la Unión, debido a sus aportes anteriores, a la importancia política de las funciones de su Presidente (art. 15.6 TUE) y al desarrollo de la sensible tarea que se le encarga: la de impulsar y definir las orientaciones y prioridades comunitarias.

Dentro del Consejo Europeo también se reconoce jurídicamente la figura de su Presidencia, la cual tiene un mandato de 2 años y medio y puede renovarse en una sola ocasión (art. 15.5 TUE). Por otra parte, también está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión; y, además, participa el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en sus trabajos (art. 15.2 TUE). Por tanto, podría decirse, esta institución fortalece el carácter intergubernamental del proceso de integración; o, en el mejor de los casos, equilibra la relación entre lo intergubernamental y la institucionalidad comunitaria.

Por su parte, para explicar la legitimación democrática del Consejo Europeo, la segunda parte del artículo 10.2 TUE dispone que:

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos Nacionales, bien ante sus ciudadanos.

En tal sentido, el Consejo Europeo es una institución intergubernamental<sup>25</sup>, cuyos integrantes –y no el cuerpo colegiado– responde democráticamente ante el pueblo del Estado miembro que representan. En tal sentido, la legitimación democrática de los miembros de esta institución radica en la forma de su elección dentro de cada uno de los

---

<sup>24</sup> Su institucionalización dentro del entramado supranacional es novedosa, pero su existencia en la realidad política europea no. Sus orígenes se pueden ubicar entre las décadas de 1960 y 1970, como el resultado de un proceso que inició en 1961, en la ciudad de París, y que culminó en la Conferencia en esa misma ciudad, en 1974, al margen de la institucionalidad comunitaria. Por ende, inicialmente, se trató de una práctica que pretendía estrechar, cada vez más, la cooperación política intergubernamental y, así, orientar el curso de la integración europea, pero estando fuera de la misma como institución.

Desde la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart, Alemania, en 1983, pasando por el Acta Única Europea –donde se le reconoce jurídicamente, en parte– y los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, se le había venido reconociendo un papel relevante en la construcción comunitaria. En pocas palabras, el Tratado de Lisboa le reconoce definitivamente un carácter de Institución comunitaria, que poco a poco se le había venido otorgando. Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 186-187.

<sup>25</sup> Este carácter intergubernamental del Consejo Europeo se observaba también a través del artículo 235.1 TFUE, el cual establece que, cuando se trate de una decisión tomada por votación, y no por consenso, según lo dispuesto por el Tratado, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la CE no participarán; lo que implica que serán los representantes de los Estados miembros, y no los de la institucionalidad comunitaria, los que materialmente tomarán la decisión. En suma, aunque el Presidente del PE en la práctica, se pronuncia sobre el orden del día previamente al inicio formal de las reuniones del Consejo Europeo y, formalmente, el artículo 235.2 TFUE establece que podría ser invitado a comparecer ante él, su participación no es contundente, ya que su pronunciamiento no es vinculante y su comparecencia depende de la invitación del mismo Consejo Europeo. En pocas palabras, el Presidente de la institución que representa a los ciudadanos europeos no tiene una participación constante ni vinculante en dicho espacio.

Estados miembros, ya sea por elección de su parlamento o de sus ciudadanos, según el sistema político que se disponga en sus constituciones. Por su parte, los miembros del Consejo son electos de forma indirecta por sus ciudadanos, ya que son designados por los parlamentos.

Por último, aunque no existe una tipología prefijada, los actos que adopta el Consejo Europeo, que no son jurídicamente vinculantes pero sí políticamente relevantes, se pueden clasificar en<sup>26</sup>: Declaraciones, cuando adopta posiciones trascendentes de principios o especial importancia; Orientaciones, cuando adopta los principios y orientaciones generales; y, Decisiones, cuando establece las estrategias comunes a implementar.

La Comisión Europea (CE), en cambio, es la institución que se encarga de promover y velar por el interés general de la Unión (art. 17.1 TUE), es por ello que se erige como la guardiana del Derecho comunitario, es decir, de los intereses comunes frente a los intereses estatales<sup>27</sup>; pero sometida a la jurisdicción del TJUE. Por tanto, es una de las instituciones propiamente comunitaria, independiente de los Estados miembros. Su legitimación democrática, como se dijo, se detalla en el artículo 10.2 TUE.

La CE tiene un mandato de 5 años, y está integrada por un nacional de cada Estado miembro<sup>28</sup>, incluido su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quienes debe ofrecer garantías de independencia y, por ende, no solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, órgano u organismo (art. 17.3 TUE). En pocas palabras, son funcionarios nombrados por su vocación europeísta y sus excepcionales competencias profesionales, que no dependen de la confianza del Consejo Europeo ni de los Estados miembros y, por tanto, estos no pueden cesarles en su cargo.

En suma, el periodo de mandato de la CE no solo coincide con el periodo del PE, sino que su nombramiento habrá de gozar de la confianza de este último. En concreto, luego de cada elección parlamentaria, el Consejo Europeo propone, por mayoría calificada, un candidato o candidata para presidir la CE, para que el PE decida, por mayoría absoluta,

---

<sup>26</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 197.

<sup>27</sup> El reconocimiento de ser la guardiana de los Tratados se puede observarse, por ejemplo, cuando la CE estima que uno de los Estados miembros ha incumplido con alguna de las obligaciones establecidas por los Tratados pues, luego de escuchar las explicaciones de este al respecto, se le reconoce la atribución de emitir un dictamen para que corrija esta situación. Si el Estado no atiende lo establecido en el dictamen, la CE puede recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 258 TFUE). Si bien un Estado miembro también puede recurrir ante el Tribunal, si considera que otro Estado está incumpliendo sus obligaciones comunitarias, antes de hacerlo debe someter el asunto al conocimiento de la CE para que emita el respectivo dictamen (art. 259 TFUE). Incluso, la CE puede proponerle al Tribunal la sanción por el incumplimiento de la obligación de informar sobre la transposición de una directiva (art. 260.3 TFUE).

<sup>28</sup> Si bien el artículo 17.5 TUE dispuso que a partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estaría compuesta «por un número de miembros correspondientes a los dos tercios del número de Estados miembros», el Consejo Europeo decidió por unanimidad mantener la regla original de integración, es decir, difirió la entrada en vigencia de esta disposición mencionada hasta el 1 de noviembre de 2019. CONSEJO EUROPEO, “Decisión 2013/272/UE, de 22 de mayo de 2013, relativa al número de miembros de la Comisión Europea”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 165, de 18 de junio de 2013: 98 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0272&qid=1437177557879&from=ES>



si acepta tal propuesta; en caso contrario, el Consejo Europeo debe presentar una nueva propuesta. Una vez acordado el nombramiento, quien asuma la Presidencia de la CE de común acuerdo con el Consejo Europeo y luego de cabildear con los Estados miembros, propondrá a las personalidades que la integrarán.

Por tanto, la designación de los integrantes de la CE se legitima porque se sigue el procedimiento determinado por parte del Derecho comunitario para tal efecto y, además, porque en el mismo participan los órganos políticos de la Unión, cuya legitimación es intergubernamental (Consejo Europeo) y popular (PE).

Si bien la CE puede tomar sus decisiones por mayoría absoluta, las discute con la participación de todos sus miembros por igual, lo que les convierte en corresponsables políticamente de las mismas. En definitiva, sus acuerdos no son una manifestación de la postura individual de sus miembros, sino de la institución en su conjunto.

Por otra parte, dentro de la institucionalidad comunitaria, la CE se caracteriza por su competencia de iniciativa: participa en la formación de los actos jurídicos a través de su atribución exclusiva de propuesta normativa –iniciativa legislativa–, salvo que los Tratados dispongan otra cosa (art. 17.2 TUE). En tal sentido, es el órgano comunitario que ostenta la atribución de elaborar e impulsar el Derecho comunitario para garantizar, así, que se encuentre acorde con «el interés general de la Unión». Por tanto, «asume el papel de órgano “motor” [normativo] de la Comunidad»<sup>29</sup>. Una consecuencia de esta competencia, es la posibilidad de estar presente en las sesiones de los otros órganos comunitarios donde se delibere sobre su propuesta legislativa.

En fin, el procedimiento legislativo inicia a propuesta de la CE y en él participan el Consejo y el PE, en conjunto. Por tanto, la atribución de propuesta de la CE implica, en primer lugar, que los actos normativos comunitarios podrán ser adoptados por el PE y el Consejo Europeo, si han sido propuestos por la Comisión; y, en segundo lugar, que si bien el Consejo Europeo puede aprobar o denegar el acto propuesto, por mayoría cualificada, para modificarlo requerirá de unanimidad (art. 293 TFUE). Por tanto, desde esta perspectiva, se puede afirmar que el acto legislativo es una manifestación del *interés general* de la Unión. Por otro lado, la CE puede modificar su propuesta normativa mientras se lleven a cabo los procedimientos de adopción del acto, salvo que se esté en la fase del comité de conciliación (art. 293.1 y 294, 10 y 13, TFUE) o que el Consejo Europeo ya se haya pronunciado (art. 293.2 TFUE).

En definitiva, la CE tiene la capacidad de negociar con el PE y el Consejo Europeo durante el procedimiento legislativo, con el fin de lograr la aprobación del acto por unanimidad, o de una mayoría elevada o el consenso de todos, que le dote de una mayor legitimidad. Con ello, también, se promueve la comunicación triangular entre dichas instituciones, mediante consultas recíprocas e incluso otras formas de cooperación adoptadas de mutuo acuerdo (art. 295 TFUE).

---

<sup>29</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 205.

Ahora bien, aunque la CE tenga la competencia de iniciativa legislativa, ello no significa que monopolice el proceso de formación normativa de forma absoluta, ya que el PE y los ciudadanos europeos pueden solicitarle que presente las propuestas de aquellos actos que se estimen oportunos, con el fin de alcanzar los objetivos de la Unión. No obstante, la CE puede decidir no presentar la propuesta solicitada, debiendo motivar su decisión.

Como el Derecho comunitario se hace efectivo, en gran medida, a través de las acciones administrativas, reglamentarias y/o legislativas que adopten los Estados miembros<sup>30</sup>, estos tienen la obligación de notificarle a la CE su adopción y cuyo incumplimiento puede ser requerida y sancionada por el TJUE a petición de la CE (art. 260.3 TFUE). La CE también puede verificar el cumplimiento del mandato supranacional por sus propios medios o por la presentación de denuncias por parte de los interesados.

Por otro lado, el PE y el Consejo Europeo pueden delegarle a la CE la adopción de actos no legislativos, con efectos generales, que complementen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo (art. 290 TFUE). Asimismo, aunque los Estados miembros son los competentes para ejecutar los actos jurídicos, a través de su derecho interno, estos pueden conferirle competencias de ejecución a la CE cuando se requieran de condiciones uniformes para la misma (art. 291 TFUE).

Dada la naturaleza de sus competencias, la CE es responsable políticamente ante el PE, por lo tanto debe presentarle un informe general de labores cada año para que sea discutido (art. 233 TFUE). Esta responsabilidad es colegiada, es decir, ningún miembro de la CE responde de forma individual. Todos los miembros de la CE tendrán que dimitir si el PE aprueba una moción de censura en su contra, por mayoría de dos tercios de votos que representen la mayoría de los diputados electos, debiéndose elegir a sus nuevos miembros, quienes solo asumirán el mandato durante el periodo restante (arts. 17 TUE y 234 TFUE).

Sin duda, este control parlamentario trata de introducir un balance dentro del sistema institucional comunitario, de tal manera que los representantes de los ciudadanos europeos pueden controlar y obligar a la dimisión de los miembros de la CE, si censuran la gestión de los asuntos comunitarios. No obstante, este mecanismo es insuficiente para controlar a la CE si tomamos en cuenta sus atribuciones dentro de la función legislativa de la Unión, pues el control es posterior a la toma y realización de los actos y, además, exige una mayoría elevada para aprobarse la moción.

Finalmente, al ser guardiana de la Unión, a la CE se le concede de cierta flexibilidad para adaptarse a las situaciones imprevistas que enfrente el proceso de integración. También tiene la competencia de adoptar cláusulas de salvaguardia, es decir, de

---

<sup>30</sup> En suma, «la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común» (art. 197.1 TFUE).

suspender temporalmente la normativa comunitaria en relación a un Estado específico, pero solo en los casos expresamente señalados en los Tratados<sup>31</sup>.

Por otro lado, la representación de los Estados miembros se logra a través del Consejo, que es la institución donde se encuentran representados los intereses nacionales. Antes del Tratado de Lisboa, en esta institución se depositaba el principio de legitimidad intergubernamental del sistema comunitario, sin embargo, ahora comparte esa tarea con el Consejo Europeo. Aunque cada uno posee una naturaleza intergubernamental, sus funciones son diferentes: el Consejo Europeo es un legislativo primario (derecho originario) y el Consejo, un ejecutivo y un legislativo derivado (derecho derivado).

El Consejo está compuesto por miembros de cada uno de los Gobiernos de los Estados miembros, que defienden los intereses nacionales, pero no se trata de una conferencia intergubernamental ni sus actos se elevan a la categoría de acuerdos internacionales. Al contrario, de su análisis y deliberación se espera la construcción de acuerdos comunes, que permitan la concordancia entre los intereses nacionales y el supranacional. Esta institución es el *motor político* comunitario que participan, además, en la función legislativa supranacional.

En pocas palabras, se trata de la institución comunitaria que «después de un complejo proceso de confrontación de intereses nacionales, define el interés común»<sup>32</sup>. El Consejo no es independiente de los Estados miembros, pero su voluntad es colegiada y, por tanto, distinta a la de estos: su decisión se impone a todos, sin importar el sentido de su postura sobre la misma.

El Consejo está integrado por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer a su Gobierno y para ejercer el derecho de voto (art. 16.2 TUE). En esencia, las reglas para determinar cómo integra o compromete al Gobierno de su Estado dependerán de las disposiciones constitucionales nacionales correspondientes. Sin embargo, su conformación específica varía porque se integra según los temas a tratar en el orden del día de cada Consejo. Incluso, varios Ministros podrían integrar la delegación pero sin que ello signifique contar con más de un voto. Existen tantos Consejos como asuntos se decidan abordar de una manera especializada, mediante reuniones en diferentes formaciones y/o asuntos.

La Presidencia del Consejo se ejerce por cada Estado miembro durante seis meses, de forma rotatoria y sucesiva<sup>33</sup>. El orden de sucesión es acordado por el Consejo Europeo,

---

<sup>31</sup> «Las cláusulas están previstas en los Tratados ante las siguientes circunstancias tasadas: durante los periodos transitorios que suceden a cada ampliación y en relación con todos los problemas derivados de su aplicación; mantenimiento excepcional de medidas nacionales en ámbitos del mercado nacional (art. 114.10 TFUE); dificultades en la balanza de pagos de un Estado acogido a una excepción en el marco de la UEM (arts. 143.3 y 144 TFUE); medidas nacionales más protectoras del medio ambiente (art. 191.2 TFUE). MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 218.

<sup>32</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 249.

<sup>33</sup> Por este diseño, «la rotación semestral tiene muchas ventajas: ofrece la misma oportunidad de influir a cada Estado, moviliza las energías de todos, aproxima la Unión y sus asuntos a la ciudadanía y garantiza coherencia en los trabajos gracias a la unicidad del control político del conjunto de la maquinaria de la Unión». Sin embargo, «los inconvenientes de la rotación son, en especial, la falta de continuidad en los

por mayoría calificada, el cual puede modificarse si existen circunstancias que afecten a los Estados como, por ejemplo, los procesos electorales (art. 16.9 TUE y 236 TFUE)<sup>34</sup>. Esta instancia ya no es la encargada de presidir y coordinar a la comunidad, ni representarla en las relaciones diplomáticas con otros Estados y organizaciones internacionales; de eso se encargan el Consejo Europeo, su Presidencia y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Por otro lado, dada la cantidad, complejidad, tecnicismo y diversidad de los asuntos que conoce el Consejo, así como el tiempo efectivo con el que cuenta para discutirlos, se creó una instancia comisionada para preparar sus trabajos. Esta instancia es el COREPER, es decir, el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (art. 16.7 TUE), cuya tarea esencial es preparar técnicamente los temas de discusión, con la antelación suficiente para construir los compromisos previos y, así, facilitar la rápida adopción de las decisiones por parte del Consejo<sup>35</sup>. Este Comité también está integrado por los representantes de los Jefes de la Representación Permanente de cada Estado. Vale decir que las Representaciones Permanentes son el conducto diplomático de comunicación entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros.

El Consejo tiene una participación activa en la función legislativa de la Unión. Se trata, por tanto, de «un legislador de carácter no parlamentario, y cuya base de legitimidad es, desde luego, internacional (la representatividad) y no directamente popular»<sup>36</sup>. Sin embargo, como parte del sistema de pesos y contrapesos comunitarios, solo puede ejercer su poder legislativo en la medida en que la CE haga uso de la iniciativa normativa.

---

trabajos de grupos y comités y calendarios presidenciales demasiado coincidentes con intereses nacionales». MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 252.

<sup>34</sup> CONSEJO EUROPEO, “Decisión 2009/881/UE, de 1 de diciembre de 2009, relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 315, de 2 de diciembre de 2009: 50 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0881&qid=1437177600305&from=ES>

Esta regla no aplica para el Consejo de Asuntos Exteriores, ya que éste es dirigido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18.3 TUE); ni tampoco aplica para el Eurogrupo, pues su Presidente es elegido por los ministros de los Estados miembros, por mayoría de los mismos, para un periodo de dos años (art. 2 del Protocolo No. 14 del Tratado de Lisboa, sobre el Eurogrupo). UNIÓN EUROPEA. Protocolo No. 14 del Tratado de Lisboa, sobre el Eurogrupo. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, y *Carta de los Derechos Fundamentales* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010): 283.

<sup>35</sup> «Una de las singularidades de las funciones de los Representantes permanentes es la dualidad de las tareas que desempeñan. / Por un lado, asumen responsabilidades como representantes diplomáticos coordinando las actividades de la Administración ante las Instituciones de la Unión y, por lo tanto, están vinculados a sus Estados en tanto que agentes nacionales actuando bajo instrucciones de su Gobierno y representando y defendiendo los intereses nacionales. Pero, por otro, como miembros de un órgano de naturaleza común, como es el COREPER, buscan soluciones conjuntamente con los otros Representantes Permanentes en las que prime el interés de la Unión y, a pesar de conservar su estatus de agentes nacionales, desarrollan en el seno del Comité funciones que no son, en modo alguno, las clásicas diplomáticas». MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 255.

<sup>36</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 256.

El Consejo se pronuncia por mayoría cualificada por regla general, salvo que los Tratados dispongan algo distinto. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se alcanza con el voto favorable de cincuenta y cinco por cien de los Estados miembros del Consejo que representen, al menos, el sesenta y cinco por cien de la población de la Unión<sup>37</sup>. Mientras que la minoría de bloqueo queda compuesta por, al menos, cuatro Estados miembros que representen más del treinta y cinco por cien de la población comunitaria (art. 16.4 TUE). De esta manera, la minoría de bloqueo se integra en un mecanismo de control al interior del Consejo, pues se requiere del consenso de aquellos Estados que ostentan el mayor peso poblacional. Ahora bien, a pesar que en el Tratado de Lisboa las decisiones tomadas por mayoría cualificada aumentaron, la unanimidad no desaparece; es más, estos casos se mantienen sobre aquellos asuntos de especial relevancia<sup>38</sup>.

En cuanto a su participación en el proceso de formación de los actos legislativos, a grandes rasgos, cuando la CE adopta una propuesta la envía al Consejo; también la remite al PE y a los Parlamentos nacionales. Una vez llega al Consejo, este la manda a las Representaciones Permanentes de los Estados miembros dentro de sí, y al COREPER. Con esta documentación, las Representaciones Permanentes la trasladan a los Ministerios afectados para que, junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, comiencen a analizar la propuesta y a preparar la postura que la Representación defenderá en el Consejo, según las instrucciones nacionales brindadas. A partir de esas instrucciones particulares de los Estados miembros, en el Consejo se concentran en discutir y negociar, para llegar a un acuerdo común.

Por su parte, la representación de los ciudadanos europeos se deposita en el Parlamento Europeo, pues se trata de la institución comunitaria que se integra mediante el ejercicio del sufragio universal por parte de los ciudadanos de los Estados miembros. En pocas palabras, el principio democrático de la Unión es representativo (art. 10.1 TUE) y se deposita en el PE, por tratarse de la institución conformada por los representantes políticos de la ciudadanía (art. 10.2 TUE); lo que, a su vez, garantiza el principio de pluralismo.

---

<sup>37</sup> Según este sistema, en la toma de decisión, el peso de los Estados está sujeto a su población. Sin embargo, si el Consejo ha de pronunciarse sobre un asunto no propuesto por la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada será del setenta y dos por cien de los miembros, como mínimo, que representen al menos el sesenta y cinco por cien de la población de la Unión (art. 238.2 TFUE).

<sup>38</sup> La unanimidad se mantiene en ciertos aspectos de asuntos relevantes, tales como: la lucha contra la discriminación por motivos distintos a la nacionalidad; la seguridad social o protección social; el derecho de sufragio de los ciudadanos en el Estado miembro en el que residen, en los supuestos señalados por los Tratados; la complementariedad de los derechos de la ciudadanía europea; la liberalización de los movimientos de capitales; lo relativo a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento similar; el derecho de familia con implicaciones transfronterizas; la creación de una Fiscalía Europea; la cooperación judicial, en materia penal, y la cooperación policial; algunos impuestos indirectos; el funcionamiento del mercado interior; el régimen lingüístico; el déficit excesivo; la supervisión del Banco Central Europeo; el programa plurianual de la Unión; la fiscalidad relacionada con la gestión de los recursos del suelo, hídricos y energéticos; la asociación de los países y territorios de la Unión (admisión de nuevos miembros); la elección de los diputados del PE; la competencia del TJUE; los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones; el sistema de recursos propios; el marco financiero plurianual de la Unión; y, la imprevisión de competencias por los Tratados.

En ese sentido, no se trata de una cámara de representación de los pueblos europeos<sup>39</sup>, sino de un Parlamento donde se encuentran representados los ciudadanos. Además, de ser una institución consultiva se transformó en un Parlamento, que ejerce las facultades de codecisión legislativa y control presupuestario –ambos junto al Consejo Europeo–, además de las funciones de control político y consultiva (art. 14.1 TUE).

Los diputados europeos son elegidos para un periodo de cinco años (arts. 14.3 TUE), es decir, cada legislatura europea transcurre en dicho periodo. Como su nombramiento tiene un carácter representativo pleno, ello implica la ausencia de todo mandato imperativo: los diputados no representan a ningún Estado miembro o sector específico, ni están sujetos a ninguna instrucción externa. Además, gozan de los privilegios e inmunidades relativos a su cargo.

El PE está integrado por un número no mayor a setecientos cincuenta parlamentarios, siendo la representación de los ciudadanos decrecientemente proporcional, donde ningún Estado miembro puede tener menos de seis diputados ni más de noventa y seis (art. 14.2 TUE)<sup>40</sup>. La composición del PE estará sujeta a la decisión que adopte el Consejo Europeo, por unanimidad, a iniciativa del mismo PE y con su aprobación, pero sin que pueda ir contra los principios del Acto Electoral Europea (art. 14.2 TUE).

En cuanto al trabajo parlamentario relacionado con la función legislativa de la Unión, es oportuno resaltar que la CE puede asistir y observar el trabajo realizado en todas las sesiones del PE (art. 230 TFUE), lo cual permite que la CE conozca las posturas y/o sugerencias que se planteen dentro del pleno parlamentario para, si lo estima oportuno, modificar su propuesta normativa.

El PE tiene reconocida una competencia de iniciativa pero de forma restringida, ya que recae sobre algunos asuntos muy concretos que escapan a la concepción clásica esta figura. La iniciativa del PE recae sobre los siguientes asuntos: para iniciar la revisión ordinaria de los Tratados (art. 48.2 TUE); para revisar la parte III del TFUE de forma simplificada (art. 48.6 TUE); para determinar la composición del mismo PE, previa presentación ante el Consejo Europeo y su aprobación por unanimidad, para que luego sea aprobado también por el PE (art. 14.2 TUE).

---

<sup>39</sup> Dentro de la institucionalidad comunitaria, las regiones –de cada Estado– y sus pueblos están representados en el Comité de las Regiones.

<sup>40</sup> Actualmente, la cantidad de diputados por Estado miembro –en orden alfabético– es la siguiente: Alemania, 96; Austria, 18; Bélgica, 21; Bulgaria, 17; Chipre, 6; Croacia, 11; Dinamarca, 13; Eslovaquia, 13; Eslovenia, 8; España, 54; Estonia, 6; Finlandia, 12; Francia, 74; Grecia, 21; Hungría, 21; Irlanda, 11; Italia, 73; Letonia, 8; Lituania, 11; Luxemburgo, 6; Malta, 6; Países Bajos, 26; Polonia, 51; Portugal, 21; Reino Unido, 73; República Checa, 21; Rumania, 32; y, Suecia, 20. Por su parte, para la legislatura 2014-2019, el pleno se encuentra integrado por 8 grupos parlamentarios: Grupo del Partido Popular Europeo (219); Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (190); Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos (71); Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (69); Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea y la Izquierda Verde Nórdica (52); Grupo de los Verdes y la Alianza Libre Europea (50); Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (47); y, los No Inscritos (52). Datos consultados el 29 de abril de 2015, en la página web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/meps/es/crosstable.html>

Otra atribución del PE vinculada con la función legislativa, es la competencia para presentar proyectos normativos, mediante reglamentos adoptados por iniciativa propia, a través del procedimiento legislativo especial, sobre el estatuto y condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus diputados, que son aprobados por el Consejo, previo dictamen de la CE (art. 223.2 TFUE); sobre las modalidades de ejercicio del derecho de investigación, con la previa aprobación del Consejo y la CE (art. 226 TFUE); y, finalmente, sobre el estatuto y las condiciones generales de funcionamiento del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la CE y con la aprobación del Consejo (art. 228.4 TFUE).

En la función legislativa propiamente tal, el PE tiene la posibilidad de solicitarle a la CE que presente una propuesta normativa sobre un asunto que, según su parecer, requiera de un acto legislativo, pero esta solicitud no es vinculante (art. 225 TFUE)<sup>41</sup>. En definitiva, la competencia de iniciativa legislativa continúa siendo exclusiva de la CE, lo cual se trata de justificar al asegurar que es impulsada por la institución que busca alcanzar el interés común de la Unión. Sin embargo, sin menospreciar la naturaleza comunitaria de la CE, es posible asegurar que el PE también posee tal naturaleza y, en suma, que a diferencia de la legitimación intergubernamental de la CE, el PE ostenta una legitimación democrática directa.

En definitiva, con la participación de la CE, el Consejo y el PE en el procedimiento legislativo –ordinario, principalmente–, se delimitan los elementos esenciales del régimen jurídico de la Unión, dentro del que plasman los principios, valores, objetivos y componentes que lo regirán, en los ámbitos de su competencia según las atribuciones expresas de los Tratados.

Por otra parte, el PE también puede controlar y proteger la legalidad comunitaria, pues goza de legitimación activa para presentar ante el TJUE recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder (art. 263 TFUE). De igual forma, puede solicitarle al Tribunal dictámenes sobre la compatibilidad con los Tratados de la Unión con los acuerdos internacionales que se pretendan celebrar con terceros, Estados u Organismos Internacionales (art. 218.11 TFUE).

En cuanto a lo que habrá de entenderse por acto legislativo –aquel en cuya formación participaran las tres instituciones políticas, por excelencia, de la Unión–, en el Tratado de Lisboa se plasma una definición formalista. Según el artículo 289.3 TFUE: «los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos», es decir, estos actos vienen determinados por el procedimiento de su adopción y no por su contenido. Por su parte, el acto jurídico puede manifestarse de tres formas: reglamento, directiva o decisión (art. 289.1 TFUE). Finalmente, el procedimiento legislativo puede ser ordinario o especial (art. 289, 1 y 2, TFUE). Como

---

<sup>41</sup> Aunque el PE tiene la competencia de iniciar una moción de censura contra la CE si estima que su gestión es cuestionable por su omisión frente a la solicitud (art. 234 TFUE). Esta posibilidad de solicitud también la comparte con el Consejo (art. 241 TFUE), siendo ambos competentes para demandar a la CE ante el TJUE conforme al procedimiento de omisión del art. 265 TFUE.

la delimitación y análisis exhaustivo del procedimiento legislativo exceden el objetivo de esta investigación, basta mencionar por lo medular del mismo en sus dos categorías.

Uno de los asuntos que se presentan como parte del fortalecimiento democrático de la institucionalidad de la Unión, en cuanto a su conformación normativa, es el hecho que los actos jurídicos emitidos a través del procedimiento legislativo, requiere de la participación del PE. Con ello, se afirma que existe una garantía democrática en la construcción del ordenamiento jurídico comunitario, ya que estos actos se someten a un proceso de codecisión en el que participa necesariamente la institución representativa de la ciudadanía europea, la que debe pronunciarse o aprobar los actos por mayoría de sus miembros, para que este se entiendan adoptados. El Consejo, por su parte, los aprueba por mayoría cualificada, salvo que los Tratados dispongan algo distinto (art. 16.3 TUE), con lo cual los dota de legitimación intergubernamental.

El procedimiento legislativo ordinario consiste, básicamente, en el proceso que inicia con la propuesta de la CE y concluye con la adopción conjunta del acto en el Consejo y el PE, por las mayorías requeridas, a través de un sistema de doble lectura que debe ser transparente y público<sup>42</sup>, en ambas instituciones (arts. 289.1 y 294 TFUE). Los asuntos que se someten al procedimiento legislativo ordinario son muy numerosos y diversos<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> No obstante, conforme a lo dispuesto por el Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, *relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*, las actas de sesión del Consejo no son públicas, salvo en determinados casos; y los resultados de sus votaciones son públicos, pero solo cuando actúa en calidad de legislador, salvo que se disponga lo contrario. Por su naturaleza, la labor del PE es esencialmente pública y, por ende, transparente.

El reglamento pueden encontrarse en PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, “*Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*”; publicado en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 145, de 31 de mayo de 2001: 43-48 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&qid=1437177643483&from=ES>

<sup>43</sup> En algunos casos solo se regulan ciertos aspectos. Entre los asuntos que se regulan mediante este procedimiento, se pueden citar los relativos a: los servicios de interés económico general (art. 14 y 56 TFUE); el derecho de acceso a los documentos institucionales (art. 15.2 TFUE); la protección de los datos personales y la circulación de los mismos (art. 16 TFUE); la prohibición de la discriminación por razón de la nacionalidad (art. 18 TFUE); el apoyo de las acciones de los Estados miembros en la lucha contra la discriminación (art. 19 TFUE); los derechos a circular y residir libremente dentro del territorio de la Unión (art. 21.2 TFUE); la presentación de una iniciativa ciudadana (art. 24 TFUE); la cooperación aduanera (art. 33 TFUE); la política común de agricultura y pesca (art. 43 TFUE); la libre circulación de los trabajadores (art. 46 TFUE); la seguridad social (art. 48 TFUE); la libertad de establecimiento de una determinada actividad (art. 52 TFUE); el acceso a las actividades no asalariadas y por cuenta propia (art. 53 TFUE); la liberalización de un servicio determinado (art. 59 TFUE); los movimientos de capital a terceros países o procedentes de ellos (art. 64 TFUE); la prevención y lucha contra el terrorismo (art. 75 TFUE); los controles migratorios (art. 77 TFUE); el sistema común de asilo (art. 78 TFUE); la política común de inmigración y la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Unión (art. 79 TFUE); la cooperación en asuntos judiciales y policiales, así como al fortalecimiento de la justicia (arts. 81, 82, 83, 84, 85 y 88 TFUE); la política común de transporte (art. 91 TFUE); la navegación marítima y aérea (art. 100 TFUE); el funcionamiento del mercado interior (arts. 31 y 32 TFUE); la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial de la Unión (art. 118 TFUE); el procedimiento de supervisión multilateral (art. 121 TFUE); el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (art. 129 TFUE); la utilización del euro como moneda única (art. 133 TFUE); el empleo y temas conexos (art. 153 TFUE); la igualdad de oportunidades, de trato y de remuneración (art. 157 TFUE); el Fondo Social Europeo (art. 164 TFUE); la educación y el deporte (art. 165 TFUE); la política de formación profesional (art. 166 TFUE); el patrimonio cultural común (art. 167



Por su parte, el procedimiento legislativo especial se diferencia del ordinario, porque el acto es adoptado por una de estas instituciones con la participación –aprobación o consulta– de la otra, en aquellos casos expresamente señalados por los Tratados (art. 289.2 TFUE). En el procedimiento especial se observa la preponderancia de una institución sobre la otra, a diferencia del ordinario donde hay paridad de ambas.

Aunque también se requiere de la participación del PE, la legitimación democrática del acto se podría ver disminuida cuando es adoptado por el Consejo –favoreciéndose la legitimidad intergubernamental–, ya que el PE solo contaría con la capacidad de veto en los casos donde se necesite su aprobación, lo cual es importante; o, solo contaría con la opción de opinar al respecto cuando se plantea la mera consulta previa, lo que implicaría la incapacidad del PE para impedir el perfeccionamiento del acto, no obstante el pronunciamiento previo perfecciona el acto –en esto consiste, básicamente, la función consultiva–. Por otro lado, si bien es un avance que el PE también puede dictar ciertos actos por iniciativa propia, en todos ellos habrá de requerirse la aprobación del Consejo; es decir, en todos esos actos se requiere de la participación de los Estados miembros, quienes contaría con una capacidad de veto. La cantidad de asuntos regulados por el procedimiento legislativo especial es menor que los regulados por el ordinario, aunque también es diversa<sup>44</sup>.

---

TFUE); la protección y mejora de la salud humana (art. 168 TFUE); los consumidores y su protección (art. 169 TFUE); las redes transeuropeas en los sectores de transporte, telecomunicaciones y energía (art. 172 TFUE); la competitividad de la industria (art. 173 TFUE); los fondos con finalidad estructural (arts. 175, 177 y 178 TFUE); la investigación y desarrollo tecnológico (arts. 182 y 188 TFUE); la política espacial europea (art. 189 TFUE); la política ambiental (art. 192 TFUE); la política energética (art. 195 TFUE); la prevención de las catástrofes naturales o de origen humano (art. 196 TFUE); el apoyo a los Estados miembros para aplicar el Derecho de la Unión (art. 197 TFUE); la política comercial común (art. 207 TFUE); la política de cooperación para el desarrollo (art. 209 TFUE); la cooperación económica, financiera y técnica (art. 212 TFUE); la ayuda humanitaria de la Unión y el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (art. 214 TFUE); el estatuto de los partidos políticos a escala europea y, en especial, su financiación (art. 224 TFUE); la creación de tribunales adjuntos al Tribunal General (art. 257 TFUE); la modificación del estatuto del TJUE, salvo las excepciones señaladas (art. 281 TFUE); el control de los Estados miembros sobre el ejercicio de competencias otorgadas a la CE (art. 291 TFUE); la administración abierta, eficaz e independiente de la Unión (art. 298 TFUE); la normativa financiera (art. 322 TFUE); la lucha contra el fraude que afecte a la Unión (art. 325 TFUE); la cooperación reforzada (art. 333 TFUE); el estatuto de los funcionarios de la Unión (art. 336 TFUE); y, la elaboración de estadísticas necesarias para que la Unión actúe (art. 338 TFUE).

<sup>44</sup> En algunos casos solo se regulan ciertos aspectos. En primer lugar, entre los asuntos que se regulan por actos adoptados por el Consejo con previa aprobación del PE, se pueden citar los relativos a: la lucha contra la discriminación por motivos distintos a la nacionalidad (art. 19 TFUE); la complementariedad de los derechos de la ciudadanía europea (art. 25 TFUE); la creación de la Fiscalía Europea a partir del Eurojust (art. 86 TFUE); la elección de los miembros del PE por sufragio universal directo (art. 223 TFUE); los recursos propios de la Unión (art. 311 TFUE); el marco financiero plurianual de la Unión (art. 312 TFUE); la adopción del presupuesto anual de la Unión (art. 314 TFUE); y, la cláusula de imprevisión, es decir, la adopción de acciones para la consecución de los objetivos comunitarios, cuando no se hayan previsto poderes de actuación específicos para tal efecto (art. 352 TFUE). En segundo lugar, entre los asuntos que se regulan por actos adoptados por el Consejo con previa consulta del PE, se pueden citar los relativos a: las medidas de seguridad social o protección social, a efecto de los derechos a la libre circulación y residencia (art. 21 TFUE); las modalidades de ejercicio del derecho al sufragio en las elecciones municipales y al PE, en el Estado miembro de residencia (art. 22 TFUE); la protección diplomática en un tercer Estado (art. 23 TFUE); las medidas que supongan un retroceso en el Derecho de la Unión sobre la liberalización del movimiento de capitales (art. 64 TFUE); los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento similar (art. 77 TFUE); el Derecho de

Una mención particular merece la aprobación previa en la «cláusula de imprevisión» (art. 352 TFUE) por sus efectos democratizadores, ya que el PE puede participar en la determinación de las competencias de la Unión en los ámbitos no previstos dentro de los Tratados, es decir, se le permite participar en el control de la expansión de las competencias comunitarias implícitas. Otra mención similar merece la elaboración del presupuesto anual de la Unión (314 TFUE), ya que en los representantes de la ciudadanía europea participan, con su aprobación, en el destino de los fondos que se habrán de utilizar para la consecución de los objetivos comunitarios.

También se demanda la participación previa del PE en la conclusión de los acuerdos internacionales señalados en el artículo 218.6, literal a), TFUE<sup>45</sup>. Con la aprobación previa del texto completo de estos acuerdos, por mayoría, se entiende que el PE está brindando la autorización respectiva para que estos se celebren. Si bien el PE no participa en la negociación de los acuerdos, su incidencia radica en que goza del poder para determinar si estos se perfeccionan o no: sin su autorización o con su negativa, impide la adopción del acuerdo. Con respecto a los acuerdos de otra naturaleza, el PE es consultado previamente (art. 218.6, literal b, TFUE).

Si bien es un avance democrático que el PE participe en la construcción del acto legislativo, aún queda camino por andar. En esencia, en la mayoría de los casos, la participación o aprobación del PE se hace frente a una propuesta ya elaborada, es decir, no tiene la posibilidad de presentar enmiendas sobre el proyecto normativo. El PE puede aprobar o rechazar el proyecto, pero no puede negociar con el Consejo las modificaciones del mismo, o presentárselas directamente a la CE. Sin duda se ha avanzado hacia la codecisión, pero aún está pendiente llegar a la coparticipación en la definición del acto.

Por otra parte, la Unión Europea se sustenta, actualmente, en el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuya máxima

---

familia con repercusiones transfronterizas (art. 81 TFUE); la cooperación policial y judicial, en materia penal (arts. 87 y 89 TFUE); la armonización de las legislaciones nacionales con respecto a los impuestos indirectos (art. 113 TFUE); el funcionamiento del mercado interior (art. 115 TFUE); el régimen lingüístico de los títulos europeos (art. 118 TFUE); el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (art. 126 TFUE); las tareas del Banco Central Europeo (art. 127 TFUE); asuntos laborales, de seguridad social y protección social y representación y defensa de derechos colectivos (art. 153 TFUE); el programa plurianual de las acciones de la Unión (art. 182 TFUE); la fiscalidad relacionada con la gestión de los recursos del suelo, hídricos y energéticos, así como con el mercado de energía (arts. 192 y 194 TFUE); las modalidades para aceptar nuevos miembros a la Unión (art. 203 TFUE); las competencias del TJUE (art. 262 TFUE); el estatuto del Banco Europeo de Inversiones; y, las condiciones para aplicar los Tratados y las políticas comunes en las regiones con bajos niveles de desarrollo (art. 349 TFUE). En tercer lugar, entre los asuntos que se regulan por actos adoptados por el PE con previa aprobación del PE, se pueden citar los relativos a: el estatuto y el funcionamiento del PE (art. 223 TFUE); las modalidades del derecho de investigación del PE (art. 226 TFUE); y, el estatuto y las funciones del Defensor del Pueblo Europeo (art. 228 TFUE).

<sup>45</sup> Estos son: los acuerdos de asociación; el acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; los acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación; los acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión; y, los acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial.

contribución consiste en haber ordenado los elementos centrales de este organismo supranacional, bajo una misma lógica normativa. Es a partir de estos que se crea el ordenamiento jurídico *supranacional*, es decir, el Derecho de la Unión o Derecho comunitario; aunque en su delimitación también juega un papel relevante, la doctrina y la jurisprudencia del TJUE especialmente.

En ese sentido, a través de la histórica sentencia *Van Gend en Loos*, de 5 de febrero de 1963, en torno al sistema jurídico comunitario, el TJUE indicó cinco aspectos relevantes que lo caracterizan<sup>46</sup>: en primer lugar, que el Tratado constitutivo –de las Comunidades Europeas en ese entonces– representaba algo más que la creación de obligaciones internacionales mutuas entre los Estados contratantes; en segundo lugar, que esta cualidad se confirma en el preámbulo de dicho Tratado, en el cual no solo se contempla a los Gobierno, sino también a los pueblos, al mismo tiempo que se instauran órganos y se reconocen derechos que afectarían tanto a los Estados como a la esfera jurídica de sus nacionales; en tercer lugar, que los nacionales de los Estados miembros estaban llamados a colaborar con el funcionamiento de la misma a través del PE, principalmente, y el Comité Económico y Social; en cuarto lugar, que los Estados miembros le han reconocido al Derecho comunitario la posibilidad de ser invocado por sus nacionales ante sus jurisdicciones, situación que puede homogeneizarse con la jurisprudencia del TJUE; y, en quinto lugar, como conclusión, que el Derecho comunitario es un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional, lo que más adelante denominaría como un ordenamiento jurídico propio de la Comunidad –en la también histórica sentencia *Costa vs. ENEL*, de 15 de julio de 1964–.

En pocas palabras, al referirse del Derecho comunitario es posible hablar de un sistema jurídico que, a pesar de no encajar dentro del sistema clásico de fuentes normativas, está integrado por un verdadero sistema de normas y actos jurídicos, cuyo origen es convencional e internacional, pero que incide directamente dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales, estableciendo derechos y obligaciones a los Estados miembros y sus nacionales.

Este ordenamiento jurídico *supranacional* se divide en Derecho originario y Derecho derivado. Por Derecho originario se entiende el conjunto de Tratados constitutivos y normas convencionales de la Unión<sup>47</sup>. En cuanto a sus peculiaridades, se caracteriza por la pluralidad y diversidad de las obligaciones que contiene, porque está integrado por un conjunto de Tratados que tienen el mismo valor jurídico, es decir, su formulación no es unitaria; y, además, porque la existencia de la cooperación reforzada abre la posibilidad

---

<sup>46</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 324.

<sup>47</sup> Actualmente, el Derecho originario estaría integrado por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como sus protocolos anexos y, en su caso, los Tratados modificativos por la adhesión de un nuevo Estado miembro. En el pasado, estuvo integrado por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957); el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957); el Acta Única Europea (1986); el Tratado de la Unión Europea (1992) –conocido como Tratado de Maastricht–; el Tratado de Ámsterdam (1997) –por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas–; y, el Tratado de Niza (2001) –por el que también se modifica el Tratado de la Unión y los constitutivos de las Comunidades–.

de crear obligaciones focalizadas entre los Estados miembros que la integran, lo que afecta la unidad del sistema al poder diversificarse las obligaciones estatales en unas que, en principio, no están explícitamente contenidas en los Tratados. Esto también incide sobre el desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario, pues afecta la producción del Derecho derivado y las formas de su manifestación.

No obstante, el Derecho originario también se caracteriza por su carácter de supremacía frente a las normas derivadas –y las normas nacionales–. Dentro del ordenamiento jurídico comunitario, las normas derivadas solo adquieren su fundamento, alcance y límites de las normas originarias. Ahora bien, la no existencia de una norma general de estructuración que determine la producción normativa dentro de la Unión –como lo es una Constitución dentro del ordenamiento jurídico estatal–, no impide observar la supremacía del Derecho originario, ya que esta se encuentran en otros elementos integradores del mismo: del alcance de las condiciones y fines comunitarios que se acuerden, que las normas supranacionales habrán de respetar; de la posibilidad de su control jurisdiccional, para hacer respetar los compromisos internacionales adquiridos; y, del establecimiento de procedimientos para la revisión del mismo Derecho originario<sup>48</sup>.

Finalmente, por todo lo anterior, el Derecho originario se caracteriza por su eficacia directa. Como Derecho Internacional, los sujetos obligados naturalmente son los Estados miembros, sin embargo, a partir de la jurisprudencia temprana del TJUE, con la sentencia *Van Gend en Loos*, a la norma originaria también se le reconoce eficacia directa sobre los individuos. Por tanto, no es necesario el desarrollo legislativo dentro de los Estados miembros para que los derechos y obligaciones reconocidas en los Tratados sean aplicables sobre los individuos; sin embargo, en algunas ocasiones resulta necesario que el TJUE se pronuncie al respecto, para su delimitación<sup>49</sup>.

En lo que al principio de legitimación democrática respecta, en conjunto con el afianzamiento del Tratado como Derecho originario, vale decir que su aprobación se hará conforme a lo establecido por el Derecho Internacional, y siguiendo lo dispuesto por las normas constitucionales de cada Estado miembro, en lo concerniente. Es decir, la participación popular en su aprobación dependerá de lo dispuesto o decidido por cada Estado miembro.

En cuanto al procedimiento ordinario de revisión, este consiste en tres etapas: la fase inicial, en la que el PE, la CE o cualquier Estado presenta el proyecto de revisión ante el Consejo, para que este lo remita al Consejo Europeo. Si ambas instituciones están de acuerdo con las modificaciones planteadas, el Presidente del Consejo Europeo puede convocar a una Convención, integrada por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del PE y de la CE. Sin embargo, por mayoría simple del Consejo Europeo y con la aprobación del PE, es

---

<sup>48</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 331.

<sup>49</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 332-333.

posible no convocar a la Convención si se considera que las modificaciones no lo ameritan.

La tarea principal de la Convención es elaborar, por consenso, una recomendación que le presentan a la Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que el Presidente del Consejo convoca para tal efecto; con esto inicia la segunda fase. La Conferencia Intergubernamental es la que decide, de común acuerdo, las modificaciones que han de introducirse en los Tratados. En tercer lugar, las modificaciones entran en vigor, luego de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, según sus respectivas reglas constitucionales.

Por tanto, solo si se integra la Convención habrá participación de los representantes del pueblo, a nivel nacional y supranacional, pero no de los ciudadanos de forma directa. Por otro lado, si bien la ratificación de las modificaciones acordadas –o incluso de un nuevo Derecho originario– por parte de los Estados miembros pareciera ser un mero trámite, dado que estos aprueban el texto luego de mucha discusión y negociación, no es posible obviar las dificultades de ratificación que experimentaron los Tratados de Maastricht, el de Niza, el *Constitucional* y el de Lisboa<sup>50</sup>, surgidas principalmente por las consultas populares realizadas.

Si bien el PE puede participar proponiendo una revisión de los Tratados, o en la Convención si es que se convoca, lo que no carece de importancia, lo cierto es que el protagonismo de la revisión recae en una instancia intergubernamental: la Conferencia, pues es ahí donde se decide finalmente si la reforma se llevará a cabo y el sentido de la misma. Lo que tampoco es extraño si no se olvida que se está frente a un Tratado Internacional.

Los procedimientos de revisión simplificada implican, por un lado, la posibilidad de revisar la totalidad o porción de la tercera parte del TFUE, relativas a las políticas y acciones internas de la Unión, y, por otro lado, la posibilidad de modificar la mayoría en la que habrá de pronunciarse el Consejo. Así, en el primero de los casos, cualquier Estado miembro, el PE o la CE puede presentarle al Consejo los proyectos de revisión, sin que esto implique el aumento de las competencias atribuidas a la Unión; y, si este considera oportuna la modificación, previa consulta al PE y a la CE –y al Banco Central Europeo, si tiene que ver con el ámbito monetario–, los puede aprobar por unanimidad, sin que se llame a una Convención y Conferencia intergubernamental. Sin embargo, al igual que en el procedimiento de revisión ordinario, estas modificaciones solo entrarán en vigor después que hayan sido ratificados por los Estados miembros. En este caso,

---

<sup>50</sup> Sin duda, frente a esas experiencias, se dispuso el art. 48.5 TUE que dice: «si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los Tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión». Aunque la disposición no es lo suficientemente clara, pues no establece las consecuencias de la revisión realizada por el Consejo Europeo, es obvio que pretende establecer una salida *jurídica* ante el incidente *político* de la no ratificación parte de un Estado miembro, dejándole al órgano que ostenta la máxima representación intergubernamental, la tarea de examinar y resolver esta situación de cara a la continuidad de la Unión.

aunque el PE puede proponer la revisión, su participación principal es a través de la función consultiva.

En el segundo de los casos, si el TFUE o el título V del TUE dispone que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o caso determinado, el Consejo Europeo puede autorizar al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada sobre el mismo, salvo en los asuntos con repercusiones militares o en ámbito de la defensa. De igual forma, cuando el TFUE dispone que el Consejo adopte actos legislativos con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo puede autorizarlo para que los adopte por medio de un procedimiento legislativo ordinario. En ambos supuestos, el Consejo Europeo habrá de pronunciarse por unanimidad, asimismo la decisión entra en vigor solo si previamente el PE la ha aprobado, por la mayoría de sus miembros, y sin necesidad que los Estados miembros la ratifiquen según sus normas constitucionales respectivas.

No obstante, en ambos casos, la decisión tomada por el Consejo Europeo debe comunicarse a los Parlamentos nacionales, quienes tienen un plazo de 6 meses para pronunciarse al respecto. Si en ese plazo, uno de los Parlamento se opone a la decisión, esta queda sin efecto. Por el contrario, en caso de silencio, el Consejo Europeo puede adoptar su decisión. Es obvio que en estos supuestos la participación de los representantes de los ciudadanos, tanto europeos como estatales, resulta relevante, ya que la propuesta puede ser detenida por el PE o por los Parlamentos nacionales, si no lo aprueban o se oponen respectivamente.

Por su parte, se entienden por Derecho derivado aquellas normas que se articulan jurídicamente bajo el sustento del Derecho originario. La gama de estas normas es amplia y variada, ya que son una manifestación del principio de atribución de competencias, en el sentido que se derivan de las facultades que cada institución comunitaria tiene para la emisión actos jurídicos orientados a la consecución de los fines y objetivos marcados por los Tratados constitutivos<sup>51</sup>. Por el alcance de esta investigación, no se examinarán los actos normativos que surgen en el seno de la Unión sin haberse emitido conforme al procedimiento institucional de producción normativa<sup>52</sup>.

El Derecho derivado es, entonces, la manifestación formal de la producción de actos jurídicos por parte de las instituciones comunitarias. Estos actos jurídicos se clasifican en vinculantes: reglamentos, directivas y decisiones; y no vinculantes: recomendaciones y dictámenes<sup>53</sup> (art. 288 TFUE). Si estos actos se emiten a través de procedimiento

---

<sup>51</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 326.

<sup>52</sup> Estos son, por ejemplo, los acuerdos bilaterales o multilaterales que celebran algunos Estados miembros que forman parte de la Unión, pero que no siguen el procedimiento comunitario para ello sino que el dictado por el Derecho Internacional y, además, los acuerdos que la Unión celebra con terceros Estados u Organizaciones Internacionales, por tratarse también de asuntos internacionales y no propiamente comunitarios, aunque las normas resultantes sean obligatorias para los Estados miembros y sus ciudadanos.

<sup>53</sup> Las recomendaciones y los dictámenes se caracterizan por ser actos no vinculantes. En esencia, la recomendación consiste en la indicación de un comportamiento a seguir o la variación de una situación o actuación que se está realizando, mientras que el dictamen contiene una valoración sobre situaciones o

legislativo se les denomina actos legislativos (art. 289.3 TFUE)<sup>54</sup>. Los actos jurídicos deben motivarse (art. 296 TFUE).

El reglamento tiene un alcance general, por lo que todos sus elementos son obligatorios y directamente aplicables en cada Estado miembro. Es, por tanto, el acto más acabado del ordenamiento jurídico comunitario, pues cuenta con el mayor grado de intensidad normativa dentro los ordenamientos nacionales, con respecto a los demás actos jurídicos comunitarios. Es decir, sus efectos se proyectan de forma efectiva y uniforme, con lo que se facilita su alcance general y la plenitud de su obligatoriedad. Con esta aplicación directa, por ende, se crean derechos y obligaciones que inciden en el funcionamiento para los órganos y sujetos que integran los ordenamientos estatales y, tácitamente, se le establece a los Estados la prohibición de tomar medidas que afecten la efectividad del reglamento; aunque, en ocasiones, sí habrá de requerirse la intervención estatal, si esta es necesaria para cumplirlo. Vale decir que se presume la legalidad de los reglamento y que su ilegalidad solo puede ser señalada por el TJUE.

Por esta característica, en relación al principio de legitimación aplicado a estas normas jurídicas vinculantes dentro del ordenamiento jurídico nacional, las disposiciones emitidas mediante un reglamento adoptado por el Consejo, conforme al procedimiento legislativo especial, gozarían de legitimación intergubernamental pero su legitimación democrática –que es indirecta– se vería disminuida, ya que el PE solo podría vetarlo<sup>55</sup> o emitir su opinión al respecto<sup>56</sup>, si previamente se requiere su aprobación o consulta respectivamente. Por el contrario, las proyecciones del principio de legitimación se equilibran, cuando el reglamento es adoptado por el PE, aunque el Consejo goza de la capacidad de vetarlo<sup>57</sup> por requerirse su aprobación previa.

Este alcance general es un elemento esencial en la naturaleza del reglamento, porque lo diferencia de los otros actos de alcance particular o no vinculante; y, además, porque determina su carácter objetivo: este alcance no viene determinado por la determinación de los destinatarios de la norma, sino por su aplicabilidad a supuestos específicos

---

comportamientos. Ahora bien, la carencia de obligatoriedad no les hace perder su naturaleza de acto jurídico, sino únicamente la posibilidad de recibir una sanción directa en caso de incumplimiento. No obstante, este incumplimiento sí puede generar consecuencias jurídicas si se sigue lo estipulado por el artículo 258 TFUE.

<sup>54</sup> Por su parte, los actos no legislativos son, en primer lugar, los actos delegados (art. 290 TFUE), aquellos que surgen por la delegación expresa que la CE recibe del Consejo y el PE, a través de un acto legislativo, para que completen o modifiquen determinados actos no esenciales del acto legislativo; en el título de estos se agrega el adjetivo de «delegado» o «delegado». En segundo lugar, los actos de ejecución (art. 291 TFUE), aquellos que surgen cuando el Consejo y el PE le delegan la ejecución de un acto jurídicamente vinculante, cuando se requieran condiciones uniformes para los mismos, a la Comisión o, en los casos determinados por el TUE, al Consejo; en el título de estos actos se agrega el adjetivo «de ejecución».

<sup>55</sup> Por ejemplo, el reglamento que crea a la Fiscalía Europea de Eurojust para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión (art. 86 TFUE); y, el que fija el marco financiero plurianual de la Unión (art. 312 TFUE).

<sup>56</sup> Por ejemplo, el reglamento que establece el régimen lingüístico de los títulos europeos para garantizar la protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual e industrial (art. 126 TFUE); y, el que fija las políticas de supervisión del Banco Central Europeo (art. 127 TFUE).

<sup>57</sup> Por ejemplo, el reglamento que regula el estatuto y las funciones del PE (art. 223 TFUE); y, el que fija el estatuto y las funciones del Defensor del Pueblo (art. 228 TFUE).

determinados objetivamente, cuyos efectos jurídicos abstractos –en principio– vinculan a los sujetos concretos cuya condición o situación encaje en dichos supuestos.

Por su parte, la directiva es un acto jurídico que obliga al Estado miembro destinatario, es decir, no tiene de alcance general. No obstante, puede destinarse a todos los Estados miembros. La obligación se dispone en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejándole al Estado miembro la libertad de la forma y los medios que habrán de emplearse para tal efecto. En ese sentido, la directiva no se aplica directamente pues, para que surta efectos, depende que el Estado miembro tome las medidas pertinentes<sup>58</sup>.

En este caso, el principio de legitimación también se proyecta, por un lado, de forma intergubernamental, por la participación de la CE y del Consejo; y, por el otro, de forma democrática indirecta, en dos vías: el PE participa en la construcción de la obligación a imponerse, mientras que los Parlamentos nacionales lo hacen en la estipulación de la forma y los medios que se dispongan para cumplir con la obligación impuesta.

En esencia, la directiva impone una obligación de ejecución que no solo exige conseguir el resultado, sino también la adopción de las medidas idóneas para tal fin. A la obligada adecuación del ordenamiento estatal según lo estipulado por una directiva, se le conoce como *transposición*, sin la cual, la directiva no tiene aplicabilidad ni es efectiva. La transposición habrá de realizarse en el plazo estipulado por la directiva; en caso contrario, surge la posibilidad de sancionar al Estado miembro por el incumplimiento<sup>59</sup>.

Frente a la pretensión que el Derecho comunitario se aplique de forma homogénea, se plantean dos alternativas, a las que responden los dos actos jurídicos antes mencionados. Estas alternativas son: o se sustituye la normativa estatal por una normativa comunitaria –para lo que surge el reglamento–, o se crea un instrumento que, sin sustituirlas, permita armonizar las distintas normativas estatales –para lo que sirve la directiva–. En todo caso, lo que se pretende es que el Derecho comunitario cumpla con su finalidad: garantizar la seguridad jurídica de la Unión, en relación a la efectiva aplicación de los actos jurídicos, para alcanzar los objetivos de la Unión.

Finalmente, la decisión es un acto jurídico que obliga en todos sus elementos, a los destinatarios que se designen. Es, por tanto, un acto jurídico individualizado, que se

---

<sup>58</sup> Las implicaciones del Derecho comunitario dentro del ordenamiento jurídico nacional puede ser importante. Así, por ejemplo, en España, la transposición de la directiva que regularía los servicios significó mucho empeño: «para el 31 de diciembre de 2009 el Estado estaba obligado a adoptar, modificar o derogar alrededor de 7.000 normas, entre estatales, autonómicas y locales [...]. Así, la llamada ley “Ómnibus” ha acarreado la modificación de cuarenta y siete leyes estatales en las siguientes áreas: administración pública, consumo, servicios profesionales, empleos, servicios industriales y construcción, energía, transporte y comunicaciones, medioambiente, agricultura y sanidad». ROLDÁN BARBERO, *La Unión Europea y la soberanía de España*, 256-257.

<sup>59</sup> «Esta sanción, sin embargo, deja abierto el problema de la inaplicabilidad efectiva de la directiva que puede comportar una lesión de los derechos de los particulares. La solución global de ese problema no es, desde luego, fácil. La respuesta dada por el TJ[UE] se ha encaminado a dotar de efectividad a la directiva y a proteger los derechos de los particulares y ha consistido en asegurar el “efecto útil” de la directiva. A tal efecto, ha obrado sobre dos elementos fundamentales: asegurando la obligación de resultado, y delimitando, en función de ella, el alcance de libertad de elección de las formas y medios». MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 352.



dirige a uno o varios destinatarios específicos, y obliga tanto en el resultado a alcanzarse como en la forma y los medios a implementarse para tal fin. Los destinatarios de este acto pueden ser Estados y personas, físicas o jurídicas.

Ahora bien, como estos actos evolucionan y se adaptan según la expansión y complejidad del sistema jurídico comunitario, la delimitación de los mismos excede su denominación; y la decisión es un ejemplo de ello. Si bien la decisión se diferencia del reglamento porque se dirige a determinados destinatarios –es, por ende, un acto individualizado–, este aspecto no es tan claro cuando el destinatario es uno o varios Estados miembros, ya que no es posible individualizar claramente a los destinatarios entre esa colectividad. Por otro lado, cuando la decisión no establece los medios que habrán de emplearse para alcanzar el resultado, se podría confundir con la directiva.

La complejidad por clasificar correctamente estos actos, es mayor porque el TFUE establece que es posible dictar las decisiones mediante el procedimiento legislativo ordinario. Por lo anterior, en cuanto a la proyección del principio de legitimación sobre este acto jurídico, se puede plantear el mismo razonamiento utilizado sobre el reglamento y la directiva.

En esencia, el Derecho derivado es el resultado del ejercicio efectivo de las atribuciones asignadas a las instituciones comunitarias, es decir, con el ejercicio las atribuciones reconocidas por los Estados miembros a favor de la Unión, se instaura el ordenamiento jurídico comunitario. Sin duda, este ordenamiento también es permeado por los valores y principios sobre los que se asienta la Unión.

Como los Estados miembros, por un lado, reservan ciertas competencias bajo su soberanía, mientras que, por otro, a través de los Tratados constitutivos, le ceden otras competencias a la Unión, se da la convivencia simultánea de dos ordenamientos jurídicos, el nacional y el comunitario, cuyos destinatarios coinciden. Esta convivencia y coincidencia provocan una relación constante de armonía y tensión entre estos ordenamientos. Para su adecuada aplicación y efectividad, los principios del Derecho comunitario que determinan su relación con los Derechos nacionales son el de autonomía, el de eficacia directa y el de primacía.

En cuanto a su naturaleza, el Derecho comunitario es autónomo. Si bien el Derecho originario es una especie de Derecho Internacional, el Derecho derivado no lo es aunque está vinculado a este. El Derecho derivado se adopta a través de un proceso complejo en el que no participan los Estados miembros, sino que lo dictan instituciones supranacionales. Por otro lado, el Derecho comunitario –el derivado, principalmente– tampoco es Derecho nacional, según la concepción tradicional del mismo: aunque es vinculante para los Estados miembros y los individuos, según del acto jurídico que se trate, y por tanto jurisdiccionalmente exigible<sup>60</sup>, no es dictado por los Parlamentos

---

<sup>60</sup> El TJUE, a través de la jurisprudencia *Van Gend en Loos*, entendió a la Unión como una organización internacional que excede lo meramente intergubernamental, pues la concibió como una comunidad de pueblos, cuyo poder se origina –bajo el esquema de soberanía del Estado democrático– en los ciudadanos,

nacionales ni conforme al procedimiento nacional de formación normativa, tampoco coincide con los efectos y el alcance de sus normas<sup>61</sup>.

En relación a su eficacia directa, en general, todo derecho y obligación comunitaria es directamente aplicable, si el acto jurídico no dispone expresamente la necesaria intervención estatal para tal fin. Pero, si la intervención del Estado es solo para facilitar la aplicación de la norma comunitaria, esta podría ser directamente aplicable aunque aquella no exista. Por lo anterior, la eficacia del Derecho comunitario viene determinada por la naturaleza del acto jurídico vinculante. Así, los Tratados constitutivos y los reglamentos tienen plena eficacia directa, tanto en la relación entre los Estados y los individuos, como entre individuos. En cuanto a las decisiones, estas también surten efectos directos pero, principalmente, para los Estados o, si así es señalado, única y exclusivamente para los destinatarios. Por su parte, la eficacia directa de las directivas habrá de matizarse por el requisito de su transposición<sup>62</sup>. En principio, su eficacia depende de la intervención estatal, en la medida en que se realicen los ajustes pertinentes para que estas desplieguen sus consecuencias; y es en ese momento, en que son exigibles los derechos y las obligaciones dispuestas por aquellas para obtener el resultado planteado.

En fin, la eficacia de los actos jurídicos vinculantes está determinada por la obligación objetiva de cumplir con el Derecho comunitario, lo que se sustenta en la primacía que este tiene con respecto a los ordenamientos jurídicos nacionales; la cual se basa en la naturaleza de la Unión y no en las Constituciones nacionales. De esa manera, por estar vinculado al Derecho Internacional, los Estados miembros se comprometen con cumplir el Derecho comunitario de buena fe, es decir, se comprometen a respetar sus acuerdos internacionales.

Por su propia naturaleza, como se ha señalado antes, el Derecho comunitario tiene efectos directos dentro del ordenamiento jurídico, lo que plantea el escenario de observar la relación entre este y el Derecho nacional, en términos de colaboración o complementariedad, ya que ambos constituyen del ordenamiento jurídico habrá de estar vigente en el territorio de los Estados miembros.

---

quienes habrán de ser capaces de exigirle a sus Estados, los derechos y obligaciones que estos últimos se comprometieron en garantizar al constituir la Unión.

<sup>61</sup> «En definitiva, el Derecho de la Unión no se somete a los principios, ni a los modos de producción normativa ni a los efectos jurídicos establecidos en la Constitución nacional y restantes normas internas de los Estados miembros». MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 364.

<sup>62</sup> No obstante, de acuerdo al TJUE, las directivas pueden surtir efectos directos siempre que se cumplan con determinadas circunstancias: que el plazo otorgado para la transposición al ordenamiento interno, haya expirado; que la adaptación del ordenamiento interno esté ausente materialmente, o sea insuficiente o deficiente; que lo dispuesto por la directiva sea preciso e incondicional. Por tanto, el efecto directo de la directiva solo será posible si el Estado no realiza adecuadamente la transposición, en el tiempo precisado. Pero, si lo anterior ocurre, lo dispuesto por la directiva solo será exigible frente al Estado, es decir, no genera obligaciones para los individuos de forma directa, ni en su relación con el Estado ni en la relación entre ellos. Es decir, el Estado no puede exigirle al individuo aquella obligación en la que ha incumplido el establecimiento de las condiciones de exigibilidad; por el contrario, no puede desligarse de su propia obligación mediante la no transposición de la directiva. Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 374.

El TJUE comenzó la construcción de esta línea jurisprudencia entorno al principio de primacía del Derecho comunitario<sup>63</sup>, a través de la sentencia *Costa c. ENEL*, de 1964. En esencia, esta primacía se asienta sobre cuatro puntos importantes<sup>64</sup>: en primer lugar, la naturaleza de la Unión Europea y de su ordenamiento, ya que están dotados de poderes efectivos que se erigen por decisión de los Estados miembros, a través de la transferencia de algunas competencias a la Unión, en determinados ámbitos, lo que implica una limitación para los Estados en el ejercicio de sus atribuciones soberanas y, por tanto, una norma nacional no puede contraponerse a una norma comunitaria, en dichos ámbitos transferidos. En segundo lugar, la primacía se basa en el carácter obligatorio del Derecho comunitario: los actos jurídicos vinculantes son normas cuya obligatoriedad le ha sido otorgada por decisión de los Estados miembros, al momento de integrarse en la Unión, aunque su alcance es diverso. En tercer lugar, por lo anterior, los Estados miembros se han comprometido a abstenerse de tomar medidas nacionales que obstaculicen la realización de los objetivos comunes y, por ende, la eficacia del Derecho comunitario se asientan en el principio de cooperación leal (art. 4 TUE), en el compromiso de cumplir lo pactado de buena fe. En cuarto lugar, los Estados miembros han aceptado que el Derecho comunitario se aplique sin discriminación por motivo de la nacionalidad de los individuos (art. 18 TFUE); lo que ha dado lugar a la construcción de la ciudadanía nacional.

En definitiva, la igualdad y la no discriminación están íntimamente relacionadas con el principio de primacía del Derecho comunitario. En otras palabras, si los Estados conservasen la competencia de modificar o derogar unilateralmente las normas comunitarias, el ordenamiento jurídico *supranacional* no podría existir como tal. Como el sentido de la Unión Europea es la consecución de objetivos comunes mediante vías compartidas, la defensa de sus intereses parciales por parte de los Estados miembros. Por ende, si el Estado miembro pretende *controlar* la incidencia del Derecho de la Unión sobre su ordenamiento jurídico, habrá de hacerlo mediante su participación en los mecanismos comunitarios para la adopción de decisiones señalados: por ejemplo, en las negociaciones del Consejo.

Por tanto, la solución para el conflicto entre la norma comunitaria y la nacional, es la inaplicación de esta última por parte del juez nacional. Posibilidad de *control difuso* que le viene conferida por el Derecho comunitario, en atención a la exigencia del mismo de aplicarse íntegramente<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Para ver un estudio exhaustivo de este principio, consultar RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO. *Primacía y Subsidiariedad en la Unión Europea*.

<sup>64</sup> Cfr. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO. *Primacía y Subsidiariedad en la Unión Europea*, 388-390.

<sup>65</sup> Cabe agregar que la obligación de depurar el ordenamiento nacional, mediante la inaplicación de aquellas normas que se contraponen al Derecho comunitario, es una atribución de todos los poderes públicos y no sólo del órgano judicial, según lo dispuso el TJUE en la sentencia *Costanzo*, de 1989. Cfr. MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 393.

Lo anterior porque la transgresión del Derecho comunitario al aplicar una norma nacional incompatible por este, genera responsabilidades al Estado sin importar que institución nacional fue el artífice: «la responsabilidad del Estado nace cualquiera que sea el órgano interno causante del ilícito». MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 406.

Ahora bien, la relación entre el Derecho comunitario con la Constitución nacional, se sustenta en dos supuestos: primero, que la Constitución es donde se haya el fundamento para el Estado se integre a la Unión y, por consiguiente, se le transfiera el ejercicio de ciertas competencias sobre ámbitos determinados. Segundo, que la relación entre los Tratados constitutivos y la Constitución no es de confrontación, ya que ambos cuerpos normativos regulan materias que son distintas; mientras que, por un lado, el Estado se reserva las competencias sobre ciertas materias, por el otro, le transfiere a la Unión las competencias sobre otras, que no habrán de regularse bajo la sombra de la Constitución. En efecto<sup>66</sup>,

Los principios de una estructura constitucional nacional [...] no podrían afectar a la validez de un acto de la Comunidad pues introducir criterios procedentes de la legislación o del orden constitucional de un Estado miembro determinado, atentaría contra la unidad material y la eficacia del Derecho comunitario y tendría ineludiblemente por efecto quebrar la unidad del mercado común y poner en peligro la cohesión de la Comunidad.

No obstante, si en algún punto la Constitución es incompatible con el marco supranacional, el Estado habrá de hacer los ajustes constitucionales pertinentes antes de ingresar a la Unión. Esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, con el Tratado de Maastricht y el reconocimiento del derecho a participar en las elecciones municipales, a favor de los nacionales de algún Estado miembro que residieran en un Estado distinto al propio, en condiciones de igualdad con respecto a los nacionales de su Estado de residencia. En el caso español, por ejemplo, como el reconocimiento supranacional del derecho al sufragio pasivo a favor de aquellos extranjeros que, además, fuesen *ciudadanos comunitarios*, contradecía lo dispuesto por el artículo 13.2 de la Constitución española (CE), luego que el Tribunal Constitucional se pronunciara<sup>67</sup>, se llevó a cabo una reforma

---

En suma, lo mismo ocurre en las relaciones entre individuos dentro de los territorios estatales, ya que también aquí se debe respetar lo comunitario. Por otra parte, vale decir que los jueces nacionales pueden declarar la validez del Derecho comunitario, pero la única autoridad para declarar su invalidez es el TJUE, según la propia jurisprudencia de este tribunal.

<sup>66</sup> MANGAS MARTÍN Y LIÑÁN NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 394.

<sup>67</sup> El Tribunal Constitucional español se pronunció al respecto, mediante la Declaración 1/92, emitida el 1 de julio de 1992. Más adelante, a través de la Declaración 1/2004, de 3 de enero de 2005, el Tribunal consideró que no existía contradicción entre el Derecho comunitario y el Derecho interno; no obstante, en casos extraordinarios, afirmó que podrían activarse los mecanismos de control constitucional si la evolución del primero perjudica al segundo. Cfr. MANUEL FONDEVILLA MARÓN, “La disolución de la soberanía en el ámbito estatal: los efectos de la integración europea”. *Estudios Constitucionales*, Año 7, No. 1 (2009): 226-227.

En igual sentido se manifestó ROLDÁN BARBERO, *La Unión Europea y la soberanía de España*, 242. En el caso francés, la ratificación del Tratado de Maastricht exigió una reforma constitucional previa, con la que se incluyó el Título X, que versa sobre la relación con las Comunidades Europeas y la Unión Europea. Con esta reforma se estableció: la pertenencia de Francia a la Unión Europea; la transferencia de competencias para la instauración de la Unión Económica y Monetaria y de la libre circulación de personas; el derecho de sufragio pasivo a favor de los nacionales de los demás Estados miembros que residieran en territorio francés; y, el –cuestionado– control parlamentario sobre la producción de los actos de la Comunidad (cuyo alcance fue determinado en clave soberanista, por la revisión constitucional de 1992 que realizó el Consejo Constitucional francés, y que luego modificó favoreciendo la integración regional, a través de otra revisión en 1999, previo a la ratificación del Tratado de Ámsterdam). Cfr. GHISLAINE ALBERTON, “La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 y la construcción comunitaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, No. 13 (mayo-agosto, 2001): 174.

constitucional con base al procedimiento menos agravado, contemplado en el artículo 167 CE, para incluir dicho sufragio pasivo junto al sufragio activo que ya estaba considerado.

Ahora bien, por su naturaleza, la incidencia del Derecho comunitario no puede ir contra la esencia de los Estados miembros<sup>68</sup>. Lo contrario sería contraproducente para el mismo, ya que adquiere su sentido en la medida en que aquellos existen. Por tanto, como uno de los límites al avance de la integración, en torno a la conservación de la individualidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, se antepone la identidad constitucional<sup>69</sup>. Este concepto puede entenderse como

Un conjunto de rasgos que singulariza, en el plano jurídico-político, las opciones fundamentales de una comunidad frente al resto de los estados y organizaciones internacionales o supranacionales.

Así, se suele asegurar que en la Constitución se depositan aquellos elementos, principios y valores que, por ser parte de su historia y cultura, la sociedad nacional estima como imprescindibles para su convivencia y funcionamiento, lo que le lleva a elevarlos al plano jurídico-político dado el aporte que brinda a la construcción de su identidad como tal. En tal sentido, si los derechos y obligaciones creados por los ordenamientos jurídicos supranacionales, se conciben –posiblemente– desde una lógica distinta a la de la identidad constitucional estatal, existe una posibilidad que se generen conflictos en su aplicación directa dentro de los ordenamientos nacionales. Máxime, si las discrepancias entre lo supranacional y lo nacional, son sustanciales.

---

Cabe agregar que también hubo reformas constitucionales con las ratificaciones del Tratado de Ámsterdam y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Por su parte, el Tribunal Constitucional alemán también se pronunció sobre el Tratado de Maastricht. No obstante, con su interpretación en lugar de consolidar el proceso de integración por la vía comunitaria, parecía que lo concebía como proceso de «cooperación intergubernamental entre los Estados Miembros que seguirían siendo –a su juicio– los “señores de los tratados”». FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 178.

No obstante, en fecha más reciente, mediante su Decisión sobre el Tratado de Lisboa, de 26 de noviembre de 2008, podría pensarse que el Tribunal Constitucional alemán adoptó una postura similar a la del Consejo Constitucional francés, por condicionar la ratificación de este Tratado a una reforma profunda de su ordenamiento –pero, a diferencia de aquél, a nivel legal–; sin embargo, las reformas propuestas fueron en el sentido de reforzar las competencias de las cámaras parlamentarias, como autoridades sobre las normas comunitarias. Cfr. ROLDÁN BARBERO, *La Unión Europea y la soberanía de España*, 242.

<sup>68</sup> Si la capacidad de incidir del Derecho comunitario sobre el ordenamiento nacional fuese ilimitada, «vendría a suponer la práctica abrogación del ordenamiento presuntamente subordinado –en este caso, el interno– y haría quebrar de este modo el propio presupuesto de aplicación del principio de primacía: la existencia de dos centros de poder con capacidad decisoria». JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, “El principio de competencia en las relaciones entre Derecho Comunitario y Derecho de producción interna en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. Extra 18 (1994): 330.

<sup>69</sup> Así lo plantea el autor MANUEL NÚÑEZ, quien asegura que «la reflexión sobre este último concepto permitirá comprender la globalización y la internacionalización del constitucionalismo nacional como fenómenos jurídicamente limitados. Esto quiere decir que la globalización y la internacionalización [...] pueden encontrar un contrapeso jurídico y legítimo en la identidad constitucional de los Estados». MANUEL NÚÑEZ POBLETE, “Introducción al concepto de identidad constitucional y a su función frente al derecho supranacional e internacional de los derechos de la persona”. *Revista Ius et Praxis*, Vol. 14, No. 2 (2008): 333.

No obstante, el Derecho de la Unión no habría de concebirse como extraño al Derecho nacional, ya que aquel se asienta sobre los valores, principios y elementos constitucionales que ostentan cada uno de los Estados miembros y, por tanto, son compartidos por todos; cabe decir que este fue el escenario que dio paso a la construcción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Por tanto, no se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos e independientes, sino de uno solo que nace por una decisión estatal soberana<sup>70</sup>: cada Estado miembro decide instaurar el ordenamiento supranacional, al momento de adherirse a la Unión, y además opta porque este tenga eficacia directa dentro de su ordenamiento nacional, por la condición de primacía que se le reconoce.

Ahora bien, siempre pueden surgir tensiones entre las normas comunitarias y nacionales: por un lado, cuando la primacía y aplicación directa de las primeras incidan en la configuración de las segundas a través, por ejemplo, del reconocimiento de libertades y derechos en igualdad de condiciones a los individuos que, desde la perspectiva del Derecho Internacional, serían considerados extranjeros; que es lo que ocurre en el funcionamiento cotidiano de la Unión Europea. O, por otro lado, cuando la identidad constitucional se impone al proceso de integración, hasta el punto de corregirlo, obstaculizarlo o detenerlo, por considerar que se colocaría en una posición no legítima frente a la soberanía estatal e identidad nacional; que es lo ocurrido, en parte, con la no ratificación del Tratado *Constitucional*.

Por lo anterior, desde la perspectiva supranacional, el Derecho originario recoge la obligación de respetar la identidad constitucional. Así, el artículo 4.2 TUE dispone que

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también lo referente a la autonomía local y regional. [...]

En tal sentido, parece que la identidad –constitucional<sup>71</sup>– nacional se erige como uno de los límites jurídico-políticos del proceso de integración regional, lo cual podría verse reforzado por su relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que son también principios propios del ordenamiento supranacional. De esa manera lo concibió el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht, en la que «formula una interesante conexión entre la subsidiariedad y la identidad nacional, indicando que “el principio de subsidiariedad (...) está destinado a garantizar la identidad nacional de los Estados miembros y a mantener sus competencias”». Bajo ese orden de ideas, el Tribunal se reconoce a sí mismo como «el

<sup>70</sup> Desde esta perspectiva, se trata de un mismo ordenamiento integrado por normas de diversa naturaleza, según su alcance territorial con respecto al Estado. Así, cada categoría de normas emana desde distintas esferas: la local, la regional, la nacional y la supranacional; debiendo, además, interrelacionarse entre sí.

<sup>71</sup> «Comentaristas como Puttler, Pernice o Hilf coinciden en incluir a la Constitución, su identidad o valores fundamentales como parte de la identidad nacional [...]. Otro autores, como Kumm y Ferreres, Mayer o Phelan [incluso] coinciden en sostener que la sujeción a este principio revierte el principio de primacía del Derecho de la Unión en favor del Derecho nacional y sus órganos más autorizados de interpretación». NÚÑEZ POBLETE, Introducción al concepto de identidad constitucional y a su función [...], 348-349.

habilitado para examinar si los actos jurídicos de las instituciones europeas respetan o exceden los límites de los derechos de la soberanía (“*Hoheitsrechte*”) a ellos concebidos»<sup>72</sup>.

Por su parte, según el diseño francés, es posible que algunos órganos estatales le soliciten al Consejo Constitucional que revise un Tratado constitutivo, a la luz de la Constitución, antes de su ratificación y que, en caso de encontrarse una contradicción entre ambas normas, solo la permitan si se reforma adecuadamente la Constitución. En este caso, si bien a través de este procedimiento el Consejo estaría protegiendo a la soberanía nacional<sup>73</sup>, a diferencia del anterior, también se está reconociendo la vía de la reforma constitucional para favorecer la integración, si se detecta una contradicción entre disposiciones comunitarias y nacionales, con respecto a la cesión legítima de competencias.

Sin embargo, es posible argumentar que cuando la integración ha superado el componente económico para incluir lo político y social, a pesar de las discrepancias entre lo supranacional y lo estatal, el primero se impondrá sobre el segundo dado el compromiso estatal de alcanzar los objetivos comunes, que son el motivo que sustenta al organismo supranacional<sup>74</sup>. También es posible señalar que, frente a los actuales procesos de integración, la identidad constitucional está perdiendo fuerza como límite de los mismos<sup>75</sup>. Por lo anterior, el principio de primacía del Derecho de la Unión se

---

<sup>72</sup> NÚÑEZ POBLETE, Introducción al concepto de identidad constitucional y a su función [...], 355.

También, «el Tribunal alemán se ha declarado competente para controlar el Derecho comunitario que exceda en su producción del ámbito de competencia que los Tratados atribuyen a la Comunidad. El Tribunal niega así la posibilidad de una interpretación expansiva de dichos Tratados que limite la soberanía de los Estados miembros en más de lo estrictamente cedido a la Comunidad». LÓPEZ GONZÁLEZ, El principio de competencia en las relaciones entre Derecho Comunitario y Derecho de producción interna en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 325.

<sup>73</sup> «Efectivamente, oponiendo un veto constitucional a aquellos tratados internacionales que Francia desea suscribir y subordinando así la ratificación de los tratados comunitarios a la existencia de una previa revisión constitucional, el Consejo Constitucional se erige así en garante de nuestra norma fundamental y, con ello, de nuestra soberanía». ALBERTON, La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 y la construcción comunitaria, 177.

En este supuesto, además, se concibe como innegable la constitucionalidad del Tratado a futuro; principalmente por los problemas que se podrían generar con un cambio de opinión al respecto, debido a los compromisos internacionales adquiridos que, incluso, pueden haber surtido efectos en el ordenamiento interno y el control que el TJUE podría realizar sobre esas decisiones estatales que no reconocerían la primacía y efecto directo de las normas comunitarias.

<sup>74</sup> Aunque, como se dijo antes, el límite de esta primacía será la norma constitucional: «de lo que se trata es de una delegación de competencias soberanas derivada de la Constitución [...], no cabe, como es lógico, que los órganos delegatorios, opongan tal cláusula frente al delegante, el Pueblo del Estado Soberano, cuya voluntad está expresada en la Constitución, y que no cabe jamás confundir [...]». FONDEVILLA MARÓN, La disolución de la soberanía en el ámbito estatal [...], 235.

Dicho con otras palabras: «La primacía es una atribución constitucional a favor de las Comunidades Europeas, con el objetivo de hacer posible la homogeneidad del Derecho Comunitario; y por ello no podrá ser nunca predicada en contra de lo que disponen las Constituciones de los Estados Miembros». FONDEVILLA MARÓN, La disolución de la soberanía en el ámbito estatal [...], 236.

<sup>75</sup> Dados los compromisos internacionales adquiridos por los Estados, sea en procesos de integración institucionalizados o intergubernamentales, ya no es aceptable que el Estado anteponga su soberanía e identidad para evitar el escrutinio sobre el cumplimiento de aquellos por parte de la Comunidad Internacional; por ende, en la actualidad, una concepción adecuada de la soberanía estatal habrá de

estaría proyectando en todo su esplendor, sobre aquellas materias en las que la Unión es competente y, por tanto, los Estados dejan de serlo<sup>76</sup>. Materias que habrán de ampliarse o restringirse mediante la cesión expresa de competencias sobre las mismas, siempre por decisión estatal soberana.

En definitiva, la Unión Europea es la respuesta política, jurídica e institucional de los Estados miembros para enfrentar –y promover– los retos que plantea la globalización, frente a la cual los controles jurídicos estatales resultan insuficientes. En otras palabras, este organismo supranacional que nació con el objetivo de garantizar la pacificación en el continente, se ha convertido en el instrumento de los Estados miembros para tratar de *gobernar* a la globalización –principalmente económica– y sus impactos, dentro del territorio de la Unión, que está integrado por los territorios estatales. Es posible esperar, por tanto, que dicha organización se configure bajo el respeto de los valores, principios y elementos propios del Estado de Derecho.

Que la Unión Europea surja bajo el respeto del Estado de Derecho no implica concebirla como una organización política soberana, con su propio *derecho constitucional*. Es cuestionable aceptar que la Unión se rige por una Constitución, no dictada formalmente, pero sí de acuerdo a lo establecido por el constitucionalismo moderno, primero, porque los partícipes en la negociación y aprobación de los Tratados son los Estados y no sus ciudadanos y, segundo, porque los Estados –y sobre todo los ciudadanos– no pierden su soberanía al integrarse en la Unión<sup>77</sup>, sino que únicamente ceden el ejercicio de algunas de sus competencias<sup>78</sup>. Si fuese así, se estaría desposeyendo a la ciudadanía –de los Estados miembros– de su condición de soberanos, ya que se estaría reduciendo sus derechos de participación en la conformación del Estado, pero no de la Unión.

---

concebirse entre lo constitucional e internacionalmente aceptable. Cfr. NÚÑEZ POBLETE, Introducción al concepto de identidad constitucional y a su función [...], 363.

<sup>76</sup> En el caso español, el Tribunal Constitucional distinguió la supremacía del Derecho Constitucional estatal –como fuente de validez– de la primacía del Derecho comunitario –como ámbito de aplicación preferente–. En otras palabras, consideró como términos de distinta naturaleza a la primacía y la supremacía. Mediante la Declaración 1/2004, en su fundamento jurídico No. 4, dispuso que «primacía y supremacía son categorías que se desenvuelven en órdenes diferenciados. [...] La supremacía se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que le están infraordenadas, con la consecuencia, pues, de la invalidez de éstas si contravienen lo dispuesto imperativamente en aquélla. La primacía, en cambio, no se sustenta necesariamente en la jerarquía, sino en la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debida a diferentes razones. Toda supremacía implica, en principio, primacía (de ahí su utilización en ocasiones equivalente, así en nuestra Declaración 1/1992, FJ 1), salvo que la misma norma suprema haya previsto, en algún ámbito, su propio desplazamiento». FONDEVILLA MARÓN, La disolución de la soberanía en el ámbito estatal [...], 230.

<sup>77</sup> Si bien el Estado no pierde su soberanía, no cabe duda que esta se ve condicionada en aquellas materias que ha cedido. Así se afirma en el caso español: «Se constata, pues, que la política y el sistema jurídicos se encuentran fuertemente condicionados o determinados por el ordenamiento jurídico de la UE, de manera que la soberanía española, aunque formalmente íntegra, se ve limitada o compartida sustancialmente en lo tocante a la economía, también en lo que hace a las relaciones bilaterales con otros Estados miembros [...]». Pág. 262-263.

<sup>78</sup> Cfr. FONDEVILLA MARÓN, La disolución de la soberanía en el ámbito estatal [...], 222-224.



En fin, dado que todos los ordenamientos constitucionales se asientan sobre el principio legitimación democrática y que el ordenamiento jurídico *supranacional* goza de autonomía, eficacia directa y primacía, lo ideal es que las instituciones que participen en la construcción del ordenamiento jurídico de la Unión, gocen del mayor nivel posible de legitimación democrática pues, de lo contrario, el sistema podría carecer de este principio fundamental del Estado de Derecho<sup>79</sup>.

### 3. La legitimación democrática en la Unión Europea: la ciudadanía europea

El objetivo inicial de la construcción europea fue alcanzar y consolidar la paz en el continente, a través de la integración económica. Para tal fin, se propuso la producción en común del acero, el carbón y la energía atómica, entre los mayores Estados productores del continente. Lo que luego daría paso al libre tránsito de aquellos factores económicos que fueron necesarios para fundar un mercado común (mercancías, capitales y fuerza de trabajo), entre los Estados que formaban parte de la integración.

En ese contexto se reconocería al individuo como fundamento de este esfuerzo. Así, la paz y armonía social de la región solo tendría sentido si esta integración se construía desde y para las personas. La integración regional se justifica por el aumento del bienestar de los individuos, lo que no ocurriría, u ocurriría con dificultad, si el Estado tratara de enfrentar solo los retos globales.

Sin embargo, aunque se planteó este objetivo, el individuo en cuanto tal no ocuparía ese lugar central en la integración, más bien se consideró desde la perspectiva económica<sup>80</sup>:

Si bien a los padres fundadores se les pasó por la cabeza el ambicioso proyecto de los Estados Unidos de Europa, la unificación europea se ha realizado, de hecho, por las vías pragmáticas del incremento de un espacio económico común (con una moneda, en parte común). Los estímulos de índole económico-liberal de esta dinámica, ventajosa para todos los partícipes, eran lo suficientemente fuertes para impulsar «desde arriba», es decir, por la vía de acuerdo entre las élites políticas de los Estados miembros, las instituciones requeridas. La unión política llegó, por encima de las cabezas de la población, como un proyecto de la élite y ha funcionado hasta el día de hoy con un déficit democrático que resulta explicable por el carácter esencialmente intergubernamental y burocrático de su legislación.

<sup>79</sup> Por el contrario, algunos autores afirman que la institucionalidad supranacional afecta el principio democrático en el orden estatal, aunque reconocen que ello no implica atentar contra el mismo sino, más bien, que se ve protegido: «Así pues, la democracia europea transfigura y remodela la democracia interna, pero también se convierte en un pilar de su preservación [...]». ROLDÁN BARBERO, *La Unión Europea y la soberanía de España*, 243.

No obstante, aunque los Estados miembros no dejaran de ser democráticos por integrarse a la Unión, porque incluso se pueden adoptar medidas supranacionales para evitarlo, ello no convierte a este organismo supranacional en democrática. Si bien podría erigirse como protectora del individuo dentro de cada territorio, el ciudadano continuaría sin participar en la toma de decisiones vinculantes de la organización, o en la elección de aquellos que participan en la misma, si no hay reformas sustanciales para al respecto.

<sup>80</sup> HABERMAS. *Ay, Europa: pequeños escritos políticos XI*, 83.

El individuo se concebiría inicialmente como un actor económico, es decir, empresario, asalariado, trabajador por cuenta propia, inversionista y productor, lo que derivaría en el reconocimiento a su favor de aquellos derechos que fuesen útiles para la integración económica. Dos de los primeros derechos reconocidos, dentro del territorio comunitario, fueron el derecho al trato igual sin que importara su nacionalidad y el derecho a la libre circulación y residencia. Así<sup>81</sup>,

Bajo tal visión, la libre circulación de trabajadores supondría de hecho una herramienta para resolver problemas, siendo la dificultad en este caso la insuficiente eficiencia productiva y la solución la apertura de los mercados nacionales de trabajo, de modo que el factor trabajo pudiera moverse hacia el lugar en el que se ofreciera un mayor salario [...]. Ambos objetivos, la superación, «policía» administrativa de los movimientos de los trabajadores y el reconocimiento del derecho a la igualdad de los trabajadores extranjeros, eran requisitos operativos necesarios para que el mercado funcionase correctamente (y en cierta medida se autorregulase o, al menos, se autocorrigiese).

Por tanto, la inercia del proceso conllevó a privilegiar la integración económica en sí, lo que se reforzó al colocar al individuo como actor y factor económico, es decir, como una parte de la estrategia de los Estados miembros en la construcción de un mercado común. Para corregir esa tendencia inicial, a partir de la década de 1970, se plantearon una serie de iniciativas que buscaban recuperar el papel central del individuo en la integración. Sin embargo, conseguir plenamente este objetivo está aún pendiente<sup>82</sup>.

El individuo se concibió como destinatario del Derecho comunitario junto a los Estados miembros, pero a diferencia de éstos no ha sido considerado como uno de los protagonistas en su construcción. En definitiva, el proceso de integración se inició y se ha impulsado de arriba hacia abajo; esto es, desde los Gobiernos de los Estados miembros hacia sus ciudadanos, y poca es la incidencia de lo inverso<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ, “La Ciudadanía Europea tras *Martínez Sala y Baumbast*: ¿la consecución de un derecho europeo más humano pero menos social?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 89 (mayo-agosto 2010): 295.

Es más, «el Tribunal ha sostenido que el establecimiento de una ciudadanía europea requiere la recaracterización de las libertades económicas fundamentales de tal modo que conduzca no sólo al a realización del principio de no discriminación en razón de la nacionalidad, sino, de modo más amplio y general, a la obtención de la igualdad de trato de todos los nacionales de los Estados miembros en tanto que ciudadanos europeos». MENÉNDEZ, *La Ciudadanía Europea tras Martínez Sala y Baumbast* [...], 311.

<sup>82</sup> «El gran reto que tiene Europa es saber hacia dónde va. Los ciudadanos europeos se encuentran decepcionados por la senda que en los últimos años ha tomado la construcción europea, de espaldas absolutamente a lo que ellos piensan. Demandan más Europa para resolver sus problemas y lo que se les ofrece es un reparto de poder entre las naciones europeas, que queda oculto detrás de cuestiones técnicas, económicas, financieras y administrativas». JOSÉ BAREA, “El futuro de la identidad europea”. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, No. 3 (2001): 59.

<sup>83</sup> «Ello supone un menoscabo del principio democrático, en tanto que los sujetos en la Teoría del Poder Constituyente y del Pacto Social en Rousseau, son los ciudadanos del Estado, mientras que los sujetos de Derecho Internacional siguen siendo hoy, fundamentalmente los Estados. Se sustituye así la legitimidad democrática directa por, en el mejor de los casos, una legitimidad democrática indirecta». FONDEVILLA MARÓN, *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal* [...], 214.

Con el fin de promover el interés de los individuos en la consolidación de la Unión, además de algunos mecanismos que ampliarían su participación en la toma de decisiones o en la elección de quienes formarían parte en ella, se han tomado otras medidas para provocar un sentido de pertenencia, tomando como referencia la simbología estatal. Con ese propósito, dentro de la Unión Europea se ha creado una bandera, un himno, un pasaporte y una moneda<sup>84</sup>, la cual está disponible solo para aquellos Estados miembros que han decidido adoptarla.

En cuanto a los mecanismos para darles protagonismo a los ciudadanos, el Tratado de Maastricht trajo consigo un importante avance. Con su aprobación en 1992, se instauraba la *Ciudadanía de la Unión*, también conocida como Ciudadanía Europea, la que se acompañaba con el reconocimiento de todo un conjunto de nuevos derechos. Por lo anterior, para algunos autores, se pasaba de la estrategia de acercar la Unión a los individuos, a la de convertir al ciudadano en uno de los elementos medulares de la Unión. En tal sentido, el papel del individuo se extrae del ámbito de las relaciones socio-económicas para colocarse en un *espacio público europeo*, «un espacio de legitimación político-jurídica diferente que se predicaba del nacional de los Estados Miembros como ciudadano de la Unión y no como destinatario de las normas de derecho comunitario [...]»<sup>85</sup>.

De esta forma, con el concepto de ciudadanía europea se crea un vínculo político entre la Unión y los individuos, sin intermediación de los Estados miembros; con el fin, en principio, de contribuir a la identificación entre los ciudadanos europeos y la Unión. Al respecto, el Primer Informe sobre la Ciudadanía de la Unión, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas<sup>86</sup>, reconoció que

Por primera vez, el Tratado crea un vínculo **político** directo, hasta ahora inexistente en la Comunidad, entre los ciudadanos de los Estados miembros y la Unión Europea, con miras a favorecer el sentimiento de identidad con la Unión.

Luego que el Tratado de Maastricht la introdujera, la ciudadanía europea ha sido uno de los elementos permanente del Derecho originario aunque, en parte, su regulación no siempre se ha dirigido hacia su profundización. En esencia, el Tratado de Ámsterdam de

---

Es decir, «se está alejando al ciudadano de la toma de decisiones, como demuestra el hecho de que en el ámbito europeo, el sujeto principal sigue siendo el Estado y no el individuo». FONDEVILLA MARÓN, La disolución de la soberanía en el ámbito estatal [...], 215.

<sup>84</sup> Cfr. MARTÍN NETTESHEIM, “La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea ¿Constitución del ideal de una comunidad política europea?”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 125 (julio-septiembre 2004): 222-223.

<sup>85</sup> Cfr. FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 32.

No obstante, luego de analizar la jurisprudencia del TJUE que expone el paso de la justificación de la libertad de circulación y residencia de los individuos, desde las motivaciones económicas hacia el concepto de la ciudadanía europea, AGUSTÍN MENÉNDEZ concluye que «tal vez el ciudadano de mercado no está muerto, sino que simplemente se ha travestido con los ropajes del ciudadano europeo». MENÉNDEZ, *La Ciudadanía Europea tras Martínez Sala y Baumbast* [...], 335.

<sup>86</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, “COM (93) 702 final, de 21 de diciembre de 1993, Informe de la Comisión sobre la Ciudadanía de la Unión” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0702&qid=1437174500767&from=ES>

1997, afina el alcance de la ciudadanía europea con respecto a la ciudadanía nacional; mientras que el Tratado de Niza de 2001, prácticamente no modifica nada, pues únicamente introduce algunos cambios en torno a la libertad de circulación y residencia. Tanto la propuesta del Tratado *Constitucional* como el Tratado de Lisboa también han abordado este elemento, agregando un nuevo derecho: el de la iniciativa –legislativa– ciudadana.

Ahora bien, la introducción del estatuto de ciudadanía europea ha sido un proceso complejo, sobre todo, por las implicaciones que este genera sobre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía estatal. Sin ánimos de agotar este asunto, ya que no es objeto de esta investigación, se puntualizaran algunos aspectos importantes que permitan comprender la relación entre lo supranacional y lo nacional, desde la perspectiva de la ciudadanía europea y sus derechos, y con ello de los mecanismos de legitimación democrática de la Unión.

La nacionalidad y la ciudadanía son dos conceptos fundamentales para el Estado, según el constitucionalismo<sup>87</sup>. Mientras que la nacionalidad le determina al individuo la pertenencia a la organización política estatal, la ciudadanía le faculta a participar en la formación de su voluntad política a través de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, principalmente. Desde la perspectiva de la soberanía estatal, el ciudadano es aquel nacional que forma parte del pueblo.

Por tanto, la nacionalidad es una de las condiciones necesarias de la ciudadanía, es decir, poseer la nacionalidad es una de las condiciones para participar en la formación de la voluntad del Estado. Cabe agregar que, como no se trata de la única condición, no es posible considerar ambos conceptos como sinónimos: además de la nacionalidad, según lo disponga cada Estado, para alcanzar la calidad de ciudadano se exige una mayoría de edad, el goce pleno de las capacidades intelectivas y los derechos políticos, entre otras condiciones.

Tomar en consideración la lógica que une la nacionalidad y la ciudadanía, construida desde el constitucionalismo occidental, es importante porque esta se ha trasladado al campo de la ciudadanía europea. Esta idea es clara en el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, que disponen que «será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro». Sin embargo, esta situación en lugar de asegurar su claridad, ha generado confusión<sup>88</sup>. Por la manera en que está configurada, la

---

<sup>87</sup> Sin embargo, desde cierta perspectiva, estos conceptos han limitado la democracia, al constituirse como excluyentes; tendencia que puede continuar junto a la globalización. En tal sentido, «el binomio ciudadanía-nacionalidad permitió la construcción de un espacio público homogéneo, mediante el ocultamiento de las diferencias, o su reducción al ámbito privado, erigiéndose por tanto en un criterio de exclusión. Riesgo que nos vuelve amenazar en la actualidad pues la “globalización” está suponiendo un nuevo proceso de homogeneización y de neutralización de las diferencias. Tal vez por la necesidad de estabilidad que las estructuras capitalistas tienen que seguir creciendo y por la exigencia de cohesión que parece reclamar la democracia». SALAZAR BENÍTEZ, La diferencia como principio jurídico-político de una nueva ciudadanía, 727.

<sup>88</sup> Una de las paradojas que nace es los nacionales de los Estados europeos que no forman parte de la Unión serán considerados extranjeros, pero hasta el momento en que su Estado se convierta en miembro de la misma, sin importar que tengan o no un verdadero sentimiento de pertenencia comunitaria.

ciudadanía europea se puede concebir desde dos perspectivas: una amplia, que se relaciona con la titularidad de los derechos reconocidos por la Unión a favor de los considerados ciudadanos; y otra restringida, que se relaciona exclusivamente con la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos –electorales–.

Ahora bien, la complejidad de la ciudadanía europea radica en que ambas perspectivas coexisten simultáneamente. Esto puede observarse en el listado de derechos atribuibles a la ciudadanía de la Unión. En específico, el artículo 20.2 TFUE dispone:

Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

- a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos.

Es claro que el listado de derechos responde a ambas perspectivas del concepto de ciudadanía. Sin embargo, en esencia, la ciudadanía europea se inclina hacia la perspectiva restringida, en lo que a la pertenencia a la Unión se refiere, porque es la condición necesaria para gozar de los derechos que se reconocen.

Por otro lado, si bien en el ámbito estatal es posible señalar una relación directa entre nacionalidad y ciudadanía, eso no es posible en el ámbito supranacional porque no existe una *nacionalidad europea*, es decir, no existe en una comunidad política europea como tal. No obstante, para suplir esta carencia en cuanto a dicha relación, el concepto de ciudadanía europea se asienta sobre el de ciudadanía estatal; con la diferencia que la primera excede el espacio territorial de la segunda, pues se extiende por todo el territorio de la Unión.

Los efectos de este vínculo entre la ciudadanía europea y la ciudadanía estatal son relevantes<sup>89</sup>. Primero, porque ello significa que la primera se erige como complemento de la segunda, y no como su sustituto. Así lo establece el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE: «la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». En coherencia con el avance actual de la integración, es lógico pensar que la no desaparición de los Estados miembros conlleva a la no desaparición o transformación de

---

<sup>89</sup> FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 43.

su ciudadanía. Y, segundo, porque la suerte de la ciudadanía europea está atada a la suerte de la ciudadanía nacional, de tal manera que aquella se obtiene o se pierde según la suerte de esta última. Lo anterior supone que la adquisición y pérdida de la ciudadanía europea están reguladas por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; por su parte, el Derecho comunitario regula lo relativo a sus derechos.

Para la adquisición de la nacionalidad, la teoría política distingue dos modelos<sup>90</sup>, los que coexisten dentro de la Unión. En el primer modelo, la pertenencia a la comunidad política se concibe abierta a la voluntad de los individuos que decidan formar parte de ella, para llevar a cabo los valores y principios que comparten; de tal forma que es el mismo individuo el que decide construir la comunidad política<sup>91</sup>. Por su parte, en el segundo modelo, la pertenencia a la comunidad se concibe cerrada a la tenencia de una identidad preestablecida, en función de la tradición, cultura y lengua que se posee; de tal manera que es la posesión de estos rasgos comunes lo que define la nacionalidad del individuo. En definitiva, el ciudadano europeo es aquel individuo que goza de la ciudadanía nacional de algún Estado miembro. Desde esta perspectiva, la ciudadanía se constituye en un criterio de exclusión<sup>92</sup>, bajo el control del Estado, que sirve para determinar cuáles individuos gozarán de las libertades, derechos y obligaciones reconocidas por la Unión.

Desde su enfoque clásico, la ciudadanía no solo implica la mera pertenencia a la comunidad sino también la posibilidad de participar en la toma de decisiones de la misma. Por ello es que el poder del Estado actual se fundamenta sobre el principio democrático. La ciudadanía implica, por tanto, la participación en el ejercicio de la soberanía, de forma directa o indirecta, según sea el diseño constitucional adoptado. Dicho con otras palabras, solo el ciudadano está habilitado para contribuir en la formación de la voluntad política de la comunidad, en igualdad de condiciones, ya sea de forma directa o eligiendo a sus representantes para tal efecto.

Desde este enfoque clásico, el artículo 10 TUE señala que «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa» e inmediatamente después agrega que «los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo [...]». Afirma, además, que «todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión [y que] las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos». Es decir, aunque el quehacer de la Unión se basa en la democracia representativa, se permite la participación activa del ciudadano

---

<sup>90</sup> Los ejemplos de ambos modelos son Francia, para el primero, y Alemania, para el segundo. Cfr. FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 48-49.

<sup>91</sup> Desde esta perspectiva, aplicada a la Unión Europea, MARTÍN NETTESHEIM dirá: «En virtud del ideal normativo de esta posición, los ciudadanos europeos deben concebirse a sí mismos como miembros de una comunidad política que se ha establecido porque se siente obligada por estos valores universales. Aquí entronca el espíritu colectivo de los europeos. En este sentido, se trata de una comunidad política ciertamente abierta a todos los que estén dispuestos a reconocer la validez de estos principios». NETTESHEIM, *La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea [...]*, 218.

<sup>92</sup> Aunque los extranjeros residan en el territorio de un Estado miembro, no gozan ni de la ciudadanía estatal ni de la europea, aunque su residencia sea permanente y, por tanto, se encuentren integrados en la sociedad.

en la vida democrática comunitaria, por la importancia que reviste, mediante los cauces habilitados para tal efecto<sup>93</sup> y, en suma, se manda a que las decisiones supranacionales sean transparentes y se tomen próximas a los ciudadanos europeos, con el fin de promover su participación.

Los ciudadanos europeos tienen el derecho de participar en la elección de los diputados que integran el PE<sup>94</sup>, que es la institución que ejerce la función legislativa –a través de la codecisión<sup>95</sup> junto al Consejo–, la presupuestaria, la de control político y la consultiva; asimismo, elige al Presidente de la Comisión. Así, los artículos 14.3 TUE y 39.2 CDF-UE establecen que «los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto para un mandato de cinco años». En el mismo sentido, el artículo 223.1 TFUE manda a «establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo [...]»<sup>96</sup>. Es decir, con estas disposiciones queda claro que los ciudadanos europeos tienen el derecho a participar en las elecciones de los diputados del PE.

En concreto, la elección del PE se rige por lo dispuesto por el Acto Electoral Europea (AEE), dictada en 1976 y cuya última reforma se llevó a cabo en 2002<sup>97</sup>. Aunque al

<sup>93</sup> En tal sentido, el artículo 11.1 TUE asegura que «las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión». Por tanto, para asegurar ese acercamiento con la sociedad, el artículo 11.2 TUE agrega que «las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil». Y de forma específica, se le establece una obligación de consulta con los interesados a la CE, previo a tomar una decisión, que se amplía a los actores sociales e individuos. Así, el artículo 11.3 TUE le establece que «con el objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas».

<sup>94</sup> Antes del reconocimiento de este derecho, los miembros del PE eran delegados por los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Por ende, hasta ese momento se instaura de forma clara el principio de legitimación democrática, desde la perspectiva representativa. Pero no de forma completamente plena, ya que los ciudadanos elegirían a sus representantes como funcionario de –tan solo– una institución comunitaria.

<sup>95</sup> Aunque algunos consideran que la codecisión representa el punto de partida del camino que erradicará el déficit democrático de la Unión, al otorgarle plenamente la función legislativa a los representantes políticos de la ciudadanía europea, otros señalan que se trata del punto de llegada de un camino que no habrá de avanzar más, pues «la instauración de procedimiento de decisión que orillara al Consejo de Ministros de la UE en detrimento del Parlamento Europeo llevaría a que, en situaciones de conflicto entre ambas Instituciones, el Consejo de Ministros se zafara de tal control acudiendo a los clásicos mecanismos intergubernamentales propios del Derecho internacional». MATIA PORTILLA, Parlamento Europeo y parlamentos nacionales [...], 195.

Sin embargo, este último planteamiento es cuestionable por su visión no evolutiva: parte de la idea que el proceso de integración no superaría las relaciones intergubernamentales propias del Derecho Internacional. Que aún el proceso contenga un importante componente intergubernamental, esto no impide que este se supere en el futuro, si así se estima dentro del Derecho originario.

<sup>96</sup> Estas disposiciones son adoptadas por el Consejo, previa aprobación del PE, conforme a un procedimiento legislativo especial.

<sup>97</sup> Este Acto es un documento adjunto a la CONSEJO, “Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, de 20 de septiembre de 1976, relativa al Acto de elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 278, de 8 de octubre de 1976: 1-11 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1976:278:FULL&from=EN>

La última modificación del Acto se llevó a cabo a través de la CONSEJO, “Decisión 2002/772/CE, Euratom, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión

principio se aspiró a establecer una legislación electoral uniforme para toda la Unión, finalmente se consolidó la idea que «el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales»<sup>98</sup>.

No obstante, el AEE contempla una serie de principios que habrán de respetar los Estados miembros. Estos principios son<sup>99</sup>: el sufragio universal, directo y secreto; la proporcionalidad en la representación; las circunscripciones electorales según la normativa nacional, si no vulnera la proporcionalidad del sistema electoral europeo; las listas de votación pueden ser abiertas o cerradas, según lo disponga cada Estado miembro; el umbral mínimo de asignación de escaños no puede ser superior al cinco por cien de los votos emitidos; los gastos de la campaña electoral se pueden limitar; nadie puede votar en más de una ocasión; y, cada Estado miembro puede disponer de las fechas y horas de las elecciones, las que deben estar comprendidas en el mismo periodo, comenzando el jueves por la mañana y terminando el primer domingo siguiente.

Entre las reformas al AEE en 2002, se pueden citar: los «representantes» del PE pasan a denominarse «diputados»; se reconocen las distintas modalidades de votación que pueden utilizar los Estados miembros: listas cerradas, listas con voto de preferencia o voto único transferible, todos de tipo proporcional (art. 1); se advierte también que los Estados miembros pueden construir las circunscripciones electorales u otras subdivisiones electorales que estimen convenientes para elegir a los diputados que les corresponda, siempre que se respete la proporcionalidad del sistema electoral (art. 2). Asimismo, se estipula que las legislaciones nacionales son competentes para establecer un umbral mínimo para la asignación de los escaños y que este, no puede ser superior al 5% de los votos emitidos (art. 3); y, se contempla la posibilidad que las legislaciones nacionales señalen límites para los gastos de las campañas electorales (art. 4).

Un cambio relevante a partir de las reformas, es la incompatibilidad entre el cargo de parlamentario nacional y el de parlamentario europeo a partir de las elecciones de 2004 (art. 7.2), la primera versión del AEE manifestaba expresamente que ambos cargos eran compatibles, pero a través de su reforma se dispuso lo contrario. Este cambio es significativo, porque se refuerza la naturaleza supranacional de la institución: ahora el diputado del PE se concentraría exclusivamente en aquellos asuntos comunitarios para los que ha sido electo, sin que esta labor se vea atada de forma directa a las discusiones

---

76/787/CECA, CEE, Euratom»; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 283, de 21 de octubre de 2002: 1-4 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&qid=143717784600&from=ES>

<sup>98</sup> Art. 7 del AEE, reformado en 2002. Por su parte, la redacción original del mencionado artículo disponía: «El Parlamento Europeo elaborará [...] un proyecto de procedimiento electoral uniforme. / Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Acta, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales». De esto es posible observar que se abandonó el objetivo inicial de crear un sistema electoral supranacional.

<sup>99</sup> Entre el contenido del AEE se puede citar: el número de representantes elegidos por cada Estado miembro; la duración del mandato, que es de cinco años; el carácter representativo y no imperativo de los representantes; los privilegios e inmunidades de los miembros del PE; la incompatibilidad del cargo con el de parlamentario nacional. También incluye las reglas mínimas para verificar las credenciales de los miembros del PE.



de los asuntos estatales. En definitiva, el diputado europeo es el representante de la ciudadanía europea y, por tanto, su atención debe concentrarse en los asuntos que conciernen a la Unión.

Otro cambio relevante fue la renuncia del interés común por establecer un «procedimiento electoral uniforme». La versión original del AEE establecía la competencia del PE para elaborar dicho procedimiento; no obstante, también disponía que mientras este no existiera, las elecciones se realizarían conforme a los procedimientos indicados por las legislaciones nacionales. Ahora bien, con la reforma, este segundo supuesto de aplicación supletoria inicialmente, pasaría a ser la regla general: el procedimiento electoral para elegir a los diputados del PE se rige por lo dispuesto en la legislación de cada Estado miembro, las cuales pueden contemplar sus propias peculiaridades (art. 8). Esta decisión muestra la incapacidad para construir un método común para la elección de los diputados del PE, desde que se reconoció el sufragio universal para ello. Dicho con otras palabras, se ha renunciado a construir un método común para elegir a los únicos funcionarios que son electos por la ciudadanía europea. No obstante, el artículo 223.1 TFUE aún conserva la intención de crear un procedimiento uniforme compartido por todos los miembros, pero esta no ha sido la opción adoptada. Por ahora, la elección de los diputados del PE se rige por principios comunes.

En conclusión, con la reforma a la AEE quedan evidenciadas dos situaciones: primero, que los elementos esenciales del régimen electoral del PE (la mayoría de edad, la obligatoriedad del voto o no, las condiciones del elector y del candidato, las incompatibilidades, las circunscripciones electorales, el modo del escrutinio, etc.) queda regulado por las legislaciones nacionales de cada Estado miembro; y, segundo, que las legislaciones habrán de respetar dos principios comunes: el voto universal directo, libre y secreto de los ciudadanos europeos, y el principio de proporcionalidad dentro del sistema electoral que adopte cada Estado miembro.

El primer derecho de ciudadanía se reconoce en el artículo 20.2.b TFUE, el cual consiste en el

[Derecho] de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Por su parte, el artículo 22.2 TFUE dispone que

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 223 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento

Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro<sup>100</sup>.

De igual forma, el artículo 39.1 CDF-UE establece lo siguiente:

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

A los ciudadanos europeos no solo se les reconoce el derecho de sufragio en las elecciones al PE, sino también que ellos puedan ejercerlo desde el Estado miembro donde residen y, por ende, no necesitan retornar a su propio Estado para hacerlo. En pocas palabras, no importa en cuál Estado miembro residan, los ciudadanos europeos pueden participar en estas elecciones en condiciones de igualdad con respecto a los nacionales de dicho Estado. Por su naturaleza comunitaria, basada en la no discriminación por motivos de nacionalidad, este derecho está sujeto a la regulación comunitaria, en lo que a los principios comunes que habrán de respetar las legislaciones estatales se refiere.

La Unión no trata de establecer normas generales para regular las elecciones del PE, ni tampoco pretende reformar los sistemas y legislaciones electorales de los Estados miembros, con respecto a los residentes que son nacionales de terceros Estados o de los nacionales de los Estados miembros que viven fuera del territorio comunitario. Más bien, el objetivo de este derecho es que el *extranjero* residente en un Estado miembro, cuyo Estado de origen es otro Estado miembro, pueda ejercerlo como un igual con respecto a sus nacionales, por ser ciudadano europeo.

Esto dio lugar a la Directiva 93/109/CE<sup>101</sup>, adoptada en el contexto del Tratado de Maastricht y que aún se encuentra vigente, ya que el Tratado de Lisboa recogió este derecho en los mismos términos. El objeto de esta directiva es establecer «las modalidades según las cuales los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales podrán ejercer en éste el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo» (art. 1.1).

Para ello, la Directiva detalló los principios comunes que habrán de considerar los Estados miembros para el desarrollo de este derecho. Los principios son<sup>102</sup>: la regulación mínima, sin armonización alguna de los regímenes nacionales (art. 1); la aplicación del principio de no discriminación entre nacionales y no nacionales (arts.

<sup>100</sup> Tal como puede observarse, las modalidades para ejercer este derecho son adoptadas por el Consejo, previa consulta al PE, con arreglo a un procedimiento legislativo especial.

<sup>101</sup> CONSEJO, “Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 329, de 30 de diciembre de 1993: 34-39 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0109&qid=1437178308757&from=ES>

<sup>102</sup> Estos principios fueron señalados en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, COM (93) 702 final, de 21 de diciembre de 1993 [...].

3.1,b, 9.4 y 10.1); la aplicación del principio de libre elección de los ciudadanos de la Unión en cuanto al lugar de voto o de candidatura (art. art. 4); la prohibición del doble voto y la doble candidatura (arts. 4, 9.2,c, 10.1,b y 13); y, el reconocimiento mutuo de los regímenes de incapacidad e inelegibilidad (arts. 6.1 y 7.1 de la Directiva)<sup>103</sup>.

Ahora bien, por tratarse de una Directiva, sería necesaria su transposición<sup>104</sup> por cada uno de los Estados miembros. Así, los nacionales de un Estado miembro que residan en otro Estado miembro, tienen el derecho a votar y a presentar su candidatura en las elecciones para el PE, si así manifiestan su voluntad, mediante su inscripción en el registro electoral del Estado de su residencia, previo cumplimiento de los mismos requisitos que los nacionales de este último deben cumplir para elegir o ser elegibles, y siempre que no tengan limitado el ejercicio de los mismos en su Estado de origen. Como se observa, esto no conduce hacia la uniformidad de los sistemas electorales, pero sí a la exigencia de la comunicación y coordinación entre los Estados de origen y de residencia, para evitar el doble voto y la doble candidatura de mismo ciudadano europeo.

Además, el artículo 20.2.b TFUE también reconoce el derecho de sufragio para las elecciones municipales, a favor de los ciudadanos europeos en el Estado miembro en el que residen del que no son nacionales.

En ese sentido, el artículo 22.1 TFUE contempla que

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del

<sup>103</sup> Para facilitar la comunicación entre el Estado de origen y el Estado de residencia y hacer más eficiente los controles para evitar el doble voto y la doble candidatura, así como las incompatibilidades y las inelegibilidades, se emitió lo siguiente: CONSEJO, “Directiva 2013/1/UE, de 20 de diciembre de 2012, que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 26, de 26 de enero de 2013: 27-29 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0001&qid=1437191540413&from=ES>

<sup>104</sup> En el caso español, la Directiva 93/109/CE fue transpuesta a través de la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, *de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, cuyas modificaciones que introduce, según explica en su exposición de motivos, «responden exclusivamente a la finalidad de dar cumplimiento a las citadas disposiciones comunitarias y a los compromisos asumidos por España al ratificar el Tratado de la Unión». En suma, la Ley Orgánica 13/1994 fue complementada por el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, *por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo*, al «prever la aplicación del artículo 9.4 de la Directiva 93/109/CE [...] en el sentido de que los electores comunitarios permanezcan inscritos en el censo electoral en las mismas condiciones que los españoles [...]».

La Ley Orgánica 1/1994 se puede ver en: JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL, “Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”; publicada en el Boletín Oficial del Estado, No. 77, de 31 de marzo de 1994: 10253-10256 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Boletín Oficial del Estado): disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1994/03/31/pdfs/A10253-10256.pdf>

Asimismo, el Real Decreto 157/1996 puede encontrarse en: JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL, “Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo”; publicado en el Boletín Oficial del Estado, No. 44, de 10 de febrero de 1996: 6084-6085 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Boletín Oficial del Estado): disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1996/02/20/pdfs/A06084-06085.pdf>

Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecerse excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro<sup>105</sup>.

Así, el artículo 40 CDF-UE establece lo siguiente:

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Es obvio, por ende, que el ejercicio de este derecho comparte su naturaleza, características y condiciones con el derecho anterior, con la diferencia que este se aplica a las elecciones municipales. En ese sentido, también queda sujeto a la regulación comunitaria, en lo que a sus principios generales se refiere. Este derecho también se reconoció desde el Tratado de Maastricht. No obstante, cabe mencionar que en ambos casos el mismo Derecho originario contempla la posibilidad de establecer excepciones a estas reglas, «cuando así lo justifiquen los problemas específicos de un Estado miembro»<sup>106</sup>.

Dado el aporte de los *extranjeros* al desarrollo de su comunidad local, aunque no gozaran de la nacionalidad del Estado residencia, se decidió ampliar el derecho a participar en las elecciones municipales a favor de ellos y, con ello, incidir en las decisiones políticas dentro de la comunidad local. Pero no se reconoce a favor de todos los extranjeros, sino únicamente de aquellos que son nacionales de otro Estado miembro. Por otro lado, como es obvio, la intención de este derecho no es integrar una institución comunitaria, por el contrario, se integra una institución estatal.

Para hacer viable este derecho, siguiendo el esquema del derecho político anterior, el Consejo de la Unión Europea dictó la Directiva 94/80/CE<sup>107</sup>; la que aún se encuentra vigente, aunque con algunas modificaciones<sup>108</sup>, ya que el Tratado de Lisboa recogió este

<sup>105</sup> Tal como puede observarse, las modalidades para ejercer este derecho son adoptadas por el Consejo, previa consulta al PE, con arreglo a un procedimiento legislativo especial.

<sup>106</sup> La Directiva 93/109/CE, en su artículo 14, dispuso una serie de excepciones a las reglas generales que mandaba, las que los Estados miembros podían implementar si «la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro sin poseer la nacionalidad del mismo fuese superior al 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residente en él». Excepciones que, una vez aplicadas por el Estado miembro, serán revisadas por la Comisión, quien está obligada para presentar un informe sobre sus conclusiones al PE y el Consejo, dieciocho meses antes de cada elección del PE. El único Estado miembro que se ha aplicado estas excepciones ha sido Luxemburgo.

<sup>107</sup> CONSEJO, “Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 368, de 31 de diciembre de 1994: 38-47 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080&qid=1437192609346&from=ES>

<sup>108</sup> La Directiva 94/90/CE se modificó, en primer lugar, a través de la Directiva 96/30/CE, del Consejo, de 13 de mayo de 1996, en lo relacionado a sus anexos; posteriormente, fue modificada por la Directiva 2006/106/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, con motivo de la adhesión de Bulgaria y

derecho en los mismos términos. En esencia, a través de la Directiva se establecieron los principios comunes que debían respetar las legislaciones electorales de los Estados miembros, los que son similares a los aplicables a la elección para el PE. Sin embargo, por su peculiaridad, la Directiva establece unas reglas propias para estas elecciones municipales. Estas reglas están contenidas en su artículo 5 y consisten en que los Estados pueden disponer: primero, que únicamente sus nacionales sean elegibles para las funciones de alcalde, de teniente de alcalde o de miembro del órgano directivo; segundo, que las suplencias de estos cargos también queden reservadas para sus nacionales; y, tercero, que los residentes comunitarios electos como miembros de un órgano representativo, ni la designación de los electores de una asamblea parlamentaria ni en la elección de los miembros de dicha asamblea. En tal sentido, cada Estado miembro puede decidir si incluye o excluye a los ciudadanos europeos que residen en su seno, en las candidaturas para los cargos relevantes de la dirección de los gobiernos locales.

Por otro lado, el Derecho comunitario solo contempla la posibilidad para que el nacional de otro Estado miembro participe en las elecciones a nivel municipal en el Estado donde reside; lo que se constituiría en una medida para compensar la pérdida de su participación política en ese nivel por el ejercicio de otro derecho de ciudadanía, el de la libre circulación y residencia al interior de la Unión. Sin embargo, queda excluida su participación en las elecciones nacionales o regionales dentro del Estado de residencia, lo cual deja a un grupo de ciudadanos europeos –los que residen fuera de su Estado de origen– sin la posibilidad de participar en estas o con mayores obstáculos para hacerlo.

En relación a los efectos de esta exclusión, en su Informe sobre la Ciudadanía de la UE de 2013<sup>109</sup>, la CE señaló que

Esa asimetría supone que los ciudadanos de la UE que ya son miembros de la comunidad a escala local se ven privados de una voz efectiva por lo que respecta a las decisiones del legislador nacional que les afectan directamente. Esta laguna en el ámbito de la igualdad de trato y de la participación política de los ciudadanos de la UE que ejercen su derecho de la UE a circular y residir libremente en la UE aumenta a medida que avanza la integración europea y el fomento de la participación de los ciudadanos de la UE en la vida democrática de la Unión gana importancia.

---

Rumanía; y, finalmente, se modificó a través de la Directiva 2013/19/UE, del Consejo, de 13 de mayo de 2013, también por la adhesión de un nuevo Estado miembro, esta vez, Croacia.

<sup>109</sup> COMISIÓN EUROPEA, “COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013, Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2013, Ciudadanos de la UE: vuestros derechos, vuestro futuro”: 25 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0269&qid=1437195256337&from=ES>

Finalmente, se concluye con una apuesta para el futuro en torno a esta exclusión: «en el contexto de las reflexiones de mayor alcance en torno a la forma del futuro de la Unión Europea, la Comisión examinará las formas de hacer posible que los ciudadanos de la UE participen en las elecciones nacionales y regionales de su país de residencia». COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 26.

Por otro lado, a pesar del avance significativo que ha representado el reconocimiento de los derechos políticos antes apuntados, quedan excluidos otros supuestos importantes. Para el caso de las elecciones del PE, si el ciudadano europeo reside en un Estado fuera de la Unión, la posibilidad y forma de ejercicio de este sufragio estarán sujetas a la legislación electoral de su Estado de origen. De igual forma se regula la posibilidad de participación de los extranjeros de un tercer Estado en estas elecciones parlamentarias o municipales, es decir, la participación de estos residentes no es materia comunitaria sino que queda sujeta a la legislación de cada Estado miembro<sup>110</sup>.

Como una de las novedades contempladas en el no ratificado Tratado *Constitucional*, que se retomó en el Tratado de Lisboa, con el fin de introducir un cauce de participación ciudadana en la función legislativa de la Unión, se introdujo el derecho a la iniciativa legislativa ciudadana, pero sin que ello implique una afectación sensible en el principio de democracia representativa.

En tal sentido, el artículo 11.4 TUE contempla que

Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Los procedimientos y las condiciones para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por su parte, el artículo 24.1 TFUE agrega que

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten<sup>111</sup>.

Los ciudadanos europeos, en un grupo no menor de un millón, están habilitados para *invitar* a la CE a ejercer su competencia exclusiva de iniciativa normativa lo que, en cierta forma, promueve la participación de la ciudadanía en la vida democrática de la Unión; aunque la decisión definitiva de presentar el acto jurídico queda sujeta a la voluntad de la CE.

<sup>110</sup> En ese sentido, «la progresiva construcción de una “ciudadanía europea” está suponiendo un nuevo elemento de exclusión, al diseñar un estatuto privilegiado de los extranjeros “comunitarios”, frente a aquellos que no lo son». SALAZAR BENÍTEZ, La diferencia como principio jurídico-político de una nueva ciudadanía, 710-711.

<sup>111</sup> Tal como puede observarse, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones para presentar las iniciativas son adoptadas a través del procedimiento legislativo ordinario.

Este derecho reconoce una competencia de *invitación* similar a la que ostenta el PE, dentro del proceso de formación normativa, que consiste en solicitarle a la CE que haga la propuesta pertinente, dentro ámbito de sus atribuciones, de un acto jurídico que regule un asunto en particular para favorecer, así, la aplicación de los Tratados. Por tanto, este derecho de iniciativa es secundario ya que la decisión última sobre la presentación de la propuesta y, en definitiva, la emisión del acto continúa dependiendo de las instituciones comunitarias (la CE, el Consejo y el PE).

Para hacer viable este mecanismo de democracia participativa, el PE y el Consejo emitieron el Reglamento (UE) No. 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana<sup>112</sup>, a través del cual se establecieron sus aspectos relevantes. Entre ellos se pueden citar:

- Que los organizadores y firmantes de la iniciativa ostenten la ciudadanía europea y la edad suficiente para votar en las elecciones del PE; también, que los organizadores deben asociarse en un comité de ciudadanos, en un número no menor de siete personas y que residan en siete Estados miembros, por lo menos (art. 3).
- Que antes de iniciar la recogida de declaraciones de apoyo a una iniciativa, los organizadores tienen la obligación de registrarla ante la CE, brindando la información principal de la misma; asimismo, están obligados a informar sobre las fuentes de apoyo y financiación que reciban, y a actualizar esta información periódicamente (art. 4).
- Que las declaraciones de apoyo a una iniciativa solo pueden recogerse mediante los formularios anexos al Reglamento, en los que se registran los datos personales de los firmantes que se requieran para su verificación, la cual estará a cargo de los Estados miembros –y no de la institucionalidad comunitaria–; bajo la misma lógica de la prohibición del doble voto y la doble candidatura, «los ciudadanos no podrán firmar más de una vez una determinada iniciativa ciudadana propuesta»; en suma, para la recolección de declaraciones de apoyo se cuenta con un plazo de doce meses, contados a partir del registro de la iniciativa (art. 5).
- Que la recolección de declaraciones puede realizarse físicamente o a través de páginas web y que para hacerse para esta segunda vía, la CE establecería programas informáticos de código abierto, de forma gratuita, que sean adecuados técnicamente y con la seguridad necesaria (art. 6).
- Que los firmantes habrán de proceder, por lo menos, de un cuarto de los Estados miembros, es decir, siete Estados; y que los firmantes deben representar, al menos,

---

<sup>112</sup> PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, “Reglamento (UE) No. 211/2011, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 65, de 11 de marzo de 2011: 1-22 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex); disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0211&qid=1437196003741&from=ES>

Este reglamento cual ha sido modificado por el Reglamento Delegado (UE) No. 268/2012, de la CE, de 25 de enero de 2012; el Reglamento (UE) No. 517/2013, del Consejo, de 13 de mayo de 2013; el Reglamento Delegado (UE) No. 887/2013, de la CE, de 11 de julio de 2013; y, el Reglamento Delegado (UE) No. 531/2014, de la CE, de 12 de marzo de 2014. También ha sido rectificado en tres ocasiones hasta el año 2014.

el número mínimo de ciudadanos fijado en el anexo I del Reglamento<sup>113</sup>; número mínimo que corresponde «al número de diputados al PE elegido en cada Estado miembro y multiplicado por 750» (art. 7).

- Que la verificación de los datos de los firmantes estará a cargo de los Estados miembros, ya sea de residencia o de origen, según sea el caso, para lo cual contaría con un plazo de tres meses (art. 8).
- Que, una vez verificado los datos de los firmantes y obtenidos los certificados correspondientes por parte de los Estados miembros, los organizadores podrían presentar la iniciativa ciudadana a la CE, junto a la información sobre a los apoyos de financiamiento, para lo cual no se establece un plazo (art. 9).
- Que, en el plazo de tres meses luego de presentada la iniciativa, la CE debe manifestar «sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo», en una comunicación; y que esta se notificaría a los organizadores, al PE y al Consejo y, al mismo tiempo, se haría pública (art. 10).
- Que, durante el plazo anterior, los organizadores pueden presentar la iniciativa en una audiencia pública, en el PE; también participarían las instituciones y órganos que lo deseen, y la CE con una representación adecuada (art. 11).
- Que los organizadores son los responsables de la protección de los datos personales recabados de los firmantes y, además, que las autoridades de los Estados miembros solo los utilizarían para verificar su autenticidad (art. 12).
- Finalmente, que «los organizadores serán responsables de los posibles daños que causen con motivo de la organización de una iniciativa», según el Derecho nacional aplicable (art. 13); y, en suma, que «los Estados miembros se asegurarán de que los organizadores sean sometidos a las sanciones adecuadas por toda infracción del presente Reglamento» (art. 14.1).

La iniciativa ciudadana es un mecanismo que pretende permitir la participación de los ciudadanos europeos en la toma de decisiones legislativas a nivel supranacional y, específicamente, ante la CE pero, como puede observarse, algunas de sus regulaciones podrían dificultar el cumplimiento pleno de este objetivo. Por ejemplo, presentar e impulsar la iniciativa puede ser difícil en la medida en que no se consolide el tejido social de la ciudadanía europea, es decir, en la medida en que los ciudadanos estatales no se conozcan o comuniquen entre sí, o no exista organización social a nivel europeo: por un lado, los organizadores deben provenir de siete Estados; y, por el otro, el millón de ciudadanos que apoyan la iniciativa deben provenir de siete Estados miembros, al menos, y representar el número mínimo exigido en cada uno de ellos. Vale agregar que los diputados europeos no se contabilizan entre los organizadores, según el artículo 3.2.

---

<sup>113</sup> De acuerdo al Anexo I del Reglamento (UE) No. 211/2011, el número mínimo de firmantes por Estado miembro es: Bélgica, 15,750 firmantes; Bulgaria, 12,750; República Checa, 15,750; Dinamarca, 9,750; Alemania, 72,000; Estonia, 4,500; Irlanda, 8,250; Grecia, 15,750; España, 40,500; Francia, 55,500; Croacia, 8,250; Italia, 54,750; Chipre, 4,500; Letonia, 6,000; Lituania, 8,250; Luxemburgo, 4,500; Hungría, 15,750; Malta, 4,500; Países Bajos, 19,500; Austria, 13,500; Polonia, 38,250; Portugal, 15,750; Rumania, 24,000; Estonia, 6,000; Eslovaquia, 9,750; Finlandia, 9,750; Suecia, 15,000; y, Reino Unido, 54,750.



Además, en la tramitación de la iniciativa no solo participan los ciudadanos europeos y el CE, sino que también lo hacen los Estados miembros. Siendo la participación de estos últimos muy relevante, ya que se encargan de verificar y certificar los datos personales de los firmantes. En otras palabras, no basta con promover la participación de la ciudadanía europea, pues también se requiere del buen funcionamiento de la institucionalidad estatal. Asimismo, los Estados son los encargados de sancionar a los organizadores por los daños que pudieran, según la legislación nacional aplicable.

En definitiva, este mecanismo de democracia participativa, bajo la lógica de la democracia representativa, está sujeto a los designios de los funcionarios que ostentan la atribución de iniciar el proceso de formación del acto normativo. Sin embargo, tanto el apoyo popular masivo, de al menos un millón de firmantes, como la audiencia pública en el PE, son elementos de la iniciativa que contribuirían a posicionar un asunto de interés ciudadano en la opinión pública de la Unión.

Por otro lado, esta concepción restringida del concepto, entendida como titularidad y ejercicio de derechos políticos, se ve superada por el estatuto de ciudadanía que reconoce el Derecho comunitario. Así, al estatuto se le atribuyen una serie de derechos que no se relacionan con la participación política de los individuos, más bien se vinculan con su libertad, su protección personal en un tercer Estado y la verificación del buen funcionamiento de la institucionalidad supranacional.

No obstante, el reconocimiento de estos derechos está vinculado con la legitimación de ejercicio de la Unión Europea, en primer lugar, por los beneficios que les generan a los ciudadanos europeos<sup>114</sup> y, en segundo lugar, por el *control* que puede ejercerse sobre la institucionalidad. Por el alcance de esta investigación, basta realizar algunas apreciaciones generales de los mismos.

En relación a la libertad de los ciudadanos europeos, el artículo 20.2.a TFUE establece como derecho de ciudadanía el «de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros». En la misma línea, el artículo 21 TFUE dispone que

---

<sup>114</sup> Estos beneficios serían, en parte, uno de los motivos que provoca que los mismos ciudadanos tampoco exigen un papel más protagónico en la legitimación democrática de la Unión. Así, la inexistencia de verdaderos espacios comunes para la discusión de asuntos supranacionales «ha sido favorecido por la aquiescencia de los individuos mismos, quienes en mi opinión, y por emplear la terminología rousseauniana, siendo los verdaderos sujetos de la soberanía, se ha conformado, dado el buen nivel de vida en general del mundo occidental, con ser libres en lo privado, aún a pesar de ser esclavos en lo público». FONDEVILLA MARÓN, La disolución de la soberanía en el ámbito estatal [...], 215.

Por tanto, en ese sentido, ante la ausencia de un verdadero pueblo europeo, otros reconocen que la Unión se legitima por la existencia misma de estos derechos, es decir, reconocen lo que llaman «la legitimación por el Derecho y la legitimación por los derechos», lo que se traduciría en una «legitimación por eficacia», por el beneficio que se recibe. No obstante, si se considera que muchos de estos derechos ya existían, y por ellos los individuos tenía un aceptable estilo de vida, «la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, per se, es decir, en el sentido de gradación de las normas jurídicas, no ayuda en nada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos». En suma, dado el reconocimiento supranacional de estos derechos, es oportuno señalar que «*la proliferación de derechos políticos, civiles y sociales no siempre lleva aparejada un mayor nivel de protección y una mejora en las condiciones de la ciudadanía*». FONDEVILLA MARÓN, La disolución de la soberanía en el ámbito estatal [...], 231-232.

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y conclusiones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.
2. Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1.
3. A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo<sup>115</sup>.

También, el artículo 45.1 CDF-UE dicta que «todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros». Es decir, los ciudadanos europeos gozan del derecho a circular y residir en cualquier lugar del territorio de la Unión sin limitación alguna, salvo las señaladas por el mismo Derecho comunitario.

Por ende, los Estados miembros le han cedido a la institucionalidad supranacional la competencia para la gestión de sus fronteras, dentro del marco de los Tratados. De igual forma, los ciudadanos europeos pueden circular y residir en el Estado miembro de su elección, sin que este pueda establecerles más regulaciones, controles u obstáculos que los dispuestos por el Derecho comunitario.

No obstante, estos derechos de libertad vinculados a la ciudadanía hunden sus raíces en la perspectiva económica sobre la que se sustentó la concepción inicial del individuo, dentro del ámbito supranacional. Tal como se dijo antes, el individuo se observó como actor económico en un principio y, por ende, junto a la libre circulación de mercancías y capitales, se reconoció la libre circulación y residencia de los trabajadores<sup>116</sup>.

Aunque tampoco puede negarse, como antes se apuntó, que el ejercicio de esta libertad sumado a la no discriminación por motivo de la nacionalidad, fue el fundamento para ampliar el alcance de los derechos políticos en las elecciones municipales y del PE, a favor de los ciudadanos europeos sin importar su lugar de residencia.

En cuanto a la protección personal de los ciudadanos europeos en territorio extranjero, se reconoce el derecho a la protección diplomática y consular. Según el artículo 20.2.c TFUE es derecho de ciudadanía el

---

<sup>115</sup> Como puede observarse, las disposiciones para facilitar el ejercicio de este derecho se dictan conforme al procedimiento legislativo ordinario. Sin embargo, las medidas sobre la seguridad social o protección social relacionadas a su ejercicio, son adoptadas por el Consejo, previa consulta al PE, con base a un procedimiento legislativo ordinario.

<sup>116</sup> «Entre los derechos del ciudadano europeo se encuentran además derechos subjetivos que por su objeto y por sus funciones no tienen fines político-civiles, sino funcionales-económicos, como por ejemplo, la libertad de circulación de trabajadores o la libertad de prestación de servicios». NETTESHEIM, La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea [...], 214.

de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Asimismo, el artículo 23 TFUE dispone que

1. Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.
2. El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección<sup>117</sup>.

En suma, el artículo 46 CDF-UE establece que

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

Este derecho es otra muestra de la extensión de los efectos de la nacionalidad sobre la ciudadanía europea, aunque con una novedad. La protección diplomática y consular del Estado a favor de sus nacionales es un asunto propio de la concepción clásica de la nacionalidad y la soberanía estatal, pues el vínculo entre ambos es permanente: el individuo es nacional de su Estado de origen tanto dentro como fuera de su territorio. Por ende, el Estado extiende la protección personal de sus nacionales sin importar donde se encuentren.

La novedad que introduce este derecho consiste en que el ciudadano europeo, que se encuentra fuera del territorio de la Unión, puede recibir protección diplomática y consular sin importar que su Estado de origen no cuente con representación en el país donde se encuentre, ya que la protección puede ser proporcionada por cualquier otro Estado miembro como si se trata de uno de sus nacionales, por su condición de ciudadano europeo.

Por otra parte, existe un conjunto de derechos de ciudadanía europea, que están diseñados para garantizar el buen funcionamiento de la institucionalidad supranacional, a petición de los individuos. Así, el artículo 20.2,d TFUE señala el derecho

de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la

---

<sup>117</sup> Tal como puede observarse, las medidas de coordinación y de cooperación para facilitar esta protección son adoptadas, mediante directivas, por parte del Consejo y con previa consulta del PE.

Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

Es decir, este artículo contempla tres derechos: el de petición ante el PE, el de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo y el de acceso público a las autoridades supranacionales y sus documentos; a través de los cuales, los ciudadanos europeos pueden valorar el funcionamiento político y administrativo de la Unión<sup>118</sup>. Sin embargo, son derechos cuya vinculación con la ciudadanía europea es equívoca, pues su titularidad «o se atribuye a toda persona [...], o bien alcanza a toda persona física o jurídica residente o con sede en Estado miembro»<sup>119</sup>.

En cuanto al derecho de petición ante el PE, el artículo 24 TFUE, segundo párrafo, manifiesta que «todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227»<sup>120</sup>. Así, el artículo 227 TFUE establece que

Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.

Por su parte, el artículo 44 CDF-UE dispone que «todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho de petición ante el Parlamento Europeo».

El ámbito de aplicación de este derecho es exclusivamente comunitario, es decir, las peticiones planteadas deben girar en torno a «un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente». Por tanto, al PE no puede plantearse una petición que le lleve a pronunciarse sobre un asunto de competencia estatal y, además, el peticionario debe demostrar que la situación expuesta le genera una afectación directa.

Por los asuntos que se pueden plantear, este derecho posee una doble naturaleza: por un lado, al margen de la vía jurisdiccional, se utiliza para denunciar una transgresión del derecho comunitario, por parte de los Estados miembros o las instituciones comunitarias

<sup>118</sup> No obstante, vistos desde la perspectiva de la institucionalidad, a pesar que se formulen como derechos del nacional de un Estado miembro, es decir, del ciudadano europeo, «no impide afirmar que constituyen todos ellos “instrumentos informales de control” al servicio, fundamentalmente, del Parlamento Europeo». FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 234.

<sup>119</sup> ANTONIO LÓPEZ CASTILLO, “Derechos Fundamentales y Estatuto de Ciudadanía en el Tratado Constitucional de la Unión”. *Revista de Derecho Constitucional Español*, No. 4 (julio-diciembre 2005): 182.

O, dicho con otras palabras, «entre los derechos del ciudadano europeo se encuentran posiciones jurídicas universales que por derecho corresponden a todas las personas residentes en la UE y no sólo a los ciudadanos de la Unión». NETTESHEIM, *La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea [...]*, 213.

<sup>120</sup> Las modalidades para el ejercicio de este derecho se recogen entre el estatuto y las funciones del PE, por tanto son adoptadas por iniciativa propia del PE, mediante reglamento, previo dictamen de la CE y con la aprobación del Consejo (art. 223 TFUE).

y, al mismo tiempo, solicitar una medida de reivindicación o sanción por los perjuicios causados, si existen. Por el otro, sirve para que los ciudadanos y residentes, ya sea de forma individual o colectiva, manifiesten sus necesidades comunes, para que esta institución representativa adopte una postura frente a sus pretensiones; por ende, desde esta perspectiva, pueden plantearse peticiones sobre lo jurídico-administrativo, o sobre lo político-social. De tal manera que no solo se trata de un mecanismo de reclamación sino también de un instrumento político, para que los ciudadanos expresen su opinión acerca del quehacer de las instituciones comunitarias y/o le soliciten al PE que se manifieste acerca de sus peticiones<sup>121</sup>.

Es obvio que este derecho no es de naturaleza política, más bien se vincula con la garantía del buen funcionamiento de la institucionalidad europea. En suma, lógicamente, ostentar la ciudadanía europea no determina su titularidad y ejercicio. Por un lado, cualquier persona física puede ejercerlo, sin importar su nacionalidad, solo basta con que resida en el territorio comunitario; y, por otro lado, también las personas jurídicas –que no son titulares de derechos políticos–, pueden ejercerlo pues solo necesitaría que su domicilio social esté en el territorio de la Unión.

En cuanto al derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, el artículo 24 TFUE, tercer párrafo, manifiesta que «todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 228». Así, el artículo 228.1<sup>122</sup> TFUE dispone que

El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto.

Por su parte, el artículo 43 CDF-UE contempla que

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Con este derecho se crea un mecanismo que busca corregir la «mala administración en la actuación de las instituciones, órganos y organismos de la Unión» –salvo del TJUE, en su función jurisdiccional–, a partir de la reclamación que el ciudadano o la persona, física o jurídica, presente ante esta institución comunitaria.

<sup>121</sup> Cfr. FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 237-239.

<sup>122</sup> El ejercicio de este derecho es determinado en el estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, mediante el reglamento adoptado iniciativa propia del PE para tal efecto, previo dictamen de la CE y con la aprobación del Consejo (art. 228.4 TFUE).

El Defensor del Pueblo es elegido por el PE, después de la elección de este último, para toda la legislatura, pudiendo renovarse su mandato. No obstante, la facultad de destituirlo es del TJUE, a petición del PE, y únicamente es posible, si deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o comete una falta grave (art. 228.2 TFUE). Por otro lado, la labor del Defensor debe caracterizarse por la total independencia, la no solicitud ni admisión de instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo y, además, el no desempeño de ninguna otra actividad profesional, sea retribuida o no (art. 228.3 TFUE).

Al igual que el derecho anterior, este sirve para la verificación del funcionamiento institucional. Por tanto, no se trata de un derecho político, ni tampoco su titularidad y ejercicio depende de la condición de ciudadanía europea, ya que cualquier persona natural o jurídica, que resida o tenga su domicilio social en el territorio comunitario, puede presentar la reclamación.

En definitiva, el ejercicio de ambos derechos, tanto el de petición como el de reclamación, activa el control parlamentario de forma directa o a través del Defensor, sobre la marcha de las labores comunitarias cotidianas –salvo en lo jurisdiccional–, para la protección del derecho a una buena administración, sin que el protagonismo del ciudadano, en esencia, vaya más allá de presentar la petición o reclamación. No obstante, vistos desde otra perspectiva, el resultado de la comprobación podría ocasionar un impacto importante dentro de la organización comunitaria y en la opinión pública comunitaria, promoviéndose así un sentimiento de identificación y apropiación de la institucionalidad supranacional, entre los individuos –no solo los ciudadanos– que residen en el territorio de la Unión.

Finalmente, en cuanto al derecho de acceso público a las autoridades supranacionales y sus documentos<sup>123</sup>, el artículo 24 TFUE, cuarto párrafo, declara que

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua.

En ese sentido, este derecho se vincula al derecho a una buena administración, el cual se encuentra regulado en el artículo 41 CDF-UE, que dispone:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
  - a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente;

---

<sup>123</sup> Los principios y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulen el ejercicio de este derecho son adoptados, mediante reglamento, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (art. 15 TFUE).

- b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierne, dentro del respecto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
  - c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Por otro lado, también se refiere al derecho de acceso a los documentos, que se encuentra contemplado en el artículo 42 CDF-UE, que dice:

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

Sin duda, este derecho está vinculado al principio de transparencia, que pretende permear todo el ordenamiento jurídico *supranacional*. En primer lugar, este derecho implica que todo ciudadano –e individuo– puede comunicarse con las autoridades comunitarias directamente, por escrito y alguna de las lenguas oficiales, así como a recibir la respuesta en la misma lengua. En suma, también implica que las autoridades traten los asuntos planteados con imparcialidad, de forma equitativa y en un plazo razonable.

Además, deviene la posibilidad de todo individuo a ser oído antes que se tome una medida en su contra, que le afecte; a acceder al expediente que le interese, mientras se guarden ciertos principios; y, a exigirle a los entes administrativos que motiven todas sus decisiones. En caso de recibir un daño por las acciones emprendidas por las instituciones o autoridades comunitarias, también se puede exigir su reparación.

En segundo lugar, a través de este derecho se erige un sistema de acceso público de los documentos oficiales de la Unión, de tal manera que el ciudadano –y toda persona– puede solicitar la información que produzca cualquier institución, órgano y organismo comunitario –salvo justificadas excepciones por motivos de seguridad, economía y libre comercio, por ejemplo–.

Finalmente, según el artículo 25 TFUE, siguiendo un procedimiento legislativo especial y previa aprobación del PE, el Consejo puede adoptar, por unanimidad, las disposiciones pertinentes para completar los derechos de ciudadanía, pero estas entran en vigor únicamente si los Estados miembros las aprueban, según sus respectivas normas constitucionales. Por tanto, para desarrollar estos derechos, además de la participación de los Estados miembros en las instituciones supranacionales, se requiere de su aprobación expresa conforme a su ordenamiento jurídico, donde participan los Parlamentos nacionales. Así, el efecto pleno de su desarrollo queda sujeto a su aprobación tanto a nivel supranacional como estatal.

Desde la perspectiva esbozada de la ciudadanía europea y por la naturaleza de los derechos que se le vinculan, es posible observar un carácter instrumental al servicio de la integración<sup>124</sup>. Desde el reconocimiento de la participación ciudadana en la elección para el PE, pasando por la creación formal del término en el Tratado de Maastricht hasta su actualización mediante el Tratado de Ámsterdam, la ciudadanía europea se ha pretendido utilizar como instrumento de legitimación social comunitaria, ya que pretende involucrar a los individuos en el proceso integrador, provocando en los ciudadanos de los Estados miembros un sentimiento de pertenencia con respecto a la Unión Europea.

Sin embargo, la ciudadanía europea se ve impedida para cimentar ese sentimiento comunitario de identidad y pertinencia, en la medida en que no se construye sobre criterios propios, por el contrario, se es ciudadano europeo si se posee la ciudadanía de algún Estado miembro y, solo así, se gozarían de los derechos de la ciudadanía europea. No obstante, como ya se dijo, algunos de los derechos no son exclusivo para dicha ciudadanía, pues se reconocen en beneficio de cualquier persona, natural o jurídica. Estos derechos son: el de petición ante el PE, el de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo y el de acceso a las autoridades comunitarias y sus documentos<sup>125</sup>.

Por otro lado, aquellos derechos que a la luz del artículo 20.2 TFUE, son exclusivos de la ciudadanía europea, se caracterizan porque solo benefician a los ciudadanos que residen fuera de su Estado de origen, ya sea en otro Estado miembro o un tercer Estado.

---

<sup>124</sup> Cfr. FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 351.

Es más, el estatuto de los derechos de ciudadanía ha tenido y tiene, como primera finalidad, «la de servir al proceso de integración, fortalecer su deteriorada imagen a los ojos de los ciudadanos, supuestos destinatarios del proceso mismo, ello a pesar de que no haya logrado despertar ese sentimiento de pertenencia a un proyecto europeo distinto: por el contrario, los individuos no se sienten interesados por el estatuto diseñado para ellos y el distanciamiento entre éstos y el ordenamiento comunitario se ha ido haciendo más profundo con el paso del tiempo». FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 391.

Por el contrario, «si el individuo percibe que la Unión Europea protege de modo escrupuloso sus derechos más preciados, los derechos que –en definitiva– sustentan su propia existencia en condiciones dignas, se sentirá probablemente más vinculado a dicha nueva comunidad que le protege en las cuestiones que determinan realmente su bienestar y estará en condiciones más favorables para apreciar otros derechos reconocidos por ésta y que le definen como ciudadano». FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 409.

<sup>125</sup> Estos derechos que «crean lazos entre el individuo y la Unión, aunque simbólicamente tienen menos peso [...], son sin embargo derechos reconocidos tanto a nacionales como a residentes». Lo que supone, por una parte, «que la identificación de una persona como “ciudadano europeo” queda difuminada al ser titular de unos derechos no exclusivos y que por tanto no le identifican como tal, y por otra parte, que la mera residencia en el territorio de la Comunidad se contempla como criterio suficiente para el reconocimiento de derechos que “crean” lazos directos entre el individuo y la Unión Europea». FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 357-358.

Así, «al individuo no le interesa demasiado la construcción concebida teóricamente en su nombre; por el contrario, puede tener incluso el efecto reflejo de alejarle de la nueva comunidad política, una comunidad con la que no se siente especialmente vinculado». FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 374.

Por otro lado, estos derechos «podrían formularse como derechos de titularidad universal, al margen de la nacionalidad, lo que, por su excentricidad respecto del ámbito de legitimación del sistema político, germen y núcleo del estatuto de ciudadanía, no obstante la paradoja formal, no ha de extrañar». LÓPEZ CASTILLO, *Derechos Fundamentales y Estatuto de Ciudadanía en el Tratado Constitucional de la Unión*, 193.



Estos derechos son: el derecho de sufragio en las elecciones municipales y para el PE y la protección diplomática y consular. Sin embargo, estos no inciden en la esfera jurídica de los nacionales de un Estado miembro que residen en su propio territorio.

En ese sentido, el único derecho de ciudadanía –propriadamente político– cuya titularidad es reconocida para todos los nacionales de los Estados miembros, siempre y cuando residan dentro del territorio de la Unión, es el de sufragio activo y pasivo en las elecciones del PE. Sin embargo, su ejercicio está sujeto a la legislación electoral de cada Estado miembro, impidiendo así la construcción de un espacio común y homogéneo de participación política.

Como consecuencia de esa falta de identidad, la apatía y el desinterés de los ciudadanos europeos sobre los asuntos de la Unión ha ido creciendo con el paso del tiempo mientras que, paradójicamente, el discurso de la ciudadanía como instrumento de legitimación de la Unión<sup>126</sup>, ha sido una constante. Tanto así, que ha dado pie a reformas institucionales (como la construcción de una Carta Europea de Derechos Fundamentales<sup>127</sup>; aunque algunas propuestas de reforma de gran calado han fracasado, como la aprobación del Tratado *Constitucional*) y a acciones concretas en busca de promover dicho sentido de pertenencia (en 2013, las instituciones de la Unión proclamaron el Año Europeo de los Ciudadanos, por ejemplo).

Sin duda, la construcción de un *espacio público europeo* que permita la participación homogénea de los ciudadanos europeos no ha sido la vía implementada<sup>128</sup>. En suma, parece que la claridad en la delimitación de los derechos de ciudadanía así como en el ejercicio de los mismos, que facilite su comprensión como instrumentos legitimadores

<sup>126</sup> No obstante, se promueve este discurso «sin preocuparse por la confusión que genera el recurso de este tipo de argumentos que, al mezclar derechos subjetivos y objetivos estructurales, contribuye a oscurecer la concepción de los ciudadanos europeos como los fines y los medios de la Unión». FRAILE ORTIZ. *El significado de la Ciudadanía Europea*, 360.

<sup>127</sup> La Carta se dictó por primera vez mediante la Comunicación No. 2000/ C 364/01, de 7 de diciembre de 2000, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Para la elaboración de esta se implementó un procedimiento novedoso, denominado convencional, ya que se constituyó una comisión *ad hoc* integrada por miembros del PE, de los parlamentos y gobiernos nacionales y de la CE. Otro aspecto novedoso fue que se trató del primer texto comunitario que recogió a todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales de las personas y ciudadanos europeos, agrupados por los valores que despliegan: dignidad (arts. 1 a5), libertades (arts. 6 a 19), igualdad (arts. 20 a 26), solidaridad (arts. 27 a 38), ciudadanía (arts. 39 a 46) y la justicia (arts. 47 a 50). Finalmente, con la aprobación del Tratado de Lisboa, debido a las adaptaciones pertinentes, la Carta se adoptó por segunda ocasión mediante Comunicación No. 2007/ C 303/01, de 12 de diciembre de 2007, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, la que entró en vigor junto a dicho Tratado. Cabe agregar que la Carta es vinculante jurídicamente por su inclusión en el artículo 6 TUE.

<sup>128</sup> «Para que los ciudadanos hagan uso, de hecho, de su derecho a elegir y para que en el curso de esta praxis ellos puedan formarse una conciencia de copertenencia, los procesos de decisión europeos tendrán que hacerse visibles y accesibles en los ámbitos públicos existentes en cada nación. Un espacio público europeo sólo podrá surgir cuando estén abiertos entre sí los diversos ámbitos públicos nacionales». HABERMAS. *Ay, Europa: pequeños escritos políticos XI*, 90.

Por tanto, «una vez se perciba la labor y actuación de la Unión como expresión de un acuerdo ético colectivo que abarca a todos los europeos y una vez éstos la contemplen como una “expresión de sí mismos”, la Unión Europea estará plenamente legitimada». NETTESHEIM, *La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea [...]*, 216.

de la Unión, no ha sido una de las aspiraciones primarias de los Estados miembros, como se indicará en seguida.

El artículo 25.1 TFUE le establece a la CE la obligación de informar al PE, al Consejo y al Comité Económico y Social<sup>129</sup> sobre la aplicación de los derechos de ciudadanía. El primero de estos informes de la CE, en el marco de la vigencia plena del Tratado de Lisboa, se emitió en 2013<sup>130</sup>. El informe *sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2011-2013*<sup>131</sup> (Informe 2011-2013), se emitió el 8 de mayo de 2013, en el marco del Año de los Ciudadanos, y contempló los principales hechos acontecidos en el ámbito de la ciudadanía europea, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2011 y 31 de marzo de 2013.

Cabe agregar que junto al informe anterior, la CE elaboró otro más general, que plantea las medidas comunitarias y/o estatales que habrán de tomarse para eliminar los obstáculos legales y administrativos que impiden el goce de estos derechos: este es el *Informe sobre la ciudadanía de la UE 2013, Ciudadanos de la UE: vuestros derechos, vuestro futuro*<sup>132</sup> (Informe 2013). Ambos informes se dirigieron a las instituciones que señala el artículo 25.1 TFUE y, además, al Comité de las Regiones.

En el Informe 2013, por un lado, se deja claro que «el término “ciudadano” puede referirse también a cualquier persona residente en la UE de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado y del Derecho derivado»<sup>133</sup>; es decir, en el informe se reconoce que algunos de los derechos de ciudadanía pueden ser de la titularidad y ejercicio de «cualquier persona residente». Además, se examina el derecho a «no sufrir discriminación por motivos de nacionalidad», lo que resulta lógico, porque se trata de la base de los derechos de la ciudadanía europea: la superposición de esta conlleva al reconocimiento de todos los ciudadanos de los Estados miembros como iguales; así, en

<sup>129</sup> El Comité Económico y Social junto al Comité de las Regiones, son los órganos consultivos de la Unión. El Comité Económico y Social está integrado por representantes de las organizaciones empresariales, de trabajadores y otros sectores representativos de la sociedad civil, en relación a los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural; cabe decir que sobre estos asuntos gira su función consultiva, la cual realiza previamente al dictado de un acto comunitario que los afectarían, tanto a nivel supranacional como estatal. Por su parte, el Comité de las Regiones se integra por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tenga responsabilidad política ante una asamblea elegida; es decir, realiza una función consultiva en torno a asuntos territoriales, regionales o locales, dentro de los Estados miembros que se podrían ver afectados por la emisión de un acto comunitario. En ninguno de estos órganos, los miembros estarán sujetos a mandato imperativo, es decir, deben ejercer sus funciones con plena independencia, en beneficio del interés comunitario (art. 300 TFUE). El primero está regulado del artículo 301 al 304 TFUE; mientras que el segundo, del artículo 305 al 307 TFUE.

<sup>130</sup> Como el Tratado de Lisboa entró en vigencia en 2009, la CE emitió un informe en el marco de esta obligación en 2010. Sin embargo, es obvio que dicho informe no contempló todo lo relativo a lo dispuesto por el nuevo Tratado. Por ejemplo, nada se dijo en relación al derecho de iniciativa ciudadana, una novedad planteada en el no ratificado Tratado *Constitucional* que se retomó en el Tratado de Lisboa.

<sup>131</sup> COMISIÓN EUROPEA, “COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013, Informe sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2011-2013” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0270&qid=1437198753053&from=ES>

<sup>132</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013 [...].

<sup>133</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 2.

la medida en que se elimine la discriminación por motivos de nacionalidad, se favorece al goce efectivo de los derechos<sup>134</sup>.

En cambio, en el Informe 2011-2013 se hace una referencia directa a la situación en la que se encuentran los derechos específicos de esta ciudadanía, es decir, los derechos contemplados en el artículo 20.2 TFUE. Para aumentar la participación ciudadana en las elecciones para el PE y consolidar la dimensión europea de las mismas, la CE presentó la Recomendación 2013/142/UE, *con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo*<sup>135</sup>; la cual se dirigía a los Estados miembros y los partidos políticos, europeos y nacionales. Esta Recomendación se dictó por el interés de dotar de mayor legitimación a la Unión, ya que estaba llamada a tomar acciones a nivel comunitario para contrarrestar los efectos de la crisis financiera y de la deuda soberana<sup>136</sup>.

A través de su contenido, la Recomendación señalaba acciones orientadas, por un lado, a «aumentar la transparencia de las elecciones y la legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones en la Unión» y, por el otro, a «aumentar la eficiencia de las elecciones mediante la racionalización de los procedimientos»<sup>137</sup>. Para garantizar el desarrollo democrático de las elecciones, se recomendó, en primer lugar, que los

<sup>134</sup> En términos generales, el Informe 2013 contempla una serie de doce medidas a aplicar en seis nuevos ámbitos fundamentales de la vida cotidiana de los ciudadanos europeos, con el objeto de seguir eliminando los obstáculos al pleno disfrute de sus derechos. Los ámbitos a incidir son: en la supresión de los obstáculos para los trabajadores, estudiantes y trabajadores en prácticas en la UE, para facilitar que desarrollen sus cualificaciones y encuentren empleo; en la reducción de la burocracia de los Estados miembros, simplificando los trámites para los ciudadanos que viajan o residen en un Estado distinto al de su origen; en la protección a los ciudadanos más vulnerables, eliminando los obstáculos para las personas con discapacidad y reforzando los derechos procesales; en la eliminación de barreras a las compras en el territorio comunitario, facilitando la información sobre los litigios de menor cuantía y las compras en línea; en la promoción de información específica y accesible acerca de los derechos de la ciudadanía europea, con especial referencia al derecho a la libre circulación y sobre las autoridades y procedimientos para hacer valer sus derechos; en la participación en la vida democrática de la Unión, mejorando los derechos políticos *Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010, la eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE* [COM(2010) 603 final], elaborado por la Comisión Europea, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2010, luego de describir los obstáculos a los que se enfrentan los ciudadanos, así como de la falta de información y de asistencia accesible para ellos y de su desconocimiento del significado de la ciudadanía, la CE señaló un total de veinticinco acciones para mejorar el ejercicio de sus derechos. COMISIÓN EUROPEA, “COM (2010) 603 final, de 27 de octubre de 2010, Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010, la eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0603&qid=1437199243965&from=ES>

<sup>135</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Recomendación No. 2013/142/UE, de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 79, de 21 de marzo de 2013: 29-32 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&qid=1437199547317&from=ES>

<sup>136</sup> «El esfuerzo de la legitimidad democrática del proceso decisorio de la UE y el acercamiento del sistema a los ciudadanos de la Unión es particularmente pertinente a la vista de las acciones necesarias a escala de la UE para abordar las crisis financiera y de la deuda soberana». Considerando No. 4, Recomendación 2013/142/UE.

<sup>137</sup> COMISIÓN EUROPEA, “COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014, Informe sobre la aplicación de la Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo: hacia unas elecciones al Parlamento Europeo más democráticas” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dd329699-b5a8-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0004.01/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dd329699-b5a8-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0004.01/DOC_1&format=PDF)

Estados miembros le fomentaran y facilitarán la información sobre la afiliación entre los partidos políticos nacionales y los partidos políticos europeos, antes y durante las elecciones. En segundo lugar, que los partidos políticos nacionales, antes de las elecciones, hicieran pública su afiliación al partido político europeo, si estuvieran afiliados a alguno y si participarían en las elecciones. En tercer lugar, que tanto los partidos nacionales como los partidos europeos dieran a conocer el candidato a Presidente de la CE al que apoyarían, así como su programa, antes de las elecciones. Y, en cuarto lugar, que los Estados miembros acordaran una jornada electoral común, señalando una misma hora para el cierre de los colegios electorales.

Para garantizar el desarrollo eficiente de las elecciones y evitar el doble voto, también se recomendó, en primer lugar, que los Estados miembros establecieran una autoridad única que fuese responsable del intercambio de datos sobre el censo electoral. En segundo lugar, que cada Estado miembro tenga en cuenta las disposiciones electorales de los demás Estados, para que el Estado de residencia pueda enviarle al Estado de origen, con suficiente tiempo de anticipación, los datos sobre los electores que se registrarían en su censo. En tercer lugar, que los Estados miembros de residencia enviaran todos los datos que les permitieran a los Estados de origen la identificación de los electores, y no solo los datos señalados por el artículo 9 de la Directiva 93/109/CE. En cuarto lugar, finalmente, que los Estados miembros utilizaran medios de transmisión electrónica uniformes y seguros, para el intercambio de datos.

Para verificar la aplicación de la Recomendación 2013/142/UE, la CE emitió el Informe denominado: *Hacia unas elecciones al Parlamento Europeo más democráticas: Informe sobre la aplicación de la Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo*. Vale decir que se trata de un informe preliminar, ya que el definitivo se emitiría después de las elecciones, pero aún no se ha publicado.

Esta especial atención a las elecciones de 2014 del PE se debía tanto por ser las primeras bajo la vigencia del Tratado de Lisboa, como por el interés de ampliar la legitimación democrática del PE, en un momento en el que la UE debía tomar decisiones cruciales para salir de la crisis económica y que, sin duda, afectarían a los ciudadanos europeos de forma directa<sup>138</sup>.

El Informe sobre la Recomendación 2013/142/UE consistió en describir las medidas adoptadas de cara a las elecciones europeas 2014, con el fin de «aumentar la transparencia y la concienciación de los ciudadanos y promover campañas paneuropeas en torno a los candidatos y sus programas»<sup>139</sup>. Acerca de la recomendación a los

---

<sup>138</sup> «Las elecciones del 2014 serán especialmente importantes. Serán las primeras desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que ha reforzado las bases democráticas de la Unión y ampliado la función y las competencias del Parlamento Europeo. También se celebran en un momento fundamental de la integración europea, en un contexto en el que la UE está tomando medidas decisivas para salir de la crisis, que está teniendo amplias consecuencias para los ciudadanos». COMISIÓN EUROPEA, COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014 [...], 2.

<sup>139</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014 [...], 10.

Estados miembros y los partidos políticos de informar sobre la afiliación de los partidos nacionales a los partidos europeos<sup>140</sup>, la CE señaló que los Estados miembros la acogieron favorablemente en general, pues reconocieron la importancia de implementar campañas al respecto para mejorar la concienciación y participación de los electores; asimismo, muchos le habrían informado a los partidos políticos nacionales la relevancia de socializar esa información, con el fin de aumentar la transparencia.

Sin embargo, se detectó que la legislación electoral de varios Estados miembros no permite la inclusión de los nombres o los logotipos de los partidos políticos europeos, a los que pertenecen los partidos nacionales. No obstante, en aras de aumentar la transparencia, tres Estados miembros se comprometieron en estudiar las reformas legislativas que permitan dicha inclusión; otros manifestaron que los partidos políticos nacionales gozan de mejores condiciones para informar sobre su afiliación a un partido europeo; y uno planteó «el efecto potencialmente discriminatorio» contra aquellos partidos nacionales que no tuvieran vínculos con los partidos europeos. Los partidos políticos también consideraron oportuna la recomendación y se comprometieron en informar al respecto en sus campañas electorales aunque, dado el impedimento legal para incluir la información de los partidos europeos en algunos casos, se indicó que no se fomentaría una estrategia unificada de campaña ante el conjunto de electores.

La recomendación a los partidos políticos, nacionales y europeos, de informar sobre su apoyo a uno de los candidatos a Presidente de la CE<sup>141</sup>, fue aceptada y asumida por estos. Así, cinco partidos políticos europeos designaron su candidato, mientras que tres de ellos manifestaron claramente que no designarían ninguno. También previeron mejorar sus acciones de campaña con vistas a informar a los electores sobre los candidatos y sus programas. En este último punto, los Estados miembros también asumieron ciertos compromisos. Además, otras instituciones de la UE (el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo) también contribuyeron al aumento de la información sobre estas elecciones, realizando debates sustanciales al respecto.

En relación a la sugerencia a los Estados miembros de acordar una jornada electoral común<sup>142</sup> solo algunos la aceptaron, celebrándola el domingo 25 de mayo de 2014, mientras que otros manifestaron no estar de acuerdo, pues consideraron que la participación electoral aumentaría si las elecciones era durante la semana o el día sábado. El rechazo a esta sugerencia se justificó, en esencia, por la tradición propia de cada Estado miembros que no la aceptó. Por otra parte, la CE monitoreo que se cumpliera el mandato dirigido a los Estados miembros de publicar los resultados electorales solo cuando hayan cerrado las votaciones de todos los demás Estados<sup>143</sup>,

<sup>140</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA, COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014 [...], 2-5.

<sup>141</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA, COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014 [...], 5-6.

<sup>142</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA, COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014 [...], 6-7.

<sup>143</sup> En las elecciones europeas de 2009, los Países Bajos no cumplieron con este mandato señalada por el AEE. Para evitar que esta situación ocurriera nuevamente, la CE intervino y el Estado miembro se comprometió por escrito a adoptar las medidas pertinentes para cumplirlo.

para garantizar el principio de sufragio libre, evitando que los resultados de un Estado miembro influyan en los electores de otro.

En general, las recomendaciones para el desarrollo eficiente de las elecciones europeas fueron aceptadas por los Estados miembros<sup>144</sup>. Todos se comprometieron en establecer una autoridad única de contacto para el intercambio de información sobre los votantes; a excepción del Reino Unido, que envió las notificaciones a través de sus autoridades electorales locales. Asimismo, la CE le informó a todos los Estados miembros sobre el tipo de datos de los votantes inscritos en el Estado de residencia, que habrían de enviarse al Estado de origen para su eficaz identificación. Los Estados también mejoraron la seguridad en el intercambio de información, utilizando el formato electrónico común y herramienta de cifrado aportado por la CE. En suma, la CE compartió entre todos los Estados miembros, los calendarios electorales de cada uno para que identifiquen los momentos oportunos para el intercambio de información.

Con la Recomendación 2013/142/UE se pretendía aumentar la participación ciudadana en las elecciones europeas de 2014<sup>145</sup>, sin embargo es obvio que esta fue baja en términos generales. Esta baja participación podría explicarse tanto por la resistencia de los Estados miembros a implementar acciones que la promuevan (algunos elementos tradicionales aún pueden ser un lastre en este avance), como por la poca identificación que los ciudadanos tienen con la Unión y, en particular, con la labor y el alcance del PE dentro de los procedimientos en la toma de decisiones.

Por otro lado, también es posible observar que la participación electoral no solo ha sido baja en esta última ocasión, sino que ha ido decreciendo a medida en que transcurren los eventos electorales: de las ocho elecciones celebradas, en las últimas cuatro ha participado menos de la mitad de los electores. En general, la participación de 2014 ha disminuido en un 19.38% con respecto a la observada en la primera elección de 1979 y en un 0.36%, con respecto a la última elección de 2009.

Esta situación puede observarse en el cuadro siguiente<sup>146</sup>:

#### **Resultados de las Elecciones Europeas al Parlamento Europeo**

<i>Año de Elección</i>	<i>Porcentaje de Participación</i>	<i>Diferencia</i>
1979	61.99%	0.00%
1984	58.98%	-3.01%
1989	58.41%	-0.57%
1994	56.67%	-1.74%
1999	49.51%	-7.16%

<sup>144</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA, COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014 [...], 8-9.

<sup>145</sup> Esto porque, según el Informe 2013, «la participación en las elecciones al Parlamento Europeo es la manera principal en que los ciudadanos contribuyen a configurar la política de la UE y constituye la piedra angular de la democracia representativa en la UE». COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013 [...].

<sup>146</sup> PARLAMENTO EUROPEO, “Resultados de las elecciones europeas de 2014: resultados europeos, participación” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Parlamento Europeo): disponible en <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/turnout.html>

<i>Año de Elección</i>	<i>Porcentaje de Participación</i>	<i>Diferencia</i>
2004	45.47%	-4.04%
2009	42.97%	-2.05%
2014	42.61%	-0.36%

En el Informe 2011-2013, también se describió lo que experimenta el ejercicio de los derechos políticos en el Estado de residencia<sup>147</sup>. Así, en relación al derecho de sufragio para el PE, la CE se comunicó con diez Estados miembros para tratar asuntos relacionados a la transposición de la Directiva 93/109/CE, lo que permitió la reforma del ordenamiento jurídico, o el compromiso de llevarla a cabo. Además, detectó que once Estados miembros contaban con obstáculos en su legislaciones electorales, que les impedían a los ciudadanos residentes el derecho a fundar un partido político o a afiliarse a uno; como esto atenta contra el artículo 22 TFUE, la CE se puso en contacto con ellos para resolver esta situación.

Por otro lado, para facilitar la presentación de las candidaturas al PE en el Estado de residencia<sup>148</sup>, el Consejo adoptó la Directiva 2013/1/UE para facilitar los trámites administrativos. Así, para que el ciudadano europeo se inscriba como candidato en el Estado miembro de residencia, basta que presente un documento de identidad y una declaración de cumplir con las condiciones de elegibilidad, en lugar de certificados de las autoridades correspondientes de su Estado de origen. Para verificar el cumplimiento de esta Directiva, la CE supervisó en detalle las acciones adoptadas por los Estados miembros, iniciando procedimientos de infracción por incumplimiento contra los Estados miembros que no le habían notificado las acciones implementadas, cuando finalizó el plazo para la transposición.

A pesar de ser derechos reconocidos desde el Tratado de Maastricht, sin duda, aún queda camino por andar para garantizar su ejercicio pleno y eficiente, pues no basta con la posibilidad de ejercer el sufragio en el Estado miembro de residencia, sino que se necesita también el reconocimiento del derecho de asociación en el ámbito político y de facilidades para elegir o ser elegible en las elecciones. Mucho queda por hacer tanto a nivel comunitario como estatal.

En cuanto al derecho de sufragio en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia<sup>149</sup>, la CE se comunicó con cinco Estados miembros para tratar asuntos relativos a la transposición de la Directiva 94/80/CE, provocando que estos modificaran su legislación para tal fin o se comprometieran a hacerlo. Por otro lado, a través del *Informe sobre las elecciones municipales*<sup>150</sup>, de 9 de marzo de 2012, en el que evaluaba

<sup>147</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 6-7.

<sup>148</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 7.

<sup>149</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 6-7.

<sup>150</sup> COMISIÓN EUROPEA, “COM (2012) 99 final, de 9 de marzo de 2012, Informe sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”, (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex); disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0099&qid=1437200535931&from=ES>

la aplicación de la Directiva, la CE concluyó que era necesario sugerirle a los Estados miembros que adoptaran medidas para estimular la participación de los ciudadanos y, así, aumentar el porcentaje de votación de los mismos. En definitiva, aunque se trata de un derecho reconocido desde 1992, algunas de las correcciones orientadas para facilitar su ejercicio dentro de los ordenamientos jurídicos estatales se han implementado hasta hace poco tiempo. En tal sentido, se trata de un derecho aún en vías de consolidación.

Acerca del derecho a la libre circulación y residencia<sup>151</sup>, la CE manifiesta que ha impulsado una política de aplicación rigurosa, para lograr la transposición de la Directiva 2004/38/CE<sup>152</sup> que regula este derecho a favor de los ciudadanos y de sus familiares. Como resultado, muchos los Estados miembros reformaron sus legislaciones o se comprometieron a hacerlo, para facilitar su libre ejercicio. Aunque la CE también inició procedimientos de infracción por el incumplimiento de transposición, contra doce Estados miembros: a siete de ellos le envió dictámenes motivados para que hicieran las correcciones pertinentes, mientras que los otros cinco reformaron su legislación o se comprometieron a ello.

Si bien el mismo Informe 2011-2013 reconoce que el derecho a la libre circulación y residencia es «uno de los pilares de la integración europea», es obvio que su ejercicio pleno está sujeto a las acciones positivas que las instituciones de la Unión emprendan, con el objetivo de eliminar los obstáculos legales y administrativos de los Estados miembros. Tal como se reconoce, a pesar del mandato jurídico de transposición dirigido a los Estados miembros, esta no se habría logrado sin la participación activa de la CE al incoar procedimientos de infracción. Sin duda, el mantenimiento de las fronteras nacionales al interior del territorio de la Unión, continúa generando resistencias para el goce efectivo de este derecho: hoy por hoy, su impulso depende de las presiones que emprenda la CE<sup>153</sup>.

Por otro lado, en el Informe 2011-2013 se confirmó que algunos Estados miembros les niegan el derecho de sufragio activo a sus ciudadanos en las elecciones nacionales, cuando se encuentran fuera de su territorio, incluso por ejercer su derecho a la libre circulación y residencia. Esta denegatoria se justifica, básicamente, «por el hecho de que tras un determinado tiempo de estancia en el extranjero, el vínculo con la sociedad de origen se debilita». No obstante, la CE estimó que este argumento debía examinarse a la luz de las «actuales realidades socioeconómicas y tecnológicas, las mayores

<sup>151</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 4-6.

<sup>152</sup> PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, «Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) No. 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del Espacio Económico Europeo)»; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L No. 158, de 30 de abril de 2004: 77-123 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&qid=1437235934601&from=ES>

<sup>153</sup> En ese sentido, «la Comisión, tras haber emprendido acciones para garantizar la transposición a las legislaciones nacionales, se centrará en la aplicación sobre el terreno de las normas de la UE sobre la circulación. Está llevando a cabo dos estudios sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE». COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 6.



facilidades para moverse y la creciente interpenetración social y cultural en la UE». Dado que los ciudadanos que «han ejercido su derecho a la libre circulación pueden encontrarse en una situación menos favorable que si hubieran permanecido en su país o reducido su estancia en otro país de la UE», es oportuno explorar la posibilidad para que puedan «decidir por sí mismos si quieren seguir participando en la vida política de su país de origen o intervenir en la de su sociedad de acogida»<sup>154</sup>. En definitiva, introducir esta decisión implicaría darle un nuevo impulso a la inclusión y participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión<sup>155</sup>.

En cuanto al derecho a la protección diplomática y consular del ciudadano europeo en un territorio extranjero por un Estado miembro distinto a su Estado de origen<sup>156</sup>, en el Informe 2011-2013 se señala que la CE adoptó, una propuesta de Directiva esta protección en países extranjeros. El objetivo de esta propuesta es, básicamente, establecer normas claras y vinculantes jurídicamente sobre la cooperación y coordinación de las autoridades consulares de los Estados miembros, para garantizarles a los ciudadanos europeos un acceso no discriminatorio a la protección consular. En pocas palabras, la normativa comunitaria que regularía este derecho para garantizar su ejercicio efectivo, aún se encuentra en la etapa de preparación y discusión. En tal sentido, habrá de esperarse su vigencia para evaluar si su alcance es el adecuado para la promoción y protección de este derecho.

En torno al derecho de petición ante el PE<sup>157</sup>, el número de peticiones que recibió su Comisión de Peticiones fue importante (5,801), siendo admitidas la mayoría (2,997) ya sea para remitirse a la institución u órgano correspondiente, o para darle una respuesta directa al peticionario. En 2012, los asuntos más tratados fueron «los derechos humanos y la justicia, el medio ambiente y el mercado interior». Por su parte, en cuanto al derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo<sup>158</sup>, entre 2010 y 2013, el Defensor recibió muchas reclamaciones anuales (2,500); generándose un buen número de investigaciones (450) en 2012, de las cuales solo algunas (80) terminaron con un resultado positivo. El asunto más planteado fue «la falta de transparencia en la administración de la UE».

Por otro lado, en su *Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) No. 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana*<sup>159</sup>, la CE reconocería a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) como «una de las principales innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa», cuyo propósito consiste en «involucrar más estrechamente a los ciudadanos en la elaboración del programa de la UE», es decir, «reforzar la legitimidad democrática de la Unión», ya que permite que los ciudadanos europeos interactúen directamente con las

<sup>154</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 24.

<sup>155</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 26.

<sup>156</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 7-8.

<sup>157</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 8.

<sup>158</sup> COMISIÓN EUROPEA, COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013 [...], 8.

<sup>159</sup> COMISIÓN EUROPEA, “COM (2015) 145 final, de 31 de marzo de 2015, Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) No. 211/2011, sobre iniciativa ciudadana” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0145&qid=1437237063058&from=ES>

instituciones comunitarias sobre asuntos regionales. Bajo esa idea, en cuanto a la construcción de un tejido social entorno a la ciudadanía europea, la CE asegura que «una de las principales ventajas de este instrumento es que permite forjar vínculos entre personas de ideas semejantes en todo el continente»<sup>160</sup>. Vale recordar que, por su naturaleza, la ICE se limitaría a facilitar dicha interacción, ya que la decisión definitiva para adoptar el acto jurídico que se solicita depende exclusivamente de la CE.

Desde 2012, la CE indica que se han presentado cincuenta y un solicitudes de registro de propuestas de iniciativas, de las cuales veinte fueron rechazadas, por no cumplir con los requisitos establecidos por el Reglamento (UE) No. 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana, mientras que treinta y uno fueron registradas, entre ellas se planteaban temáticas diversas. Sin embargo, de estas últimas, solo tres recibieron el número requerido de declaraciones de apoyo y, por ende, han sido atendidas por la CE, cuyo parecer fue manifestado mediante las Comunicaciones respectivas.

Las tres iniciativas sobre las que la CE se ha pronunciado son: primero, *El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!*, que fue registrada el 10 de mayo de 2012, presentada el 20 de diciembre de 2013 y atendida el 19 de marzo de 2014<sup>161</sup>. Segundo, *Uno de nosotros*, que fue registrada el 11 de mayo de 2012, presentada el 27 de febrero de 2014 y atendida el 28 de mayo de 2014<sup>162</sup>. Y, tercero, *Stop Vivisection*, que fue registrada el 22 de junio de 2012, presentada el 3 de marzo de 2015 y atendida el 3 de junio de 2015<sup>163</sup>.

<sup>160</sup> No obstante, en el Informe *European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*, elaborado por las Comisiones de Peticiones y Asuntos Constitucionales, el PE señaló como uno de los obstáculos principales para los organizadores de las iniciativas, las dificultades de encontrar el apoyo para impulsarlas en otros Estados miembros, a los que no pertenecen los organizadores. Es decir, si bien el impulso de las ICE podría promover la construcción de vínculos sociales entre los ciudadanos de la Unión paradójicamente, en la actualidad, la falta de estos son señalados como un obstáculo para impulsarlas. Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT, “Study of European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation, May 2014” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Parlamento Europeo, Think Tank): disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL\\_STU\(2014\)509982\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)

<sup>161</sup> COMISIÓN EUROPEA, “COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014, Comunicación relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»” (S/F [citado el 7 de julio de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0177&qid=1437243081621&from=ES>

Si bien el objeto era, en esencia, invitar a la CE «a presentar una propuesta legislativa» que permitiera la implementación del derecho al agua y el saneamiento, así como su promoción (pág. 2), luego del análisis respectivo (págs. 3-13), esta institución concluyó que lo realizado por la Unión era adecuado, aunque reconocía la necesidad de desarrollar una serie de acciones –no legislativas– para reforzarlo (págs. 13-15). En relación a lo legislativo, de forma tangencial, se comprometió a poner «en marcha una consulta pública a escala de la UE sobre la Directiva relativa al agua potable, en especial en aras de una mejora del acceso al agua de calidad [...]» (pág. 14). En resumen, la CE decidió no iniciar la formación de ningún acto jurídico. COMISIÓN EUROPEA. COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014 [...].

<sup>162</sup> COMISIÓN EUROPEA, “COM (2014) 355 final, de 28 de mayo de 2014, Comunicación sobre la iniciativa ciudadana europea «Uno de nosotros»” (S/F [citado el 7 de julio de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0355&qid=1437243562163&from=ES>

Si bien el objeto era, básicamente, promover la «protección jurídica» de la dignidad, la vida y la integridad de todo ser humano desde su concepción, por lo que se solicitaba tres modificaciones legislativas sobre el reglamento financiero, el reglamento sobre horizonte 2020 y el reglamento sobre el instrumento de cooperación al desarrollo (págs. 2-3), luego del respectivo análisis (págs. 3-19), la CE

Una de las dificultades detectadas por la CE durante la tramitación de las ICE, fue la falta de homogeneidad en los requisitos que los Estados miembros le exigen a los firmantes para demostrar su vínculo de nacionalidad o residencia, los que habrán de servir posteriormente para verificar las declaraciones de apoyo: como estos requisitos varían de un Estado a otro, en algunos casos los ciudadanos se ven impedidos para apoyar las ICE. No pueden brindar este apoyo «los ciudadanos irlandeses y británicos que residen en Bulgaria, la República Checa, Francia, Austria y Portugal, así como fuera de la UE». Lo que hace obvio, en estos casos, que la condición de ciudadano europeo es insuficiente para ejercer este derecho, ya que la ciudadanía estatal y la legislación nacional del Estado miembro lo impiden.

Es más, frente a esta dificultad indicada, se asegura que los requisitos –contenidos en el Anexo III del Reglamento (UE) No. 211/2011– pueden «modificarse mediante un acto delegado de la Comisión a petición de los Estados miembros interesados». Así, para simplificar los requisitos, el anexo se ha modificado en dos ocasiones: la primera en vigor desde el 8 de octubre de 2013, y la segunda adoptada por la CE en marzo de 2015, y en revisión por parte del PE y el Consejo. Como la modificación de los requisitos se realiza a petición de los Estados miembros, su simplificación o complejización dependerá de su parecer y no de la lógica de la integración, es decir, la modificación se hará en el sentido solicitado por el Estado, lo que podría afectar el ejercicio del derecho si se deciden agravar los requisitos; salvo que una disposición lo impida, o que dependa de una decisión comunitaria.

Otra de las dificultades detectadas durante la tramitación de las ICE, es el momento de certificación del sistema informático de recogida de apoyos a través de página web. Es oportuno hacer notar que la certificación del sistema lo realiza el Estado miembro donde se guardará la base de datos de los firmantes y, además, que el registro de la iniciativa se hace ante la CE. Dicho lo anterior, si bien la certificación del programa se puede realizar antes o después de haber registrado la iniciativa ante la CE, algunos Estados prefieren que se solicite después del registro para tener la certeza que la recolección de apoyos se hará efectiva, pues cuenta la autorización debida. No obstante, si los trámites

---

concluyó que la normativa comunitaria respetaba y promovía esa protección, por ello consideró no realizar las reformas solicitadas, aunque aseguró que tomaría ciertas acciones para fortalecer lo institucionalidad en dirección a lo solicitado (págs. 19-22) . COMISIÓN EUROPEA, COM (2014) 355 final, de 28 de mayo de 2014 [...].

<sup>163</sup> COMISIÓN EUROPEA, “C (2015) 3773 final, de 3 de junio de 2015, Comunicación sobre la iniciativa ciudadana europea «Stop Vivisection» (freno a la vivisección” (S/F [citado el 7 de julio de 2015] Registro Oficial de la Iniciativa Ciudadana Europea): disponible en <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007>

A través de esta se solicitó que se «anule la Directiva 2010/63/UE, relativa a la protección de los animales para fines científicos» (pág. 2) y, por el contrario, que se presentara un nuevo acto jurídico que prohibiese la experimentación con animales. Sin embargo, luego de análisis correspondiente (págs. 2-8) la CE concluyó que la Directiva era necesaria para garantizar la protección de los animales pues y, más bien, con su anulación los experimentos se llevaría a cabo sin reglamentación, provocando que «los animales afectados serían más vulnerables y se reducirían las perspectivas de desarrollar métodos alternativos». En resumen, la CE decidió no sustituir la Directiva tal como se solicitaba; sin embargo se comprometió a adoptar ciertas medidas para «acelerar el desarrollo y la generalización de métodos de investigación y experimentación en los que no se utilicen animales» (pág. 9). COMISIÓN EUROPEA, C (2015) 3773 final, de 3 de junio de 2015 [...].

de la certificación se comienzan después del registro de la iniciativa, el plazo efectivo para recoger los apoyos no será de doce meses, es decir, se cuenta con menos tiempo para dar a conocer y solicitarle el apoyo a la ciudadanía europea<sup>164</sup>. Por ello, para no afectar este derecho, es necesario emprender acciones que permitan compatibilizar el registro de la iniciativa y la certificación del sistema, de tal manera que se respete el plazo de los doce meses para obtener los apoyos de la ciudadanía.

La CE asegura que la ICE ha sido «plenamente aplicada», aunque también afirma que «es demasiado pronto para evaluar el impacto a largo plazo». No obstante, señala ciertos aspectos logísticos y políticos que son necesarios mejorar para garantizar la eficacia plena de este derecho<sup>165</sup>.

Por su parte, a través de las Comisiones de Peticiones y Asuntos Constitucionales, el PE elaboró el Informe *Iniciativa Ciudadana Europea, primeras lecciones de su implementación*, que fue concluido en mayo de 2014. En esencia, el PE consideró que la tramitación de la ICE contenía requisitos excesivos, lo que podría afectar el objetivo de acercar a los ciudadanos a la Unión y su participación dentro de la misma; también reconoció que es un trámite seguro en cada una de sus fases<sup>166</sup>. Este informe se elaboró con el objetivo de identificar y proponer aquellas medidas que simplificaran la tramitación y, así, convertir a la ICE en un mecanismo que fomente y permita la participación activa de los ciudadanos en la construcción del futuro de la Unión<sup>167</sup>.

En lo que aquí interesa, a partir de los obstáculos que detectó, el PE expuso una serie de recomendaciones sustanciales a todo nivel: desde recomendaciones prácticas relacionadas con la CE, los Estados miembros, el comité de organizadores y los firmantes, pasando por reformas en el Derecho derivado (Reglamento), hasta llegar a señalar reformas en el Derecho originario (TUE). En cuanto al artículo 14 TUE, el PE propone aclarar, en primer lugar, si el alcance de las ICE incluye las reformas de los Tratados y la CDH-UE y, en segundo lugar, si el objetivo de las ICE es proponer un acto jurídico específico o involucrar a los ciudadanos en la elaboración del programa de la Unión<sup>168</sup>. Lógicamente, estas recomendaciones aún se encuentran en estudio.

---

<sup>164</sup> Por este problema logístico, las primeras ICE experimentaron retrasos para recolectar los apoyos. Frente a esta dificultad, «la Comisión tomó la decisión política de aceptar excepcionalmente las declaraciones de apoyo recogidas hasta el 1 de noviembre de 2013», si las iniciativas habían sido registradas antes del 31 de octubre de 2012. Es decir, para no afectar el ejercicio de este derecho, dado que se trataba de un problema logístico ajeno a la responsabilidad de los ciudadanos europeos, excepcionalmente, la CE decidió alargar el plazo de recogida de firmas a más de doce meses, al considerar que todas las ICE registradas antes del 31 de octubre de 2012 se habían registrado ese día. Como bien se indica en el Informe, esta decisión de la CE fue política.

<sup>165</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA, COM (2015) 145 final, de 31 de marzo de 2015 [...], 15-17.

Por tanto, se compromete a «seguir supervisando y debatiendo una serie de cuestiones relativas a la ICE, en particular las anteriormente mencionadas, en estrecha cooperación y coordinación entre las distintas partes interesadas e instituciones, con miras a mejorar este instrumento». COMISIÓN EUROPEA, COM (2015) 145 final, de 31 de marzo de 2015 [...], 17.

<sup>166</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, Study of European Citizens' Initiative – First lessons of implementation, 6.

<sup>167</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, Study of European Citizens' Initiative – First lessons of implementation, 7.

<sup>168</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, Study of European Citizens' Initiative – First lessons of implementation, 10.

En definitiva, como obtener la ciudadanía europea depende de la adquisición de la ciudadanía de alguno de los Estados miembros, la promoción de un sentimiento de pertenencia de los individuos con respecto a la Unión se ve obstaculizada, ya que aquella no se construye con elementos propios. Si bien a la ciudadanía europea se le reconocen importantes derechos, para el ejercicio de algunos no se requiere ostentar dicha ciudadanía; en suma, la gran mayoría no son derechos políticos propiamente tales, ya que no están orientados a promover la participación de los ciudadanos dentro de la Unión; y aquellos que lo son –los derechos de sufragio– están orientados, por un lado, para evitar la discriminación por motivos de la nacionalidad, contra aquellos ciudadanos que han ejercido su derecho de libre circulación y residencia, y por el otro, para permitir que el PE sea conformado por sufragio universal, pero ejercido solamente por aquellos ciudadanos que se encuentran dentro del territorio de la Unión.

Además, la regulación de los derechos de ciudadanía depende de las de las instituciones comunitarias intergubernamentales (CE y Consejo) y de la institución comunitaria democrática (PE), mientras que su desarrollo depende de estas instituciones y de la aprobación de los Estados miembros, conforme a su normativa constitucional. Por otro lado, aunque sí han existido avances sensibles, estos derechos que fueron reconocidos desde el Tratado de Maastricht, aún no pueden gozarse efectivamente porque existen obstáculos, principalmente estatales, que lo impiden y cuya superación depende de las medidas que aliente la institucionalidad comunitaria.

Finalmente, sin ánimos de exhaustividad debido a las pretensiones de esta investigación, tomando en cuenta que en el ordenamiento jurídico comunitario existe un déficit democrático que no se ha resuelto por el alcance de la participación ciudadana y por ineficacia de los derechos de ciudadanía, se introdujo la participación de los Parlamentos nacionales en el desarrollo de la integración regional<sup>169</sup>. En ese sentido, se instauró un mecanismo de «alerta temprana», que le permite a los Parlamentos nacionales emitir su opinión con respecto a la incidencia sobre ordenamientos jurídicos estatales, que tendrían los actos legislativos supranacionales<sup>170</sup>.

---

En este último sentido se expresa la COMISIÓN EUROPEA, COM (2015) 145 final, de 31 de marzo de 2015 [...].

<sup>169</sup> Sin embargo, al margen de los mecanismos explícitos de participación, los Parlamentos nacionales son fuente de legitimidad de la Unión y participan en la misma, a través de sus atribuciones clásicas. En primer lugar, a través de su función legislativa, en la medida en que elaboran y aplican el Derecho comunitario al interior de sus ordenamientos jurídicos. En segundo lugar, a través de la función de control, que ejercen sobre sus gobiernos en relación a las posiciones que estos adoptan al interior del Consejo. Y, en tercer lugar, mediante la función de cooperación, que se manifiesta cuando establecen relaciones de apoyo entre sí. Cfr. ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE Y ALICIA E. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”. *Revista de Derecho Político (UNED)*, No. 65 (2006): 155-156.

<sup>170</sup> Es decir, «el sistema de alerta temprana se establece con el fin que de que los Parlamentos nacionales, y en su caso, regionales, puedan llevar a cabo precisamente la función de controlar la correcta aplicación del principio de subsidiariedad, lo que a su vez no sería posible si no se respetase y llevase a la práctica adecuadamente el derecho de información de los Parlamentos nacionales respecto a determinados actos de las instituciones». ÁLVAREZ CONDE Y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, *Los parlamentos nacionales y la Unión Europea* [...], 157.

Con este mecanismo se trata hacer partícipe a los representantes políticos de los ciudadanos estatales en el quehacer supranacional, aunque reforzando el principio de democracia representativa a nivel nacional, sin que los ciudadanos participen de forma directa. Como el artículo 12 TUE dispone que los Parlamentos nacionales «contribuirán activamente al funcionamiento de la Unión», son informados de los proyectos de actos legislativos comunitarios, de conformidad con el Protocolo No. 1 del Tratado de Lisboa<sup>171</sup>. Siendo su principal función<sup>172</sup>, el velar por el respeto del principio de subsidiariedad, según lo estipulado por el Protocolo No. 2 del Tratado de Lisboa<sup>173</sup>. Los Parlamentos nacionales también controlan el principio de subsidiariedad, cuando el Consejo decida por unanimidad adoptar una acción, a propuesta de la CE y previa aprobación del PE, en el ámbito de las políticas definidos por los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan establecido los poderes de actuación para tal efecto (art. 352 TFUE).

En definitiva, a los Parlamentos nacionales se les permite participar en los asuntos relevantes dentro del entramado institucional comunitario, mediante un control político que consiste en la emisión de un dictamen motivado para manifestar su parecer entorno al respeto del principio de subsidiariedad, antes que el acto legislativo se adopte; por el contrario, su silencio significaría que está de acuerdo con la aplicación del principio. Pero esta participación es limitada, porque solo resulta vinculante en determinados supuestos<sup>174</sup> y, además, porque los Parlamentos nacionales cuentan con poco tiempo

---

<sup>171</sup> UNIÓN EUROPEA. Protocolo No. 1 del Tratado de Lisboa, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y Carta de los Derechos Fundamentales* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010).

<sup>172</sup> Esta participación en el mecanismo de alerta temprana también se lleva a cabo en los mecanismos de evaluación del espacio de libertad, seguridad y justicia, en el control político de Europol y en la evaluación de las actividades de Eurjust, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 70, 88 y 85 TFUE respectivamente. En suma, su participación también se extiende al procedimiento de revisión de los Tratados (art. 48 TUE) y a la cooperación interparlamentaria entre Parlamentos nacionales y con el PE, de acuerdo al Protocolo No. 2 del Tratado de Lisboa. Finalmente, son informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 TUE.

<sup>173</sup> UNIÓN EUROPEA. Protocolo No. 2 del Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y Carta de los Derechos Fundamentales* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010).

<sup>174</sup> Por ejemplo, la regulación de los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza (art. 81.3 TFUE) y la revisión simplificada de los Tratados (art. 48.7 TFUE). En otros casos, si los dictámenes motivados que representan al menos dos tercios de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), indican que el acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, este deberá ser estudiado nuevamente; en lo relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, basta con que los votos representen al menos un cuarto; y, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, basta que sea la mayoría simple de los votos por lo menos. En todo caso, ante el rechazo por vulneración de la subsidiariedad, la institución o conjunto de Estados que originó el proyecto podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, con su respectiva motivación; es decir, el rechazo no conlleva automáticamente al retiro de la propuesta. Todo lo anterior, según lo dispuesto por el Protocolo No. 2 del Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

para sentar su postura, frente a asuntos normativos que requieren un análisis técnico profundo y consensos políticos en su interior<sup>175</sup>.

No obstante, los Parlamentos nacionales también podrían ejercer con un control judicial posterior para la defensa del principio de subsidiariedad, ya que ante una supuesta violación del mismo pueden presentar un recurso ante el TJUE, siguiendo lo dispuesto por el artículo 263 TFUE. Sin embargo, en este caso, el Parlamento no actúa por su cuenta, sino que debe hacerlo a través del Gobierno de su Estado, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional (art. 8 del Protocolo No. 2 del Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). En definitiva, en este caso, los Parlamentos nacionales solo pueden actuar por vía intergubernamental, que es liderada por los Gobiernos de los Estados miembros.

---

<sup>175</sup> Por ejemplo, si se trata de una revisión simplificada de los Tratados, los Parlamentos nacionales cuentan con 6 meses para exponer su postura; con ese mismo periodo cuentan si se trata de un asunto que implique cooperación judicial en materia civil (art. 81.3 TFUE). Por otro lado, si se trata de acto legislativo que se desarrolla en el marco de un procedimiento legislativo, los Parlamentos nacionales cuentan con un plazo de 8 semanas para pronunciarse (art. 4 del Protocolo No. 1 del Tratado de Lisboa, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea).

### **Capítulo III. Sistema de la Integración Centroamericana: finalidad, derecho, participación social e incidencia del “regionalismo abierto”**

Así como los países de la región europea han decidido enfrentar de forma conjunta los retos que la globalización les plantea, ya sea por las nuevas problemáticas (crimen organizado, narcotráfico y terrorismo, por ejemplo) o por la pérdida del control estatal en los ámbitos liberalizados (económico y financiero, por ejemplo), y así posicionarse en un lugar privilegiado dentro del sistema económico mundial, los países de la región centroamericana también optaron por una estrategia con el fin de no ser excluidos del mercado mundial. Después de todo, Centroamérica se ha caracterizado por ser una región vulnerable social, geográfica y ambientalmente, que está expuesta a las influencias exteriores que inciden directamente en su agenda de desarrollo y sus estrategias, nacionales y regionales, para enfrentar los nuevos retos planteados por esta realidad mundial globalizada.

Si bien las realidades económicas, políticas, sociales y culturales entre la región europea y la región centroamericana son sustancialmente diferentes, no puede obviarse que ambas están siguiendo una misma estrategia político-jurídica de integración regional, que se caracteriza por la instauración de unos organismos supranacionales por decisión soberana de los mismos Estados, con institucionalidad propia y competencias distintas y complementarias a las estatales.

No obstante, además de esta estrategia compartida de integración cada uno de los países centroamericanos también ha implementado, paralelamente, la estrategia de la apertura comercial, negociando Tratados de Libre Comercio bajo ciertos objetivos comunes en algunos casos, pero acordándolos por separado. De esta manera, Centroamérica está recorriendo dos vías posibles para enfrentar los retos planteados por la globalización y posicionarse dentro del mercado mundial: la instauración del Sistema de la Integración Centroamericana (integración regional global) y la celebración de Tratados de Libre Comercio, por parte de cada uno de ellos con otros Estados extrarregionales (integración internacional económica).

En el marco del presente trabajo interesa analizar, fundamentalmente, los Tratados que instauran el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA o Sistema). Aunque, por la importancia que supone su incidencia en este organismo supranacional, también se comentará brevemente lo relevante del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que los países centroamericanos negociaron en conjunto, pero firmaron por separado. En suma, también se hará algunas breves menciones a la nueva fase de la integración regional que se inicia con el Acuerdo de Asociación que la Unión Europea firmó con el Sistema.



## 1. Los propósitos, principios y competencias del Sistema de la Integración Centroamericana

La integración en la región centroamericana no es un fenómeno reciente. En 1951, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica suscriben la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Carta ODECA), la que sustituyeron en 1962<sup>1</sup>. Tal como se puede observar en el Considerando y el artículo 1 de la segunda Carta, los Estados centroamericanos se concibieron como una *comunidad económico-política* que aspira a la integración regional. Por ello, consideraron necesario crear este organismo supranacional como instrumento eficaz, integrado por órganos, para asegurar su progreso socioeconómico eliminando sus divisiones, mejorar constantemente las condiciones de vida de sus pueblos, garantizar la estabilidad y expansión de la industria y confirmar la solidaridad entre los Estados miembros.

Ahora bien, desde esta plataforma, los Estados miembros impulsaron el proceso de integración económica –y comercial<sup>2</sup>–. Con la adopción del Tratado General del Integración Económica, por parte de los mismos Estados parte de la ODECA, nace el Mercado Común Centroamericano (MCC), en 1960. En concreto, esta estrategia de integración económica comenzó a operar en 1963, siendo su propósito el «ampliar y generar mayor confianza en el funcionamiento de los mercados, mejorar la eficiencia laboral y atraer capitales externos, para impulsar el desarrollo económico y social del área –centroamericana–»<sup>3</sup>. A pesar que hubo resultados positivos en un principio, pues

<sup>1</sup> Es decir, la Carta fue suscrita por 5 de los Estados que actualmente integran el Sistema. Estos son los que constituyeron la República Federal de Centro América en 1824 –inicialmente llamada, Provincias Unidas de Centroamérica–. No obstante, las dos versiones de la Carta estuvieron abiertas a la adhesión plena de Panamá (art. 1 de las disposiciones transitorias de ambas Cartas).

En ese sentido, la región centroamericana no fue ajena a lo que estaba ocurriendo en otras regiones de Latinoamérica: desde la década de los años 1960, impulsados por los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por las expectativas favorables de las Comunidades Europeas, «los países latinoamericanos han intentado encontrar esquemas de integración, sobre todo en el ámbito económico, que les permitiera desarrollar sus economías e insertarse en el mercado mundial de forma más competitiva». MANUEL ALCÁNTARA Y FLAVIA FREIDENBERG, “Élites parlamentarias e integración subregional en América Latina”. *América Latina Hoy*, No. 17 (1997): 11.

En el caso particular de Centroamérica esa búsqueda iniciaría una década antes, en 1950, cuando los Ministros de Economía trazaron los lineamientos de una política económica conjunta, que fueron la base de la ODECA. Cfr. PEDRO CALDENTEY Y JOSÉ JUAN ROMERO. *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada* (Córdoba España: Fundación ETEA, 2010), 437-438.

<sup>2</sup> Según Bulmer-Thomas, citado por Jairo Acuña, el modelo económico centroamericano construido en esa época, a partir de la integración, se basaba en tres pilares: « (i) crecimiento rápido de las exportaciones tradicionales, (ii) un fuerte régimen de tipos de cambios y (iii) el establecimiento y funcionamiento del Mercado Común Centroamericano». JAIRO ACUÑA ALFARO, “Comprendiendo el desarrollo centroamericano: la región al amanecer del Siglo XXI”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 26 (1-2) (2000): 34.

<sup>3</sup> ANTONIO GÓMEZ-CRESPO LÓPEZ, “El Sistema de Integración Centroamericana y los principales indicadores económicos regionales”. *Boletín Económico de ICE*. No. 2689 (del 23 al 29 de abril de 2001): 23.

Así, el MCC «demostró ser una experiencia positiva como impulsadora del comercio justo en la región y un elemento importante para el aumento del tamaño del mercado. De esta forma, el MCCA promovió productividad, empleo, salarios y educación, al mismo tiempo que aumentaba el tamaño de los mercados, una condición necesaria para el crecimiento de la economía». ACUÑA ALFARO, *Comprendiendo el desarrollo centroamericano: la región al amanecer del Siglo XXI*, 35.

algunas empresas transnacionales se instalaron en el istmo y aumentó el intercambio comercial entre los Estados miembros, este modelo de integración comercial terminó por agotarse.

Las asimetrías económicas entre los Estados aumentaron en la medida en que la inversión extranjera y el incremento comercial no solo beneficiaban de forma diferente a los Estados sino que también los menos desarrollados recibían menos beneficios. El MCC agravó las diferencias estatales<sup>4</sup>. Además, la región centroamericana fue afectada sustancialmente por las crisis económicas mundiales, de 1973 y 1979, motivadas por la subida en los precios del petróleo.

Por otro lado, este modelo de integración comercial también fue afectado por los conflictos armados que se experimentaron entre las décadas de 1970 y 1980. Estos conflictos que fueron interestatales (Honduras y El Salvador; Honduras y Nicaragua) e intraestatales (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), tuvieron sus orígenes en la mezcla entre el autoritarismo político y la desigualdad social<sup>5</sup>, es decir, entre la nula práctica democrática y la renuncia estatal por buscar el bienestar de todos los sectores de la sociedad; con la excepción de Costa Rica, que poseía –y posee– una consolidada tradición democrática y una menor desigualdad social<sup>6</sup>. En el caso de los conflictos interestatales, el proceso de integración se vio afectado en la medida en que algunos Estados abandonaron las instituciones comunes: así, la guerra entre El Salvador y

---

Además, «los compromisos básicos de este convenio giraban en torno a una estrategia económica de sustitución de importaciones, con un arancel exterior común para proteger a la industria de la región, diversos incentivos para facilitar la industrialización y una zona de libre comercio intracentroamericana; se pretendía propiciar la interdependencia económica regional para, eventualmente, dar luego paso a una mayor cooperación e incluso integración política». CARLOS BARTOLOMÉ JIMÉNEZ PIERNAS, “Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)”. *Cuadernos de Estrategia*, No. 136 (2007): 100.

<sup>4</sup> Los motivos por los que fracasó el MCC ha sido señalados en GÓMEZ-CRESPO LÓPEZ, *El Sistema de Integración Centroamericana y los principales indicadores económicos regionales*, 23.

<sup>5</sup> «Centroamérica, al igual que el resto de América Latina, se destaca por tener entre sus males una desigualdad en la distribución de la riqueza y por la exclusión social, la cual constituye una fractura para el fortalecimiento de la democracia, con especial atención en los sistemas políticos de Nicaragua, Honduras y Guatemala». VARGAS, *De la representatividad política a la participación ciudadana* [...], 11.

Dicho otras palabras, en Centroamérica, «las ventanas de oportunidad abiertas por la “rebelión de las masas” fueron cerradas por regímenes militares autoritarios, que trataron de alcanzar la estabilidad política por medio de un nuevo modelo, reafirmando a las élites económicas agroexportadoras el predominio global a cambio de ceder la gestión del sistema político a los militares y de la dependencia de ellos para conservar su posición privilegiada». MONTOBBIO, *Construyendo estados viables* [...], 987.

Esta situación de desigualdad y exclusión socioeconómica fue uno de los detonantes de la guerra, la cual también motiva a las actuales condiciones de violencia.

<sup>6</sup> A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, en la etapa de la consolidación estatal, Costa Rica desarrolló un modelo socioeconómico que promovió la democracia como régimen pues, por ejemplo, la propiedad de la tierra fue distribuida entre pequeños productores, mientras el Estado controlaba el sistema financiero y las exportaciones. Por su parte, en los demás Estados centroamericanos ocurriría lo contrario: en El Salvador, el país continental más pequeño de América, el Estado sirvió para asegurarle a la élite económica el acceso a las mejores tierras agrícolas; en Guatemala, la acción estatal se orientó a proveerle mano de obra barata a los terratenientes, mediante leyes que imponían tributos especiales a los indígenas, como el trabajo gratuito; y, en Honduras y Nicaragua, la institucionalidad estatal fue cooptada por los intereses estadounidenses, a través de la empresa *Fruit Company* principalmente, que se asociaron a las élites económicas nacionales. Cfr. MARTÍ I PUIG Y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, *La transformación contradictoria* [...], 152.

Honduras en 1969, provocó el abandono de este último de la Unión Aduanera del MCC, en 1970.

Entre 1970 y 1990, los Estados centroamericanos fueron incapaces de enfrentar sus conflictos por sí mismos, siendo la cooperación internacional un factor determinante tanto para promoverlos<sup>7</sup> como para solucionarlos<sup>8</sup>. Con las Declaraciones de Esquipulas I y II, de 25 de mayo de 1986 y 7 de agosto de 1987 respectivamente, los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica inician el proceso de pacificación y democratización, tanto en cada uno de los países como en la región en su conjunto lo que, además, coincidió con la reactivación del proceso de integración regional. Panamá también participa en este contexto, pero como mediador de los conflictos armados internos.

Mientras el inicio de la integración centroamericana a través de la ODECA se fundamentó en desarrollar un modelo económico que permitiera la participación en el mercado mundial y, así, alcanzar un desarrollo humano óptimo en beneficio de las poblaciones centroamericanas, su relanzamiento se sustentó en la preocupación por erradicar dichas tensiones, provocadas por la falta de democracia y confianza mutua, apostándole tanto a los procesos de diálogo y negociación junto al fortalecimiento de la institucionalidad estatal, como a la apertura de la institucionalidad regional frente a los pueblos, con la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN)<sup>9</sup>. Mientras se mantuvo el interés inicial por desarrollar un nuevo modelo económico en la región, se agregó el interés por pacificar los conflictos bélicos, promoviendo internamente la democracia en los Estados involucrados y fortaleciendo la institucionalidad de la ODECA.

Una vez iniciado el proceso de pacificación y democratización<sup>10</sup> en la región, los cinco Estados miembros junto a Panamá, bajo el marco de sus respectivas Constituciones<sup>11</sup>,

<sup>7</sup> «La crisis bélica centroamericana se extendió más allá de la propia la región y se enmarcó en un tablero geopolítico mundial. Se trató del último episodio armado de la guerra fría auspiciado por la tensión entre la URSS y Estados Unidos, a la par que coincidió con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia norteamericana». MARTÍ I PUIG Y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, *La transformación contradictoria* [...], 174.

<sup>8</sup> El Grupo de Contadora estuvo integrado por los gobiernos de Colombia, México, Venezuela y Panamá, quienes fueron mediadores en los conflictos armados internos que, durante la década de 1980, sufrieron Guatemala, El Salvador y Nicaragua –Honduras fue afectado por el conflicto de este último–.

<sup>9</sup> Vale decir que el primer Protocolo al Tratado Constitutivo del PARLACEN y Otras Instancias Políticas, suscrito en 1989, fue una propuesta europea surgida en el marco del «Diálogo de San José», el cual se dio entre Centroamérica y Europa y que, hoy por hoy, se concibe como la base del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. Cfr. CALDENTEY Y ROMERO. «El SICA y la UE», 268.

<sup>10</sup> La instauración de la democracia, por lo menos formal y procedimental, se inicia de forma definitiva en 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Iniciado el proceso de integración bajo la institucionalidad del SICA, solo ha ocurrido un Golpe de Estado en la región: en Honduras en 2009, lo que provocó que la participación del país fuera suspendida dentro del SICA durante un año aproximadamente. En la actualidad, la *tranquilidad* política y democrática ha vuelto a la normalidad.

Ahora bien, «la democracia formal en Centroamérica no implicó una redistribución seria del poder ni cuestionó los canales de influencia de las élites». MARTÍ I PUIG Y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, *La transformación contradictoria* [...], 151. En suma, «los Acuerdos de Paz fueron básicamente ejercicios de reforma institucional destinados a poner fin a los conflictos militares sin transformar las relaciones de poder. A pesar de algunas promesas en sentido contrario, la doble transición no implicó un nuevo

decidieron reformar sustancialmente su Carta fundacional para establecer y consolidar el Sistema de la Integración Centroamericana, a través del Protocolo de Tegucigalpa (PT). Este Protocolo, suscrito en 1991, pretende alcanzar efectivamente dicha integración. A partir de este momento, Panamá es un Estado miembro del Sistema. Por su parte, Belice se adhirió en 2000 y República Dominicana se asoció en 2013, siendo esta última una ampliación del Sistema a un país no considerado históricamente como centroamericano.

República Dominicana es un Estado asociado, es «aquél Estado no centroamericano» participante, con voz y voto, dentro de la Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y los demás órganos e instituciones que convenga formar parte, de común acuerdo con el Sistema (art. 1 RAPEA-SICA<sup>12</sup>). Los requisitos para adquirir esta calidad de asociado son dos: ser parte de Latinoamérica o el Caribe y haber sido Estado observador previamente (art. 3 RAPEA-SICA). Si bien asumir los propósitos y principio del Sistema no es un requisito explícito para convertirse en Estado asociado, sí lo es para ser un Estado observador. Los derechos y obligaciones del Estado asociado no están sujetos solamente al Protocolo de Tegucigalpa, sino también a lo convenido en el Acuerdo de Asociación (art. 2 RAPEA-SICA). Ahora bien, su participación no es plena porque no pueden realizar ciertas funciones, tales como ejercer la Presidencia Pro-Tempore y ser sede de la Reunión ordinaria de Presidentes, aunque sí de las extraordinarias (art. 6 y 7 RAPEA-SICA). No obstante, a efectos prácticos, República Dominicana se considera un Estado miembro y, por ende, Estado centroamericano.

Por otro lado, el Sistema también está integrado por Estados observadores que, en sí, no forman parte de la institucionalidad del Sistema, aunque puede participar en las reuniones a las que se le haya invitado o permitido participar, y en las reuniones relativas al apoyo de la integración y la cooperación (art. 5 RAPEO-SICA<sup>13</sup>). Aunque el Protocolo de Tegucigalpa no lo contempla, los Organismos Internacionales también pueden participar como observadores (art. 3 RAPEO-SICA). Para adquirir esta calidad, los Estados u Organismos deben comprometerse con los propósitos y principios del Sistema, así como «cooperar y acompañar los proyectos de desarrollo regional», entre otros compromisos más (art. 4 RAPEO-SICA). En ese sentido, la presencia de los Estados observadores es relevante en la medida en que con ellos se establece «una relación de cooperación convenida con los Estados del Sistema, que contribuya al desarrollo sostenible», en todos los aspectos vinculados al sistema y subsistemas; cooperación que es «técnica, científica y/o financiera» (art. 8 RAPEO-SICA).

---

consenso socioeconómico y nunca modificó seriamente las características elitistas de las sociedades centroamericanas» (pág. 163).

<sup>11</sup> Para ver un análisis de las fuentes constitucionales de los Tratados de la integración centroamericana, consultar OTILIO MIRANDA. *Derecho comunitario de América Central* (San Salvador, El Salvador: UCA Editores. 1º Edición. 2010), 136-143.

<sup>12</sup> Reglamento para la admisión y participación de Estados asociados al Sistema de la Integración Centroamericana.

<sup>13</sup> Reglamento para la admisión y participación de Estados observadores ante el Sistema de la Integración Centroamericana

En el Protocolo de Tegucigalpa, el conjunto de los Estados miembros se continúan concibiendo como «una comunidad económica-política que aspira a la integración» (art. 1 PT)<sup>14</sup>. Sin embargo, la institucionalidad para lograr este propósito sería básicamente distinta: los Estados miembros deciden pasar de la ODECA al Sistema<sup>15</sup>, es decir, de la organización intergubernamental pretenden construir un organismo supranacional. Por tanto, el Sistema es «el marco institucional de la integración regional centroamericana» (art. 2 PT), por ello los esfuerzos por alcanzar la integración solo pueden realizarse en el marco de este Sistema. En el relanzamiento del proceso de integración, el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA se eleva como el «Tratado Constitutivo Marco de la Integración Centroamericana», como la norma de Derecho originario «de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana»<sup>16</sup>, a través de la cual se instaura la institucionalidad del sistema político de integración. Aunque son varias los años que tiene de vigencia, aún se afirma que es necesario fortalecer los canales de comunicación y la institucionalidad centroamericana, para responder a las necesidades actuales, regionales e internacionales.

Ahora bien, el diseño institucional y normativo del Sistema no se agota en el Protocolo de Tegucigalpa, pues existen otros instrumentos complementarios que instauran los cuatro subsistemas que perfecciona al sistema político. Estos instrumentos complementarios son: el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1993, conocido como Protocolo de Guatemala (PG), que instaura el subsistema económico; el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CC-CCAD) de 1989, el subsistema medioambiental; el Tratado de la Integración Social Centroamericana de 1995, el subsistema sociocultural; y, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDC) de 1995, el subsistema de seguridad. En suma, para impulsar el desarrollo sostenible en la región se

---

<sup>14</sup> Según la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), los Estados que conforman una comunidad como esta, «entran en una etapa de desarrollo de mayor nivel y compromiso [...], por lo que sus facultades soberanas las ejercen en ese campo y en relación al mismo en forma conjunta y coordinada»; por tanto, en este contexto comunitario, «la soberanía no debe ser entendida como una búsqueda y prosecución de sólo el propio interés nacional, sino como la compatibilización entre intereses propios y los de la Comunidad de que forma parte, así como los de los Estados que la integran». CCJ, «Sentencia de expediente No. 25-05-29-11-1999, de 27 de noviembre de 2001»; publicada en la Gaceta Oficial de la CCJ, No. 13, Año 17, de 4 de diciembre de 2001: 2-30 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Portal de la CCJ), Considerando XIV: disponible en

<http://portal.ccj.org.ni/Cej2/LinkClick.aspx?fileticket=GGWCdytwRpM%3d&tabid=82&mid=479>

<sup>15</sup> Al respecto, la CCJ dijo que «se pasa de un sistema de cooperación intergubernamental, a un sistema edificado sobre la base de la solidaridad, con organismos supranacionales que serían capaces de velar por los intereses comunes de la región, para garantizar el beneficio de sus propios recursos a los habitantes de la misma». Con esta decisión soberana, «no obstante los compromisos u obligaciones internacionales, [...] se dio vida a un ente supranacional, independiente de los Estados Miembros». CCJ, «Sentencia de expediente No. 26-06-03-12-1999, de 28 de noviembre de 2001»; publicada en la Gaceta Oficial de la CCJ No. 13, Año 17, de 4 de diciembre de 2001: 30-46 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Portal de la CCJ), Considerando I: disponible en

<http://portal.ccj.org.ni/Cej2/LinkClick.aspx?fileticket=GGWCdytwRpM%3d&tabid=82&mid=479>

No obstante, parte de la doctrina asegura que el proceso de integración centroamericana se encuentra realmente entre lo intergubernamental y lo supranacional, siendo lo primero lo que termina imponiéndose, por quienes son los que toman las decisiones dentro del Sistema. Ver CALDENTEY Y ROMERO. «El SICA y la UE», 224-225, 284, 447 y 451.

<sup>16</sup> CCJ, Sentencia de expediente No. 26-06-03-12-1999, de 28 de noviembre de 2001, Considerando I.

adoptó el Acuerdo de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994. Sin embargo, una de las debilidades fundamentales del Sistema radica en que no todos los Estados miembros forman parte de estos instrumentos.

Los Estados miembros han manifestado las grandes expectativas que buscan alcanzar mediante la integración, su sistema y subsistemas, los cuales implican la transformación de su realidad interna. No obstante, a diferencia de la experiencia europea, en el Protocolo de Tegucigalpa no se encuentra una referencia explícita a los valores fundamentales que orientan el proceso de integración. Ahora bien, este Protocolo señala como «objetivo fundamental» del Sistema el alcanzar la integración centroamericana para constituir entre sus Estados miembros «una región de paz, libertad, democracia y desarrollo» (art. 3 PT); lo que está en conexión con el Derecho Comunitario en general. Por tanto, a través del Sistema, los Estados miembros aspiran lograr la paz, la libertad, la democracia y el desarrollo, tanto dentro de cada uno de ellos y como en la región en su conjunto, pues estos son los valores esenciales que fundamentan los propósitos, estrategias, medidas y acciones encaminadas a impulsar el proceso de integración centroamericana.

La aspiración fundamental del proceso impulsado por el Sistema es, entonces, transformar la región centroamericana en una comunidad donde existan las condiciones económicas y sociales óptimas para que los *pueblos centroamericanos* puedan vivir plenamente según sus decisiones, satisfaciendo sus necesidades básicas, individuales y colectivas; participando en la toma de decisiones políticas, locales, estatales y regionales; y, conviviendo armónicamente en un ambiente pacífico, libre de violencia. Es más, los Estados miembros necesitan de esta estrategia integracionista para enfrentar los nuevos retos que plantea la globalización pues, por separado, ha sido incapaces de imponer su soberanía. Por ejemplo, no han podido controlar la violencia social, el crimen organizado y el narcotráfico en sus territorios, así como tampoco han sido capaces de construir una agenda de desarrollo propia, a partir de sus intereses y necesidades, y no sujeta a los vaivenes de la cooperación internacional. En tal sentido, en la región centroamericana «no existe una alternativa o vía de escape viable al proceso de integración»<sup>17</sup>.

Ahora bien, tanto el Protocolo de Tegucigalpa como los instrumentos complementarios contemplan una serie de propósitos u objetivos que orientan al Sistema hacia la construcción de esta región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Desde las Declaraciones de Esquipulas, el proceso de integración se ha enfocado en dos direcciones: para el fortalecimiento interno de los Estados miembros y hacia la construcción gradual de la integración regional. En tal sentido, la consolidación de una comunidad regional está íntimamente relacionada con el perfeccionamiento de la institucionalidad interna de los Estados miembros.

---

<sup>17</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 117.

Para ello, el Protocolo de Tegucigalpa señala diez propósitos que pueden clasificarse, en primer lugar, según las materias que tratan, en económicos, político-jurídicos, socioculturales, medioambientales, de seguridad y globales. Mientras que, en segundo lugar, según la institucionalidad sobre la que se proyectan, se pueden subdividir en estatales, estatal-regionales y regionales propiamente. Por su parte, los objetivos estatal-regionales se caracterizan por la búsqueda de transformaciones en la institucionalidad estatal, que sirvan de base para alcanzar lo planteado a nivel regional.

**Cuadro 1. Los propósitos del SICA (art. 3 PT)**

		Por la institucionalidad donde se proyecta		
		Estatales	Estatál-Regionales	Regionales
<b>Por su naturaleza</b>	<b>Económicos</b>			e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano. f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía mundial.
	<b>Socioculturales</b>		d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.	
			c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.	
	<b>Político-Jurídicos</b>	a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.		g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional. j) Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.
<b>Medioambientales</b>		i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden		

		Por la institucionalidad donde se proyecta		
		Estatales	Estatal-Regionales	Regionales
			ecológico en la región.	
	<b>De Seguridad</b>			b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
	<b>Globales</b>		h) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.	

A nivel estatal, uno de los propósitos político-jurídicos del Sistema es consolidar la democracia y fortalecer las instituciones de la misma, instaurando el sufragio como única vía para elegir a los Gobiernos nacionales y el respeto sin restricciones de los Derechos Humanos (art. 3, lit. a, PT). En ese sentido, desde el sistema político de la integración, los Estados miembros se han propuesto superar su pasado de autoritarismo y represión, construyendo una realidad sociopolítica nacional y supranacional, que tengan por fundamento el respeto al Estado de Derecho.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica dispone, por ende, que el Modelo de Seguridad Democrática se basa sobre tres elementos: el Estado de Derecho, los gobiernos electos por sufragio y el respeto de los Derechos Humanos (art. 1 TMSDC). Por lo cual, uno de los fundamentos de este modelo es «el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas de cada uno de los Estados» (art. 2, lit. b, TMSDC). Así, la construcción del Estado de Derecho y la democracia en cada Estado miembro es un elemento esencial del proceso de integración regional, sin el cual la institucionalidad supranacional no tendría sentido alguno: sin esta transformación sociopolítica a nivel nacional, no se estaría cumpliendo con uno de los propósitos del Sistema, ni con el objetivo fundamental de la integración.

A nivel estatal-regional, en el ámbito sociocultural, los Estados miembros se comprometen a asegurar el desarrollo del individuo y «de la sociedad en su conjunto», mediante el impulso de un régimen amplio de libertad (art. 3, lit. b, PT). En suma, en lo económico-social, también buscan alcanzar un sistema regional de bienestar y justicia en dichos aspectos, para el beneficio de los «pueblos centroamericanos» (art. 3, lit. c,



PT). Dado que el proceso de integración depende esencialmente de las decisiones soberanas de los Estados miembros, no cabe duda que para lograr ambos objetivos se requiere que las institucionales estatales trabajen por ello, es decir, al Sistema le resultaría imposible alcanzar este objetivo socioeconómico sin el compromiso y la participación de los Estados miembros. Esto es apremiante, además, porque se intenta construir una integración social centroamericana a través de la ejecución de políticas, mecanismos y procedimientos estatales a implementarse en coordinación regional, bajo los principios intergubernamentales de mutua cooperación y apoyo solidario (art. 2 TSS).

En particular, desde el subsistema sociocultural, se plantea como objetivo el alcanzar el desarrollo de la «población centroamericana», mediante «el fomento de la solidaridad entre sociedades, así como de la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos de la región» (art. 7, lit. a, TSS). Bajo esta perspectiva, el desarrollo sostenible solo sería posible si se lleva a cabo desde el interior de los Estados miembros, en beneficio de sus poblaciones, y en la medida en que exista solidaridad y cooperación entre ellos, así como entre las personas y los grupos sociales que integran sus sociedades. En definitiva, como el aspecto humano<sup>18</sup> es un elemento relevante en estas transformaciones, uno de los propósitos del Sistema es colocar en el centro del proceso al ciudadano, a la persona, pues como ser humano «constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo» (Considerandos del TSS); con lo cual se apuntala el propósito político de afianzar el Estado democrático de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos, dentro de la región.

Por su parte, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica señala cuatro objetivos que se relacionan de forma directa con el bienestar socioeconómico de las personas (art. 11 TMSDC), cuya realización también depende tanto de la labor individual de cada Estado miembro a nivel nacional, como de la coordinación y cooperación entre ellos a nivel regional. En primer lugar, se establece el objetivo de garantizar las condiciones óptimas de seguridad en favor de los habitantes centroamericanos, para que puedan gozar de las estrategias de desarrollo sostenible que habrán de sustentarse en una economía de mercado capaz de producir un crecimiento económico equitativo. En segundo lugar, frente a los nuevos retos que se plantean en torno a la criminalidad, se dispone el objetivo de establecer o reforzar los mecanismos de coordinación operativa entre las instituciones competentes para combatir efectivamente la delincuencia y las amenazas contra la seguridad, como el terrorismo, el tráfico de ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado. En tercer lugar, los

---

<sup>18</sup> Según el art. 7 TSS, también son objetivos de los Estados miembros los siguientes: asegurar el desarrollo pleno de la persona y de la sociedad, fomentando un régimen amplio de libertad y garantizando condiciones regionales de bienestar y justicia socioeconómica; favorecer el desarrollo sostenible de cada uno de los Estados –primero– y de la región –después–, de forma armónica y equilibrada, a través de la superación de la pobreza, la participación social y la protección del medio ambiente; diseñar y aplicar las políticas sociales –estatales–, estimulando la descentralización y desconcentración, económica y administrativa; promover la igualdad de oportunidades entre las personas, eliminando todo tipo de práctica discriminatoria; y, impulsar la inversión en la persona de forma prioritaria, para consolidar su desarrollo integral como tal.

Estados miembros pretenden reforzar la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de sus políticas de seguridad y además la cooperación fronteriza, mientras profundizan los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones. Finalmente, también buscan cooperar entre ellos para garantizarles a sus habitantes la seguridad jurídica de sus bienes.

En lo medioambiental, también se traza un propósito estatal-regional. Con el objetivo de crear un nuevo orden ecológico en la región, los Estados miembros se disponen realizar acciones concertadas para preservar el medio ambiente, explotando racionalmente los recursos naturales (art. 3 lit. i PT). De esta manera se reconoce que la conservación del medio ambiente es de vital importancia para garantizar la convivencia armónica de las sociedades centroamericanas. La vida y la paz social solo es posible si existe un medio natural idóneo que satisfaga adecuadamente las necesidades humanas, sin que ello implique la destrucción del mismo.

Bajo ese orden de ideas, mediante el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo se pretende establecer un régimen regional para la utilización óptima y racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico, con el fin de mejorar la calidad de vida a «la población del istmo centroamericano» (art. 1 CC-CCAD). Para lograr la finalidad trazada, este régimen debe perseguir objetivos que van desde la gestión de los aspectos medioambientales propiamente tales, hasta los aspectos administrativo-financieros que permitirían el funcionamiento del régimen (art. 2 CC-CCAD). De esta manera, se reconoce que el desarrollo sostenible solo es posible si va acompañado con una adecuada protección del medioambiente y una gestión racional de los recursos naturales; tareas en las que se necesita una participación social activa.

Por otro lado, fundamentado en todo lo anterior, en el Sistema se plantean dos propósitos en lo económico a nivel regional. En primer lugar, se busca alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano (art. 3, lit. c, PT); y, en segundo lugar, se pretende consolidar a la región centroamericana como bloque económico, con el fin de insertarlo en la economía mundial de forma exitosa (art. 3, lit. f, PT). La consecución de estos propósitos está a cargo del subsistema económico. Los Estados miembros aspiran a lograr una «Unión Económica Centroamericana», construida a partir de las necesidades propias de cada uno de ellos, con el fin de constituirse en un medio para maximizar sus opciones de desarrollo y, así, vincularlos efectivamente a la economía internacional (art. 1, lit. a, PG).

En concreto, a través de esta estrategia de integración económica, los Estados miembros intentan iniciar un proceso que transforme y modernice sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, aumente la competitividad de la región –y, con ello, el intercambio comercial– y garantice su inserción al mercado mundial, con el fin de conseguir un desarrollo socioeconómico, equitativo y sostenible. Desde esta perspectiva es posible observar, en primer lugar, que el fomento de las relaciones económicas y comerciales desde una plataforma centroamericana, busca generar la transformación

hacia un modelo de desarrollo socioeconómico<sup>19</sup> que genere el crecimiento económico que permita la estabilidad nacional y regional que se pretende; y, en segundo lugar, que la consolidación de este modelo requiere introducir a la región como tal dentro del sistema económico mundial. Para ello, los Estados miembros se obligan a buscar diligentemente «el equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías», mediante la congruencia y convergencia de sus políticas macroeconómicas (art. 4 PG).

La integración económica centroamericana está diseñada en varias etapas, iniciando con la cooperación intergubernamental y finalizando en la integración propiamente tal. Las etapas de esta integración son: la instauración de una zona de libre comercio; la adopción de políticas comerciales comunes frente a terceros países; la construcción de una unión aduanera; la facilidad para la libre movilidad de los factores productivos, como la mano de obra y el capital; y, finalmente, la plena integración monetaria y financiera<sup>20</sup>. Sin embargo, a pesar de ser el subsistema con mayor estabilidad institucional supranacional, las primeras etapas de este proceso aún son imperfectas<sup>21</sup> ya que, por ejemplo, todavía existen barreras que impiden la libre circulación de mercaderías dentro de la región.

Esta estrategia de integración económica se muestra, por tanto, como el cauce regional para enfrentar los retos de la globalización económica y financiera, al mismo tiempo que satisfacen las necesidades socioeconómicas de sus sociedades y, por ende, fortalecen su institucionalidad democrática, siempre y cuando garanticen la explotación equilibrada de los recursos naturales y la protección del medioambiente.

Por su parte, en el ámbito de seguridad se traza un propósito a nivel regional. A partir de todo lo anterior y para que ello sea posible, los Estados miembros se proponen crear un modelo de seguridad sustentado en seis componentes: el balance razonable de las fuerzas armadas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la extrema pobreza,

---

<sup>19</sup> Así, «el buen funcionamiento del mercado intrarregional y las expectativas de las incipientes políticas públicas regionales hacen pensar en la idoneidad de la integración como espacio de definición de un modelo de desarrollo para Centroamérica [...]». FRANCISCO SANTOS CARRILLO, “Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 66-67 (diciembre 2014): 28.

<sup>20</sup> En torno a una eventual integración monetaria, si el proceso termina por consolidarse, algunos afirman que los Estados miembros podrían tener dos opciones: o crear una moneda única a nivel regional, recreando de cierto modo al antiguo Peso Centroamericano; o *dolarizar* sus economías, es decir, darle libre circulación al dólar de Estados Unidos, por ser considerada fuerte en la economía mundial y por la cercanía e importancia que el mercado de ese país representa para Centroamérica. En suma, aparentemente, ambas opciones contribuirían a la estabilización y proyección económica de la región. Cfr. FERNANDO DE LA CERDA BICKFORD, “La necesidad de construir una completa integración centroamericana, para lograr un mayor desarrollo, estabilidad y mejorar el nivel de vida de los centroamericanos”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 66-67 (diciembre 2014): 176.

<sup>21</sup> Cfr. DE LA CERDA BICKFORD, La necesidad de construir una completa integración centroamericana [...], 169-171.

Después de todo, «Centroamérica es una región en la que coexisten intereses y sensibilidades diferentes, niveles de desarrollo distintos y situaciones políticas dispares, de ahí que la propuesta de solución a los problemas regionales no hayan sido forzosamente coincidentes». GÓMEZ-CRESPO LÓPEZ, El Sistema de Integración Centroamericana y los principales indicadores económicos regionales, 24.

la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medioambiente y la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas (art. 3, lit. b, PT). Así, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en el título relativo a la Seguridad Regional, señala seis objetivos al respecto (art. 27 TMSDC)<sup>22</sup>. De esta manera, los Estados miembros manifiestan que el reforzamiento de los aspectos relativos a la seguridad, nacional y regionalmente, es condición necesaria para lograr los propósitos de la integración. Pues, de lo contrario, si la región es incapaz de enfrentar las amenazas actuales contra la seguridad, difícilmente podrá conseguir el tan anhelado desarrollo sostenible en un marco de paz y armonía. En condiciones de inseguridad, tal como ocurrió en el pasado, las personas no podrán desarrollar sus capacidades y ni alcanzar sus expectativas.

El Protocolo de Tegucigalpa también traza dos propósitos regionales íntimamente relacionados con el proceso político de integración, en el ámbito político-jurídico. Los Estados miembros deben procurar su integración para proyectarse internacionalmente a través de una política exterior común, con el fin de reafirmar y consolidar su autodeterminación como región frente a la comunidad internacional (art. 3, lit. g, PT)<sup>23</sup>. Además, bajo el principio de respeto mutuo, también se obligan a instaurar el Sistema, es decir, crear una institucionalidad supranacional y un ordenamiento jurídico comunitario para tal efecto (art. 3, lit. j, PT). Por ello, estos objetivos se van realizando en la medida en que el proceso de integración de la «comunidad económica-política» centroamericana avanza hacia su consolidación, a través del Sistema y sus subsistemas.

Finalmente, en conexión con todos los objetivos anteriores, el propósito global del Sistema es «promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político» (art. 3, lit. h, PT). Bajo ese carácter global, la ALIDES se asienta sobre cuatro áreas básicas: la democracia, el desarrollo sociocultural, el desarrollo económico sostenible y el manejo sostenible de los recursos naturales, y la mejora de la calidad medioambiental.

<sup>22</sup> Los Estados miembros se comprometen, en primer lugar, a crear un mecanismo de alerta temprana que sirva para detectar cualquier amenaza a la seguridad y, además, elaborar un programa de medidas que fomenten la confianza interestatal. En segundo lugar, pretenden continuar estableciendo un balance razonable de fuerzas armadas y de seguridad pública, según las necesidades estatales, las condiciones de la región y las decisiones de los gobernantes democráticamente electos. En tercer lugar, buscan instaurar un mecanismo de información y comunicación sobre seguridad, para la región. En cuarto lugar, pretenden crear o reforzar los mecanismos regionales de solución pacífica de conflictos. En quinto lugar, intentan coordinar como región la cooperación sobre el restablecimiento de la paz y la seguridad, que les solicite la comunidad internacional. Y, en sexto lugar, buscan impulsar la seguridad jurídica de sus fronteras y, además, proteger el patrimonio cultural, territorial y ecológico de la región.

<sup>23</sup> A pesar del propósito trazado, uno de los males endémicos al respecto ha sido la falta de concreción de las materias de política exterior que expresen los intereses comunes y, lógicamente, la falta de construcción de una estrategia común para la defensa de los mismos.

Por lo cual, «la conducta unilateral e improvisada de los Estados miembros en ámbitos de la política exterior, especialmente en materia comercial, resulta impropia si se pretende crear una unión aduanera porque ésta implica una política comercial común». JIMÉNEZ PIERNAS, Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 115.

Sin embargo, poco a poco, mediante acciones concretas, como la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y la postura frente a la crisis migratoria por centroamericanos que viajan ilegalmente a Estados Unidos, por ejemplo, los Estados miembros han tratado de avanzar en este aspecto.

En cuanto a la democracia, los Estados miembros reconocen que el bienestar y la justicia en la región solo podrán alcanzarse en sociedades democráticas y participativas, organizadas bajo el modelo del Estado de Derecho, donde la convivencia social sea pacífica y en armonía con el medioambiente; pues, según sus aspiraciones, el desarrollo sostenible exige el respeto de la dignidad humana, que se manifiesta por medio del fortalecimiento de la democracia y la protección de los Derechos Humanos. En suma, señalan que este proceso exige la descentralización y desconcentración del funcionamiento estatal, así como la existencia de unas robustas instituciones democráticas y organizaciones no gubernamentales.

Como la extrema pobreza es uno de los males endémicos de las sociedades centroamericanas, un factor de riesgo contra la convivencia democrática y pacífica, los Estados miembros conciben la existencia del desarrollo sostenible en conexión con el desarrollo sociocultural de las personas, con la satisfacción de sus necesidades básicas, bajo el principio de descentralización y con la participación de los grupos sociales beneficiarios. También conectan este desarrollo sociocultural con la promoción de la identidad nacional de sus sociedades y de la solidaridad entre ellas, respetando su pluralismo cultural-étnico y aprovechando su patrimonio histórico y natural, en la ejecución de las actividades socioeconómicas. Por ello, según la ALIDES, el desarrollo sostenible ha de fundamentarse en «la libertad, la dignidad, la justicia, la equidad social y la eficiencia económica»<sup>24</sup>.

En cuanto al manejo de los recursos naturales y la mejora medioambiental, los Estados miembros reconocen que el deterioro del medio ambiente y los recursos naturales es uno de los principales obstáculos para lograr el desarrollo sostenible en la región. Tanto la cantidad de bosques como la calidad del agua se están perdiendo rápidamente en Centroamérica. Por tanto, están convencidos que urgen medidas políticas y jurídicas, estatales y regionales, que garanticen la conservación del entorno natural. En este marco, la ALIDES recoge cuatro objetivos generales: promover el cambio de actitudes personales y sociales, para construir el modelo de desarrollo sostenible que necesita la región, con el fin de lograr la aspiración fundamental de la integración; conservar la biodiversidad de la región, mediante el manejo integral de los territorios estatales; compartir con la comunidad internacional la finalidad de esta Alianza, así como los beneficios que generaría el apoyo a la misma; y, fomentar la participación de la sociedad, en la mejora de la calidad de vida.

No obstante, la agenda definida por la ALIDES sufrió un fracaso importante en sus etapas iniciales de implementación, dejando en evidencia la poca apuesta por la

---

<sup>24</sup> Por ello, la ALIDES insta a los Estados miembros al mejoramiento de la infraestructura económica (energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte); a la solución eficaz al endeudamiento externo; al aseguramiento de los recursos financieros que requiere el desarrollo; a la participación del sector privado, a través de inversiones; a la reconversión industrial y la implementación de procesos productivos sostenibles; a la formación del recurso humano, mediante la inversión en educación y salud; al equilibrio dinámico entre la protección del medio ambiente y la ejecución de actividades turísticas; a la continuidad estable de los compromisos centroamericanos de integración; y, a la erradicación del proteccionismo de los mercados nacionales, eliminando las barreras arancelarias y otros mecanismos que dificultan las importaciones.

integración que había en esos momentos<sup>25</sup>; lo que en la actualidad se está tratando de corregir, reforzando la institucionalidad y el funcionamiento del Sistema.

Por otro lado, el Protocolo de Tegucigalpa y los demás instrumentos complementarios establecen los principios que habrán de respetarse en el proceso de integración. El Protocolo recoge los nueve principios que rigen el proceso político de integración, los cuales pueden clasificarse<sup>26</sup> en principios político-filosóficos –el primero, segundo y tercero–, por estar vinculados a los propósitos y aspiraciones de la integración; y, en principios orientadores propiamente tales –el resto–, porque delimitan el modo en que la integración habrá de construirse. Por su parte, los demás instrumentos también señalan los principios propios para cada subsistema, los cuales están íntimamente relacionados con aquellos. Así, el Protocolo de Guatemala contempla diez principios; el Tratado de San Salvador también diez principios; y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamericana, dieciocho principios distribuidos en sus tres títulos: Estado de Derecho, cinco; Seguridad de las Personas y sus Bienes, cuatro; y Seguridad Regional, diez.

En primer lugar, el Protocolo de Tegucigalpa reconoce «la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos» como base fundamental del Sistema (art. 4, lit. a, PT). Por ello, el proceso de integración y las acciones para impulsarlo no deben de vulnerar estos Derechos. Luego de unas historias nacionales marcadas por graves violaciones de los Derechos Humanos, los Estados miembros decidieron enfocar sus esfuerzos de integración y desarrollo sostenible bajo el marco de su promoción y protección. Así, el Tratado de San Salvador, en su artículo 6, recoge una serie de principios enfocados en esa óptica<sup>27</sup>. En suma, el Modelo de Seguridad Democrática se rige por el respeto del Estado de Derecho, es decir, su construcción habrá de regirse por el reconocimiento de los principios de legalidad, de seguridad jurídica y del ejercicio efectivo de las libertades ciudadanas (art. 2, lit. a, TMSDC). De esta manera, el proceso de integración debe colocar a la persona como el centro de sí, protegiendo y promoviendo los

<sup>25</sup> «Se trataba de un plan bastante ambicioso que acaparaba la práctica total de la agenda regional a corto y mediano plazo, requiriendo un alto nivel de coordinación y la utilización de unos cauces institucionales, políticos y financieros de los que carecía. En gran medida, el incumplimiento supuso el encuentro con la verdadera realidad de la integración centroamericana». SANTOS CARRILLO, Dilemas de la integración centroamericana [...], 22.

<sup>26</sup> Cfr. ENRIQUE ULATE CHACÓN, “El Protocolo de Tegucigalpa y la Jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia”. *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 2, No. 2 (julio-diciembre 2008 [citado el 20 de diciembre de 2015] Universidad Rey Juan Carlos), 25.

<sup>27</sup> Estos principios son: el respeto a la vida y el reconocimiento del desarrollo social como derecho universal (lit. a); la colocación de la persona como el centro y el sujeto del desarrollo sostenible (lit. b); el reconocimiento de la familia como núcleo de una sociedad pluralista, integrada por una distintos grupos sociales, y como eje de la política social de los Estados miembros (lit. c); la protección del pluralismo cultural y la diversidad étnica, al tratarse de características fundantes de las sociedades centroamericanas (lit. i); la discriminación de las personas, por ningún motivo injustificado que permita la exclusión social (lit. e); la desaprobación del uso de la violencia en las interacciones sociales (lit. g); el respeto por el medioambiente y de los recursos naturales, por ser la base del desarrollo sostenible (lit. f); y, la promoción a la salud, la educación, la vivienda y la sana recreación, como derechos con acceso universal, así como de una actividad económica que respete la dignidad de las personas y con remuneración adecuada (lit. h).

Derechos Humanos, tanto individuales como sociales, en el marco de unas nuevas sociedades centroamericanas pluralistas.

En segundo lugar, los valores de «paz, democracia, desarrollo y libertad» también se reconocen como principios del proceso de integración, en una relación armónica e indivisible entre sí y cuya finalidad consiste en orientar «las actuaciones de los países miembros» (art. 4, lit. b, PT). De esta forma, estos valores no solo habrán de lograrse al final del proceso, sino que también los Estados miembros deben actuar conforme a ellos en todo momento del proceso de integración. En su artículo 6, el Tratado de San Salvador obliga a los Estados miembros, en primer lugar, a estimular la paz y la democracia como formas básicas de convivencia (lit. d); y, en segundo lugar, a respaldar e incluir la participación comunitaria dentro de la gestión del desarrollo social, como parte de la construcción del quehacer democrático en sus sociedades (lit. j).

Por su parte, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en su artículo 2, dispone la obligación de los Estados de fortalecer y perfeccionar sus instituciones democráticas constantemente, mediante la consolidación del poder civil, la limitación de la fuerza armada y de la seguridad pública, en el marco de sus competencias constitucionales, y la promoción de una nueva cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia, asentada en los valores democráticos comunes (lit. b); de esta manera, los Estados miembros reconocen que tienen en común la aspiración por conseguir los valores democráticos. También se establece el compromiso explícito de subordinar a las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles electas democráticamente (lit. c); y, además, se señala el compromiso por mantener el diálogo y la colaboración mutua entorno a la seguridad, con el objetivo de consolidar definitivamente la democracia en la región (lit. d). Asimismo, en su artículo 10, señala que la seguridad regional debe responder a una visión amplia de todas las aristas del desarrollo sostenible, en sus distintas manifestaciones «políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas» (lit. a); al mismo tiempo que resalta que la seguridad no puede separarse de la dimensión humana reconociéndose, por ello, el respeto de la dignidad humana, la mejora de la calidad de vida y el desarrollo pleno de las capacidades personales, como sus requisitos necesarios (lit. b). Bajo ese orden de ideas, la pobreza y la extrema pobreza se conciben como amenazas a la seguridad y la estabilidad democrática, de las sociedades centroamericanas (lit. d).

Es evidente, por tanto, que paz, democracia, desarrollo y libertad son valores y principios que se implican mutuamente: en el marco de las aspiraciones centroamericanas, solo es posible alcanzarlos en su plenitud si se hace simultáneamente. Centroamérica no tendrá paz y desarrollo sostenible, si las personas continúan viviendo sin libertad —económica, política, sociocultural y ecológica—, y la libertad no se alcanzará si el poder político —y económico— no se somete a unos gobernantes verdaderamente electos por la vía democrática.

En tercer lugar, se reconoce «la identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la

integración» (art. 4, lit. c, PT). Con esto, los Estados miembros concluyen que a través del proceso de integración, que han emprendido voluntaria y soberanamente, se manifiesta la existencia de una identidad centroamericana, por los intereses regionales comunes que se aglutinan. Esa identidad sería, entonces, una de las consecuencias de la integración y, además, uno de los principios orientadores del actuar de los Estados miembros y de la institucionalidad supranacional. Con la integración los Estados encontraron una identidad común<sup>28</sup>, cuya consolidación es ahora uno de sus compromisos regionales.

En su proyección extrarregional, este principio tiene conexión con lo dispuesto por el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, donde se dispone que el modelo de seguridad debe fundamentarse en «la autodeterminación de Centroamérica» (art. 26, lit. d). Si bien la autodeterminación de los pueblos es un principio del Derecho Internacional no puede obviarse que, en este caso, responde a la identidad de la región centroamericana y no a la de los Estados miembro. Por tanto, se trata de un principio comunitario que define el actuar de la región frente a la comunidad internacional. A partir de este, los Estados miembros deben determinar su propia estrategia regional de desarrollo sostenible y de concertación internacional.

En cuarto lugar, considerando su origen, interdependencia y destino común, los Estados miembros disponen que la «solidaridad centroamericana», la solidaridad entre ellos, es uno de los principios de la integración (art. 4, lit. d, PT); el cual también es mencionado en los subsistemas económico y de seguridad. Así, el Protocolo de Guatemala lo menciona en su artículo 5.

Ahora bien, a diferencia de la experiencia europea, en la integración económica centroamericana no existe un fondo de cohesión que beneficie a los países con menor desarrollo, disminuyendo sus desigualdades, asimetrías y desequilibrios económicos con respecto a los demás. En su lugar, los Estados centroamericanos han decidido darle un tratamiento «preferencial y asimétrico transitorio» en lo comercial y «excepcional» en lo financiero, de inversión y deuda al país con el menor desarrollo, Nicaragua; esto con el fin de «promover eficazmente la reconstrucción, rehabilitación y fortalecimiento de su capacidad productiva y financiera» (art. V, Disposiciones Transitorias, PG)<sup>29</sup>. En suma,

<sup>28</sup> Sin embargo, a pesar del anhelo de construir esta identidad, una parte de la doctrina asegura que «la inexistencia de una cultura integracionista» es uno de los factores claves que ha impedido e impide profundizar la integración. Cfr. CALDENTEY Y ROMERO. «El SICA y la UE», 274.

A partir de tal situación, es posible afirmar que el sentimiento centroamericanista no ha sido suficiente para que los Estados tomen acciones concretas y decididas que se dirijan hacia la consolidación del proceso de integración; y mucho menos lo es para construir una forma estatal federal, a pesar que «Centroamérica podría muy bien ser un candidato a convertirse en un Federación en el siglo XXI». Cfr. DE LA CERDA BICKFORD, La necesidad de construir una completa integración centroamericana [...], 161.

<sup>29</sup> Nicaragua es el país más pobre de la región. Por ejemplo, en el informe de 2010, en relación al «progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio», la CEPAL indicó que Nicaragua posee un PIB por habitante de \$897 dólares, siendo el más bajo de la región centroamericana. De menor a mayor, los demás Estados miembros poseen los siguientes PIB por habitante: Honduras, \$1,452; Guatemala, \$1,699; El Salvador, \$2,677; República Dominicana, \$3,688; Belice, \$3,950; y Costa Rica, \$5,189. CEPAL, «Objetivos de Desarrollo del Milenio: El progreso de América Latina y El Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con



el Protocolo de Tegucigalpa contiene el principio al «tratamiento especial de los países miembros de menor desarrollo relativo» (art. 4, lit. e), que también beneficia a dicho Estado miembro. En el caso centroamericano, entonces, la solidaridad no radicaría en la entrega de recursos económicos al Estado con menor desarrollo relativo, a través de un fondo común, sino que en el otorgamiento de ciertas facilidades y privilegios en las relaciones comerciales que los demás Estados miembros tienen con él.

Este principio también se desarrolla en el subsistema de seguridad, siendo este «uno de los focos más activos de la integración»<sup>30</sup>. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica exige «la ayuda solidaria y humanitaria» entre los Estados miembros, en caso de emergencias, amenazas y desastres naturales (art. 10, lit. c). También se exige la solidaridad «de los pueblos y gobiernos centroamericanos» en torno a la prevención y solución conjunta de los problemas comunes relacionadas a la seguridad de la región (art. 26, lit. e); asimismo, en caso de una agresión en contra de un Estado miembro por parte de un Estado extrarregional, los demás Estados miembros se comprometen a defenderse colectiva y solidariamente, respetando las reglas constitucionales respectivas y los tratados internacionales vigentes (art. 26, lit. h).

La solidaridad es el principio de la integración centroamericana que exige que las acciones estatales y regionales, respondan a la búsqueda de la ayuda mutua entre los Estados miembros con el fin de erradicar las condiciones de desigualdad que existen entre ellos. Sin embargo, la falta de mecanismos institucionales permanentes como un fondo de cohesión o una plataforma regional de seguridad regional, autónoma de lo intergubernamental, hacen difícil el cumplimiento de este compromiso.

En quinto lugar, la seguridad jurídica en las relaciones de los Estados miembros y la solución pacífica de las controversias entre ellos, también son principios de la integración (art. 4, lit. g, PT). Así, los Estados miembros se comprometen a darle estabilidad y obligatoriedad a las decisiones y acciones que se tomen dentro del Sistema, con lo cual se busca impedir que el proceso retroceda; en suma, se obligan a buscar soluciones pacíficas a sus conflictos evitando, así, los conflictos armados que en el pasado surgieron entre ellos. En ese orden de ideas, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica recoge ambos postulados en su artículo 26<sup>31</sup>. Por tanto,

---

igualdad” (Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas. 2010), 6: disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622_es.pdf?sequence=1)

<sup>30</sup> «En este contexto, se explica que la región se distinga desde los primeros años de la década de los noventa por el recurso frecuente a la solución judicial de controversias entre Estados vecinos, que ha influido positivamente sobre todo en las relaciones entre El Salvador, Honduras y Nicaragua». JIMÉNEZ PIERNAS, Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 116.

<sup>31</sup> Por un lado, los Estados miembros reconocen su igualdad soberana, así como la seguridad jurídica en sus relaciones (lit. a) y, por el otro, se comprometen a buscar soluciones pacíficas a sus conflictos, lo que implica la renuncia a «la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver sus diferencias» y, además, la abstención de «cualquier acción que pueda agravar los conflictos u obstaculizar el arreglo de eventuales controversias por medios pacíficos» (lit. b). En suma, como reconocen «la unidad nacional y la integridad territorial de los Estados» (lit. i) —lo que evidencia el carácter intergubernamental del proceso—, renuncian a «la amenaza y el uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquiera Estado de la región signatarios» de este Tratado (lit. c). Asimismo,

los Estados miembros se obligan a no amenazarse mutuamente, a solucionar sus conflictos mediante el diálogo y la negociación, a no permitir el uso de su territorio para atentar contra otro Estado y a no emprender acciones que obstaculicen los medios pacíficos de solución. También se reconoce el principio de legalidad, mediante el cual los Estados miembros y sus pueblos se sujetan al Derecho Comunitario, de tal manera que se reconoce su vinculatoriedad. Si bien este principio se recoge explícitamente en el subsistema económico (art. 5 PG), también se encuentra implícitamente en el Protocolo de Tegucigalpa, en la interpretación sistemática de sus artículos 22 y 35.

En sexto lugar, los Estados miembros también se obligan a actuar de buena fe dentro del Sistema, es decir, se comprometen a cumplir voluntariamente sus obligaciones comunitarias. Lo cual implica la renuncia a tomar cualquier tipo de medida que sean contrarias al Protocolo de Tegucigalpa, o que obstaculicen el cumplimiento de los principios del Sistema o la consecución de sus objetivos (art. 4, lit. h, PT). Por otro lado, también puede relacionarse con el principio de cooperación leal, pues las autoridades estatales tienen el deber recíproco de cooperar entre sí, con el objetivo de garantizar la consolidación del proceso de integración y la eficacia del Derecho Comunitario dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales<sup>32</sup>.

A través de este principio se establece, entonces, el compromiso de los Estados miembros de cumplir con sus obligaciones, desde la perspectiva técnica y jurídica, en el marco de los propósitos comunes y las obligaciones comunitarias, ya sea ejecutando medidas que contribuyan a ello o absteniéndose de tomar aquellas que lo obstaculicen; así como de facilitarle a las instituciones supranacionales los medios que les faciliten el cumplimiento de sus objetivos. Bajo este postulado, mediante el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en su artículo 26, los Estados miembros se comprometen a no fortalecer sus mecanismos de seguridad en detrimento de la seguridad de los demás Estados (lit. g), pues lo contrario se entendería como una medida atentatoria a los objetivos y principios comunes. Sin embargo, como se verá más adelante, este principio es difícil de conseguir en la medida en que el proceso de integración depende, esencialmente, de lo intergubernamental.

En séptimo lugar, como organismo supranacional, los Estados miembros se mandan a respetar los principios y normas contenidas en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, así como a respetar las Declaraciones emitidas por la Reunión de Presidentes en el marco del Sistema, desde

---

en términos generales, establecen la prohibición de utilizar su territorio para agredir a otros Estados, incluso no centroamericanos, tanto por darle refugio a fuerzas bélicas irregulares como permitir el establecimiento del crimen organizado (lit. f).

<sup>32</sup> Cfr. JIMÉNEZ PIERNAS, Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 114.

Sobre el principio de buena fe, la CCJ ha tenido una constante línea jurisprudencial: la normativa comunitaria, creada a partir de los instrumentos internacionales celebrados libre y soberanamente por los Estados, debe cumplirse de buena fe sin que ninguno de ellos pueda modificarla unilateralmente. Línea que se comenzó a construir desde muy temprano. Por ejemplo, ver CCJ, “Opinión consultiva No. 4-04-05-1995, de 22 de junio de 1995” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=35>

mayo de 1986 (art. 4, lit. i, PT). Este respeto a las Cartas también se estipula para el subsistema de seguridad (art. 26, lit. j, TMSDC). Por su parte, el reconocimiento de la obligatoriedad de las Declaraciones mencionadas es una muestra más del carácter intergubernamental de la integración centroamericana. En definitiva, tanto los Estados miembros como los órganos e instituciones del Sistema se obligan a respetar a dichos instrumentos internacionales y mandatos presidenciales.

En octavo lugar, el Protocolo de Tegucigalpa señala un conjunto de principios propios del subsistema económico (art. 4, lit. e), es decir, el Sistema señala de forma explícita los principios orientadores del proceso de integración económica, los cuales son complementados con los que están contenidos en el Protocolo de Guatemala (art. 5). Aunque la integración centroamericana es esencialmente económica en la actualidad, estos principios también se proyectan sobre el sistema político y demás subsistemas, en lo que pertinente a su naturaleza comunitaria.

El Protocolo de Tegucigalpa dicta siete principios: los primeros son la «gradualidad, especificidad y progresividad», los cuales implican que la integración habrá de lograrse gradualmente a través de un proceso, diseñado en diversas etapas claramente identificadas, en las cuales se habrán de tomar progresivamente las medidas específicas para alcanzar los objetivos planteados. Tal como se dijo antes, las etapas de la integración económica centroamericana son: la zona de libre comercio; las políticas comerciales comunes frente a terceros países; la unión aduanera; la libre movilidad de los factores productivos (mano de obra y el capital); y, finalmente, la plena integración monetaria y financiera. Ahora bien, junto a estos, el Protocolo de Guatemala también reconoce el principio de «flexibilidad», que implica que los Estados miembros pueden decidir de forma autónoma o en conjunto, la celeridad en que el proceso habrá de progresar dentro de sus territorios y sobre sus políticas nacionales<sup>33</sup>. Como la integración impacta de forma diferente a los Estados miembros, cada uno puede adoptar las acciones concretas para ejecutar las medidas comunitarias acordadas. De esta manera, para hacer realidad la integración, las obligaciones asumidas se flexibilizan porque las acciones ejecutadas responden a las capacidades y posibilidades de cada Estado miembro.

Los efectos del anterior se fortalecen por el reconocimiento del principio de «consenso» también en el Protocolo de Guatemala, el cual favorece especialmente al carácter intergubernamental de la integración. En el marco del Sistema, los Estados miembros únicamente pueden adoptar aquellas medidas acordadas por la voluntad positiva de todos y cada uno de ellos. Ahora bien, la falta de consenso no impide que algunos Estados miembros adopten las medidas unilaterales o multilaterales que estimen oportunas, por efecto de la flexibilidad. Es decir, la relación entre el consenso y la flexibilidad se proyecta de dos maneras: por un lado, que no haya consenso en una medida, no impide que los Estados miembros la adopten unilateral o multilateralmente;

---

<sup>33</sup> De forma explícita, en sus artículos 11 y 17, el Protocolo de Guatemala reconoce que ambos principios, gradualidad y flexibilidad, se encuentran entrelazados.

y por otro lado, si la medida es consensuada, los Estados miembros podrían adoptar de forma individual, las acciones que consideren oportunas.

No obstante se dispone un proceso específico para la construcción de la integración centroamericana, los principios antes mencionados permiten que la progresividad del mismo dependa de las decisiones gubernamentales de los Estados miembros. Actualmente, el modelo centroamericano de integración permite que este proceso se pueda desarrollar de una manera no uniforme pues, en esencia, depende de la voluntad de cada uno de los Estados miembros. El impulso de la integración unilateralmente podría incidir de forma negativa en su construcción, ya que no se estaría fortaleciendo el carácter supranacional y comunitario del Sistema, sino que su impulso continuaría dependiendo exclusivamente de las voluntades estatales.

El cuarto principio aplicable a la integración económica es el relativo al tratamiento especial de los países con menor desarrollo, que está íntimamente relacionado la solidaridad, el cual se detalló anteriormente.

Por su parte, el quinto y sexto principios se hallan presentes en las relaciones internacionales, pues se tratan de «la equidad y reciprocidad»<sup>34</sup>. Con estos, los Estados miembros se comprometen por igual a las obligaciones e implicaciones propias del proceso de integración. Los Estados se encuentran en una mutua correspondencia dentro de la institucionalidad supranacional, en la medida en que ésta se proyecta sobre los ordenamientos jurídicos estatales en los ámbitos de su competencia. La institucionalidad del Sistema y su ordenamiento obligan a los Estados en igualdad de condiciones, en aquellas competencias que soberanamente han cedido. Sin embargo, considerando lo dicho sobre la flexibilidad, este principio se proyecta de forma limitada en la experiencia centroamericana, ya que no todos los Estados forman parte del conjunto del Sistema.

En conexión con lo anterior, en el séptimo principio se establece «la cláusula centroamericana de excepción». Los Estados miembros han acordado en circunscribir sus relaciones –comerciales– con terceros países dentro de los términos acordados en el proceso de integración –económica– (art. 13 PG). Como cada Estado miembro conserva su soberanía, con este principio se pretende evitar que las relaciones internacionales que

---

<sup>34</sup> El principio de reciprocidad también está presente en el artículo 5 del Protocolo de Guatemala. Algunos cuestionan la estipulación de este principio en el marco de la integración pues, por su naturaleza e implicaciones, permite que un Estado miembro que integra la vinculatoriedad de un norma comunitaria en su ordenamiento jurídico, ejecute la autotutela para proteger sus intereses nacionales frente a Estado miembro que no se haya comprometido en el mismo sentido, en el ámbito material donde surtiría efectos la norma. Lo que permitiría que el proceso de integración y su normatividad se proyectara de forma diferenciada sobre los Estados miembros, impidiendo además que los órganos supranacionales de control sean los encargados de corregir y sancionar el incumplimiento de las obligaciones comunitarias. Sin embargo, tomando en cuenta la etapa actual de la integración centroamericana, que se caracteriza porque algunos Estados no han ratificado todos los instrumentos complementarios ni han reconocido la autoridad de ciertos órganos supranacionales, de representación y control, es posible comprender la estipulación de este principio. Así, los Estados miembros se guardan la posibilidad de controlar unilateralmente los efectos de la normatividad comunitaria, frente al incumplimiento de otro Estado, en un modelo donde el carácter supranacional no está completamente fortalecido, pues depende básicamente de aquellos.

establezcan con otros Estados extrarregionales, afecten negativamente las relaciones mutuas de la integración. En sí, aunque mantienen su independencia, los Estados miembros se obligan a respetar y no menoscabar el proceso de integración, con el ejercicio de las relaciones internacionales que aún conservan como miembros de la Comunidad Internacional.

Por otra parte, en cuanto a la integración económica específicamente, el Protocolo de Guatemala señala otros dos principios, los de «simultaneidad y complementariedad» (art. 5). El principio de simultaneidad está íntimamente relacionado con el de efecto directo de la normativa comunitaria. Bajo este orden de ideas, el derecho y los acuerdos comunitarios surten efectos de forma uniforme y directa, es decir, sin intermediación estatal al interior de los ordenamientos jurídicos nacionales, tanto para las instituciones como para las personas, en las competencias que le han cedido a la institucionalidad supranacional mientras dure su vigencia. En ese sentido, la vinculatoriedad del ordenamiento comunitario es simultánea a la de los ordenamientos estatales. Por su parte, el principio de complementariedad hace referencia a que existen normas que complementan el andamiaje institucional y normativo creado por el Protocolo de Tegucigalpa. Así, los subsistemas económico, medioambiental, sociocultural y de seguridad son creados por instrumentos que son complementarios a dicho Protocolo que instaaura el sistema político del Sistema.

De lo anterior se deriva una característica del proceso de integración centroamericana, la diversidad y complejidad de su Derecho originario, lo que obstaculiza la integración ya que se desarrolla a partir de un conjunto de instrumentos normativos que, incluso, dificultan su comprensión y aplicabilidad. En la integración centroamericana, a diferencia de la experiencia europea, no existe una referencia explícita al principio de subsidiariedad<sup>35</sup>. Por un lado, su ausencia resulta lógica porque no existe una distribución de competencias entre los Estados y el Sistema, es decir, entre las atribuciones del Sistema no se diferencian las competencias exclusivas del Sistema, las compartidas con los Estados, y las de apoyo, coordinación y complemento entre aquel y estos. Sin embargo, por el otro, es un obstáculo para el impulso de la integración ya que, por el diseño adoptado, todo ámbito de actuación es competencia, primero, de los Estados mismos y, segundo, del Sistema pero solo en la medida en que aquellos así lo decidan en cada momento concreto. En definitiva, desde el Derecho originario se construye un modelo de integración básicamente intergubernamental, porque no existe

---

<sup>35</sup> No obstante, la CCJ ha reconocido este principio aunque sin desarrollarlo jurisprudencialmente. Así, por ejemplo, al explicar la naturaleza del PARLACEN como órgano supranacional, la CCJ manifestó que «dado que hay ciertos objetivos, ciertas necesidades que no pueden ser satisfechas plena y cabalmente por las comunidades nacionales en forma individual, siguiendo el principio de subsidiaridad, se estructuró como una entidad superior, supranacional, con capacidad suficiente para atender las necesidades que aisladamente no logran sus integrantes». CCJ, Opinión consultiva No. 4-04-05-1995, de 22 de junio de 1995, respuesta a primera pregunta.

Sin embargo, esta postura no es más que una aspiración, dado que las competencias del PARLACEN dentro de los Sistema no tienen la misma incidencia que las competencias de los Parlamentos nacionales dentro de los sistemas políticos estatales; por tanto, el PARLACEN difícilmente podrá resolver aquello que los Parlamentos nacionales no puedan.

una clara distribución de competencias entre lo estatal y lo supranacional, quedando esto último sujeto a lo primero.

Finalmente, en noveno lugar, se enuncian dos principios más: el de «participación democrática de todos los sectores sociales» y el de «globalidad del proceso de integración» (art. 4, lit. f, PT). El primero se halla vinculado con el principio de «paz, democracia, desarrollo y libertad», en su proyección hacia el proceso de integración. Con este se busca que el proceso tenga un fundamento democrático, permitiendo y fomentando la participación de los diversos sectores sociales que integran a las sociedades centroamericanas y evitando, así, que la integración sea un proceso de “arriba” hacia “abajo”, construido por el interés exclusivo de las élites políticas y económicas de los Estados miembros. Sin embargo, uno de los principales retos del Sistema debe ser trascender de los sectores sociales hacia la ciudadanía, es decir, no solo involucrar a los representantes de las agrupaciones sociales sino que hacer que los ciudadanos se identifiquen, apropien y beneficien de la integración regional<sup>36</sup>.

En suma, el principio de participación democrática se encuentra relacionado con el de «transparencia» (art. 5 PG), según el cual se debe garantizar el acceso a la información producida en el contexto de la integración. De esta forma se busca que el proceso sea lo más próximo posible a las sociedades centroamericanas, de tal manera que los ciudadanos conozcan las decisiones comunitarias vinculantes y los efectos que estas produzcan en sus esferas jurídicas, con el fin que se informen y se sientan motivados a incidir en la formulación de las mismas, lo cual fortalecería el carácter democrático del proceso de integración. En suma, este principio se vincula con el principio de publicidad de las normas comunitarias, sobre el cual se profundizará cuando se aborde lo relativo al ordenamiento jurídico comunitario.

Por su parte, a través del principio de «globalidad», también presente en el subsistema económico (art. 5 PG), se busca que la integración centroamericana sea global, es decir, se aspira a que el proceso sea integral y, por ello, se haga realidad a través de cada uno de los subsistemas que abarcan básicamente las funciones propias del Estado<sup>37</sup>. Los Estados miembros buscan integrar a nivel regional sus políticas públicas, ordenamientos jurídicos y acciones estatales, en los ámbitos político, económico, sociocultural,

<sup>36</sup> Es decir, «el proceso de integración regional en Centroamérica requiere de una sensibilización de la sociedad civil respecto de las ventajas económicas, sociales y de desarrollo que la integración regional es capaz de aportar»; pues, sin este apoyo social es imposible que se logren los propósitos del Sistema, lo que hace necesario discutir sobre el papel de las sociedades en el proceso de integración. CALDENTY Y ROMERO. “El SICA y la UE”, 452.

<sup>37</sup> Al respecto, la CCJ ha manifestado que «el actual proceso de integración centroamericana es de naturaleza global porque su construcción comprende los distintos campos de la actividad humana en la sociedad regional, en especial, además del campo económico, los campos político, social, cultural, medio ambiental y de seguridad democrática. Y por otra parte, que dicho proceso es de naturaleza participativa porque de él no se excluye ningún sector de nuestra sociedad centroamericana». También agregó que «la globalidad y la participación dentro del proceso de integración imponen además obligaciones para los ciudadanos centroamericanos. La obligación de participar, la obligación de asumir responsabilidades en relación con el respeto a la naturaleza del proceso de integración regional y al alcance de sus propósitos y fines». CCJ, “Opinión consultiva No. 91-10-17-11-2008, de 16 de diciembre de 2008” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): Considerando VII, disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=200>

medioambiental y de seguridad, de forma gradual y progresiva, en la medida en que soberanamente sus órganos ejecutivos lo vayan decidiendo; vale decir que dicho principio se ve influenciado por la inexistencia de una diferenciación entre las competencias materiales, de los Estados miembros y del Sistema.

En definitiva, los Estados miembros pretenden construir una institucionalidad supranacional y un ordenamiento jurídico comunitario, pero colocando su fundamento sobre decisiones propiamente estatales dado el protagonismo de las instancias intergubernamentales dentro del mismo, en la actualidad. Si bien esta construcción es una aspiración de gran calado, corre el riesgo de quedarse como una mera intención puesto que el avance o retroceso de la integración continúa dependiendo principalmente de los Estados y sus representantes; sin que, incluso, los *ciudadanos centroamericanos* puedan participar activamente en el proceso: aunque existen instancias supranacionales donde están representados, la participación y postura de las mismas no son vinculantes en ninguna decisión comunitaria.

Aunque se están dando pasos hacia el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema, su elemento comunitario difícilmente se irá consolidando mientras no exista una diferenciación entre sus competencias exclusivas, las compartidas con los Estados miembros y las de apoyo coordinación y complemento entre los Estados y el Sistema, es decir, mientras no exista claridad entre las competencias nacionales y las supranacionales, no se logrará la globalidad de la integración en todos los ámbitos que son fundamentales para las sociedades centroamericanas y éstas no tengan una participación vinculante en la toma de decisiones comunitarias, el proceso de integración continuaría quedando a merced del elemento gubernamental y los intereses sociales que representen o se impongan. No necesariamente lo supranacional debe eliminar lo nacional, salvo que la integración derive en la construcción de un Estado federal. Pero, para el éxito de un proceso de esta naturaleza, la experiencia europea demuestra que se requiere de una clara diferenciación entre ambos niveles para el correcto ejercicio de las competencias que les son propias y, así, la consolidación del proceso se vaya dando sin que dichos niveles se obstaculicen mutuamente<sup>38</sup>.

Las competencias materiales del Sistema no han sido delimitadas, tal como se dijo antes. Por un lado, el Protocolo de Tegucigalpa no delimita las esferas materiales de competencia comunitaria y, por el otro, los instrumentos complementarios señalan los diversos ámbitos de actuación económica, sociocultural, medioambiental y de seguridad, en los que se pretenden alcanzar objetivos comunes mediante complejas acciones coordinadas, pero sin definir las materias específicas y propias del Sistema. En definitiva, el marco competencial de los subsistemas, viene constituido por la amplitud de los objetivos que contemplan los instrumentos complementarios.

---

<sup>38</sup> «En una construcción institucional es importante definir expresamente qué competencias puede realizar la organización política que se crea de manera paralela a los Estados, porque de lo contrario, día a día, se tendrán problema entre las competencias nacionales con las de la organización comunitaria». CÉSAR ERNESTO SALAZAR GRANDE, “Constitucionalidad e institucionalidad del SICA”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 66-67 (diciembre 2014): 235.

Por ello, el principio de atribución de competencias del Sistema es diferente al aplicado en la Unión Europea. El diseño actual del modelo centroamericano de integración se caracteriza por la atribución de competencias con base en objetivos. Ahora bien, este diseño complica de «sobremanera toda la estructura institucional y provoca un riesgo grande de duplicidad de funciones y confusión de competencias en el seno del SICA»<sup>39</sup>; lo que, incluso, podría derivar en que los Estados miembros obstaculicen la labor del Sistema, bajo el argumento *soberano* de que asumen la responsabilidad originaria de beneficiar a su propia sociedad, mediante la toma de acciones nacionales sin concertación ni coordinación con la institucionalidad supranacional.

Si bien algunos consideran positivo este diseño, por el alto espíritu integracionista que manifiesta, ya que busca alcanzar una integración global, lo cierto es que produce importantes consecuencias negativas: la institucionalidad comunitaria difícilmente puede cumplir con sus compromisos de forma eficaz y autónoma, sin que los diseños de los Estados miembros le afecten sustancialmente; mientras que los Estados miembros tampoco podrían oponerse a ninguna de las acciones de dicha institucionalidad si esta gozara de una importante cuota de autonomía, por la amplitud de los objetivos que se le encargan.

## **2. La institucionalidad y el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana**

La organización del Sistema es compleja pero también difusa, porque es creada mediante múltiples y diversos instrumentos internacionales. Ello incide, sin duda, en el funcionamiento de su institucionalidad y en las características de su ordenamiento jurídico, así como en su relación con los Estados miembros. Para comprender la legitimación democrática de este organismo supranacional, es oportuno comprender de forma concisa su diseño institucional, en cuanto a la composición y funciones de sus órganos e instituciones de carácter político y la participación de estas en la construcción de su Derecho Comunitario, así como el impacto de este último dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

De acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa, el Sistema está compuesto por un conjunto de órganos e instituciones que se destinan hacia la integración y, por ende, están presentes en el sistema político y demás subsistemas. Estos órganos e instituciones gozan de autonomía en su funcionamiento y cuentan con dos compromisos, el de coordinar sus

---

<sup>39</sup> JIMÉNEZ PIERNAS, Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 106.

Dicho con otras palabras, «si [la competencia] no se ha trasladado y si no se ha especificado en una organización de manera segura y eficaz, difícilmente se podrá tener una organización o construcción institucional sólida». SALAZAR GRANDE, Constitución e institucionalidad del SICA, 235.

Por tanto, «el principio de subsidiariedad y el de atribución expresa de competencias de la que se auxilia la UE para definir su límite competencial y justificar la acción regional es francamente imposible», afectando negativamente la efectividad de las acciones comunes y, con ello, la seguridad jurídica del entramado comunitario (págs. 235-236).



acciones para asegurar «la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes»; y, el de promover «el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político» (art. 8 PT). Asimismo, tienen la obligación de orientar sus decisiones, estudios, análisis y funcionamiento, sobre la base de los propósitos y principios del Sistema (art. 9 PT). Por otro lado, el Sistema tiene la atribución genérica de vigilar porque la institucionalidad supranacional sea eficiente y eficaz, «asegurando la unidad y la coherencia de su acción», tanto al interior de la región como frente a «terceros Estados, grupos de Estados u organizaciones internacionales» (art. 11 PT). De esa manera, los Estados miembros apuntalan la naturaleza internacional de este organismo así como su finalidad de interactuar con Estados extrarregionales, lo cual adquiere mayor sentido por la importancia que representa la cooperación internacional para esta integración.

El Sistema está compuesto por ocho órganos: la Reunión de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General y el Comité Consultivo. A estos se suman el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), los cuales poseen sus propios instrumentos de creación (art. 12 PT). Sin embargo, la institucionalidad del Sistema no se limita a lo dispuesto por el Protocolo de Tegucigalpa pues, prácticamente, cada subsistema cuenta con la propia, cuyas competencias funcionales se circunscriben al ámbito que le corresponde.

La Reunión de Presidentes es el órgano supremo del Sistema (art. 13 PT), pues le corresponde conocer sobre las materias de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad (art. 15 PT), es decir, sobre los aspectos propios del sistema político y demás subsistemas de la integración. Es el órgano encargado de adoptar «las grandes políticas de la integración regional»<sup>40</sup> e impulsar a la institucionalidad para cumplir con los propósitos y principios del Sistema. Como es el centro de la integración centroamericana, toda la institucionalidad supranacional debe coordinarse para garantizar el seguimiento y la ejecución de las decisiones de este órgano.

Este órgano está integrado por los Presidentes de los Estados miembros que habrán de ser electos democráticamente, respetando sus respectivas normas constitucionales. Como todas las decisiones de la Reunión se toman por consenso el proceso de integración depende, sin duda, de las voluntades gubernamentales de sus integrantes. El consenso es la regla general para la toma de decisiones en todos los órganos colegiados del Sistema; a excepción del PARLACEN y la CCJ, donde las decisiones y resoluciones se toman por mayoría absoluta. Ahora bien, el mecanismo de consenso es cuestionado por dos motivos: porque la decisión está sujeta a una pequeña minoría de bloqueo, en la práctica, ya que la oposición de uno de los Estados miembros es suficiente para impedir que todos los demás puedan tomarla; y, porque el grado de influencia de cada Estado

---

<sup>40</sup> SALAZAR GRANDE, Constitucionalidad e institucionalidad del SICA, 244.

miembro en la toma de decisión no es proporcional en razón de la población, el territorio y la riqueza generada por cada Estado miembro<sup>41</sup>.

Las atribuciones exclusivas de la Reunión de Presidentes son políticas y de funcionamiento (art. 15 PT)<sup>42</sup>. Las atribuciones de naturaleza política son: la definición y dirección de «la política centroamericana» dictando, por un lado, las directrices sobre el proceso de integración y, por el otro, las disposiciones oportunas que permitan la coordinación y armonización entre las acciones de los órganos e instituciones del Sistema, y «la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones» (lit. a); la armonización de las políticas exteriores de los Estados miembros, puesto que uno de los propósitos del Sistema es contar con una política exterior común (lit. b); y la consolidación del sentimiento de «una Centroamérica unida», mediante el fortalecimiento de una identidad regional entre las sociedades (lit. c). Por su parte, las atribuciones de funcionamiento para el Sistema son: aprobar las reformas al Protocolo de Tegucigalpa, en su caso (lit. d); afianzar el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el ordenamiento jurídico comunitario (lit. e); y, decidir sobre la admisión de nuevos Estados miembros al Sistema (lit. f). Por tanto, este órgano supremo tiene la atribución –y obligación– de dirigir e impulsar el proceso de integración, abordando los temas trascendentales para el mismo<sup>43</sup> y tomando las decisiones pertinentes, en el marco de los propósitos y principios comunitarios.

En ese sentido, no toda reunión de los Presidentes de los Estados miembros puede considerarse órgano del Sistema, pues solo lo es aquella Reunión que se convoque específicamente para ello con el fin de cumplir con sus atribuciones comunitarias y, por ende, solo las decisiones tomadas en este contexto forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Dicho con otras palabras, como los Estados miembros conservan su soberanía, pueden reunirse y tomar decisiones sobre los temas que estimen oportunos

---

<sup>41</sup> A partir de esta última crítica, se defiende un sistema de voto ponderado por considerarlo más democrático, ya que «no es posible que la decisión de un país de catorce millones de habitantes tenga el mismo valor de otro con solo trescientos mil habitantes» y, además, se considera oportuno definir los casos cuyas decisiones se tomen por unanimidad, mayoría calificada y mayoría absoluta. Cfr. SALAZAR GRANDE, *Constitucionalidad e institucionalidad del SICA*, 239.

No obstante, otros consideran que este sistema de voto ponderado no es conveniente, porque «podría ser un desincentivo para países con poblaciones más pequeñas». DE LA CERDA BICKFORD, *La necesidad de construir una completa integración centroamericana* [...], 172.

<sup>42</sup> En el marco de la ALIDES, la Reunión de Presidentes, es decir, los «Presidentes Centroamericanos y el Primer Ministro de Belice», corresponde a la instancia denominada: «Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible»; y, en este escenario, cuenta con las competencias de promover y negociar la suscripción de acuerdos internacionales que complementen el desarrollo sostenible de la región, así como de adoptar y ejecutar sus decisiones, compromisos y acuerdos en tal sentido, procurando la participación de la sociedad civil en el proceso de dicho desarrollo. Cfr. SICA, «Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES)» (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA); introducción y punto 2, disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=96575&idm=1>

<sup>43</sup> Por ejemplo: el fortalecimiento institucional; el desarrollo sostenible; la lucha contra la corrupción y la criminalidad transnacional, como el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo; la construcción de la unión aduanera y la apertura comercial; la profundización de la integración social para buscar las soluciones a los problemas de esta índole; y, el cambio climático y la seguridad alimentaria. Cfr. CÉSAR SALAZAR Y ENRIQUE ULATE. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano* (San Salvador, El Salvador: Imprenta y Offset Ricaldone, 2013), 73.

en el marco del Derecho Internacional, pero estas reuniones no pueden ser parte del Sistema por no realizarse conforme al marco de la integración.

En suma, como órgano de asesoría y consulta, se instaura la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia, que está integrada por dichos funcionarios gubernamentales. Este órgano, al igual que la Reunión de Presidentes, toma sus decisiones por consenso y se reúne cada seis meses ordinariamente y cuando sus integrantes lo convengan, extraordinariamente (art. 12 PT). En materia social, la Reunión de Presidentes también cuenta con otra entidad de esta naturaleza, que es la Instancia Asesora y de Consulta, integrada por los o las cónyuge de los Presidentes de los Estados miembros o, en su defecto, los representantes personales de estos últimos (art. 9, núm. 2, TSS).

Por otro lado, el Presidente del Estado sede de la última reunión ordinaria tiene la función de ser el «Vocero de Centroamérica», en los seis meses posteriores a dicha reunión (art. 14 PT). Ahora bien, el cargo de Vocero derivó en la figura de la Presidencia Pro-Témpore<sup>44</sup>, la cual no está dentro del Derecho originario sino que se fue estableciendo consuetudinariamente hasta regularse a través del Derecho derivado, en el Reglamento de la Presidencia Pro-Témpore del Sistema (RPPT-SICA). Por su parte, también se dispone que el Estado que ejerza la Vocería de Centroamérica, la Presidencia Pro-Témpore, lo haga también dentro de los demás órganos del Sistema (arts. 16 PT y 2 RPPT-SICA).

Por su parte, el Consejo de Ministros ejerce dos funciones fundamentales: preparar los temas a discutir en la Reunión de Presidentes y darle seguimiento a las decisiones tomadas por dicho órgano, para garantizar su ejecución; siendo esto último lo que le convierte en uno de los protagonistas de la producción del Derecho derivado. El Consejo está integrado por los Ministros de los Estados miembros en los ramos respectivos<sup>45</sup>, o por los Viceministros facultados en sustitución de aquellos, y es

---

<sup>44</sup> A esta Presidencia se le atribuyen dos importantes funciones que van más allá de la mera vocería y de los asuntos administrativos, propios de la gestión de órganos colegiados. En primer lugar, esta Presidencia no solo expresa el sentir del Sistema, formulado por la Reunión de Presidentes, sino que ejerce la función «de articulación entre gobiernos y los órganos e instituciones del Sistema», con el fin de facilitar «el desarrollo continuado de la Agenda de la Integración Regional» (art. 2 RPPT-SICA), es decir, es la instancia encargada de velar porque el Sistema funcione y la integración avance, al erigirse como el eslabón comunicante entre la institucionalidad supranacional y los Estados miembros; tarea que realizan todos los Estados miembros –excepto los Estados asociados–, cuando les corresponda esta Presidencia.

En segundo lugar, en coordinación con la Secretaría General del SICA, se encarga de preparar «los actos normativos, actas, ayudas de memoria, declaraciones y cualquier otro documento» que se acuerden en la Reunión (art. 4, lit. g, RPPT-SICA); después de todo, también está obligada a garantizar que las «declaraciones y decisiones» de este órgano sean publicadas y difundidas (art. 4, lit. e, RPPT-SICA).

<sup>45</sup> En el subsistema económico, el Consejo Sectorial de Ministros se encarga de tratar los temas específicos que le corresponden, según la materia de que se trate, con el fin de coordinar sectorialmente sus acciones (art. 41, núm. 1, PG); y, en específico, le corresponde examinar la solicitud de suspensión temporal de las disposiciones del Protocolo de Guatemala y sus instrumentos complementarios y derivados, presentada por cualquier Estado miembro por considerar que su aplicación afecta gravemente algún sector de su economía, para autorizarla o denegarla (art. 51, núm. 1, PG). Mientras que en el subsistema sociocultural, dentro del Consejo de Ministros del Área Social se encuentra la Reunión de Ministros de cada ramo social –el equivalente del Consejo Sectorial–, cuya responsabilidad es darle tratamiento a los temas específicos que le correspondan, según la rama que se trate (art. 12 TSS). Por su parte, en el Modelo de Seguridad

presidido por el Ministro del Estado miembro que ostenta la Presidencia Pro-Tempore. Además, por la naturaleza de los asuntos, es posible que los Ministros realicen reuniones intersectoriales<sup>46</sup> dentro del mismo subsistema, esencialmente (art. 16 PT). Es obvio, por tanto, que la agenda y el control de la integración dependen de este órgano intergubernamental, en la medida en que le prepara los asuntos a tratar al órgano supremo y, finalmente, verifica el cumplimiento de lo acordado por éste.

El Consejo se reúne según la programación acordada por sus integrantes, a convocatoria de uno de ellos o de la Reunión de Presidentes. Para integrarse, se requiere de la participación de todos sus miembros, quienes tendrán derecho a un solo voto. Las decisiones de fondo se toman por consenso<sup>47</sup>; pero la controversia sobre si la decisión es de fondo o de procedimiento, se resuelve por mayoría (art. 21 PT). El Consejo es responsable de tratar cualquier asunto según el ramo de los Ministerios estatales que lo integran (art. 19 PT). Si bien pueden existir cuantos Consejos de Ministros como Ministerios por ramo existan en los Estados miembros, el Protocolo de Tegucigalpa señala dos Consejos específicos: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional. Además, les asigna funciones concretas a ambos y crea un espacio intersectorial entre ellos.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación (art. 16 PT), lo que se refleja en la naturaleza de sus competencias (art. 17 PT). Así, tiene competencias sobre asuntos políticos relevantes, con incidencia tanto dentro como fuera del Sistema, ya que se encarga de darle continuidad a la democratización, pacificación y la seguridad de la región, así como de coordinar y monitorear las decisiones y medidas del Sistema que puedan provocar consecuencias internacionales, en materia económica, social y cultural; también representa a la región a nivel internacional. Con estas funciones, es el encargado de velar porque el Sistema mantenga su finalidad original: fortalecer las institucionalidades estatales de la región y, al mismo tiempo, lograr su participación en la Comunidad Internacional y el mercado mundial.

También tiene competencias sobre el funcionamiento del Sistema, pues le corresponde aprobar el presupuesto de «la organización central», es decir, determina la asignación de los recursos para el sistema político del Sistema<sup>48</sup>; también, se encarga de ejecutar las

---

Democrática, el Consejo Sectorial es el que conoce, según sus competencias, de las recomendaciones elaboradas por la Comisión de Seguridad sobre las materias señaladas y según lo dispuesto en el artículo 25 TMSDC.

<sup>46</sup> Los Consejos Intersectoriales también se reconocen explícitamente en los subsistemas económico (art. 37 núm. 2 lit. b PG), sociocultural (art. 12 TSS) y de seguridad (art. 47 TMSDC).

<sup>47</sup> No obstante, esto «no impide que en su seno se adopten decisiones por algunos de los Estados miembros, caso en el cual sólo tiene carácter vinculante para quienes estuvieron de acuerdo». SALAZAR Y ULATE. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, 82.

Si bien esto puede verse como una especie de *cooperación reforzada*, según el modelo europeo, en beneficio de los Estados miembros que quieran avanzar aún más en la integración, lo cierto es que se podría desnaturalizar el proceso comunitario transformándolo, en esencia, en un proceso impulsado por acuerdos bilaterales o multilaterales, en el mejor de los casos.

<sup>48</sup> Aunque existan acuerdos que permitan preparar y gestionar un presupuesto común para el Sistema y los subsistemas, lo cierto es que el Derecho originario establece, mediante los instrumentos complementarios,

decisiones de la Reunión de Presidentes sobre la «política internacional regional», por ello debe emprender las acciones que lleven a cabo las decisiones de esta Reunión, que repercutan en el proceso de integración centroamericana; y, finalmente, es competente para opinar acerca del ingreso de nuevos miembros al Sistema y decidir sobre la admisión de los observadores del mismo, esto es, participa en la ampliación de los integrantes del Sistema, ya sea brindando su postura sobre el ingreso de nuevos Estados miembros o admitiendo a los Estados observadores. En suma, es el responsable de presentarle a la Reunión de Presidentes los proyectos de reforma del Protocolo de Tegucigalpa (art. 37 PT).

Aunque se dijo que el Consejo de Ministros es el encargado de preparar los temas a discutir por parte de la Reunión de Presidentes, en realidad el competente para ello es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En ese sentido, todos los Consejos de Ministros deben presentarle sus propuestas para que las eleven a la Reunión, con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas (art. 18 PT). A partir de lo anterior, resulta obvio que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores sea el órgano coordinador de la integración centroamericana; lo que se ve reforzado por su papel dentro del Modelo de Seguridad Democrática (arts. 47-50 y 71 TMSDC) y por su responsabilidad en la implementación de la estrategia contenida en la ALIDES (Punto 2 de los Instrumentos de esta Alianza).

Por su parte, el «Consejo de los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional» (art. 18 PT), también conocido como Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) o Gabinete Económico Centroamericano, está integrado por el Ministro de cada Estado miembro que se encargue de la integración económica (art. 38 PG<sup>49</sup>); aunque también puede estarlo por el Viceministro respectivo, cuando Ministro no pudiera presentarse a la reunión convocada (art. 46.1 PG).

Según el Protocolo de Tegucigalpa, las funciones del COMIECO son: ejecutar las decisiones de la Reunión de Presidentes, cuando se trate de asuntos de integración económica y, por tanto, impulsar «la política económica integracionista» en la región (art. 18 PT). A estas se suman las atribuciones dispuestas en el Protocolo de Guatemala: primero, en cuanto a las relaciones comerciales internas, aprobar y reglamentar las

---

que cada subsistema cuenta con un presupuesto propio, el cual es aprobado por el Consejo de Ministros respectivo. Al Consejo de Ministros de Integración Económica le corresponde acordar «el sistema de financiamiento autónomo para los órganos e instituciones del subsistema» (art. 54 PG). Por su parte, el Consejo de Integración Social es el competente para «movilizar los recursos institucionales, humanos y financieros necesarios para la ejecución de iniciativas regionales que se definan en este Consejo», aunque siguiendo los mecanismos establecidos en el SICA (art. 11, núm. 2, lit. g, TSS). Mientras que la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, cuya autoridad máxima es el Consejo de Ministros de las autoridades nacionales medioambientales, cuenta «con un patrimonio propio para el desempeño de sus funciones» (art. XII CC-CCAD), sobre el cual ejerce la supervigilancia de su administración (art. VI lit. d CC-CCAD) y desde el cual le asigna los recursos financieros a los programas y proyectos que sean auspiciados por ella (art. XI CC-CCAD).

Por esta dispersión presupuestaria en el SICA, que se reconoce como una de sus «debilidades crónicas», es que se ha propuesto reformar el marco normativo correspondiente para elaborar un presupuesto único; sin embargo, aún no hay una decisión al respecto. Cfr. SANTOS CARRILLO, Dilemas de la integración centroamericana [...], 10-11.

<sup>49</sup> Este artículo fue reformado por la Enmienda al Protocolo de Guatemala, del 27 de febrero de 2002.

normas comunes de comercio que proscriban las prácticas de comercio desleal (art. 18 PG). Segundo, para el fortalecimiento paulatino de la integración, coordinar, armonizar, hacer converger o unificar las políticas económicas de los Estados miembros, según la etapa de la integración en la que se encuentren (art. 38 PG). Tercero, para concretar lo anterior, formular las propuestas de políticas generales y directrices fundamentales de la integración económica, para presentárselas a la Reunión de Presidentes<sup>50</sup> (art. 39, núm. 1, PG). Cuarto, como muestra de la autonomía del subsistema económico, aprobar los reglamentos de todos los órganos del subsistema<sup>51</sup>, que determinen su composición y funcionamiento (art. 39, núm. 2, PG), así como acordar su sistema de financiamiento autónomo (art. 54 PG). Por tanto, el COMIECO que es creado por el Protocolo de Tegucigalpa y desarrollado por el Protocolo de Guatemala, es el órgano de *coordinación*<sup>52</sup> del subsistema económico, aunque debe mantenerse en contacto con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, entre el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Ministros de Integración Económica se instituye una Reunión Intersectorial cuya función consiste, por un lado, en «analizar, discutir y proponer» a la Reunión de Presidentes, la estrategia para lograr que la región sea partícipe en el sistema económico internacional, y ejecutarla de forma concertada (art. 20 PT); y, por el otro, en organizar y poner en funcionamiento «un sistema de auditoría y fiscalización financiera de los órganos e instituciones del Sistema» (art. 33 PT). Por tanto, de este espacio que reúne a los órganos coordinadores del sistema político y del subsistema económico, hacia el exterior, dependen las propuestas encaminadas a introducir a la región dentro del sistema económico internacional y el mercado mundial y, hacia el interior, dependen los controles sobre los recursos financieros del Sistema.

---

<sup>50</sup> Esta función relativiza la atribución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores estipulada en el artículo 17, parte final, del Protocolo de Tegucigalpa, ya que este Consejo no se encargaría de presentar las propuestas en materia económica a la Reunión de Presidentes, sino que serían presentadas directamente por el COMIECO. No obstante, los Ministros de Relaciones Exteriores conservarían la tarea de coordinar y monitorear las decisiones económicas del Sistema, que generen repercusiones internacionales fuera de la región.

<sup>51</sup> Según lo dispuesto en el artículo 37 del Protocolo de Guatemala, los órganos del subsistema económico son: el Consejo de Ministros de Integración Económica –órgano creado por el Protocolo de Tegucigalpa–, el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica, el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica y el Comité Ejecutivo de Integración Económica. También son parte, como órganos técnico-administrativos: la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA), la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA) y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA). Como instituciones, son parte: el Banco Centroamericano de Integración (BCIE), el Instituto de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). También forma parte de este subsistema, el Comité Consultivo de la Integración Económica, que está diseñado de acuerdo a lo regulado por el Protocolo de Tegucigalpa en lo respectivo.

También se señala la existencia de la Reunión de Viceministros de los respectivos ramos, que se encarga de estudiar o decidir sobre los asuntos que convengan a los intereses del subsistema, por delegación de los Consejos correspondientes (art. 46, núm. 2, PG).

<sup>52</sup> También es llamado «órgano superior del subsistema», en el art. 13 del Reglamento de Organización y funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica.

Ahora bien, así como las competencias del Sistema no está delimitadas claramente en el Derecho Comunitario, tampoco lo están las competencias –materiales y funcionales– de los Consejos de Ministros, ni sectoriales ni intersectoriales. Esta situación provoca confusiones y tensiones en la interacción entre los diversos Consejos, sobre todo en la toma de decisiones y la producción normativa<sup>53</sup>.

Por su parte, los órganos permanentes del Sistema son el Comité Ejecutivo y la Secretaría General (art. 23 PT), los cuales, a diferencia de los anteriores, serían los órganos comunitarios propiamente tales. Aunque en el caso del Comité Ejecutivo, los Estados miembros inciden marcadamente en su conformación y funcionamiento. En esencia, las competencias de los llamados órganos permanentes poseen una marcada finalidad comunitaria, pues les convierten en los garantes del funcionamiento del Sistema, con cierta autonomía en relación a los Estados miembros. Dicho con otras palabras, son los encargados de procurar que las decisiones y acciones comunitarias sean eficaces, no debiendo representar a los Estados miembros en dicha tarea; por tanto, representan a la comunidad centroamericana.

El Comité Ejecutivo está compuesto por un representante de cada Estado miembro, que es nombrado por su Presidente por intermedio del Ministro de Relaciones Exteriores. Este Comité es presidido por «el representante del Estado sede de la última Reunión ordinaria de Presidentes», es decir, por el representante del Estado que ejerce la Presidencia Pro-Tempore del Sistema. Sus reuniones se celebran, ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente, cuando son convocadas por su Presidente (art. 24 PT).

El Protocolo de Tegucigalpa omite establecer la condición de estos representantes estatales con respecto al Sistema. No obstante, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo del Sistema (ROFCE-SICA) dispone que estos «responderán al interés regional», en lo que al ejercicio de sus funciones respecta (art. 4 ROFCE-SICA). Este cargo es exclusivo dentro de la institucionalidad del Sistema, pues es «incompatible con el ejercicio de otro cargo remunerado» y, también, con la ejecución de consultorías que pudieran repercutir en el Sistema (art. 3 ROFCE-SICA).

<sup>53</sup> Por ejemplo, según el Protocolo de Guatemala, el Consejo Agropecuario Centroamericano es competente para «proponer y ejecutar las acciones, conducentes a conformar las acciones, programas y proyectos» en los campos de su conocimiento (art. 43 PG). No obstante, el COMIECO se reconoce para sí, la función de aprobar «los reglamentos uniformes que regulen las relaciones regionales en las distintas materias y etapas del proceso de integración económica» (art. 13 lit. f del Reglamento de organización y funcionamiento de los consejos: de ministros de integración económica, intersectorial de ministros de integración económica y sectorial de ministros de integración económica).

Esta situación puede afectar la competencia del Consejo Agropecuario, al tener que dirigir sus acciones según esas disposiciones que buscan la uniformidad. En principio, la uniformidad es positiva para el proceso de integración, sin embargo las competencias del Consejo Agropecuario en lo que le correspondía regular podrían estar sujetas a un control no contemplado originariamente por parte del COMIECO.

Por otro lado, recuérdese que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el encargado de conocer las propuestas de los demás Consejos de Ministros, para que les haga las observaciones y recomendaciones que estime pertinentes, previo a enviárselas a la Reunión de Presidentes (art. 17 PT). De tal manera que dicho Consejo podría limitar la autonomía de los demás en cuanto a los ámbitos que les corresponde.

Ahora bien, la normativa comunitaria no impide que, paralelamente, los miembros del Comité ejerzan labores privadas de cualquier otra índole, ni que sean funcionarios de los Estados miembros.

En la práctica, es un órgano integrado por funcionarios nombrados por los Estados miembros, cuyas atribuciones responden al interés regional<sup>54</sup>. El Comité Ejecutivo cuenta, en primer lugar, con atribuciones sobre la organización y funcionamiento del Sistema, las que consisten en presentarle, por medio de su Presidente, al Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores: las propuestas que sean necesarias, luego de establecer las políticas sectoriales, en el marco de las directrices generales dictadas por la Reunión de Presidentes (art. 24, lit. c, PT); el proyecto de presupuesto de la «organización central» del Sistema (art. 24, lit. d, PT); y, la propuesta de creación de las Secretarías y los órganos subsidiarios que estime convenientes para la consecución de los fines del Sistema, primordialmente para hacer posible la participación de los sectores sociales en el desarrollo integral de la región y el proceso global de integración (art. 24, lit. e, PT). De estas atribuciones es posible concluir, por un lado, que este órgano comunitario solo tiene capacidad de presentar propuestas, las cuales son analizadas y aprobadas por un órgano de naturaleza intergubernamental –el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores–; y, por otro lado, que el diseño institucional del Sistema no solo se instaure a través del Derecho originario ya que, a propuesta del Comité Ejecutivo, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores puede crear los órganos, instituciones y secretarías que se estimen necesarios.

El Comité Ejecutivo posee atribuciones de control y seguimiento de las decisiones comunitarias. Estas atribuciones son: primero, monitorear que se cumpla lo dispuesto por el Derecho Comunitario (art. 24, lit. b, PT); sin embargo, esta función se limita a dar recomendaciones en dicho sentido, pues no cuenta con la capacidad para imponerlo en caso de incumplimiento. Segundo, garantizar la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, por intermedio de la Secretaría General, es decir, el aseguramiento de la ejecución eficaz le corresponde, en última instancia, a dicha Secretaría por indicación de este Comité (art. 24, lit. a, PT). Y, tercero, bajo la lógica del control interorgánico, le corresponde revisar los informes de labores de la Secretaría General y demás secretarías, con las observaciones y recomendaciones presentadas por los Consejos de Ministros respectivos, para luego trasladarlos al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, quien los remitirá finalmente a la Reunión de Presidentes (art. 24, lit. g, PT). Si bien la última atribución no señala que este último Consejo deba pronunciarse sobre dichos informes, por su calidad de órgano coordinador y sus funciones políticas, nada lo limitaría de hacerlo antes de remitirlos a la Reunión.

---

<sup>54</sup> Como el Comité Ejecutivo responde al interés del Sistema, «procurando el avance de la integración a etapas de mayores compromisos» (art. 4 ROFCE-SICA), resulta obvio que su finalidad es velar porque la institucionalidad supranacional continúe su camino hacia la consolidación de la integración, verificando que su organización y funcionamiento se encuentren en óptimas condiciones. En ese sentido, le traslada al órgano coordinador los informes correspondientes para que se los presente al órgano supremo, con el objetivo de corregir o potenciar lo que se estime pertinente; al mismo tiempo que aprueba la normativa que regula las instancias administrativas y especializadas del Sistema. No obstante, como su composición está cooptada por intereses gubernamentales, la consecución de esta encomienda se obstaculiza.



Además, participa en el proceso de formación normativa. El Comité Ejecutivo es el encargado de aprobar los «reglamentos e instrumentos» que elabore la Secretaría General y demás secretarías de los subsistemas, así como otros órganos o secretarías del Sistema en general (art. 24 lit. f PT). Por tanto, es el órgano competente para verificar que el funcionamiento administrativo del Sistema, sea coherente y respetuoso del Derecho comunitario. Bajo esa lógica, en el subsistema de seguridad, también tiene la competencia de conocer y aprobar el reglamento interno de funcionamiento de la Comisión de Seguridad, a propuesta de la misma Comisión (art. 52, lit. m, TMSDC). También participa en las relaciones internacionales del Sistema, pues es competente para participar, observando y/o recomendando, en las etapas previas a la aprobación de los tratados o acuerdos con terceros Estados u organismos, o acuerdos de asociación con terceros Estados, que impliquen potenciales compromisos para aquél (art. 31 PT).

Aunque el Protocolo de Tegucigalpa señale un listado de atribuciones para el Comité Ejecutivo, estas no se restringen al mismo. Por habilitación del mismo Protocolo, los «instrumentos derivados o complementarios» también pueden establecer otras atribuciones (art. 24, lit. h, PT). Esto cuestiona la condición de este Comité como órgano independiente y autónomo, pues sus atribuciones quedan a merced de los órganos que dictan la normativa derivada<sup>55</sup>, sin que éste cuente con un mecanismo para controlar u oponerse a la misma.

Por otra parte, las decisiones del Comité Ejecutivo son «vinculantes al Sistema», a su institucionalidad, pero no así a los Estados miembros ni a las personas. Las decisiones se toman por consenso y se clasifican en resoluciones (art. 5 ROFCE-SICA) y recomendaciones. Aunque estas son consensuadas y deberían buscar la promoción del interés comunitario, los miembros pueden solicitar que quede constancia o reserva de su interpretación (art. 6 ROFCE-SICA), lo que estaría reforzando el carácter intergubernamental del órgano y, por ende, permitiendo los efectos diferenciados de sus decisiones dentro del Sistema.

Ahora bien, el Comité Ejecutivo creado por el Protocolo de Tegucigalpa no se proyecta sobre los subsistemas. Como uno de los órganos del subsistema económico, se instaaura el Comité Ejecutivo de Integración Económica (art. 37, núm. 2, lit. d, PG), el cual dependen organizativamente del COMIECO y está integrado por dos representantes permanentes, uno titular y otro suplente, nombrados por el Gabinete Económico de cada Estado miembro<sup>56</sup> (art. 42, núm. 1, PG). En cuanto a sus atribuciones, este Comité del

<sup>55</sup> Así, por ejemplo, el mismo Comité Ejecutivo se ha delineado dos atribuciones no contempladas en el Protocolo de Tegucigalpa. En el artículo 5 ROFCE-SICA se dispone, primero, la atribución de crear los grupos de trabajo y las comisiones que estime oportunas, así como contratar las consultorías necesarias, para que su desempeño sea eficiente (lit. b); y, segundo, la atribución de conocer la gestión de los recursos obtenidos mediante la cooperación internacional, utilizados por la Secretaría General y otras instancias del Sistema (lit. c). La tercera atribución señalada en este artículo, en cambio, recoge lo señalado en el artículo 31 PT.

<sup>56</sup> Si bien el Protocolo de Tegucigalpa no menciona que el Comité Ejecutivo depende organizativamente del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, lo cierto es que el Ministro de Relaciones Exteriores es quien le propone a su Presidente, la persona que habrá de nombrar como miembro de este órgano. Por otro lado, a diferencia de los miembros del Comité Ejecutivo del Sistema, el nombramiento de los del

subsistema económico posee algunas que coinciden con las del Comité del Sistema, aunque con ciertas diferencias<sup>57</sup>; pero, además, carece de otras<sup>58</sup> y cuenta otras que son propias de este subsistema<sup>59</sup>.

Mientras tanto, la Secretaría General es el órgano que procura darle continuidad al Sistema, en lo relativo a los asuntos administrativos especialmente. Está dirigida por un Secretario que es nombrado por la Reunión de Presidentes, para un periodo de cuatro años (art. 25 PT). Este Secretario es considerado «el más alto funcionario administrativo del Sistema»<sup>60</sup>, por lo que cuenta con la representación legal del mismo en el ámbito internacional (art. 26 PT).

El Protocolo de Tegucigalpa, en su artículo 27, establece de forma explícita que tanto el Secretario como el personal de la Secretaría, «actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al Sistema», lo que deriva en la prohibición de solicitar y recibir instrucciones estatales. El personal de la Secretaría, por ende, debe responder exclusivamente a los propósitos del Sistema y no al mandato de los Estados miembros. Esto se apuntala con la doble obligación de los Estados miembros: por un lado, de «respetar el carácter centroamericanista del personal de la Secretaría General» y, por el otro, de «no tratar de ejercer influencia alguna en el desempeño de sus funciones». Entonces, desde la perspectiva de su composición, la Secretaría General del Sistema es el órgano supranacional por excelencia, uno de los que representa el espíritu centroamericanista del Sistema, por estar integrado por un personal cuyas actuaciones no deben representar ni responder a los Estados miembros.

Las atribuciones de la Secretaría General también poseen dicho carácter comunitario; sin embargo, ninguna de ellas implica capacidad para decidir dentro del Sistema. Las atribuciones señaladas en el artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa, se pueden clasificar en atribuciones con incidencia internacional, de organización y funcionamiento del Sistema, de control de las actuaciones de los órganos

---

Comité Ejecutivo de Integración Económica no dependería de los Presidentes de los Estados miembros directamente.

<sup>57</sup> El Comité Ejecutivo de Integración Económica participa en lo relativo a las políticas generales del subsistema, pero no en su establecimiento sino que en su ejecución (art. 39, núm. 2, PG); también participa en el proceso de formación normativa, pero únicamente en la aprobación de la Secretaría de Integración Económica (art. 44, núm. 2, PG); y, además, se encarga de ejecutar decisiones del COMIECO (art. 42, núm. 2, PG) y no de la Reunión de Presidentes.

<sup>58</sup> Al Comité Ejecutivo de Integración Económica no le compete elaborar el proyecto de presupuesto del subsistema, pues es el COMIECI el que decide el sistema de financiamiento. Tampoco estaría habilitado para proponer la creación de secretaría u órganos subsidiarios, ni para revisar sus informes de labores.

<sup>59</sup> Son competencias propias del Comité Ejecutivo de Integración Económica, las contenidas en los artículos 8, 12 y 57 núm. 1 del Protocolo de Guatemala.

<sup>60</sup> A diferencia de los funcionarios del Sistema antes mencionados, el Protocolo de Tegucigalpa dispone requisitos específicos para ser designado como Secretario General. Estos son: ser nacional de cualquier Estado miembro y poseer una reconocida vocación integracionista y un alto grado de imparcialidad, independencia e integridad (art. 26 PT).

supranacionales, de gestión presupuestaria del Sistema<sup>61</sup> y de gestión administrativa de la misma Secretaría<sup>62</sup>.

Las atribuciones de la Secretaría General con incidencia internacional son dos. Primero, la de representar al Sistema ante la Comunidad Internacional, según lo dispuesto por el Protocolo o por encomienda del Consejo de Ministros (art. 26, lit. a, PT); y, segundo, la de gestionar y suscribir los instrumentos internacionales que le permitan sus competencias, previa aprobación del Consejo de Ministros competente (art. 26, lit. d, PT). Aunque parece que la Secretaría es la representante del Sistema ante los Estados y las Organizaciones y Organismos Internacionales, no se puede obviar que el Protocolo de Tegucigalpa también le asigna «la representación de la región» ante la Comunidad Internacional, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 17 PT). En tal sentido, la Secretaría General solo representa internacionalmente al Sistema en el marco de sus competencias y por habilitación de los Consejos de Ministros.

Por su parte, las atribuciones de la Secretaría General sobre la organización y el funcionamiento del Sistema consiste en: ejecutar, o coordinar la ejecución, de las decisiones que tomen la Reunión de Presidentes, los Consejo de Ministros y el Comité Ejecutivo (art. 26, lit. b, PT); participar en los demás órganos del Sistema, con voz pero sin voto, así como actuar como la secretaría permanente de la Reunión de Presidentes y brindar los servicios de secretaría, técnicos y administrativos que sean necesarios (art. 26, lit. g, PT); y, verificar el cumplimiento del Derecho Comunitario, y la ejecución de las decisiones de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros, por parte de la institucionalidad del Sistema (art. 36, lit. h, PT).

---

<sup>61</sup> Las atribuciones que la Secretaría General posee sobre la gestión presupuestaria del Sistema son dos. En primer lugar, le corresponde gestionar la cooperación financiera y técnica que necesita el Sistema para su buen funcionamiento, ante otros Estados, organismos y entes internacionales y, por ende, también es capaz de «suscribir contratos, convenios y aceptar donaciones y otros aportes extraordinarios» (art. 26 lit. e PT). Y, en segundo lugar, como la institucionalidad no puede depender únicamente de los recursos otorgados por la cooperación internacional, aunque esta es de vital importancia en la actualidad, también es responsable de gestionar el aporte que los Estados miembros deben brindar para el presupuesto ordinario y los extraordinarios, si los hubiera, del Sistema (art. 26, lit. i, PT).

A tenor de su naturaleza, es lógico que la Secretaría no solo se encargue de velar por que el Sistema funcione adecuadamente, sino que también procure que su institucionalidad cuente con los recursos necesarios para cumplir satisfactoriamente con sus cometidos.

<sup>62</sup> En cuanto a su gestión interna, las atribuciones de la Secretaría General consisten, por un lado, en elaborar su reglamento administrativo y los demás cuerpos normativos que necesite, para someterlos a la aprobación del Comité Ejecutivo (art. 26, lit. c, PT); en tal sentido, este Comité no solo revisa las memorias de labores de la Secretaría, sino que también aprueba su normativa de funcionamiento interno.

Por otro lado, la Secretaría General está habilitada para formular su propio programa de labores, el informe anual de las mismas y el proyecto de su presupuesto (art. 26, lit. f, PT). Por tanto, en su condición de órganos permanentes, el Comité Ejecutivo se encuentra por encima de la Secretaría General en lo que respecta a la definición de su normativa y el control de su desempeño.

En último lugar, la Secretaría General puede nombrar y remover a su personal, para lo que debe dictar el reglamento correspondiente, que es aprobado por el Comité Ejecutivo, el cual habrá de responder a «un criterio proporcional de representación de las nacionalidades de los Estados miembros» (art. 26, lit. j, PT).

Si bien este órgano responde a los intereses del Sistema, no puede obviarse que su conformación tendrá la presencia de un personal que posea la nacionalidad de los Estados miembros, sin embargo es necesario que dicha presencia sea proporcional, para que no se discrimine a ninguna nacionalidad en la composición de este órgano comunitario.

En conexión con la labor de verificar el cumplimiento de la normativa comunitaria y la ejecución de las decisiones del órgano supremo y de coordinación del Sistema, la atribución de control de la Secretaría General consiste en «llamar la atención». Si, a su juicio, existe una situación que puede afectar el cumplimiento de los propósitos y principios del Sistema, o pone en riesgo su ordenamiento normativo, puede llamarle la atención a los distintos órganos (art. 26, lit. k, PT). No obstante, esta llamada de atención carece de efecto vinculante: aunque esta Secretaría pueda proponer una acción o abstención con el fin corregir las transgresiones, estas propuestas no son de obligatorio cumplimiento. Ahora bien, aunque no es vinculante, esta atribución de control permite observar la naturaleza comunitaria de este órgano.

Aunque el Protocolo de Tegucigalpa señala un listado de atribuciones para la Secretaría General, estas pueden aumentar en la medida en que así lo decidan expresamente los «órganos superiores»<sup>63</sup>, y que se plasmen en los instrumentos complementarios y derivados del Sistema: sus atribuciones, entonces, están sujetas a la voluntad de los Estados miembros, como creadores del Derecho originario, y también a las decisiones de los órganos que organizan y dirigen al Sistema<sup>64</sup> (art. 26, lit. l, PT). Además, según el artículo 31 PT, a la Secretaría General le corresponde presentar las iniciativas o propuestas de tratados o acuerdos internacionales, al Consejo Ejecutivo para que, luego de considerarlas, las traslade al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Por otro lado, como es el órgano que procura la conservación y continuidad del proceso de integración y, así, trata de garantizar el funcionamiento coordinado y coherente del Sistema, se encarga de recibir en depósito los instrumentos del Derecho originario<sup>65</sup> y

---

<sup>63</sup> Si se considera que el Protocolo de Tegucigalpa le ordena a la Secretaría ejecutar los mandatos de determinados órganos: la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros y el Comité Ejecutivo (art. 26, lit. b, PT) es posible concluir que, frente a ella, estos son los «órganos superiores» del Sistema.

<sup>64</sup> Por ejemplo, el Comité Ejecutivo, a través de su Reglamento, le establece a la Secretaría General una obligación no señalada en el Protocolo de Tegucigalpa, la de prestarle permanentemente el apoyo, asesoramiento y asistencia que requiera, así como a sus comisiones o grupos de trabajo (art. 14 ROFCE-SICA). Asimismo, por resolución del Comité Ejecutivo, también se dispone que «la Secretaría General dará servicios de secretaría técnica al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Ministros de Energía y al Consejo de Ministros de Gobernación, Seguridad, Justicia y/o Interior». COMITÉ EJECUTIVO DEL SICA, “Resolución 01-2012, para el fortalecimiento de la Secretaría General del SICA, de 19 de marzo de 2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): Punto 5, disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83224&idm=1>

<sup>65</sup> En el sistema político, art. 36 PT; en el subsistema económico, arts. 59, núm. 2, y 61 PG; en el subsistema sociocultural, arts. 21, núm. 2, y 22 TSS; y, en el subsistema de seguridad, art. 69 TMSDC. En suma, en este último, la Secretaría General se encarga de comunicar a los Estados miembros, las denuncias que se presenten sobre el TMSDC (art. 72); y, de enviarle una copia certificada de este Tratado a las Secretarías Generales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por su parte, en el subsistema medioambiental, la Secretaría de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo es la encargada de enviarle una copia certificada del CC-CAD y sus enmiendas, a la Secretaría General de la ONU.

del Derecho derivado<sup>66</sup>. En suma, la Secretaría General también cumple con ciertas atribuciones dentro de los subsistemas<sup>67</sup>.

Sin embargo, la Secretaría General no es la única creada por el Derecho originario. Así, el Protocolo de Tegucigalpa crea la Secretaría permanente del Tratado General de Integración Económica, que es la secretaría del subsistema económico. No obstante, en el Protocolo de Guatemala se le nombra como Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Con el afán de garantizar la coordinación de su funcionamiento dentro del Sistema, la SIECA debe informar de sus actividades a la Secretaría General para «promover el desarrollo armónico y equilibrado, de los aspectos económicos, con los aspectos políticos, sociales y culturales» pues, de esta manera, se alcanzaría «la integración global de la región centroamericana» (art. 28 PT). La SIECA es el órgano técnico y administrativo del subsistema económico<sup>68</sup>, así como la secretaría del Comité Ejecutivo de Integración Económica y de los demás órganos del subsistema que no cuenten con secretarías propias. Esta es independiente a la Secretaría General del Sistema, ya que cuenta con una personalidad jurídica de Derecho Internacional; y es dirigida por un Secretario que es nombrado por el COMIECO, para un periodo de cuatro años (art. 43 PG)<sup>69</sup>. Una de sus atribuciones más relevantes de la SIECA, es servir de enlace para coordinar las acciones de las distintas secretarías del subsistema<sup>70</sup>

<sup>66</sup> En el subsistema económico, art. 55, núm. 6, PG; y, en el subsistema sociocultural, art. 17, núm. 7, TSS. Aunque en este último, las decisiones que se tomen son enviadas previamente a la Secretaría de la Integración Social, por medio de las secretarías respectivas (art. 17, núm. 6, TSS).

<sup>67</sup> Así, en el marco de la ALIDES, como un mandato genérico, se le ordena apoyar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la coordinación de las decisiones de la Reunión de Presidentes y, además, actuar en conexión con las secretarías técnicas e instituciones de los subsistemas.

En específico, en el subsistema económico, en coordinación con las secretarías del mismo, y especial con la Secretaría General de Integración Económica (SIECA), le corresponde participar en los trabajos técnicos necesarios para establecer los vínculos de cooperación o de convergencia con otros esquemas de integración (arts. 56, núm. 3, PG).

Mientras que, en el subsistema de seguridad, las atribuciones de la Secretaría General son más: organiza y administra el Índice Centroamericano de Seguridad, e informa sobre su estado a los Estados miembros (art. 12 TMSDC); sirve de conducto para que el Comité Consultivo le exponga sus opiniones a la Comisión de Seguridad (art. 47 TMSDC); facilita la comunicación y coordinación entre la Comisión de Seguridad y los órganos, secretarías e instituciones de los subsistemas (art. 52, lit. d, TMSDC); brinda los servicios de secretaría técnica administrativa, en las reuniones de la Comisión de Seguridad y sus subcomisiones (art. 54 TMSDC); y, llama la atención del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, a petición de cualquier instancia del Sistema, sobre las situaciones que constituyan una potencial amenaza a la seguridad de los Estados miembros y sus habitantes (art. 58 TMSDC).

<sup>68</sup> Según el Protocolo de Guatemala, sus competencias son: ejecutar las políticas y directrices del subsistema, o delegar su ejecución en los órganos correspondientes del mismo, a través de programas, proyectos y actos administrativos –normativos– (art. 39, núm. 2); velar por la correcta aplicación del marco normativo del subsistema y la ejecución de las decisiones que tomen sus órganos (art. 44, núm. 1); realizar los trabajos y estudios que los órganos del subsistema le encomienden y las funciones que el Consejo de Ministros de Integración Económica o su Comité Ejecutivo le asignen, así como hacer propuestas para fortalecer la integración económica (art. 44, núm. 2); elaborar su reglamento interno, para que sea aprobado por el Comité Ejecutivo respectivo (art. 44, núm. 3); y, convocar a las reuniones del Consejo de Ministros de Integración Económica (art. 51, núm. 1).

<sup>69</sup> Si bien el Protocolo de Guatemala no menciona nada sobre la nacionalidad de este Secretario, ni sobre su vocación integracionista, ni su alto grado de imparcialidad, independencia e integridad, nada obsta a que estas condiciones exigidas al Secretario General también se requieran para este funcionario.

<sup>70</sup> En calidad de órganos técnico-administrativos, el subsistema económico cuenta con otras tres secretarías: la del Consejo Agropecuario Centroamericano, la del Consejo Monetario Centroamericano y la del Consejo de Integración Turística Centroamericana (art. 37, núm. 3 PG). A estas les corresponde,

para lograr que funcione eficientemente; además, debe coordinar su labor con la Secretaría General (art. 43, núm. 1, PG).

Los subsistemas sociocultural y medioambiental también cuentan con sus secretarías. La Secretaría de la Integración Social es el órgano técnico y administrativo del subsistema sociocultural, que es dirigido y representado legalmente por un Secretario, nombrado por el Consejo de la Integración Social –y no por la Reunión de Presidentes– para un periodo de cuatro años (art. 13 TSS). Esta Secretaría también posee autonomía funcional (art. 14 TSS) y personalidad jurídica de Derecho Internacional (art. 18 TSS). Sin embargo, aunque no es la única secretaría, pues cada órgano de este subsistema puede contar con una propia (art. 17, núm. 6, TSS), entre sus atribuciones<sup>71</sup> está la de servir de enlace de las acciones tomadas por dichas secretarías (art. 14, núm. 4, TSS). Por su parte, en el subsistema medioambiental se crea la Secretaría para la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. A esta Secretaría, que es una dependencia ejecutiva de dicha Comisión (art. VIII CC-CCAD), le corresponden básicamente las mismas atribuciones que las secretarías mencionadas<sup>72</sup>. Sin embargo, su alcance es diferente, porque no representa al subsistema de forma directa sino por delegación: esta representación le corresponde al Presidente de la Comisión (art. VII CC-CCAD), pero se encuentra habilitado para encomendársela a la Secretaría en los asuntos que estime convenientes (art. IX lit. g CC-CCAD).

En cuanto a las instituciones del Sistema, el Protocolo de Tegucigalpa únicamente las menciona, en cambio los instrumentos complementarios sí se refieren a algunas de ellas. Las instituciones creadas por el Derecho originario son: en el subsistema económico, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAT) (art. 37, núm. 4, PG); en el subsistema

---

básicamente, brindarles el apoyo técnico y administrativo a los Consejo de Ministros respectivos. En cuanto a las dos primeras, el Protocolo les reconoce una amplia autonomía, pues les asigna una personalidad jurídica propia y, además, señala que sus atribuciones se rigen por sus propias normas y acuerdos constitutivos (art. 50, núm. 1 PG).

<sup>71</sup> Según el TSS, son atribuciones de la Secretaría de la Integración Social, las siguientes: brindar servicios secretariales a los órganos del subsistema que no cuenten con su propia secretaría (art. 13); velar por la correcta aplicación del marco normativo del subsistema, a nivel regional, así como la ejecución de las decisiones de sus órganos (art. 14, núm. 1); verificar que se cumplan con los objetivos y metas de los programas y proyectos implementados para el impulso de la integración social (art. 14, núm. 2); ejecutar las encomiendas que el Consejo de la Integración Social le encargue, pudiendo proponer en materia de integración social (art. 14, núm. 3); mantener una coordinación constante con la Secretaría General del Sistema, manteniendo su autonomía funcional (art. 14, núm. 4); y, hacer las convocatorias de las reuniones donde actúe como secretaría (art. 15, núm. 1).

<sup>72</sup> De acuerdo al CC-CCAD, la Secretaría de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo posee las siguientes atribuciones: cumplir las resoluciones que le asigne la Comisión y su Presidente (art. VIII); ejecutar los acuerdos de la Comisión y llevar a cabo el plan de acción que establezca (art. XI, lit. a); asesorar técnicamente a la Comisión en los asuntos de su competencia y formular propuestas para mejorar el cumplimiento de los objetivos del subsistema (art. XI, lit. b); coordinar y dirigir los Comités Técnicos que establezca la Comisión (art. XI, lit. c); coordinar la cooperación técnica entre los Estados miembros y las organizaciones multilaterales (art. XI, lit. d); administrar el fondo presupuestario del subsistema y su propio personal, según las regulaciones establecidas por la Comisión (art. XI, lits. e y f); coordinar las acciones a nivel nacional, con el representante técnico de los Estados miembros (art. IX, lit. h); y, coordinar a las comisiones técnicas que integren el subsistema (art. X).

sociocultural, además del BCIE y el ICAP, también se encuentra el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (art. 9, núm. 3, TSS); y, en el subsistema de seguridad, está el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales (art. 14 TMSDC).

Ahora bien, como de ellas depende la administración y el seguimiento de la institucionalidad del Sistema, la multiplicidad de secretarías e instituciones especializadas sin una comunicación constante entre sí, pone en riesgo su adecuado funcionamiento. Sin duda, el quehacer de estas secretarías e institución sin coordinación afecta la eficacia y eficiencia en la consecución de los propósitos comunitarios. Por tanto, en la XXV Reunión de Presidentes, celebrada el 15 de septiembre de 2004, se acordó «reactivar de inmediato la Comisión de Secretarías» a través de la Secretaría General, con el fin de «establecer una mayor coordinación entre las instituciones y órganos del SICA»<sup>73</sup>. En la actualidad, la Comisión de Secretarías e Instituciones Especializadas de la Integración Centroamericana está integrada por 11 secretarías y 27 instituciones.

Por otro lado, de cierta forma, el germen del principio democrático se materializa en el órgano denominado Comité Consultivo del Sistema, cuya competencia básica es asesorar a la Secretaría General «sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo»; por ello, su función es opinar sobre las actividades que programe esta Secretaría para desarrollar la política de organización y, por ende, de fortalecimiento del Sistema. Por definición, está integrado por la *sociedad centroamericana* y no por las sociedades nacionales, pues en él se encuentran «los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales». Es decir, el Comité Consultivo del Sistema está compuesto por representantes de esos sectores a nivel centroamericano y no de cada Estado miembro; por ello, para formar parte de éste se requiere que los representantes de los sectores estén «comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica» y que sus acciones beneficien la consecución de los propósitos comunitarios (art. 12 PT). Es, por tanto, el órgano que permite la participación social dentro del Sistema, para la consolidación del proceso de integración<sup>74</sup>. Dado que se trata de uno de los espacios institucionalizados para que la *sociedad centroamericana* participe dentro del Sistema, lo relativo a su organización y funcionamiento se abordará en el próximo apartado.

Los otros órganos del Sistema son el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Estos órganos son supranacionales por su objeto, composición y funcionamiento. No obstante, ambas han sido seriamente

<sup>73</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Acuerdo de la XXV reunión ordinaria, de 15 de diciembre de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes), Punto 5: disponible en <http://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=82948&idm=1>

<sup>74</sup> También existen el Comité Consultivo de la Integración Económica, en el subsistema económico (arts. 37.5, 49 y 55.3 PG) y el Comité Consultivo de la Integración Social, en el subsistema social (arts. 9.4 y 16 TSS). En ambos casos, sus características son similares al Comité Consultivo del Sistema, al que se encuentran relacionados.

cuestionadas por considerarlas «costosas e ineficaces»<sup>75</sup>, lo que, incluso, ha provocado que no todos los Estados miembros reconozcan su representación y jurisdicción lo que genera, a su vez, que materialmente sus decisiones y resoluciones no sean consideradas vinculantes para el conjunto de miembros del Sistema.

El PARLACEN fue uno de los resultados del proceso de pacificación impulsado por las Declaraciones de Esquipulas. En 1987, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica celebraron el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas; Panamá se adhirió posteriormente. Este Tratado fue reformado en 2008 mediante el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, también conocido como Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (TC-PARLACEN), que fue ratificado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana<sup>76</sup>; señalándose cláusulas especiales para la adhesión posterior de Belice y Costa Rica (arts. 31 y 32 TC-PARLACEN).

El Protocolo de Tegucigalpa se refiere al PARLACEN como «órgano de planteamiento, análisis y recomendación», cuyas funciones y competencias se establecen en el instrumento de su constitución y demás instrumentos correspondientes (art. 12 PT). No obstante, en el Tratado Constitutivo de 2008 se concibe como un órgano «de representación política y democrática del Sistema» (art. 1 TC-PARLACEN). Si bien es evidente que existe una falta de concordancia entre estos instrumentos, lo que podría cuestionar la validez del segundo<sup>77</sup>, esta discrepancia podría salvarse interpretando que el Protocolo enfatiza la naturaleza de sus competencias de discusión, análisis y recomendación, mientras que el Tratado Constitutivo, la naturaleza de su composición representativa y democrática. Así, ambos instrumentos no se contraponen sino que se complementan.

El objetivo esencial del PARLACEN coincide plenamente con el objetivo del Sistema, ya que también pretende integrar y fortalecer a Centroamérica, para que se constituya en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Para ello, a partir de su naturaleza representativa, este órgano está integrado por 20 diputados titulares, con sus respectivos suplentes, electos en cada Estado parte del TC-PARLACEN. Sin embargo, también lo integran los Jefes de Estado y de Gobierno, así como los Vicepresidentes o, en su caso, los Designados a la Presidencia de la República, «al concluir su mandato»; aunque estos

<sup>75</sup> Cfr. DE LA CERDA BICKFORD, La necesidad de construir una completa integración centroamericana [...], 164.

<sup>76</sup> Una de las debilidades del PARLACEN es que no todos los Estados miembros del SICA formen parte de su Tratado Constitutivo, pues ello no permite que represente a la *población centroamericana* de forma efectiva. En suma, a esta debilidad se le suma «las amenazas de Estados que proponen su disolución, para constituir un foro consultivo integrado por diputados de los Parlamentos nacionales» (SALAZAR Y ULATE. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, 101), con lo cual se perdería su naturaleza de representación popular y se volvería, en esencia, al Consejo Legislativo contemplado por la Carta de la ODECA.

<sup>77</sup> Como el Protocolo de Tegucigalpa prevalece sobre este Tratado Constitutivo, según la parte final del artículo 28 TC-PARLACEN, la validez del segundo depende de su no contradicción con el primero.



pueden renunciar a esta calidad (art. 2 TC-PARLACEN)<sup>78</sup>. Dicho con otras palabras, también pueden ser parte del PARLACEN aquellos funcionarios nacionales, y sus sustitutos, que han dirigido a los respectivos Órganos Ejecutivos estatales y, por ello, han representado a los Estados parte ante la Comunidad Internacional. En tal sentido, el número de diputados por Estado parte podría oscilar entre los 20 y 22<sup>79</sup>, dependiendo de si dichos representantes estatales salientes, y sus sustitutos, deciden renunciar o no a su calidad de diputados.

De esta manera se introduce una doble vía de legitimación democrática para adquirir la calidad de diputado del PARLACEN. Por un lado, están los diputados que se someten a una elección popular específica y, por el otro, los Jefes de Estado y de Gobierno que adquieren tal calidad por haber ganado anteriormente la elección que les permitió gobernar en su respectivo Estado y, con ello, dirigir sus relaciones internacionales. Si bien en ambos casos los funcionarios adquieren el cargo en elecciones nacionales,

---

<sup>78</sup> No obstante, la Sala de lo Constitucional de El Salvador declaró inconstitucional esta disposición a pesar, según la CCJ, de no ser competente para ello.

Mientras la Sala de lo Constitucional impulsaba el proceso de inconstitucionalidad 52-2014, decretó una medida cautelar que ordenaba la no juramentación ante el PARLACEN, del Presidente de la República saliente. Por ello, dicho funcionario le planteó una opinión consultiva a la CCJ, preguntándole si podía juramentarse o no ante dicho Parlamento. En su respuesta, la CCJ manifestó, primero, que la Sala de lo Constitucional «no tiene facultades para suspender los efectos del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano», por tratarse de un cuerpo normativo con calidad de «Derecho Internacional Comunitario» y, segundo, que «el Parlamento Centroamericano está obligado a observar la Normativa Comunitaria vigente y especialmente la de su Tratado Constitutivo»; por tanto, terminó afirmando que el Parlamento «puede proceder a juramentar al Ex-Presidente de la República de El Salvador, cuyo mandato concluyó»; juramentación que finalmente ocurrió. DIARIO LA PÁGINA, “Fallo de Corte C.A. avala a Funes para que tome posesión como diputado del Parlacen” (24 de junio de 2014[citado el 20 de febrero de 2016] Nacionales): disponible en

<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/96693/2014/06/24/Fallo-de-Corte-CA-avala-a-Funes-para-que-tome-posesion-como-diputado-del-Parlacen>

Sin embargo, luego de la respuesta a la opinión consultiva y de la juramentación, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la parte final del artículo 2 TC-PARLACEN, atendiendo la naturaleza democrática de la representación en este Parlamento, según la Constitución salvadoreña. Consideró, en esencia, que la inclusión automática del Presidente y Vicepresidente de la República, sin que se sometían al proceso electoral específico, «priva a los ciudadanos salvadoreños de la capacidad de decisión sobre quiénes serán sus representantes en un organismo supranacional, irrespetando el mandato establecido en el art. 80 inc. 1º de la Cn, según el cual los Diputados al PARLACEN son funcionarios de elección popular». SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE EL SALVADOR, “Sentencia definitiva en Inconstitucionalidad 52-2014, de 9 de julio de 2014”; publicada en el Diario Oficial de El Salvador No. 131, Tomo 404, de 16 de julio de 2014: 195 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Archivo Digital de la Imprenta Nacional), 195: disponible en

<http://www.imprentanacional.gob.sv/index.php/servicios/en-linea/ciudadano/archivo-digital-del-diario-oficial>

En concreto, la Sala de lo Constitucional hizo prevalecer la norma constitucional frente a la norma comunitaria. Sin embargo, resulta curioso observar el artículo 80 de la Constitución salvadoreña fue reformado en 1991, mientras que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, el antecedente del actual TC-PARLACEN, fue suscrito en 1987; es decir, la norma comunitaria ahora declarada inconstitucional estaba vigente desde antes de la reforma constitucional.

<sup>79</sup> El PARLACEN está compuesto por 126 diputados actualmente, distribuidos de la siguiente manera: Guatemala, 20; El Salvador, 20; Honduras, 22; Nicaragua, 21; Panamá, 21; y, República Dominicana, 22. PARLACEN, “Diputados 2011-2016” (21 de septiembre de 2015 [citado el 20 de febrero de 2016] Funcionamiento del PARLACEN): disponible en

<http://www.parlacen.int/Funcionamiento/Diputados2011-2016.aspx>

Pero, en caso de adherirse, Belice gozaría de un estatus especial, ya que podría formar parte de este órgano con un mínimo de 3 diputados y un máximo de 20 (art. 31 TC-PARLACEN); además de su Jefe de Gobierno saliente y su sustituto, en su caso.

mediante sufragio universal, directo y secreto, lo cierto es que las finalidades de ambas elecciones son distintas: una busca la integración del Parlamento regional y la otra, la composición de los Órganos Ejecutivos estatales. Es cuestionable asegurar que las elecciones nacionales para Jefe de Estado y de Gobierno cumplen ese doble propósito, ya que el asumir un cargo de elección popular, por el mandato político que implica, no puede estar sujeto a la potestad del funcionario de decidir si renuncia o no al mismo.

Por otro lado, aunque el PARLACEN pretende representar a la *población centroamericana*<sup>80</sup> pues, incluso, estos diputados se organizan en grupos parlamentarios a partir de sus afinidades ideológicas<sup>81</sup> y no de sus nacionalidades, lo cierto es que esta representación no responde al tamaño de la población de cada Estado parte, es decir, la cantidad de diputados no es proporcional a la cantidad de pobladores en las *sociedades centroamericanas*, sino que es fijada en igual proporción para todos los Estados sin importar el tamaño de sus poblaciones.

El proceso electoral de los 20 diputados del PARLACEN se rige por las legislaciones nacionales que regulan la elección a los Parlamentos estatales (art. 6 TC-PARLACEN). No existe, por tanto, una normativa homogénea a nivel regional para la elección de estos diputados sino que, al contrario, cada Estado decide los mecanismos, las reglas y los procedimientos que regulan dicha elección. Esta situación fortalece aún más el carácter representativo estatal de estos diputados, pues los marcos normativos de los Estados miembros solo permiten la participación electoral de sus ciudadanos dentro de sus territorios, en cualquier elección; es decir, ningún ciudadano puede participar activa o pasivamente en las elecciones de estos diputados en el Estado de su residencia, si es distinto al de su nacionalidad<sup>82</sup>. En definitiva, los diputados de este Parlamento regional representan a los pueblos donde se eligen y no al *pueblo centroamericano*<sup>83</sup>, lo que podría provocar la defensa de intereses nacionales en el seno de este órgano supranacional y, con ello, diluirse el vínculo de representación en el ámbito regional.

<sup>80</sup> Si bien la normativa comunitaria no se refiere a la existencia de un *territorio centroamericano*, la CCJ indica que el «patrimonio territorial» de la región «existe, con independencia de que sea reconocido por instrumento jurídico, y a él pertenecen en conjunto las superficies de los Estados miembros que integran la Comunidad Centroamericana o Centroamérica». CCJ, Sentencia de expediente No. 25-05-29-11-1999, de 27 de noviembre de 2001, Considerando XIX.

<sup>81</sup> En la actualidad, los grupos parlamentarios son: Alianza Democrática, De Izquierda, Innovador Centroamericano y del Caribe e Integración Centro-Democrático. PARLACEN, “Grupos parlamentarios 2015-2016” (14 de marzo de 2016 [citado el 30 de marzo de 2016] Funcionamiento del PARLACEN): disponible en <http://www.parlacen.int/Funcionamiento/GruposParlamentarios2015-2016.aspx>

<sup>82</sup> Esta situación hace evidente la necesidad de construir un concepto de Ciudadanía Centroamericana para fortalecer, por un lado el carácter representativo regional del PARLACEN y, por el otro, «el proceso de unificación, ya que podría simplificar la libre locomoción de las personas y fuerza laboral de un país a otro, logrando avanzar hacia la siguiente etapa de la integración económica, que sería el mercado común». DE LA CERDA BICKFORD, La necesidad de construir una completa integración centroamericana [...], 167.

<sup>83</sup> En suma, algunos señalan que las candidaturas al PARLACEN son generalmente desconocidas por los ciudadanos quienes, mayoritariamente, conocen mucho más con las autoridades nacionales que también habrán de elegir; lo cual ha sido una constante en el tiempo. Por ejemplo, así se asegura en CLAUDIA MARÍA SAMAYOA ELÍAS, “Elecciones al PARLACEN versus presidencialismo en Centroamérica”. *Revista de Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, No. 688-689 (2006): 2006.

Dicho en términos generales, «la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional es absolutamente desconocida para las ciudadanías nacionales». ASC. Pág. 18.

Tampoco es homogéneo el periodo de mandato para cada grupo de diputados, pues este tiene la misma duración del periodo presidencial del Estado al que pertenecen (art. 2 TC-PARLACEN), los que oscilan entre los 4 y 5 años. La elección de estos diputados y, por tanto, la renovación de este Parlamento responden a los calendarios electorales nacionales y no a un plazo, o a criterios compartidos, que permitan una simultánea elección y renovación, dentro de un mismo periodo de tiempo, tal como ocurre en la Unión Europea.

No obstante, el Tratado Constitutivo sí contempla las condiciones mínimas en que habrán de realizarse estas elecciones, en cuanto a los principios de democracia y de representación política (art. 6 TC-PARLACEN). Las elecciones deben realizarse «con observancia ineludible» de, en primer lugar, una representatividad amplia tanto en el plano ideológico como en el político; en segundo lugar, un ambiente democrático pluralista que promueva la libertad y participación de los electores; y, en tercer lugar, unas condiciones de igualdad entre los partidos políticos en la competencia electoral. Así, estas condiciones mínimas comunitarias deben proyectarse al interior de los ordenamientos jurídicos nacionales. Los Estados parte se obligan a respetarlas en la regulación y ejecución de estas elecciones y, lógicamente, también habrán de estar presentes en todo tipo de elecciones nacionales, en el marco del Estado de Derecho. En ese sentido, esta disposición comunitaria estaría definiendo los principios electorales básicos, para garantizar la democracia y la representatividad plural, en cada Estado y la región en su conjunto.

Con el afán de fortalecer la presencia del PARLACEN dentro de la institucionalidad supranacional y, específicamente, para que participe en la verificación de su funcionamiento y en la toma de decisiones comunitarias, se introdujeron cambios en sus atribuciones inicialmente asignadas, aumentándolas en número y ampliándolas en alcance. Así, según el ámbito en el que inciden, las 26 atribuciones asignadas (art. 5 TC-PARLACEN) se pueden clasificar en tres categorías: primero, de fortalecimiento de los Estados y de la integración en relación con ellos; segundo, de impulso y verificación del proceso de integración en sí; y, tercero, de representación de la *sociedad centroamericana*.

En el fortalecimiento de los Estados, al PARLACEN le corresponde contribuir a la consolidación de su «sistema democrático, pluralista, representativo y participativo» y, además, al fomento y protección de los Derechos Humanos (art. 5, lit. i, TC-PARLACEN). Mientras que sus atribuciones sobre el fortalecimiento de la integración junto a los Estados contempla, primero, relacionarse con los órganos parlamentarios estatales para lograr un mayor apoyo político de ellos hacia la integración (art. 5, lit. o, TC-PARLACEN) y, segundo, crear comisiones especiales para favorecer la solución de aquellos conflictos entre los Estados que afecten el proceso de integración, siempre que medie la petición conjunta de los involucrados (art. 5, lit. r, TC-PARLACEN).

Por su parte, el mayor número de sus atribuciones se concentran en el impulso y verificación de la integración. En primer lugar, el PARLACEN posee atribuciones

propositivas pues, por iniciativa propia o a petición de la Reunión de Presidentes, puede proponer medidas y disposiciones normativas que permitan homogeneizar las acciones y legislaciones, estatales y comunitarias, con el fin de ampliar y perfeccionar el proceso de integración. Estas propuestas así como sus resoluciones, recomendaciones, estudios y demás actos, debe enviarlas a la Presidencia Pro-Tempore y a la Secretaría General, para que sean incorporadas a la agenda de la Reunión de Presidentes y de los Consejos de Ministros respectivos, según sea el caso, y estos decidan lo pertinente. Además, ya sea por iniciativa propia o a petición de los órganos involucrados, debe brindar una «opinión ilustrativa» sobre los instrumentos internacionales comunitarios o los que celebren los Estados miembros, antes de su aprobación, cuando estén directamente vinculados con la integración<sup>84</sup> (art. 5, lits. a, c, g, q, x, TC-PARLACEN).

En segundo lugar, el PARLACEN es apto para recomendar temas de interés para la integración regional y para plantearle a la Reunión de Presidentes sus observaciones sobre la integración, e incluso para participar a través de su Presidente, en dicha Reunión y en las reuniones del Consejo de Ministro, si lo solicita o estos órganos lo invitan. Asimismo, es su obligación resolver las consultas que, dentro de sus competencias, le esbocen las distintas instancias supranacionales (art. 5, lits. h, k, m, n, p, t, TC-PARLACEN).

En tercer lugar, se encarga de velar por el buen funcionamiento y la adecuada aplicación del marco normativo comunitario: por un lado, debe contribuir con la plena vigencia del Derecho Comunitario y del Derecho Internacional, así como monitorear porque la institucionalidad cumpla con los propósitos y principios comunitarios, y con los compromisos sobre el desarrollo sostenible; y, por el otro, le corresponde conocer los nombramientos de los funcionarios directivos de la institucionalidad del Sistema, así como juramentarlos. En suma, le compete conocer el presupuesto del Sistema y darle seguimiento a su ejecución, para recomendar lo que estime oportuno; además aprobar, ejecutar, supervisar y controlar su propio presupuesto (art. 5, lits. e, f, j, l, v, w, TC-PARLACEN).

Como órgano de representación de la *sociedad centroamericana*, el PARLACEN es responsable de «servir de foro de deliberación y propuesta» sobre los asuntos que sean de interés para la integración en el sistema político y demás subsistemas, de tal manera que promueva «la más amplia participación de los pueblos centroamericanos» en este

---

<sup>84</sup> Así, por ejemplo, previo al «Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro», el PARLACEN emitió su opinión previa. En esta opinión, luego de hacer un balance de todo el proceso de elaboración y negociación del Acuerdo y de sus diversas resoluciones y estudios emitidos durante el proceso, el PARLACEN manifestó que apoyaba su ratificación por considerar que «se sustenta en los objetivos fundamentales de integración centroamericana y alcanzar a la brevedad la Unión Aduanera» (punto 2); por ello, exhortó a los Estados miembros a ratificarlo, «entregando dichas aprobaciones de manera conjunta para reflejar un alto espíritu integracionista centroamericano» (punto 7). Sin embargo, esta opinión no fue completamente previa a la ratificación del Acuerdo, ya que el PARLACEN aprovechó a felicitar a Nicaragua por ya haberlo hecho (punto 8). PARLACEN, «Opinión Ilustrativa Previa AP/1-CCXLIV-2012, de 29 de noviembre de 2012» (15 de noviembre de 2012 [citado el 11 de febrero de 2016] Actualidad del PARLACEN): disponible en <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/317/Asociacion-entre-la-Union-Europea-y-sus-estados-miembros-por-un-lado-y-Centroamerica-por-otro.aspx>

proceso. Por ello, debe difundir los resultados de su gestión en los territorios de los Estados parte, a través de sus medios oficiales de comunicación, así como conocer las cuestiones que le sean planteadas por las personas de los Estados parte relativas a la integración, siempre que no sea competencia de otro órgano e institución del Sistema.

En definitiva, el PARLACEN posee atribuciones políticas importantes: realiza acciones sustanciales dentro del entramado del Sistema; verifica y opina sobre el avance de la integración; controla y recomienda acerca del funcionamiento de la institucionalidad, y de la aplicación y actualización del marco normativo comunitario; y está en contacto con los pueblos centroamericanos para darles voz y, así, planteen los asuntos propios de la integración que estimen oportunos. No obstante, estas acciones no son vinculantes pues se limitan a recomendarle a la Reunión de Presidentes y Consejo de Ministros las medidas que estime convenientes, siendo estos órganos los competentes para tomar las decisiones definitivas.

El PARLACEN es competente políticamente para monitorear y recomendar sobre el rumbo de la integración, mientras que su competencia normativa se limita a presentar iniciativas legislativas sin que en el proceso de formación del Derecho Comunitario, su participación sea requerida ni sus decisiones sean vinculantes<sup>85</sup>; lo que provoca, en esencia, que su labor «sea imperceptible para la ciudadanía»<sup>86</sup>.

Por su parte, la CCJ se entiende como el tribunal regional cuya jurisdicción y competencia, con carácter obligatorio<sup>87</sup>, se extienden a los Estados parte de su Convenio

<sup>85</sup> Dicho con otras palabras, «aún y cuando su origen y principios son plenamente democráticos, sus funciones no son obligatorias para nadie, ya que su labor es más de ser un órgano de buena voluntad, en donde se exponga y recomiende cursos de acción para la integración regional». DE LA CERDA BICKFORD, La necesidad de construir una completa integración centroamericana [...], 165.

<sup>86</sup> SAMAYOA ELÍAS, Elecciones al PARLACEN versus presidencialismo en Centroamérica, 300.

<sup>87</sup> No obstante, al realizar el control difuso de constitucionalidad, la Sala de lo Constitucional de El Salvador ya ha declarado inaplicable las sentencias de la CCJ, dentro del territorio de dicho país. En atención a la competencia de la CCJ de resolver los conflictos entre los órganos fundamentales de los Estados (art. 22, lit. f, CE-CCJ), la Asamblea Legislativa sometió a su conocimiento el conflicto generado por la elección de dos grupos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en el mismo periodo legislativo; pues, en esencia, la Asamblea consideraba que la elección y la forma de realizarla era su competencia constitucional exclusiva, mientras que la Sala de lo Constitucional había sentenciado que constitucionalmente solo podía elegirse a un grupo de magistrados por cada periodo legislativo y, por ende, ordenó que la segunda elección se realizara en el siguiente periodo. Frente a este aparente conflicto entre los órganos de un Estado parte, entendiéndose como «Tribunal Constitucional Supranacional», por su competencia para resolver estos conflictos, la CCJ declaró inaplicables las sentencias de la Sala de lo Constitucional que había declarado inconstitucionales los decretos legislativos que contenían las segundas elecciones en el mismo periodo legislativo. CCJ, “Sentencia de Expediente No. 132-9-20-06-2012, de 15 de agosto de 2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): Considerando XIII, disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=292>

Sin embargo, a través de una resolución de seguimiento, la Sala de lo Constitucional también declaró inaplicable la sentencia de la CCJ pues entendió, entre otras cosas, que este tribunal regional solo puede conocer de aquellos conflictos entre órganos estatales que son motivados por la interpretación o aplicación del Derecho Comunitario y no del derecho interno, que está fuera de la competencia supranacional. Al respecto, la Sala manifestó que «la diferencia interpretativa que daría lugar a la intervención legítima de la CCJ, solo puede referirse a las competencias que el sistema regional posee para aspectos del proceso de integración, y no en aquellas materias constitucionales no relacionadas con el Derecho de integración»; pues, «todas las competencias no atribuidas expresamente a un sistema de integración regional y a sus órganos, siguen reservadas a los Estados Partes». Finalmente, concluyó que «no existe

de Estatuto (CE-CCJ), ya que se encarga de garantizar el respeto del Derecho Comunitario, en la interpretación y ejecución<sup>88</sup> (art. 12 PT). Es, por tanto, el «órgano judicial principal y permanente» del Sistema (art. 1 CE-CCJ).

Por otro lado, la CCJ se eleva como el representante de «la conciencia nacional de Centroamérica y se considera, además, depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana» (art. 6 CE-CCJ). De esta manera, al órgano judicial del Sistema se le otorga la calidad de representante de la *Nación Centroamericana*; lo cual, por su naturaleza, habrá de entenderse desde la perspectiva jurídica. Esto eso, goza de tal representación como garante de los propósitos y principios comunes, contenidos en el ordenamiento jurídico comunitario.

No obstante, al igual que los subsistemas y el PARLACEN, el alcance de ambas funciones de la CCJ, se ven seriamente limitadas porque solo cuatro Estados miembros del Sistema han ratificado su Convenido de Estatuto<sup>89</sup> y, además, únicamente los

---

*un Tribunal Constitucional Centroamericano –cualquiera que sea su denominación– al que se pueda “apelar” de las resoluciones finales emitidas por los tribunales encargados del control de constitucionalidad en los Estados Partes».* SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE EL SALVADOR, “Resolución de Seguimiento, de 18 de agosto de 2012, dictada en la Inconstitucionalidad 19-2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación Judicial): Puntos II y III, disponible en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=EFzJIdIDYIAZkq26/NOa8Pr0V1F71EqJfDh4e8SBxvOIZ/PN3ttCuyC8yXNzC8yTwe1D1zeDHolsZgolnOTzKH82/899KC/fZrE9IOLXCrWjblvtocfDeF2M3e1gk2Ex6KhOZQsl7koZuEJ49om6vZ9Rt4P1LHWfuHA07sY7g3YaYtz6BXmz+1D5KgSoRNQ==>

Como existían dos resoluciones contradictorias, una que ordenaba repetir la elección (Sala) y otra, inaplicar dicha orden (CCJ), el conflicto dentro del sistema político salvadoreño aumentó. Por ello, el Presidente de la República convocó a los secretarios generales de los partidos políticos con representación parlamentaria, para buscar una solución conjunta. Después de una serie de reuniones, finalmente, la Asamblea Legislativa realizó la elección de magistrados que había sido cuestionada por la Sala. Por tanto, en esencia, se cumplió con la orden de la Sala de lo Constitucional, es decir, los actores políticos hicieron caso omiso a la sentencia de la CCJ.

<sup>88</sup> No obstante, la jurisdicción de la CCJ podría tener excepciones en cuanto a la solución de las controversias de interpretación y aplicación del Derecho originario. En el subsistema medioambiental, se dispone que estas diferencias se resolverán, en primera instancia, por medio de la negociación directa en una comisión nombrada por los Estados miembros para tal efecto y, en caso de no solucionarse, en segunda instancia, a través de «los mecanismos establecidos en el Derecho Internacional» (art. XVIII CC-CCAD).

En el subsistema de seguridad, en primera instancia, las controversias se resolverían en la Reunión de Presidentes y, si no se lograra, en segunda instancia, mediante los medios pacíficos para la solución de controversias; y, si ninguna de las dos etapas anteriores dieran resultado, se someterá al conocimiento de la CCJ.

Pero es en el subsistema económico donde se consolida la excepción de la jurisdicción de la CCJ, ya que las controversias que afecten las relaciones comerciales intrarregionales se resolverán a través de los métodos alternos de solución de conflictos, señalados por el Consejo de Ministros de Integración Económica, que incluyen el arbitraje con decisiones vinculantes para los Estados miembros en disputa. En todo caso, como regla general, salvo lo relativo al subsistema económico, las controversias de interpretación y aplicación del Derecho originario se deben someter al conocimiento de la CCJ (art. 35 PT, reformado en 2002).

<sup>89</sup> Los Estados que lo han ratificado son: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Aunque Costa Rica y Panamá firmaron el Convenio, la ratificación por parte de sus parlamentos aún está en proceso. El caso de Costa Rica es peculiar, ya que el expediente legislativo correspondiente se archivó debido a que la Corte Suprema de Justicia elaboró un dictamen negativo contra la ratificación; no obstante, su Sala de lo Constitucional ha reiterado en diversas sentencias la obligación de reconocer a este órgano jurisdiccional regional, por ser un órgano del Sistema en el que se participa. Así, por ejemplo, en la Sentencia No. 6619-99, esta Sala afirmó: «si Costa Rica aprobó la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, es válida toda cláusula de Derecho Regional que se refiera a ella como órgano competente,

magistrados de 3 de ellos integran este órgano en la actualidad<sup>90</sup>. En el inmediato análisis del ordenamiento jurídico comunitario, se hablará sobre las competencias y el funcionamiento de la CCJ.

Finalmente, con el objetivo de informarle a la Reunión de Presidentes su sentir acerca del proceso de integración, los órganos comunitarios del Sistema, es decir, el PARLACEN, la CCJ y la Secretaría General acordaron, primero, crear una Comisión Permanente y, después, determinar un Marco de Cooperación Funcional<sup>91</sup> para permitir la coordinación, cooperación y comunicación entre sí. De esta manera los órganos comunitarios optan por esta vía para profundizar su relación interinstitucional.

El Sistema posee un ordenamiento jurídico autónomo. Este ordenamiento jurídico comunitario, a la luz del Protocolo de Tegucigalpa, aparentemente está integrado únicamente por el Derecho originario –y complementario– desarrollado por los Tratados, Convenios y Protocolos (art. 15, lit. e). Sin embargo, también lo está por el derecho derivado, aquel que es creado por las decisiones de la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros y cuyo cumplimiento debe ser verificado por la Secretaría General, así como por las normas adoptadas y aprobadas por el Comité Ejecutivo (art. 26, lit. h); por tanto, estos órganos superiores del Sistema son los competentes para ejercer la función legislativa, por habilitación del Derecho originario. Además, el Protocolo de Guatemala y el Tratado de San Salvador establecen una habilitación explícita para que, en sus respectivos subsistemas, los Consejos de Ministros tomen decisiones mediante diversos actos «administrativos» (art. 55 PG y 17 TSS).

Por otro lado, si bien la normativa señalada no se hace referencia al carácter vinculante de estos actos, sí es posible afirmarlo por su naturaleza. Es más, esta vinculatoriedad se ve reforzada por la competencia de CCJ de garantizar su respeto tanto en la interpretación como en la ejecución, por tratarse de «actos derivados» del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios (art. 2 CE-CCJ).

---

independientemente de los reparos que se tengan contra su estatuto». ULATE CHACÓN, El Protocolo de Tegucigalpa y la Jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia, 31.

En un sentido similar se ha pronunciado la misma CCJ en “Opinión Consultiva No 9-04-08-1996, de 13 de diciembre de 1996” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=30>

<sup>90</sup> Solo la integran los magistrados de El Salvador, Honduras y Nicaragua. Algunos aseguran que «la falta de integración de todos los Estados en la CCJ hace imposible el resguardo de la legalidad en el SICA» lo que, incluso, podría afectar los derechos de los ciudadanos de aquellos Estados que no forman parte de ella o que no han nombrado sus magistrados, porque dichos ciudadanos «no tienen una tutela judicial efectiva, ya que la vía de la jurisdicción nacional no es suficiente para resguardar la seguridad de todas las relaciones jurídicas que nacen a partir de las decisiones de los órganos del SICA». SALAZAR GRANDE, Constitucionalidad e institucionalidad del SICA, 249.

<sup>91</sup> El primero es el Acuerdo entre el Parlamento Centroamericano, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y la Corte Centroamericana de Justicia, de 28 de marzo de 1995, celebrado en San Salvador, El Salvador. Por su parte, el segundo es el Acuerdo Marco de Cooperación Funcional entre el Parlamento Centroamericano, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y la Corte Centroamericana de Justicia, de 25 de mayo de 2009, celebrado también en San Salvador.

Dado que el Protocolo de Tegucigalpa no señala el proceso de adopción de los mandatos y los instrumentos complementarios solo establecen sus elementos genéricos, el Comité Ejecutivo dictó el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA (RAD-SICA), con el objetivo de definir el proceso de creación, adopción y publicación de los actos normativos comunitarios, es decir, del Derecho derivado dictados por los órganos superiores del Sistema<sup>92</sup>.

Según el Capítulo del RAD-SICA, la Reunión de Presidentes es competente para dictar declaraciones y mandatos. La declaración es el acto político donde expresa la voluntad de la Reunión, con el fin de establecer «orientaciones y lineamientos necesarios para garantizar y armonización del SICA»; y, para la consecución de tal fin, es que las declaraciones pueden contener mandatos, es decir, indicar las directrices que deben seguir los órganos e instituciones del Sistema para «la ejecución eficiente de una acción determinada»; siendo responsabilidad del Comité Ejecutivo, el definir el procedimiento respectivo para la implementación de estos mandatos. Dicho con otras palabras, las declaraciones son manifestaciones de voluntad de la Reunión de Presidentes en las que expresan su visión sobre el estado y el impulso del proceso de integración<sup>93</sup>, dentro de las cuales le indican a la institucionalidad del Sistema, los mandatos que estime oportunos. Los efectos de estas decisiones se proyectan exclusivamente sobre el Sistema en sí, el proceso de integración y su institucionalidad.

Por su parte, según el Capítulo III del RAD-SICA, el Consejo de Ministros expresa sus decisiones mediante resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones. Estas decisiones pueden clasificarse en actos normativos para el Sistema, los Estados y las personas. Los actos jurídicos para el Sistema son las resoluciones y las recomendaciones. Con las resoluciones, el Consejo le dicta obligaciones a los Estados miembros sobre «el funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de integración», para resolver asuntos internos del ramo correspondiente al mismo Consejo, es decir, se trata de un acto normativo que obliga al Estado miembro para que contribuya con la integración, desde el ramo y el subsistema respectivos. Por tanto, se necesita de la voluntad estatal, de sus acciones o abstenciones, para lograr el cumplimiento de este acto normativo que procura el fortalecimiento de uno de los órganos del Sistema.

Con las recomendaciones, el Consejo de Ministros señala orientaciones y sugerencias que son obligatorias en sus objetivos y principios, con el fin de preparar la emisión de los otros actos normativos que dicta el mismo Consejo, es decir, a través de estas el mismo Consejo se prepara las condiciones, en cuanto objetivos y principios, para tomar

<sup>92</sup> Dado que la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros y, en la práctica, el Comité Ejecutivo son órganos integrados bajo la perspectiva intergubernamental, es cuestionable que las funciones de construir, regular e impulsar la integración sean llevadas a cabo por los representantes de los Estados miembros, aunque la Secretaría General esté presente en las discusiones de dichos órganos, pues lo hace con voz pero sin voto.

<sup>93</sup> Aunque las declaraciones manifiestan una voluntad política, la CCJ señala que son obligatorias, es decir, «tienen siempre relevancia jurídica [...], pues no se trata de compromisos personales de los Mandatarios, sino de declaraciones emanadas del Órgano Supremo del Sistema». CCJ, Sentencia de expediente No. 25-05-29-11-1999, de 27 de noviembre de 2001, Considerando XIX.



sus resoluciones, reglamentos y acuerdos. En ese sentido, las recomendaciones son los actos normativos que se dicta el Consejo para sí mismo o para la institucionalidad del sistema o subsistema que integra, con el fin de impulsar su labor legislativa y, así, el proceso de integración.

Por su parte, los actos normativos que se proyectan sobre los Estados miembros y, por ende, sobre las personas son los reglamentos y los acuerdos; cuya naturaleza es similar a los reglamentos y decisiones de la Unión Europea. Los reglamentos poseen un carácter general, sus elementos son obligatorios en su totalidad y son directamente aplicables en todos los Estados miembros. Así, se trata de los actos normativos más acabados del Sistema, pues son los actos comunitarios que producen efectos jurídicos de forma uniforme y efectiva en todos los ordenamientos jurídicos estatales, es decir, son obligatorios sin que se necesite de una acción estatal para ello. En tal sentido, al igual que el reglamento europeo, su alcance general no depende de sus destinatarios sino de su aplicabilidad a supuestos determinados objetivamente. En suma, se erige una prohibición tácita para los Estados miembros, la de no tomar medidas y acciones que afecten su implementación pues, en caso contrario, la CCJ sería competente para conocer de esta transgresión (art. 22, lit. c, CE-CCJ).

Los acuerdos, en cambio, tienen un carácter específico o individual y solo son obligatorios para sus destinatarios. Por tanto, al igual que las decisiones en el caso europeo, se trata de actos normativos individualizados que se dirigen a uno o varios destinatarios, que pueden ser Estados miembros o personas. No obstante, su obligatoriedad se manifiesta en cuanto a sus fines y medios. De la misma forma que los reglamentos, se erige la prohibición tácita para los Estados miembros. En lo pertinente, también son objeto de control de la CCJ.

Finalmente, como se dijo antes, el Comité Ejecutivo posee atribuciones que se proyectan sobre la organización y el funcionamiento Sistema; por tanto, sus decisiones inciden únicamente sobre él mismo y no en los Estados ni las personas. Las decisiones del Comité Ejecutivo se manifiestan a través de resoluciones y recomendaciones, siendo vinculantes las primeras (Capítulo IV RAD-SICA) y, por ello, estando bajo el control jurisdiccional de la CCJ.

En conclusión, por la incidencia en los Estados miembros y sus poblaciones, el Consejo de Ministros es el protagonista de la función legislativa comunitaria, por dictar actos normativos obligatorios y eficaces dentro de los ordenamientos jurídicos estatales, sin necesidad que sus autoridades nacionales realicen acción alguna. En tal sentido, esencialmente estos actos poseen una legitimación intergubernamental y no representativa-democrática pues, incluso, no se requiere ni siquiera la participación del PARLACEN para la aprobación de los reglamentos y acuerdos. En definitiva, en el proceso de formación de las normas comunitarias, la participación de este Parlamento se limita a una especie de iniciativa legislativa, ya que no es obligatorio consultarle previamente a su adopción, ni posee competencias de decisión o codecisión.

Por otro lado, el Protocolo de Guatemala dispone que el COMIECO, previo a la adopción de un reglamento, debe consultarle al Comité Consultivo del subsistema económico (art. 55.3)<sup>94</sup>; esto es, la opinión de este Comité Consultivo –y no del PARLACEN– es obligatoria para entender válido el procedimiento de adopción de un reglamento, aunque dicha opinión no se entiende vinculante para el COMIECO.

Por su parte, la existencia de unos ordenamientos jurídicos nacionales y de un ordenamiento jurídico comunitario, creado a partir de aquellos, hacen necesaria el reconocimiento de una serie de principios que procuren una relación armónica entre ellos. En el Derecho originario de la Unión Europea se reconocen los principios de autonomía, de eficacia directa y de primacía, para lograr la aplicación del Derecho Comunitario dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales. No así en la integración centroamericana, pues no todos están explícitamente señalados en su Derecho Comunitario aunque sí han sido desarrollados jurisprudencialmente.

En cuanto al principio de autonomía, es obvio que se aplica al Derecho Comunitario centroamericano, por todo lo dicho hasta ahora, ya que se trata de un ordenamiento que ha nacido desde los ordenamientos nacionales, por decisión soberana de los Estados miembros, pero que es distinto a ellos por poseer su propia naturaleza que está relacionada con el Derecho Internacional, y también poseer una finalidad e institucionalidad diferentes<sup>95</sup> que buscan la integración regional de los Estados miembros, superando los meros compromisos internacionales.

Los principios de primacía y de eficacia directa del Derecho Comunitario son los que garantizan su cumplimiento en los ordenamientos jurídicos nacionales, tal como se analizó en la Unión Europea; sin embargo, en el Sistema además que no se contemplan explícitamente<sup>96</sup>, existen obstáculos normativos, constitucionales y comunitarios, que producen trabas en la implementación de sus efectos.

Si una norma comunitaria se dicta conforme a los procedimientos correspondientes, lógicamente, ésta surtiría los efectos señalados directa e inmediatamente. No obstante, esta eficacia puede verse truncada cuando entra en conflicto con una norma estatal, pues los efectos de la norma comunitaria dependerían del reconocimiento o no de su primacía frente a la estatal. Conflicto que, en el escenario centroamericano, puede ser cotidiano

---

<sup>94</sup> No obstante, en la práctica este procedimiento no se cumple, ya que «el COMIECO adopta a través de resoluciones gran cantidad de reglamentos, que los agrega como Anexos, y de esta forma se evita la consulta al Comité Consultivo». Así, en definitiva, tampoco el órgano de los representantes sociales del sector económico centroamericano participa en el procedimiento de elaboración normativa. SALAZAR Y ULATE. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, 108.

<sup>95</sup> Dicho con otras palabras, desde el punto de vista normativo, «la autonomía del derecho comunitario se puede justificar porque dispone de un sistema jurídico-político e institucional propio para la realización de una función legislativa, y de un órgano judicial que vela por la correcta interpretación y aplicación de los actos normativos». MIRANDA. *Derecho Comunitario de América Central*, 124.

<sup>96</sup> En su artículo 35, el Protocolo de Tegucigalpa dispone que «prevalecerá» sobre todo Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito por los Estados miembros, bilateral o multilateralmente, en relación a la integración centroamericana. Este Protocolo es el instrumento principal del SICA y, por tanto, el fundamento de las normas comunitarias, originarias y derivadas. Sin embargo, nada dice en cuanto a su relación con los ordenamientos jurídicos nacionales.

porque no existe una distribución de competencias entre lo estatal y lo supranacional, es decir, en esencia, tanto las autoridades nacionales como las del Sistema son competentes para regular sobre las mismas materias, lo que aumenta las posibilidades de conflictos entre ambos ordenamientos jurídicos.

En cuanto al Derecho originario, este puede colisionar con el principio estatal de supremacía constitucional que se proyecta al interior de cada uno de los ordenamientos jurídicos. La Constitución de cada Estado prevalece sobre cualquier norma jurídica, acto estatal y Tratado Internacional inclusive, ya sea por disposición constitucional expresa o porque no existen zonas exentas de control de constitucionalidad<sup>97</sup>. En tal sentido, un Tribunal Constitucional podría declarar inconstitucional una norma de Derecho originario dejándola sin efecto en el Estado al que pertenece; lo que ya ha ocurrido en el caso de Guatemala y El Salvador.

Sin embargo, considerando que los Estados miembros han celebrado soberanamente los Tratados constitutivos de la integración, por estar habilitados constitucionalmente para ello, y con base en el principio de buena fe (art. 4 lit. h PT) y en la obligación de los Estados de abstenerse a tomar medidas unilaterales que atenten contra los propósitos y principios del Sistema (art. 6 PT), la CCJ ha entendido que los Estados miembros no pueden oponer su normativa interna para incumplir sus compromisos con la integración y, lógicamente, impedir que el Derecho Comunitario surta efectos directos e inmediatos en sus ordenamientos jurídicos. La CCJ lo ha expresado en los siguientes términos<sup>98</sup>:

[...] por el principio de la Buena Fe, Pacta Sunt Servanda, un Estado a través de sus órganos no pueden evadir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, escudándose en su Derecho Interno. Además, de conformidad con lo establecido por el artículo 4 literal h) y 5 [sic] del Protocolo de Tegucigalpa, un Estado miembro del SICA, no puede adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) realizando un control constitucional ex post, cuando el Tratado Regional entró al Ordenamiento Jurídico interno con plena eficacia y vigencia.

<sup>97</sup> Las disposiciones constitucionales los Estados miembros, donde se reconoce la supremacía constitucional y/o se señala el alcance del control de constitucionalidad, son: Guatemala, art. 204; Honduras, art. 17; El Salvador, arts. 144, inc. 1 y 246, inc. 2; Nicaragua, art. 285; Costa Rica, art. 10, inc. 1; Panamá, art. 206, núm. 1; Belice, parte I, sección 2; y, República Dominicana, arts. 184 y 185. Por su parte, para ver un estudio sobre la incorporación del Derecho Comunitario en los ordenamientos jurídicos de estos Estados, a partir de la jurisprudencia de sus Tribunales Constitucionales, consultar GERMAN OLIVERIO RIVERA HERNÁNDEZ. *El control de constitucionalidad del derecho internacional y del derecho de la integración en El Salvador, a la luz de la jurisprudencia de la sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia* (Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona. 1º Edición. 2012). Disponible en <http://hdl.handle.net/10803/107950>

<sup>98</sup> CCJ, “Opinión consultiva No. 119-09-23-09-2011, de 9 de enero de 2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): respuesta a segunda pregunta, disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=279>

Desde la perspectiva de la responsabilidad internacional del Estado causada por incumplimiento de un compromiso de tal naturaleza, también había asegurado que<sup>99</sup>

Ningún Estado Parte de un Tratado Internacional puede, mediante sentencias de sus órganos jurisdiccionales, dejar sin efecto, parcial o totalmente, un Tratado en el cual dicho Estado consintió y desarrolló válidamente todo su proceso constitucional interno, tanto en la negociación, suscripción y puesta en vigencia ya que afectará principios generales del Derecho Comunitario que tiene primacía sobre el derecho interno de los Estados Parte.

Por el contrario, si la colisión ocurre entre el Derecho originario y una Ley estatal –o cualquier norma jurídica de menor rango, estos principios se aplicarían en favor del primero porque–, por disposición constitucional<sup>100</sup>, los Tratados prevalecen sobre la Ley. Esto es, ninguna norma jurídica estatal de rango no constitucional podría oponerse o impedir los efectos de una norma de Derecho originario. Lo que la CCJ también afirmó de la siguiente manera<sup>101</sup>:

[...] los tratados internacionales por voluntad soberana y expresa de los Estados Contratantes, crea una situación jurídica de obligación para ellos y de cumplimiento de buena fe desde el momento en que entren en vigor [...], situación que en caso de conflicto prevalece sobre la creada por la legislación interna o ley secundaria y que no puede ser modificada unilateralmente por alguno de los Estados Partes.

En cuanto al Derecho derivado también existen obstáculos normativos para la implementación de los principios señalados, pero en este caso puestos por el mismo Derecho originario. Si bien el Protocolo de Tegucigalpa dispone que la decisión del Consejo de Ministros, el Derecho derivado<sup>102</sup>, es de obligatorio cumplimiento para todos los Estados miembros, se agrega que «sólo podrán oponerse a su ejecución

<sup>99</sup> CCJ, “Opinión consultiva No. 81-03-05-12-2007, de 8 de enero de 2008” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): respuesta a tercera pregunta, disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=136>

En términos concretos, frente a una resolución de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala contra el Tratado Constitutivo del PARLACEN, la CCJ manifestó que «si bien es cierto que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala tiene la competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una estipulación contenida en un Tratado Internacional, sin embargo no podrá el Estado de Guatemala, en la forma que sea, oponer reglas de derecho interno o resoluciones definitivas de sus Tribunales, con el fin de exonerarse del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas y de las que le competen como parte integrante del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)». CCJ, Opinión Consultiva No 9-04-08-1996, de 13 de diciembre de 1996, considerando III.

<sup>100</sup> El principio de prevalencia del Tratado sobre la Ley se encuentra regulado en las siguientes disposiciones constitucionales: Guatemala, art. 46; Honduras, art. 18; El Salvador, art. 144, inc. 2; Costa Rica, art. 7, inc. 1; Panamá, art. 4; y, República Dominicana, art. 74, núm. 3. Vale decir que en el caso de Guatemala y República Dominicana, la prevalencia se reconoce explícitamente cuando se trata de Tratados sobre Derechos Humanos.

<sup>101</sup> CCJ, Opinión consultiva No. 4-04-05-1995, de 22 de junio de 1995, respuesta a tercera pregunta.

<sup>102</sup> En su momento, la CCJ concluyó que esta regla no solo aplica para los actos normativos del Consejo de Ministros, sino también aplica los actos de tal naturaleza de los órganos e instituciones del Sistema. CCJ, “Opinión consultiva No. 5-05-01-08-1995, de 20 de octubre de 1995” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): respuesta a primera pregunta, disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=37>

disposiciones de carácter legal», ante lo cual el mismo Consejo, previo el estudio técnico pertinente, debe analizar y acomodar su decisión «al respectivo ordenamiento legal», en su caso (art. 22 PT). Dicho con otras palabras, según el «tratado constitutivo [...] de mayor jerarquía»<sup>103</sup> del Sistema, si una norma derivada colisiona con una norma legal de un Estado miembro, es esta norma comunitaria que habría de adaptarse al ordenamiento jurídico estatal. Como dicha normativa comunitaria debe modificarse para encajar con tal ordenamiento, se deja en evidencia que, en este supuesto, la norma estatal prima sobre la norma derivada<sup>104</sup>, y esta no surte efectos directos ni inmediatos.

La CCJ expresó inicialmente lo siguiente sobre el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa<sup>105</sup>:

[...] establece como límite al obligatorio cumplimiento de las decisiones de los Consejos, la situación de que ellas no se ajusten a disposiciones de carácter legal, indudablemente de alguno de los Estados. Es decir que la obligatoriedad de estas disposiciones cede ante la presencia de la Ley interna.

También se dispone que las normas derivadas cuestionadas «podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieren objetado» (art. 22, parte final, PT), por lo que se estaría permitiendo la existencia de una doble normativa derivada sobre un mismo asunto: la primera versión que se aplicaría a los Estados miembros que no se opusieron a ella y la *nueva versión* que se aplicaría sobre el Estado o Estados que se opusieron. Esta situación, sin duda, provocaría la aplicación no homogénea del Derecho derivado en los ordenamientos jurídicos estatales y, además, la aplicación directa del mismo solo en algunos Estados. No obstante, esto podría salvarse si se estipulara que la *nueva versión* de la decisión objetada obliga a todos los Estados miembros por igual.

En atención a lo dispuesto por el Protocolo de Tegucigalpa y su propia jurisprudencia, y para garantizar la primacía y eficacia del Derecho derivado, la CCJ terminó concluyendo que los Estados miembros tienen la obligación de no decretar una legislación nacional contraria a las normas derivadas, dado el compromiso que han adquirido de impulsar la integración. Al respecto, manifestó que<sup>106</sup>

Los Poderes Legislativos no pueden emitir leyes para desconocer el carácter obligatorio de los actos jurídicos válidos realizados por los Órganos y Organismos de la Integración Centroamericana, que han ejercido las facultades conferidas por Convenios y Tratados vigentes, porque sería contrario a derecho y a la lógica

<sup>103</sup> CCJ, “Opinión consultiva No. 3-03-04-1995, de 24 de mayo de 1995” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): respuesta a la primera pregunta, disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=31>

<sup>104</sup> Restringiendo su interpretación a la primera parte del artículo 22 PT, una parte de la doctrina no admite esta interpretación. Ver. SALAZAR Y ULATE. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, 228-230.

<sup>105</sup> CCJ, Opinión consultiva No. 5-05-01-08-1995, de 20 de octubre de 1995, respuesta a la primera pregunta.

<sup>106</sup> CCJ, “Opinión consultiva No. 13-02-01-05-1997, de 5 de agosto de 1997” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): respuesta a sexta pregunta, disponible en <http://cendoc.cj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=36>

jurídica que después de que éstos hayan ratificado ese Convenio, aprueben disposiciones que frustren su finalidad [...].

En relación al alcance del Derecho Comunitario en general, tomando como base algunas sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y de Tribunales Constitucionales de los Estados centroamericanos<sup>107</sup>. Así, la CCJ hizo suya la siguiente conclusión<sup>108</sup>:

[E]l Derecho Comunitario promueve la integración de los países involucrados, y por ello se ha dicho que conforma un nuevo orden jurídico internacional, caracterizado por su independencia y primacía, características consubstanciales de su existencia. El Derecho Comunitario posee una gran penetración en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, que se manifiesta en la aplicabilidad inmediata, su efecto directo y su primacía.

En el mismo sentido, desde la perspectiva del compromiso estatal manifestado al iniciar el proceso de integración, ha reiterado que<sup>109</sup>

Todos los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se rigen por un ordenamiento jurídico comunitario que tiene sus propias características que lo hacen obligatorio y jerárquicamente superior al ordenamiento interno de los Estados, en virtud de los principios de Primacía, efecto directo y aplicabilidad inmediata de la normativa comunitaria.

El Derecho Comunitario, según la jurisprudencia de la CCJ, se debe aplicar por encima de lo dispuesto en las normas nacionales. Tal es la primacía de este Derecho que el efecto de su vulneración por parte de una norma o acto estatal, es que no surte efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico comunitario –aunque nada se dice sobre el

<sup>107</sup> Por ejemplo, en el primer caso, retoma lo resuelto en el caso Costa/ENEL y, en el segundo caso, el Voto No. 4638-96, de la Sala de lo Constitucional de Costa Rica. Cfr. CCJ, Opinión Consultiva No 9-04-08-1996, de 13 de diciembre de 1996., considerando I.

<sup>108</sup> CCJ, Opinión Consultiva No 9-04-08-1996, de 13 de diciembre de 1996, considerando I.

En suma, bajo la perspectiva de su sinónimo *preeminencia*, por la violación de la normativa comunitaria referente a la inmunidad parlamentaria por parte de Honduras, la CCJ manifestó que «la normativa [comunitaria] citada [...] constituyente el ordenamiento básico en lo que al Parlamento Centroamericano y a esta Corte corresponde [...], por lo que es del todo inaceptable que en especial el representante de la parte demandada y los tribunales judiciales de la República de Honduras, ignoren su existencia y la obligación del demandado Estado de Honduras de cumplirla por haberla puesto en vigencia y por lo mismo estar incorporada con preeminencia en su ordenamiento jurídico interno». CCJ, “Resolución V, de 22 de noviembre de 2004”; publicada en la Gaceta Oficial de la CCJ, No. 18, Año 11, de 1 de febrero de 2005: 18-35 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Portal de la CCJ): considerando IX, disponible en <http://portal.ccj.org.ni/Ccj2/LinkClick.aspx?fileticket=UafE3QEnfDY%3d&tabid=82&mid=479>

Por otra parte, la CCJ también ha entendido que los efectos de sus resoluciones se basan en este principio de primacía. Ver CCJ, Sentencia de Expediente No. 132-9-20-06-2012, de 15 de agosto de 2012.

<sup>109</sup> CCJ CCJ, “Opinión consultiva No. 115.04-04-08-2011, de 26 de octubre de 2011” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): respuesta a la tercera pregunta, disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=275>

Dicho con otras palabras, «por el Principio de primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo del Derecho Comunitario Centroamericano, prevalece éste ante el Derecho interno de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana». CCJ, Opinión consultiva No. 119-09-23-09-2011, de 9 de enero de 2012, respuesta a la primera pregunta.

ordenamiento nacional<sup>110</sup>. Esta posición se complejiza al asegurar que velar por la ejecución del Derecho Comunitario no solo es obligación de la CCJ sino también de cualquier juez nacional que es, al mismo tiempo, «juez interno y juez comunitario», según la materia que le compete<sup>111</sup>. Esto justifica la existencia de la consulta prejudicial que todo juez o tribunal nacional puede plantearle a la CCJ (art. 22, lit. k, CE-CCJ). Ahora bien, el Sistema requiere implementar un mecanismo de monitoreo de las decisiones tomadas por su institucionalidad, con el fin de procurar su primacía y eficacia directa y, así, garantizar el cumplimiento del Derecho derivado.

Por otro lado, cabe agregar que no existe un régimen de infracciones y sanciones, administrativas y judiciales, ante el incumplimiento del Derecho comunitario<sup>112</sup>, lo cual ha permitido concluir que aquellas podrían declararse e imponerse por las autoridades administrativas y jurisdiccionales de los Estados miembros, aunque esta no es una conclusión pacífica<sup>113</sup>. Al respecto, se ha recomendado estipularle controles administrativos al Consejo de Ministros y, además, reconocer a la CCJ la competencia de imponerle sanciones pecuniarias a los Estados miembros, como sanción por el incumplimiento. Sin embargo, no bastaría con esta última reforma porque también se requiere reforzar la obligatoriedad de las sentencias y resoluciones de la CCJ ya que, según sus competencias actuales, si un Estado miembro las incumple, se limita a informarle de tal situación a los demás Estados miembros «para que, utilizando los medios pertinentes, aseguren su ejecución» (art. 39 CE-CCJ). Es decir, hoy por hoy, en caso de incumplimiento de un Estado, son los demás quienes deben decidir y aplicar conjuntamente la sanción respectiva, según lo regulado por el Derecho Internacional.

El Derecho comunitario, en conclusión, según el razonamiento de la CCJ, como ordenamiento jurídico autónomo de los ordenamientos jurídicos nacionales, habrá de aplicarse bajo los principios de primacía y eficacia directa frente a las normas estatales, sin importar su jerarquía, porque, en primer lugar, los Estados miembros ya manifestaron su intención soberana de integrarse bajo el Sistema, al suscribir y ratificar su Tratado constitutivo e instrumentos complementarios; y, en segundo lugar, porque dicha integración solo podrá alcanzarse bajo los principios de legalidad y seguridad

---

<sup>110</sup> CCJ, Opinión consultiva No. 119-09-23-09-2011, de 9 de enero de 2012, respuesta a la quinta pregunta.

Aún más, se asegura que «en el SICA sólo existe la acción o demanda de nulidad ante la CCJ como medio para que ésta controle la legalidad de los actos normativos de las instituciones del sistema». JIMÉNEZ PIERNAS, *Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, 107.

<sup>111</sup> CCJ, Resolución V, de 22 de noviembre de 2004, voto concurrente del magistrado Orlando Trejos.

<sup>112</sup> En todo caso, tampoco los Estados miembros pueden tomar medidas unilaterales contra el Estado incumplidor, pues «aceptar que en una Comunidad de Estados, uno o algunos de sus Estados Miembros pueden dictar o aplicar contramedidas en contra de otro u otros Estados Miembros por supuestas violaciones a la normativa comunitaria, es desconocer los compromisos comunitarios contraídos y desnaturalizar el proceso de integración en que se encuentren comprometidos». CCJ, Sentencia de expediente No. 26-06-03-12-1999, de 28 de noviembre de 2001, Considerando VIII.

<sup>113</sup> Cfr. SALAZAR Y ULATE. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, 241.

jurídica, es decir, dirigiendo las acciones pertinentes para hacer efectiva la integración conforme a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico comunitario<sup>114</sup>.

Por otro lado, tal como se dijo antes, el Derecho Comunitario no solo está dirigido a las instituciones y autoridades estatales, sino que también crea derechos y obligaciones para las personas que residen en los Estados miembros. Por tanto, un aspecto fundamental para garantizar que el acto normativo surta efectos es la publicidad del mismo. Después de todo, el principio democrático exige que los destinatarios de las normas participen en su formación y, además, conozcan cuándo entran en vigencia, cuándo producirán los efectos jurídicos respectivos. Bajo esa perspectiva, los órganos e instituciones del Sistema deben «garantizar siempre la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas» (art. 10 PT).

Los actos normativos derivados<sup>115</sup> pueden «entrar en vigencia mediante acuerdos ejecutivos», estos son, acuerdos dictados por los Órganos Ejecutivos de los Estados miembros siempre que se emitan conforme el procedimiento correspondiente (art. 34 PT). Por tanto, se concluye, que la publicación<sup>116</sup> no es esencial para la vigencia –ni para la validez– de las normas derivadas, pues «tales actos entran en vigencia en la forma o desde la fecha, plazo o término que expresamente se establezca en ellos»<sup>117</sup>; y, además, que el Derecho derivado habrá de publicarse en las Gacetas, Boletines o Diarios Oficiales de cada Estado miembro, a través de estos acuerdos ejecutivos, ya que el Protocolo de Tegucigalpa no contempla la existencia de una Gaceta Oficial para el Sistema.

Dado que la entrada en vigencia de la normativa derivada no está relacionada con su publicidad y que esta, de realizarse, dependerá los acuerdos ejecutivos de cada Estado miembro, lo que puede ocurrir en momentos no coincidentes entre sí, corren peligro la eficacia y aplicabilidad de dicha normativa así como la seguridad jurídica, pues las

<sup>114</sup> El fin del Derecho Comunitario es conducir a la región «a una unión real, que le garantice un desarrollo equilibrado y el alcance de un bien común que beneficie directamente a sus habitantes»; es decir, el ordenamiento jurídico comunitario es la vía para lograr los propósitos de la integración. CCJ, Sentencia de expediente No. 26-06-03-12-1999, de 28 de noviembre de 2001, Considerando IV.

<sup>115</sup> Por su parte, el Derecho originario entrará en vigor según lo disponen cada una de las Constituciones estatales y los Tratados de la integración, suscritos y ratificados.

<sup>116</sup> Según la CCJ, la validez de las normas derivadas depende del consentimiento de los Estados miembros de ejercer su soberanía de forma conjunta, el cual manifestaron al ratificar los instrumentos del Derecho originario. Cfr. CCJ, Opinión consultiva No. 13-02-01-05-1997, de 5 de agosto de 1997, respuesta a la primera pregunta.

<sup>117</sup> Por tanto, «la publicación es un acto posterior que no constituye un elemento exigible para su vigencia ya que, como se sustenta por esta Corte, se haría depender la vigencia de una norma comunitaria a la voluntad remisa de un Estado miembro, de no proceder a su publicación, para justificar su incumplimiento». CCJ, Opinión consultiva No. 13-02-01-05-1997, de 5 de agosto de 1997, respuesta a la quinta pregunta.

De esta manera, «la CCJ incurre aquí en un prejuicio típico intergubernamental, porque pretende soslayar una quiebra del sistema (la infracción del principio de cooperación leal por un Estado miembro, que incumple la obligación que le incumbe de publicar en su diario oficial un acto normativo del SICA), reaccionando frente a esa infracción con una especie de represalia que contraría manifiestamente el principio de seguridad jurídica, que exige la publicación como requisito indispensable para la vigencia del acto». JIMÉNEZ PIERNAS, Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 109-110.



personas en Centroamérica podrían desconocer qué nuevos derechos u obligaciones se integran a sus esferas jurídicas y en qué momento ha ocurrido. Es decir, como la publicación dependería de actos estatales que podrían realizarse en diferentes tiempos, las poblaciones pueden no conocer el Derecho derivado simultáneamente y, por tanto, este perdería su efectividad y aplicabilidad, porque materialmente no surtiría sus efectos de forma inmediata y uniforme en todos los territorios; aunque formalmente no se requiera de la publicación para su vigencia.

Frente a esta regulación del Protocolo de Tegucigalpa que no promueve el conocimiento uniforme y simultáneo de la normativa derivada, se planteó la necesidad de crear una instancia oficial de difusión de los actos jurídicos comunitarios, desde muy temprano. Ante la consulta correspondiente planteada por el Secretario General en 1995, la CCJ detalló que «los requisitos necesarios para la creación y funcionamiento de un Diario Oficial del SICA», serían los siguientes<sup>118</sup>:

[...] en primer lugar, que la Reunión de Presidentes, como órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana, acuerde crearlo como medio de publicidad del Sistema con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica del SICA, seguidamente el Secretario General del SICA elabore el proyecto de reglamento que regule su forma y funcionamiento y por último que dicho reglamento sea aprobado por el Comité Ejecutivo de conformidad a sus facultades otorgadas en el artículo 24 letra f) del Protocolo de Tegucigalpa.

Así, mucho tiempo después, en 2013, a pesar de no haberse reformado el Protocolo de Tegucigalpa en lo pertinente, el Comité Ejecutivo aprobó el Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del Sistema (RGOD-SICA). Esta Gaceta Oficial, que es editada por la Secretaría General, se creó por considerarla necesaria para garantizar la publicidad de las resoluciones –y actos normativos– de la institucionalidad del Sistema, así como de los instrumentos internacionales relativos a la integración centroamericana<sup>119</sup>.

A partir de ese momento, la Gaceta Oficial Digital se convierte en el «único medio oficial de publicidad» del Derecho Comunitario (art. 1 RGOD-SICA), del derecho derivado regulado por el RAD-SICA (art. 27 RAD-SICA)<sup>120</sup> y de los Tratados constitutivos de la integración; pero, también de los «instrumentos de carácter jurídico» emanados de la Secretaría General, secretarías y otras instituciones del SICA, cuando estos «sean de observancia o interés general» (art. 4 RGOD-SICA). Dado que el Protocolo de Tegucigalpa no le atribuye competencias normativas a la Secretaría General del Sistema, parece que el Comité Ejecutivo estar *ampliando* las categorías normativas del Derecho derivado, reconociendo *jurídicamente* unos actos existentes materialmente que no están contemplados formalmente en el Derecho originario.

<sup>118</sup> CCJ, Opinión consultiva No. 5-05-01-08-1995, de 20 de octubre de 1995, respuesta a la cuarta pregunta.

<sup>119</sup> Cfr. Considerando del RGOD-SICA.

<sup>120</sup> Previo a su publicación, las Presidencias Pro-Tempore de los órganos superiores deben remitirle una copia certificada de las decisiones tomadas –actos adoptados– a la Secretaría General del Sistema (art. 26 RAD-SICA).

Sin duda, tanto el reconocimiento material mencionado como la existencia de la Gaceta Oficial sin haber reformado el Protocolo de Tegucigalpa, son una muestra de la progresividad e irreversibilidad del proceso de integración. De tal manera que los órganos comunitarios están tratando de profundizar la integración, acercando las decisiones del Sistema a las poblaciones centroamericanas y modernizando la operatividad de su institucionalidad, pero sin el acompañamiento de los Estados miembros. Otro tanto se debe hacer en cuanto a la democratización de este proceso, que es controlado por las decisiones de las autoridades gubernamentales, pues no basta con que el destinatario de la norma comunitaria, el *pueblo centroamericano*, conozca de su existencia sino que urge también que pueda participar en su elaboración para, así, cumplir con los propósitos y principios del Sistema.

### **3. La participación social en la integración centroamericana: el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana**

Por efecto de la globalización, muchas decisiones relevantes que afectan a los Estados y sus sociedades se toman, principalmente, por motivos económicos y en espacios que han trascendido las fronteras nacionales, provocando así un déficit democrático en las mismas, pues los ciudadanos poco o nada pueden incidir en su discusión y adopción; lo que, poco a poco, se está tratando de corregir, por presiones de los mismos pueblos.

En la medida en que los Estados impulsan la integración regional como estrategia para intervenir en la gobernanza de la globalización, surge la justificable necesidad de abrir espacios de participación ciudadana y social en la misma esfera regional donde las decisiones se toman, para que su adopción responda a los intereses de los Estados miembros y sus sociedades. El Sistema de la Integración Centroamericana aún se tambalea entre lo intergubernamental y lo comunitario: mientras lo primero tiene una mayor predominancia en sus decisiones y su ejecución, la institucionalidad de lo segundo aún se encuentra en vías de consolidación. Lógicamente, por ello aún no se consolida jurídicamente el concepto de *Ciudadanía Centroamericana*, ni mucho menos los derechos aparejados al mismo.

No obstante, tomando como parámetro los derechos de la Ciudadanía Europea, es posible detectar algunos embriones de estos derechos en el Sistema. Por ejemplo, los ciudadanos de los Estados miembros participan en la elección de los diputados del PARLACEN, aunque únicamente desde el Estado de su nacionalidad y según las reglas establecidas por el mismo, sin que puedan hacerlo desde el Estado miembro de su residencia; en suma, tampoco pueden participar en las elecciones municipales de este último. Como la *ciudadanía centroamericana* no existe, los nacionales de los Estados miembros son considerados extranjeros en los demás Estados, aunque se flexibilizan los requisitos para que puedan adquirir la nacionalidad y residencia. Además, si bien existe

un acuerdo<sup>121</sup> que permite la libre circulación de los ciudadanos de los Estados miembros, éste tiene un alcance limitado: primero, solo aplica para los Estados miembros del CA-4, es decir, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; y, segundo, solo beneficia a los ciudadanos de dichos Estados que viajan en calidad de turistas, esto es, no facilita la libre movilidad ni la residencia de los trabajadores; en todo caso, los menores de edad deben viajar con pasaporte.

En definitiva, los ciudadanos de los Estados miembros no eligen directamente a los funcionarios del Sistema que toman las decisiones del mismo. Eligen a los diputados del PARLACEN, pero éstos solo tienen poderes limitados de control sobre los demás órganos e instituciones, pues se caracteriza por presentar propuestas y emitir opiniones, no vinculantes en ambos casos. Además, el Sistema tampoco se legitima a través de los beneficios que dichos ciudadanos podrían recibir mediante los derechos aparejados a una *Ciudadanía Centroamericana*, ya que ésta aún no existe. Sin embargo, el objetivo último del Sistema es alcanzar una integración global, que favorezca al desarrollo sostenible y a la distribución de beneficios entre las sociedades, en general, y las personas, en particular.

Para que el Sistema no se convierta en una comunidad política y económica regional para los ciudadanos pero sin ellos, su diseño fundacional exige la participación social en el proceso de integración. Por ello, en esta aparente etapa de transición hacia la consolidación del proceso, el Comité Consultivo adquiere una especial relevancia por el papel que orgánica y normativamente se le otorga en ese rumbo: garantizar que una mayor integración regional vaya acompañada de una mayor participación social, también regional.

Si bien el Comité Económico y Social de la Unión Europea y el Comité Consultivo del Sistema comparten características comunes, como ser el espacio de representación multisectorial de la sociedad civil, también tienen diferencias sustanciales<sup>122</sup>. Según el Derecho originario, por un lado, el Comité de la Unión debe ser consultado antes que los órganos supranacionales tomen sus decisiones en muchos y relevantes supuestos para la sociedad europea y, por el otro, el Comité del Sistema se limita a asesorar a la

---

<sup>121</sup> Este acuerdo que fue tomado con base en el Protocolo de Guatemala, que fomenta la libre movilidad de las personas –en su condición de trabajadores– (art. 18). El acuerdo se tomó en la Declaración de los Jefes de Estado del CA-4 de 1993, sobre las bases de una zona de libre comercio que trace la ruta hacia la integración económica, y posteriormente se reforzó en la Declaración de la Reunión de Presidentes, de 9 de marzo de 2006, en la que se estableció el mandato para eliminar los controles migratorios en los países del CA-4. En concreto, fue tomado en la reunión de los Directores Generales de Migración y Extranjería del CA-4, en mayo de 2006. OCAM, “Acta de acuerdos de la reunión de directores generales de migración y extranjería de los países miembros del CA-4, de 22 de mayo de 2006” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=9035&idm=1>

<sup>122</sup> Un estudio comparativo completo entre ambos Comités puede verse en FRANCISCO SANTOS CARRILLO, “El rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional: virtualidad y aspiración. Análisis comparativo, comité económico y social / comité consultivo del sistema de integración centroamericano”, en *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, eds. Ángel María Casas Gragea y Marta Ochman (México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2008), 301-328.

Secretaría General sobre las políticas de organización de los programas que desarrolla, que tienen un alcance global en el Sistema.

Por otro lado, estos órganos se diferencian por la naturaleza de su composición: el Comité europeo representa a los distintos sectores socioeconómicos, profesionales y culturales de cada uno de los Estados miembros, y sus miembros son nombrados por el Consejo de Ministros a propuestas de estos últimos. Por su parte, el Comité centroamericano pretende representar a dichos sectores pero de la sociedad regional en su conjunto<sup>123</sup>, mientras sus miembros son propuestos y nombrados por propia iniciativa de las mismas organizaciones miembro, sin participación de ninguna autoridad estatal o supranacional<sup>124</sup>. Es decir, mientras el primero está compuesto por representantes estatales, propuestos y nombrados por sus autoridades, el segundo aspira a estarlo por representantes comunitarios, nombrados autónomamente por sus mismos miembros.

Tomando en cuenta el autoritarismo y los conflictos armados que las sociedades centroamericanas experimentaron durante mucho tiempo, así como los altos niveles de violencia y desigualdad que viven hoy<sup>125</sup>, la instauración del Comité Consultivo como órgano del Sistema así como su quehacer, se enfrentan a obstáculos importantes tales como la débil institucionalidad comunitaria que aún persiste, el desconocimiento social de lo que implica la integración y la falta de una cultura democrática, pluralista y

---

<sup>123</sup> Según la CCJ, el Comité Consultivo del Sistema «es el espacio autónomo de la sociedad organizada centroamericana, ya que, a diferencia de otros esquemas de integración, los Estados miembros no intervienen en absoluto en determinar qué organizaciones de la sociedad centroamericana deben o no integrarse al Comité Consultivo, ni cómo deberá éste organizarse o regular su funcionamiento», lo cual solo encuentra su límite en el Derecho Comunitario. CCJ, Opinión consultiva No. 91-10-17-11-2008, de 16 de diciembre de 2008, respuesta a la tercera pregunta.

<sup>124</sup> Las razones por las que en este nombramiento no participe ninguna autoridad, estatal o supranacional, son múltiples y variadas, y «están relacionadas con la inexistencia de espacios equivalentes a nivel nacional y con la desconfianza de las organizaciones con respecto a los nuevos gobiernos nacionales surgidos de democracias inmaduras en el seno de Estados tradicionalmente autoritarios, con el tradicional monopolio del diálogo social que ostentaban determinados grupos empresariales, con los importantes niveles de desarticulación y falta de cohesión social o con la propia cultura política predominante». FRANCISCO SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*. (San Salvador, El Salvador: Fundación ETEA, 2013), 189.

<sup>125</sup> Por un lado, la región centroamericana es la más violenta o una de las más violentas, del mundo. En 2012, alcanzó un promedio 34 homicidios por cada 100,000 habitantes; y la tendencia ha seguido igual en los siguientes años, principalmente en los países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) [traducción propia]. Cfr. NICOLE HINTON & DANIEL MONTALVO, “Chapter 1. Crime and Violence across the Americas”, in *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the AmericasBarometer*, eds. Elizabeth J. Zechmeister (United State of America: Latin American Public Opinion Project and Vanderbilt University, 2014), 4. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014.php>

Por el otro, la apertura democrática en la región –y el proceso de integración aparejado a ella– no ha traído consigo la reducción de la desigualdad socioeconómica. Cfr. FABRICE LEHOUCQ, “La economía política de la desigualdad en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. No. 38 (2012).

Esto es una muestra que, después de todo, «no existe una relación lineal entre la modernización económica y el establecimiento de instituciones democráticas. Además, el logro del crecimiento económico no es garantía de un desarrollo democrático». JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ, “Modernidad y postmodernidad en América Latina”. *Revista de Estudios Centroamericanos*. Vol. 61, No. 696 (2006): 1003.

deliberativa dentro de las sociedades de la región<sup>126</sup>. Por otro lado, cabe agregar que uno de los motivos que ha generado el poco o nulo interés de las sociedades, en general, y de las organizaciones sociales, en particular, por participar en el Comité Consultivo, ha sido el talante economicista con que nació el proceso de integración, primero con la ODECA y luego con el Sistema; aunque con este último se ha tratado de superarlo, mediante la promoción de una integración global.

Así, por un lado, los Estados centroamericanos deciden integrarse como región para participar en un nuevo mercado mundial, abierto por la globalización, y, por el otro, sus sociedades comienzan a experimentar una convivencia basada en la democracia, el pluralismo y la heterogeneidad, que les invita fortalecer su organización sectorial si desean participar en las decisiones políticas trascendentales que les afectarán, ahora se tomadas en espacios regionales o mundiales.

Las organizaciones centroamericanas comenzaron a mostrar su interés por participar en el proceso de integración, desde muy temprano. En la puesta en marcha del Sistema, existieron dos plataformas de organizaciones que, a pesar de tener intereses distintos, pretendían influir en el diseño del espacio regional de participación social. Estas plataformas fueron el Comité Centroamericano de Coordinación Interinstitucional (CACI), vinculado al sector empresarial y con mucho interés en la integración; y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), relacionada con organizaciones sociales, académicas y culturales en general, pero no tan identificadas con el rumbo de la integración, por considerarlo excesivamente economicista y alejado de las necesidades sociales. Ambas contribuyeron mucho en la apertura del espacio de participación social, aunque incidieron poco en el rumbo del proceso, porque no pudieron consensuar sus posiciones y, además, porque el Sistema fue dirigido por las instancias intergubernamentales –como aún continúa sucediendo– sin que la opinión pública se haya tomado en cuenta suficientemente<sup>127</sup>. Sin embargo, muchas de las organizaciones que participaron en ambas plataformas, terminaron siendo parte del Comité Consultivo<sup>128</sup>.

El Comité Consultivo se institucionaliza a través del Derecho originario. Por esta vía el proceso de integración se abre a la participación de los sectores empresariales, sindicales, sociales, académicos y culturales de la *sociedad centroamericana*<sup>129</sup>, y de los demás sectores que así lo deseen. En todo caso, para formar parte del Comité

<sup>126</sup> Por tanto, además de ser «un órgano de representación de intereses regionales, plurales y corporativos», es «un organismo inédito, autónomo y supranacional, formulado en un periodo histórico de gran polarización». SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 79.

<sup>127</sup> Así, «la intransigencia mostrada entre ambos bandos, más el unilateralismo mostrado por los sectores gubernamentales da como resultado la visión negativa del proceso que ha llegado hasta nuestros días. La falta de entendimiento ha sido un factor coadyuvante a la hora de valorar las deficiencias del proceso una vez se creó el espacio institucionalizado de participación. SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 181.

<sup>128</sup> Cfr. SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, Pág. 185. Para ver un análisis detallado de la trayectoria de creación del Comité Consultivo junto a la construcción del proceso de integración, ver las páginas 195-322 de la misma referencia.

<sup>129</sup>

Consultivo, la presencia de sus miembros habrá de ser regional, lo que implica una novedad y un reto para el fortalecimiento democrático de las sociedades centroamericanas. Por otro lado, estos miembros deben manifestar su compromiso de sumarse al esfuerzo de la integración, con lo cual deben superar lo estatal como referente de su actuar y, por tanto, promover la construcción de un espacio público centroamericano donde el interlocutor sea el Sistema y no solo los Estados miembros; por ello también se requiere robustecer la institucionalidad supranacional, clarificar sus competencias y fortalecer la vinculatoriedad de sus decisiones.

El Comité Consultivo es<sup>130</sup>

[...] el canal de participación de todos los sectores económicos, sociales y culturales organizados de la región, sin exclusión de ninguna clase, debiendo cumplir como único requisito que estén comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. [...] es el órgano de participación dentro del SICA de la sociedad centroamericana organizada.

Por ello<sup>131</sup>,

[...] el Comité Consultivo reúne a redes regionales representantes de prácticamente todo el arco social centroamericano, desde organizaciones de campesinos, cooperativas, organizaciones de derechos humanos, indígenas, medio ambiente, mujeres, municipalidades, empresarios, ONG, trabajadores y otras.

El Comité Consultivo del Sistema se instaura definitivamente en 1996, a través del Estatuto Constitutivo (EC-CC) que se dictó a sí mismo. Así como es autónomo para decretar su propia reglamentación, también lo es en su gestión administrativa y financiera (art. 5 EC-CC).

En su Estatuto, Comité Consultivo recoge las ideas antes expuestas, ya que se define a sí mismo como «el órgano de la sociedad civil organizada regionalmente» (art. 3 EC-CC), conformado por «organizaciones regionales representativas»<sup>132</sup>, cuya requisito de

<sup>130</sup> CCJ, Opinión consultiva No. 91-10-17-11-2008, de 16 de diciembre de 2008., respuesta a primera pregunta.

<sup>131</sup> SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 191.

<sup>132</sup> Para ser miembros del Comité Consultivo, las organizaciones deben tener 3 o más años de estar funcionando; ser centroamericanas o de un Estado miembro que se incorpore al SICA; tener propósitos y principios que no se contrapongan a los del Sistema; estar integradas por entidades procedentes de 4 o más Estados miembros, donde deben legalizarse; estar facultadas para ejercer la plena representación de sus miembros los cuales, a su vez, deben representar un número significativo de entidades nacionales asociadas al sector donde funcionan regionalmente, y éstas últimas deben componerse por un número considerable de individuos. Los miembros del Comité también deben estar facultados para presentar propuestas regionales, en nombre de sus integrantes; y, deben contar una sede regional, así como una asamblea u otro órgano de decisión, y representantes de enlace, uno titular y otro suplente, con nacionalidades de alguno de los Estados miembros (art. 12 EC-CC). Además, deben registrarse en la Secretaría General (art. 13 EC-CC).

El Comité Consultivo también puede integrarse por organizaciones en calidad de observadores, las cuales son aceptadas por la Asamblea Plenaria aunque no reúnan todos los requisitos antes señalados, pero reúnan los indicados en el artículo 17 EC-CC que, básicamente, no exigen un alto grado de representatividad. El derecho de estos observadores radica en distribuir, por escrito, su opinión entre los

membresía es su compromiso «con el esfuerzo de la integración» (art. 4 EC-CC). Esto coincide, con lo señalado en el Derecho originario, donde se indican los sectores de la *sociedad centroamericana* que estarán representados.

Dada su naturaleza y conformación, la misión del Comité Consultivo, de las organizaciones regionales que lo integran, es «promover la participación activa de la sociedad», con el objetivo de hacer que el proceso de integración responda a la realidad, necesidades e intereses de la *población centroamericana* y, así, contribuir en la consecución plena de los propósitos y principios del Sistema; siendo estos últimos los que determinarán sus opiniones, a través de análisis y recomendaciones, sobre el funcionamiento o las decisiones del Sistema (art. 7 EC-CC). En definitiva, este órgano permite que la sociedad centroamericana coadyuve a las autoridades de los Estados miembros y del Sistema, a alcanzar la anhelada integración regional.

Además de los propósitos del Sistema, el Comité Consultivo debe cumplir con los siguientes: por un lado, que la *sociedad centroamericana*, actuando de forma conjunta, concertada y por consenso, sea capaz de formular propuestas dentro del marco del Sistema para que el proceso de integración responda a las necesidades reales de aquella y, en suma, que las recomendaciones planteadas e impulsadas busquen el fortalecimiento del proceso o la solución de sus problemas; y, por el otro, como órgano del Sistema, que se constituya en un medio de expresión de las organizaciones centroamericanas para que la sociedad organizada o no, eleve su capacidad de participación y protagonismo, velando por sus intereses económicos, sociales y culturales, y promoviendo mecanismos democráticos de diálogo (art. 10 EC-CC).

Por su parte, junto a lo indicado en el Derecho originario, el Comité Consultivo también debe guiar sus acciones por los siguientes principios<sup>133</sup>: primero, por el alcance regional de los asuntos a tratar, pues solo es competente para actuar sobre aquellos que incida a la región como tal, afectando a dos o más Estados miembros. Segundo, por la representatividad de su integración, la cual debe ser el resultado de la más amplia expresión de todos los sectores de la *sociedad centroamericana*. Tercero, por la plena participación de dichos sectores, de tal manera que estos puedan contribuir tanto en la formulación como en la preparación de las iniciativas sobre asuntos regionales, para que los otros órganos del Sistema tomen las decisiones respectivas; además, por la igualdad de sus integrantes, garantizando la no discriminación por motivos económicos, sociales,

---

miembros de la Asamblea Plenaria, así como contar con voz pero sin voto en las discusiones que se les permita participar.

<sup>133</sup> Junto a estos principios generales, también se reconocen una serie de principios operativos que definen en detalle y desde la cotidianeidad, la composición y el funcionamiento interno de este Comité. Estos son: se debe procurar que las organizaciones tengan una integración representativa paritaria y equitativa entre hombres y mujeres; se reconocen los derechos de las organizaciones a integrarse o retirarse del órgano, a opinar o abstenerse de hacerlo en las discusiones y a consignar su opinión particular, en su caso; se limita su integración a entidades organizativas y no de personas particulares, también se debe dar una composición equitativa en cuanto al género, etnia, sectores y países; y se puede organizar su trabajo operativo ya sea por subsistemas o por sectores, según los asuntos a tratar (art. 9 EC-CC). En suma, las organizaciones miembros tienen el derecho a voz y voto en las decisiones del Comité Consultivo, así como en todas las actividades del mismo (art. 14 EC-CC).

culturales, de género o etnia; y, también por la unidad y solidaridad entre los mismos, para que su labor sea una manifestación del origen y destino común regional. Y, cuarto, por su autonomía dentro del Sistema, pues debe ser libre para decidir y actuar sin que ningún otro órgano e institución, estatal o supranacional, incida indebidamente en sus competencias (art. 8 EC-CC).

En concreto, el Comité Consultivo cumple con diversas funciones (art. 11 EC-CC)<sup>134</sup>. Primero, una función consultiva<sup>135</sup>, pues resuelve las consultas que le presenten los demás órganos e instituciones supranacionales, así como de otras instancias regionales e internacionales; con esto último, es evidente que las consultas no solo pueden venir de la institucionalidad del Sistema, aunque sí deben circunscribirse al proceso de integración. Segundo, una función de recomendación, ya que puede plantear recomendaciones e iniciativas ante las instancias supranacionales respectivas, con el objetivo de promover e impulsar la integración; asimismo, por conducto de la Secretaría General puede exponer sus opiniones a la Comisión de Seguridad en relación a la seguridad de las personas y sus bienes (art. 47 TMSDC). Tercero, una función de asesoramiento ante la Secretaría General, sobre la política organizativa institucional y el proceso de integración en general.

Cuarto, una función de análisis, porque le corresponde estudiar la realidad centroamericana y su entorno internacional, para intercambiar experiencias con otras regiones. Quinto, una función conciliatoria, ya que debe facilitar la conciliación de intereses entre los diversos sectores de la sociedad centroamericana, con el fin de lograr

---

<sup>134</sup> El quórum de instalación es de, al menos, dos terceras partes de sus miembros (art. 22 EC-CC). Mientras que el quórum de decisión depende de la naturaleza del asunto. Ahora bien, entre el Estatuto Constitutivo, elaborado en 1995 y reformado en 2011, y el Reglamento Interno de la Asamblea Plenaria (RIAP-CC), elaborado en 2007, existe una discrepancia entre los asuntos a decidir y las mayorías requeridas para ello.

Así, según el Reglamento, se requiere mayoría simple –absoluta– para decidir sobre los asuntos ordinarios, administrativos y de funcionamiento del Comité; y mayoría de dos tercios para la elección de los miembros del Directorio, la Presidencia del mismo y la Fiscalía del Comité, así como para imponer sanciones, estímulos, divulgar informes especiales y reformar el Estatuto (art. 6.02). Por el contrario, el Estatuto dispone que los primeros asuntos señalados requieren de mayoría absoluta y los segundos, de mayoría simple. Por la naturaleza de los asuntos y la fecha de elaboración de los instrumentos normativos, parece razonable que las decisiones se tomen según lo dispuesto por el Reglamento.

En suma, ambos instrumentos coinciden en que se requiere unanimidad para autorizar al Directorio o a un miembro, a que exprese pronunciamientos, planteamientos, recomendaciones, respuestas a consultas o elabore propuestas, en nombre del Comité Consultivo (arts. 35 EC-CC y 6.03 RIAP-CC). Además, todos los delegados de las organizaciones miembros tienen derecho a un voto, el cual se emitirá de forma secreta (arts. 6.01 y 6.08 RIAP-CC).

<sup>135</sup> Las consultas que se le presenten al Comité Consultivo deben cumplir con los siguientes seis criterios: la oportunidad, que el momento en que se realice sea el oportuno y que se le conceda el tiempo suficiente para deliberar y elaborar una opinión ponderada y sustentada; la información y la divulgación, que la respuesta consensuada del Comité y sus valoraciones sea divulgada ampliamente y se facilite el acceso a la misma, incluso de aquellas posturas disidentes que no son incluidas en el documento o resultado final; la autenticidad, que se respeten las formas de organización de las personas, según sus actividades e intereses, y que sean ellas quienes elijan libremente a sus representantes; la pluralidad, que se promuevan mecanismos de concertación, sin buscar un solo criterio, respetando la pluralidad y diversidad social, y que se recojan las diversas opiniones de las organizaciones miembros; y, la inclusión, que las opiniones de la sociedad centroamericana se respeten e incluyan en las «políticas públicas», es decir, en las decisiones y acciones comunitarias (art. 43 EC-CC). El proceso operativo de la consulta es regulado en el artículo 44 EC-CC.



la democracia, el desarrollo, la paz y la integración en los Estados miembros y la región. Sexto, una función divulgativa, pues debe comunicarles a todas las organizaciones miembros y sus representaciones nacionales, los propósitos comunitarios, los estados de la integración y los aportes del mismo Comité Consultivo. Séptimo, una función de acercamiento, porque deben promover actividades académicas o experienciales que permitan el encuentro de la sociedad y, así, la comprensión mutua entre sus miembros. Y, octavo, una función de monitorio, pues debe mantenerse en contacto con las organizaciones sociales de la región, así como consultarles en lo que sea pertinente y brindarles la información necesaria. Finalmente, para la consecución de sus propósitos, la Asamblea Plenaria del Comité Consultivo puede acordar otras funciones.

A partir de la última función, es posible observar que la Asamblea Plenaria es la máxima autoridad de este Comité, pues se encarga de planificar, organizar y monitorear su trabajo y el de los Comités Sectoriales<sup>136</sup> y los grupos de trabajo que se instauren (arts. 19 y 20 EC-CC). El Comité Consultivo también cuenta con Capítulos Nacionales<sup>137</sup> que, sin sustituir a las organizaciones sociales nacionales, son instancias de apoyo y colaboración en cada uno de los Estados miembros, así como los enlaces entre el Directorio y la Asamblea Plenaria con las organizaciones de las sociedades de dichos Estados y, sobre todo, los espacios de reflexión y promoción del proceso de integración dentro de las sociedades centroamericanas; por ello pueden realizar estudios sobre la integración, desde la perspectiva de lo nacional, para contribuir a los propósitos regionales y, en consecuencia, presentar propuestas para fortalecer su actuar o el del Sistema (art. 33 EC-CC).

Por otro lado, el Comité Consultivo está integrado por 30 organizaciones regionales, las cuales se dividen en cinco sectores. Estos sectores eligen a un representante dentro del Directorio, que es la instancia de coordinación y seguimiento de los trabajos de este Comité (art. 23 EC-CC). No obstante, en la actualidad está compuesto por 4 comités sectoriales, los cuales son: de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de Seguridad Democrática, de Asuntos Sociales y de Asuntos Económicos. Por su parte, los sectores tradicionales en Centroamérica han sido el empresarial, el laboral y, en menor medida, el académico-profesional.

---

<sup>136</sup> La organización y funcionamiento de los Comités Sectoriales son regulados por el Reglamento General para los Comités Sectoriales (RGCS-CC), aprobado en 2010. Existen cuatro Comités, es decir, uno por cada subsistema. Estos comités son: de medio ambiente y desarrollo, de asuntos sociales, de seguridad democrática y de asuntos económicos (art. 6 RGCS-CC).

<sup>137</sup> La organización y funcionamiento de los Capítulos Nacionales son regulados por el Reglamento General para los Capítulos Nacionales (RGCN-CC). Estos Capítulos están integrados por las organizaciones nacionales que son miembros del Comité Consultivo, pero también pueden integrarse «aquellas otras organizaciones nacionales y regionales residentes en el país, que por su experiencia, conocimiento e interés de los temas del desarrollo y la integración centroamericana, puedan dar aportes para contribuir en propuestas calificadas dentro del marco del CCSICA» (art. 4 RGCN-CC). Es decir, estos espacios no solo pueden estar integrados porque las organizaciones que actúan regionalmente, sino también por aquellas nacionales o regionales que estudian o investigan acerca del proceso de integración; con lo cual, se hace evidente el interés del Comité Consultivo de mantener contacto con cualquier iniciativa social, sea parte de él o no.

El sector empresarial ha sido el más activo tradicionalmente, constituyéndose en el interlocutor más influyente sobre las autoridades gubernamentales en la definición de las políticas socioeconómicas, nacionales y regionales, hasta el punto que el proceso de integración ha dependido de las decisiones de estas élites económicas y políticas. Por su parte, la influencia del sector laboral, representado por los sindicatos, no ha sido tan determinante en la definición de las políticas públicas pues su presencia ha sido poco relevante, ya que el autoritarismo impidió que en Centroamérica se instauraran sociedades plurales regidas por el principio democrático; lo que, sin duda, provocó que el tejido social construido fuera débil y poco organizado<sup>138</sup>. El irrespeto al principio de igualdad y la instauración de un sistema político no democrático provocaron, por un lado, que los aparatos gubernamentales centroamericanos favorecieran a los empresarios mediante prerrogativas, privilegios y protecciones y, por el otro, aunque no impidió la existencia de la organización laboral, favoreció que ésta se mantuviera desarticulada y tuviese poca o nula capacidad de influir en las decisiones políticas, por la vía institucional<sup>139</sup>.

A lo anterior habría que agregarle los efectos de la globalización. En el escenario actual, la organización empresarial es capaz de posicionarse como interlocutor en el nuevo espacio público regional<sup>140</sup>, en la medida en que participa en la gobernanza de la

<sup>138</sup> Por ello, incluso se afirma que «la ascendencia empresarial de los presidentes [de la república] atenta contra sus competencias [comunitarias], puesto que con facilidad orientan la política pública a la expansión y el enriquecimiento de los grandes grupos empresariales». SAMAYOA ELÍAS, Elecciones al PARLACEN versus presidencialismo en Centroamérica, 302.

Sin duda, la influencia empresarial «ha sido crucial en la historia política, social y económica de la región, con organizaciones como el CACIF de Guatemala, el COHEP en Honduras o el COSEP en Nicaragua [y la ANEP en El Salvador], que han ejercido un papel relevante en el devenir de sus respectivos países». SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 127.

Para comprender, en el marco de la globalización, la influencia de los grupos económicos de poder y de las empresas transnacionales en Centroamérica, en el proceso de desarrollo nacional y regional, así como en la institucionalidad del SICA: ver ALEXANDER SEGOVIA, “Integración real y grupos centroamericanos de poder económico: Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional”. *Revista de Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, No. 691-692 (2006).

Por otro lado, la democracia formal-electoral se empezó a consolidar luego del final de las guerras. Durante 41 años, de 1945 a 1986, se realizaron únicamente 27 elecciones en los Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; de las cuales, 10 fueron en Costa Rica y solo 2 en El Salvador. Cfr. ACUÑA ALFARO, Comprendiendo el desarrollo centroamericano: la región al amanecer del Siglo XXI, 46.

<sup>139</sup> Todo lo anterior hace urgente la necesaria articulación de las organizaciones sociales y culturales, para que también sean protagonistas de la consolidación estatal y la integración regional. Después de todo, según NORBERTO BOBBIO, «hasta que los dos grandes bloques de poder que existen en lo alto de las sociedades avanzadas, la empresa y el aparato administrativo, no sean afectados por el proceso de democratización [...], el proceso de democratización no podrá considerarse realizado plenamente». NORBERTO BOBBIO. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. 1986; citado por JORGE ROVIRA MAS, “Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 28 (1-2) (2002): 12.

Así, la democracia en Centroamérica exige el paso de la igualdad formal a la igualdad material, de la *democracia* impuesta por las élites a la democracia acordada por la sociedad en su conjunto, a partir de su diversidad; esto es, la vigencia plena de los derechos políticos y los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Es por que, en Centroamérica, el proceso de integración está aparejado a la transformación democrática de las sociedades.

<sup>140</sup> En este contexto, «hay un factor diferencial en el ámbito económico y comercial de la integración centroamericana y es la proyección de la zona de los grandes grupos empresariales de la región que han adoptado en los últimos años un perfil regional que tiende a difuminar su origen nacional». De tal manera que «la expansión de sus bases de trabajo a la región ha configurado, con la misma o mayor influencia

globalización y del sistema económico mundial, de una u otra manera. Por su parte, la organización sindical y su capacidad de negociación colectiva, se enfrentan a un nuevo espacio público que excede al espacio tradicional donde plantea sus reivindicaciones económicas, políticas, sociales y culturales, de forma integral<sup>141</sup>, este es el territorio nacional, lo que le resulta aún más difícil por su desarticulación sistemática y escasos espacios institucionalizados para ellos. Por tanto, el Comité Consultivo resulta de vital importancia en este proceso centroamericano de democratización e integración, ya que la gestión del espacio asignado al sector laboral –y demás sectores– depende exclusivamente de él, y no de las autoridades estatales. Es por ello, en suma, que urge la instauración de una nueva cultura social que promueva el asociacionismo<sup>142</sup> y la reivindicación de los derechos desde esa plataforma regional.

El Comité Consultivo del Sistema no es el único dentro del proceso de integración pues, según los instrumentos complementarios, también existe el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE) y el Comité Consultivo de la Integración Social (CCIS), que deben relacionarse con aquel<sup>143</sup>. En esencia, estos tres Comités son similares porque

---

que las negociaciones sobre la unión aduanera y los acuerdos gubernamentales, un mercado regional que tiende a crecer pero que no es seguro que articule los intereses nacionales y regionales, no al menos más allá de los intereses de estos grupos empresariales». CALDENTEY Y ROMERO. “El SICA y la UE”, 241-242.

<sup>141</sup> Si bien la preocupación de los sindicatos ha tenido como eje central la regulación de los mercados laborales –en el ámbito nacional principalmente–, en las primeras etapas de la integración sus reivindicaciones fueron amplias e integrales. Así, el sector sindical ha dirigido parte de sus acciones a la exigencia de cumplir con lo dispuesto por la ALIDES; en cambio, el Tratado de San Salvador fue objeto de su rechazo, por haberse aprobado sin la participación del sector sindical regional. Cfr. SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 133-134.

Sin embargo, lo dispuesto en relación al desarrollo sostenible puede no llegar a cumplirse, pues «aunque existen numerosos ejemplos de la utilidad de la integración y del escenario regional para las políticas de desarrollo, el resultado global es una agenda regional excesivamente expandida, sin criterios de prioridad y con escasos mecanismos de ordenamiento», ante lo cual la institucionalidad estatal y supranacional se ve desbordada. Por ello, algunos proponen que «no todo problema centroamericano debe ser materia de integración regional», pues muchos problemas sociales deben resolverse al interior de los Estados miembros. CALDENTEY Y ROMERO. “El SICA y la UE”, 248-249.

<sup>142</sup> Ahora bien, los procesos de paz y el reconocimiento de la democracia como régimen político, trajeron consigo la expansión del asociacionismo. En la década de 1990, aparecieron una diversidad de organizaciones de diversos orígenes. La reactivación del proceso de integración trajo consigo una oportunidad para construir un tejido social inexistente, tanto dentro de los Estados miembros como en el conjunto de la región. En este contexto, «aparecen grupos de representación social más variada que las tradicionales de empresarios y sindicatos, como la de los sectores campesinos, cooperativo, ambiental, comunal, étnico, de mujeres y de los micro, pequeños y medianos empresarios». SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 137.

Después de todo, «consolidar la democracia en la región pasa también por garantizar que estos sectores accedan y ocupen puestos de decisión en los diferentes niveles políticos tanto como de las mismas estructuras sociales». JEAN PAUL VARGAS, “De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 29 (1-2) (2003): 10.

<sup>143</sup> Aunque su existencia no está definida por el Derecho originario, a partir de 2001, también se crea el Foro Permanente de la Sociedad Civil en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (FOCAD), el cual también está vinculado al Comité Consultivo del Sistema, a través de un acuerdo firmado entre ambos. Cfr. FRANCISCO SANTOS CARRILLO, “De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo del Sistema de Integración Regional Centroamericano”. *Pensamiento Propio*, Año 14, No. 29 (enero-junio 2009): 66.

están diseñados para ser los espacios de participación social, en el ámbito correspondiente; aunque también existen algunas diferencias entre ellos<sup>144</sup>.

Dado que existen estos tres Comités Consultivos con una finalidad similar y dos de ellos deben estar relacionados con el tercero, surgió la pregunta fundamental de cuál es la naturaleza de su relación. Por ello, en 2008, la CCJ resolvió la consulta sobre cuál era el grado de autonomía del CCIE y el CCIS así como su relación con el Comité Consultivo del Sistema. Ante lo cual, la CCJ expuso<sup>145</sup>:

En conclusión, tanto el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE), como el Comité Consultivo de Integración Social (CCIS), no son órganos desvinculados, ajenos a la actividad consultiva del CC-SICA. Es decir que ambos comités sectoriales están funcionalmente vinculados a éste. Ambos tienen un carácter especializado, uno en los temas de la integración económica y otro en los temas de la integración social regional y más que una relación de jerarquía del CC-SICA sobre los comités sectoriales, lo que debe existir es una relación de estrecha colaboración, no solamente por razones de carácter legal e institucional como se ha dejado extensamente señalado, sino por razones de la finalidad misma de la existencia del CC-SICA, como órgano consultivo general del Sistema, así como por la naturaleza del propio proceso de integración centroamericana [...].

Es decir, el CCIE y el CCIS poseen una marcada naturaleza sectorial y, por ende, un carácter especializado, ya que participan en determinados subsistemas de la integración, pero no por ello son independientes del Comité Consultivo del Sistema. Aquellos están obligados a mantener una relación de coordinación y colaboración con éste, ya que solo de esa manera se puede alcanzar una integración global y, en particular, se evitaría que un sector de las sociedades sea el único que pueda opinar sobre asuntos específicos de los subsistemas y la integración. Por tanto, la CCJ también recomienda que las decisiones y acciones del CCIE y el CCIS sean analizadas y consensuadas en el seno del Comité Consultivo del Sistema. Por todo lo anterior, se afirma que el modelo de los espacios para la participación social dentro del Sistema se caracteriza por ser supranacional, sectorial, desarticulado, disperso y asimétrico<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> En concreto, en el subsistema económico es obligatorio que el COMIECO antes de emitir un reglamento, le consulte su opinión al respecto al CCIE: no obstante, aunque la consulta es obligatoria, la respuesta no es vinculante (art. 55.3 PG). En suma, el CCIE está vinculado a SIECA; puede emitir su opinión por iniciativa propia y no solo a solicitud de algún órgano o institución; y su organización y funcionamiento será regulado por un reglamento dictado por el COMIECO, por lo que no es autónomo normativamente (art. 49 PG). En cuanto a al Comité Consultivo del Sistema y al CCIS, el Derecho originario no recoge ninguna de estas circunstancias.

<sup>145</sup> CCJ, Opinión consultiva No. 91-10-17-11-2008, de 16 de diciembre de 2008, respuesta a la cuarta pregunta.

<sup>146</sup> Todo lo cual se desarrolla en un proceso de integración mixto, por darse entre lo intergubernamental y lo comunitario; multinivel, porque la consulta al Comité Consultivo depende de cualquier órgano o institución; y, multiviable porque, prácticamente, cada subsistema cuenta con su espacio de participación social. Cfr. SANTOS CARRILLO, De la legitimación a la participación [...], 68.

No obstante, el Reglamento del CCIE<sup>147</sup> no ha sido reformado para incorporar explícitamente la necesaria coordinación de este órgano del subsistema económico con el Comité Consultivo del Sistema, en los términos expresados por la CCJ. Actualmente, el Reglamento simplemente señala que el primero debe relacionarse con el segundo. Por su parte, en el subsistema social, la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) firmó un Memorándum de Entendimiento con el Comité Consultivo del Sistema, en el cual se acordó que este Comité «actuará como instancia consultiva del proceso de integración social»<sup>148</sup>; es decir, acordaron que las atribuciones del CCIS sería asumidas por el Comité Consultivo del Sistema, con lo cual decidieron no establecer relaciones de coordinación entre ambos órganos consultivos sino que fusionarlos en uno solo. En esencia, la falta de la normativa pertinente que defina la relación entre los Comités existentes provoca desorden y confusión en la ejecución de sus atribuciones. Durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Sistema, las tensiones entre el CC-SICA y el CCIE han sido más evidentes. Dado que no existe una clara reglamentación acerca cómo habrán de interactuar, ambos trataron de protagonizar las negociaciones comerciales del Acuerdo: mientras el primero argumentaba ser el Comité general del Sistema, el segundo justificaba su competencia por razones de especialización<sup>149</sup>.

En términos generales, el Comité Consultivo del Sistema aún no ha conseguido posicionarse como el órgano de consulta de la *sociedad centroamericana* ante la institucionalidad supranacional<sup>150</sup>, ya que los órganos e instituciones no lo toman en cuenta; la relación con otros espacios de participación social es todavía desarticulada; la cantidad de sus miembros es insuficiente para lograr la representación de las organizaciones sociales existentes; y, la garantía de su sostenibilidad es incierta, por su dependencia en la cooperación internacional<sup>151</sup>. Asimismo, su funcionamiento interno

<sup>147</sup> Este reglamento fue aprobado por el Consejo de Ministros de Integración Económica, como anexo de la Resolución No. 158-2006 (COMIECO-EX).

<sup>148</sup> Acuerdo Segundo del “Memorándum de entendimiento entre la secretaría de la integración social centroamericana y el comité consultivo del SICA, del 29 de noviembre de 2010” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=55367&idm=1>

<sup>149</sup> Cfr. SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 106.

<sup>150</sup> Cfr. SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 81.

<sup>151</sup> La activación del Comité Consultivo del Sistema se dio en el marco de las propuestas de reformas institucionales que la Reunión de Presidentes planteó en 2004, lo cual produjo que para impulsar su funcionamiento, pudiera disponer de los fondos del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), por decisión de la Secretaría General del Sistema que los había gestionado con la Comisión Europea. Cfr. SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 100.

En pocas palabras, «los problemas de financiación del CCSICA han terminado por convertirse en uno de los principales obstáculos para su desarrollo como órgano del sistema». SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 108.

Sin duda, las agencias de cooperación influyen, directa o indirectamente, a esta generación de procesos de participación social, condicionando los fondos para ejecutar proyectos de cooperación; en este caso, del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA).

El PAIRCA tiene por objeto apoyar el proceso de integración, a través de la consolidación de la institucionalidad del SICA, con el objetivo de «aumentar su eficacia y legitimidad» ante las autoridades de los Estados miembros y de sus ciudadanos; por ello, en su segunda etapa, pretende apoyar una reforma global de dicha institucionalidad, para fortalecer a los órganos e instituciones supranacionales y para garantizar la aplicación efectiva de sus decisiones, al mismo tiempo que procura facilitar la comunicación

es deficiente porque su institucionalidad es débil, su actuación es poco transparente y sin debate, sus estrategias de trabajo carecen de arraigo y sus instancias en los Estados miembros tienen poca comunicación con su organización central.

En definitiva, según el diseño institucional actual, la mera existencia de espacios de participación social y representación ciudadana es insuficiente para afirmar que el proceso de integración es democrático. Así como tampoco basta con que los Estados miembros alcancen un desarrollo económico aceptable, ni que sus economías participen dentro del mercado mundial, pues el buen desempeño macroeconómico de los países no siempre va de la mano con el fortalecimiento de su democracia.

Es necesaria una verdadera transformación de las sociedades centroamericanas hacia el pluralismo y asociacionismo, de tal manera que se vayan superando los vestigios autoritarios aún presentes, con lo cual al mismo tiempo se reforzaría la institucionalidad en la medida en que se abren espacios permanentes de interacción entre gobernantes y gobernados.

Lo cual, imperiosamente, tendría de trascender hacia el nuevo espacio público regional, de tal manera que la *Ciudadanía Centroamericana* en el ejercicio de unos derechos aparejados a ella, pueda participar en la toma de decisiones del Sistema y, además, elegir a las autoridades comunitarias que ejercerían la función definitiva de decisión o codecisión, de forma coordinada, en un escenario donde la interpretación y el cumplimiento del Derecho Comunitario dependa de un robusto tribunal supranacional y no, en última instancia, de las autoridades gubernamentales de los Estados miembros. Después de todo, la finalidad última del Sistema –y de los Estados miembros– debe ser impulsar la integración por decisión y para el beneficio del ciudadano, en condiciones de igualdad, ya que éste es el origen y el fin de toda organización política verdaderamente democrática.

#### **4. El “regionalismo abierto” y la integración centroamericana: el DR-CAFTA y su incidencia en el Sistema de la Integración Centroamericana**

En el marco de la globalización, los países del mundo compiten por participar dentro del sistema económico mundial para lograr los beneficios que trae consigo el mercado mundial: la apertura comercial, la atracción de inversiones extranjeras y, con ellas, la oportunidad de alcanzar un desarrollo económico óptimo. Lógicamente, cada país latinoamericano no ha sido ajeno a esta competición. Por ello, se han sometido a constantes políticas de reestructuración y ajustes, tendientes a reformar sus economías según los requisitos exigidos por el mercado, aunque eso significara la reducción en la

---

del Sistema con las sociedades centroamericanas y promover la información y formación de una opinión pública sobre el proceso de integración. Cfr. PROGRAMA DE FORMACIÓN EN INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA. *SICA, un breve vistazo al Sistema de la Integración Centroamericana* (Córdoba, España: Fundación ETEA, 2004).

inversión social, en educación, salud y otros gastos sociales, bajo la bandera de la eficacia y austeridad gubernamental.

Así, junto a la entrada en funcionamiento de la ODECA, en la década de 1950, la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) impulsó una estrategia de desarrollo económico basada en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), cuyo objetivo era cambiar el modelo económico latinoamericano y su posición en el mercado mundial, pasando de la exportación de materias primas a la industrialización de sus economías. En tal sentido, la ODECA resultaba clave para instaurar, por la vía política, el Mercado Común Centroamericano (MCC), cuyo propósito era ampliar los mercados domésticos de los Estados centroamericanos a un mercado regional compartido que, en suma, tendría ciertos niveles de protección frente a las importaciones. Ahora bien, tal como se dijo antes, por las circunstancias estatales y regionales acontecidas entre 1950 y 1980, tanto la transformación económica como el funcionamiento del nuevo modelo de integración, fracasaron.

No obstante, el interés por mejorar la participación de los países latinoamericanos en el mercado mundial continuó. En la década de 1990, sustentada en las políticas del Consenso de Washington<sup>152</sup>, se inicia una segunda etapa del regionalismo latinoamericano, conocida como regionalismo nuevo o regionalismo abierto. El cual se consolidó, prácticamente, con la celebración del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), es decir, entre Canadá, Estados Unidos y México y con la propuesta de Estados Unidos de crear un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), ante la cual muchos países latinoamericanos, incluidos los centroamericanos, mostraron un elevado interés. En esencia, este regionalismo abierto pretende «contribuir a la liberalización del comercio mundial, basada en la apertura unilateral a través de comercios comerciales y de integración con otros países o bloques, y en la atracción de la inversión extranjera directa»<sup>153</sup>.

El Sistema es, entonces, un modelo de integración regional que se activó en el momento en que se presentaba la propuesta de los Tratados de Libre Comercio (TLC), promovida por los Estados Unidos, como una nueva estrategia para lograr la participación de los países latinoamericanos en el comercio internacional<sup>154</sup>. Ahora bien, en esencia, los

<sup>152</sup> El Consenso de Washington se fundamentó en la reforma de 10 áreas de las políticas económicas latinoamericanas, que son: la disciplina fiscal, la reforma tributaria, la reordenación de las prioridades del gasto público, el tipo de cambio competitivo, las privatizaciones, la desregulación, los derechos de propiedad y las liberalizaciones del comercio, las tasas de interés y la inversión directa extranjera. Lo cual, en su momento, fue fuertemente criticado por considerar que eran medidas que favorecían a las empresas, nacionales y transnacionales, en detrimento de las sociedades y sus necesidades sociales, democráticas, medioambientales y de justicia. Cfr. JORGE ENRIQUE ROMERO-PÉREZ, “Tratado de Libre Comercio: Derecho, economía e ideología”. *Revista de Ciencias Jurídicas*. No. 106 (2005): 152.

<sup>153</sup> CONSEJO DE REDACCIÓN, “Editorial: El nuevo momento de Latinoamérica”. *Revista de Fomento Social*, No. 61 (2006): 304.

<sup>154</sup> Incluso, algunos han llegado a afirmar que la reactivación del Sistema no responde «a una política de integración impulsada por los gobiernos ni a la institucionalidad de la misma integración, plasmada en acuerdos formales, sino que más bien obedece a las acciones individuales de los empresarios nacionales y extranjeros y, en general, a las iniciativas de la población centroamericana y de algunos gobiernos

finés de los TLC y del Sistema son potencialmente distintos: mientras el primero promueve la integración económica bilateral y/o multilateral, como cauce para que los países obtengan los recursos económicos que les permitan decidir unilateralmente su modelo de desarrollo social; el segundo busca la integración global, desde los ámbitos políticos, económicos, socioculturales, medioambientales y de seguridad, de los Estados miembros para que, en conjunto, impulsen el modelo de desarrollo sostenible que han acordado. En pocas palabras, mientras el primero promueve el desarrollo económico como condición necesaria para el desarrollo social, el segundo entiende que ambos habrán de impulsarse igual y paralelamente, a los demás ámbitos señalados.

Si bien existe mucha discusión teórica sobre la compatibilidad entre el regionalismo abierto y la integración supranacional<sup>155</sup>, lo cierto es que los Estados miembros del Sistema transitan en ambos caminos. Aunque son muchos los TLC que uno o varios Estados miembros han celebrado con terceros países, para efectos de esta investigación se analizará el TLC que algunos firmaron con Estados Unidos, tanto por la importancia mutua que comparten entre sí<sup>156</sup> como por la incidencia que el TLC produce en el Sistema a nivel normativo. Incidencia que provoca ambigüedad e indeterminación en el proceso de integración y conlleva, en parte, a la dificultad de acordar un arancel exterior común, debido a la existencia de otros TLC, y a las disparidades en las capacidades económicas de los Estados parte, así como también conlleva a la poca importancia de la representación ciudadana y la participación social dentro del Sistema.

Entre 2003 y 2004 se negoció y adoptó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), el cual fue ratificado entre 2005 y 2009. Los Estados centroamericanos pretendieron

---

locales». SEGOVIA, Integración real y grupos centroamericanos de poder económico [...], 520. Bajo la idea de una *integración real*, antepuesta a la integración creada por el Derecho originario, y cuyo propósito es crear un mercado regional –comercial, financiero y de servicios– que se proyecte internacionalmente, se asegura que la integración centroamericana responde a una lógica economicista, donde el Sistema es una de sus consecuencias para tal fin.

Por otro lado, también se ha dicho que el SICA es parte de «los simples sistemas de cooperación comercial y económica», por estar atrapado «en el viejo procedimiento intergubernamental de la adopción de decisiones por consenso». JIMÉNEZ PIERNAS, Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 96.

<sup>155</sup> Esta discusión se puede resumir así: por un lado, los defensores del regionalismo abierto temen que la integración no sea utilizada para promover el libre comercio, permitiendo «una mayor división del trabajo, una mayor especialización y una mayor integración de la economía internacional»; y, por el otro, los defensores de la integración supranacional se preocupan que los TLC se limiten a acelerar el libre comercio, «y no sean utilizados para promover políticas comunes ni bienes públicos regionales». CONSEJO DE REDACCIÓN, Editorial: El nuevo momento de Latinoamérica, 304.

<sup>156</sup> Por un lado, Estados Unidos es el socio comercial más importante para la región centroamericana y, además, es el principal país de destino para la migración de sus pobladores, cuyas remesas significan una importante inyección del dinero en sus economías. Cfr. SALVADOR MARTÍ I PUIG Y DIEGO SÁNCHEZ-ANCOCHEA, “La transformación contradictoria: democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 40 (2014): 160.

Mientras que, por el otro, «Centroamérica más que cualquier otra región, ha sido históricamente considerada como crucial para los intereses nacionales de Estados Unidos. Su estabilidad e inserción internacional afectan de manera directa su seguridad, hasta el punto de que ha sido llamada con frecuencia su “patio trasero”». MANUEL MONTOBBIO, “Construyendo estados viables: lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica”. *Revista de Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, No. 696 (2006): 990.



elaborar, negociar y celebrar este Tratado como región, sin embargo, aunque se elaboró un solo documento, finalmente fue negociado y celebrado bilateralmente con Estados Unidos. Se trata, por tanto, de un Tratado plurilateral que surte efectos en los siete Estados suscriptores, es decir, determina las reglas del libre comercio de los Estados centroamericanos entre sí, y entre estos con Estados Unidos; lo que, por efectos prácticos, reavivó el interés por construir la Unión Aduanera planteada en el subsistema económico del Sistema, que materialmente aún no se había –ni se ha– iniciado seriamente.

El DR-CAFTA incluye dos tipos de acuerdos: en primer lugar, los relacionados al comercio y las inversiones, en cuanto al ingreso al mercado (aranceles, procedimientos, medidas sanitarias, cuotas, etc.); y, en segundo lugar, los relativos a las estructuras de los mercados y relaciones de producción, a partir de las características de los Estados parte según su marco institucional (políticas económicas, laborales, ambientales, de propiedad intelectual, etc.)<sup>157</sup>. Por ello, este Tratado responde a políticas económicas encaminadas a potenciar el libre mercado y la disminución de las medidas de regulación estatales.

Por otro lado, resulta interesante observar como los procesos de elaboración y negociación del DR-CAFTA, por un lado, y de reactivación del Sistema, por el otro, iniciaron de forma paralela e interrelacionada, aunque solo el primero concluyó de acuerdo a los objetivos planteados. Aunque este TLC no vincula a todos los Estados miembros del Sistema, pues Belice y Panamá<sup>158</sup> no son parte del mismo, los compromisos adquiridos por los firmantes pueden incidir, sin duda, en el desarrollo y la evolución del Sistema, debido al alcance de su contenido normativo.

El proceso de reactivación del Sistema se inició en 1991<sup>159</sup>, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa y sus posteriores instrumentos complementarios, entre los que se encuentra la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), el acuerdo regional que estableció las directrices para lograr la aspiración prioritaria en ese contexto, la de transformar a Centroamérica en una región de paz, desarrollo y prosperidad para el beneficio de sus sociedades. Como se necesitaría del apoyo internacional para ello, en la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo, de octubre de 1994, la Reunión de Presidentes invitó a la Comunidad Internacional a apoyar esta Alianza; ante lo cual Estados Unidos respondió positivamente, convirtiéndose en el primer socio

---

<sup>157</sup> Ahora bien, los segundos acuerdos alteran los esquemas de distribución del ingreso y la riqueza en los países; por tanto, se asegura que «el TLC no es neutro, sino que redefine ganadores y perdedores». ROMERO-PÉREZ, Tratado de Libre Comercio: derecho, economía e ideología, 145.

<sup>158</sup> Panamá y Estados Unidos firmaron, en 2007, un Tratado de esta naturaleza, denominado Tratado de Promoción Comercial, el cual entró en vigencia en 2012.

<sup>159</sup> Vale decir que antes de esta reactivación, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, junto al Presidente de México, emitieron la I Declaración de Tuxtla, el 11 de enero de 1991, con la cual inauguraron lo que posteriormente se denominaría el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el que sentaría las bases, entre otras cosas, de un Tratado de Libre Comercio entre dichos países centroamericanos con México, que anterior al negociado con Estados Unidos; y, el Mecanismo del Plan Puebla-Panamá, que promueve la integración mesoamericana de forma paralela a la integración centroamericana.

extrarregional de esta iniciativa. Así, el 10 de diciembre de 1994, mediante una Declaración Conjunta entre Centroamérica y Estados Unidos, en el punto relacionado al desarrollo económico sostenible, el gobierno estadounidense se comprometería, entre otras cosas, en promover la aprobación del Programa Interino de Comercio<sup>160</sup>.

Si bien esta Declaración no parece relevante al verla de forma aislada, sí lo es al observar que se dio dentro de la I Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo del 9 al 11 de diciembre de 1994, en Miami, Estados Unidos. En esta Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno de América se comprometieron, primero, en fortalecer sus democracias internas; segundo, en promover la prosperidad continental a través de la integración económica y el libre comercio; tercero, en erradicar la pobreza y la desigualdad en el Hemisferio; y, cuarto, en garantizar el desarrollo sostenible, conservando el medio ambiente.

Ahora bien, la promoción del libre comercio como estrategia para lograr la integración económica continental, mediante el establecimiento de mercados más abiertos, transparentes e integrados, fue la condición necesaria para la consecución de los demás compromisos. Por ello, los gobiernos americanos decidieron iniciar inmediatamente la instauración del ALCA, eliminando progresivamente las barreras al comercio y la inversión y, por ende, ampliando y profundizando la integración económica «sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes», aunque debiendo mantener presentes las «amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías» de los Estados participantes. En suma, en el correspondiente Plan de Acción, se manifestó que «el libre comercio y la creciente integración económica son factores clave para el desarrollo sostenible»<sup>161</sup>.

En resumen, al mismo tiempo en que Estados Unidos se convertía en socio de Centroamérica a través de la ALIDES, los países centroamericanos reconocían el libre comercio y la integración económica, como los motores del desarrollo sostenible en el continente americano.

En mayo de 1997, con el fin de crear «una gran área de prosperidad compartida», los Presidentes de los países centroamericanos, ahora junto al de República Dominicana, se reunieron nuevamente con el Presidente de Estados Unidos para comprometerse en construir «una asociación creativa y visionaria», reafirmando la «promoción de la prosperidad por medio de la integración económica, el libre comercio y la inversión», es decir, la promoción de la prosperidad de estas naciones se realizaría mediante una asociación intergubernamental sujeta a una estrategia principalmente económica, comercial y financiera; con el fin último de contribuir al establecimiento del ALCA.

<sup>160</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta de la reunión extraordinaria de los presidentes de Centroamérica y Estados Unidos de América, y su plan de acción, de 10 de diciembre de 1994” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82729&idm=1&identstyle=401>

<sup>161</sup> Cfr. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, “Declaración de principios de la I cumbre de las Américas, y su plan de acción, del 9 al 11 de diciembre de 1994” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Secretaría de las Cumbre de las Américas): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82729&idm=1&identstyle=401>

Después de todo, se entendía que uno de los desafíos planteados por el crecimiento económico y social era «la necesidad de mantener mercados abiertos al comercio y a la inversión, asegurar la participación de toda nuestra gente en los beneficios del crecimiento económico y mantener una macroeconomía y un sistema financiero estables»<sup>162</sup>.

Así, en la IV Reunión Ministerial del ALCA, los gobiernos suscribieron un acuerdo por el que se establecía el Consejo Regional Centroamericano-Estadounidense de Comercio e Inversión, cuya responsabilidad era «identificar formas de promover el comercio incluyendo acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales»<sup>163</sup>. En este marco, se propuso la negociación de un TLC entre los países centroamericanos y Estados Unidos, lo cual se aceleró por las devastaciones causadas por el huracán Mitch en Guatemala, Honduras y El Salvador, principalmente, ya que se concibió a este Tratado como uno de los medios idóneos para «contribuir a su reactivación económica y a la generación de empleos» en la región centroamericana<sup>164</sup>. Unos cuantos años después, también se afirmaría que este TLC sería determinante para «el mantenimiento de flujos migratorios ordenados» hacia Estados Unidos<sup>165</sup> y, en suma, permitiría generar «mayores niveles de crecimiento económico, competitividad y bienestar para nuestros pueblos»<sup>166</sup>.

Por tanto, los países centroamericanos comenzaron utilizando la plataforma regional del Sistema, para impulsar las negociaciones del DR-CAFTA. Centroamérica, entonces, se planteó este TLC como un asunto de interés regional que habría de asumir de tal manera, como parte de su compromiso continental de construir el ALCA y, también,

<sup>162</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de San José, de la reunión extraordinaria de los presidentes de Centroamérica y Estados Unidos de América, de 8 de mayo de 1997” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes), en *Considerandos y Promoción de la prosperidad por medio de la integración económica, el libre comercio y la inversión*: disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82766&idm=1&identstyle=401>

<sup>163</sup> PRESIDENCIA PRO-TEMPORE DEL SICA, “Declaración de Puerto Rico, de la reunión extraordinaria del presidente pro-tempore del SICA y representantes de República Dominicana y Estados Unidos de América, de 31 de agosto de 1998” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en octavo considerando, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82910&idm=1&identstyle=401>

<sup>164</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta de la reunión extraordinaria de los presidentes centroamericanos, y anexos, de 9 de noviembre de 1998” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82794&idm=1&identstyle=401>

No obstante, aunque el Grupo Consultivo que se formó para canalizar la cooperación internacional hacia la región, luego de las Conferencias de Washington, Estocolmo y Madrid, propusiera una serie de medidas inspiradas en la ALIDES, finalmente terminó incorporando a México y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, por tanto, incorporándolas al Plan Puebla-Panamá, lo cual puede observarse como «una muestra más de falta de confianza en el SICA como marco para solventar los problemas del desarrollo de la región». SANTOS CARRILLO, Dilemas de la integración centroamericana [...], 23.

<sup>165</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración sobre la Iniciativa de Ley de Seguridad Centroamericana, de la XXI reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 20 de junio de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82857&idm=1&identstyle=401>

<sup>166</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta, de la XXIV reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 29 de junio de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes), tercer punto: disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82932&idm=1&identstyle=401>

para contribuir a su prosperidad superando los estragos provocados por los desastres naturales.

Tal era el interés y urgencia por reactivar el desarrollo económico que, en febrero de 1999, la SIECA incluso les recomendaría a los Presidentes centroamericanos que le plantearan a su contraparte estadounidense el inicio de las negociaciones de este TLC, aunque no contara con la autorización parlamentaria correspondiente<sup>167</sup>. Un mes después, los Presidentes de los Estados miembros del Sistema, excepto Panamá, junto al Presidente estadounidense, continuaron declarándose comprometidos en instaurar economías de libre comercio y fomentar la participación del sector privado, como elementos esenciales para la reconstrucción de los países centroamericanos, la consolidación de la democracia y el acercamiento de sus economías, en el marco del ALCA y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)<sup>168</sup>.

Fue entre los años 2001 y 2002, cuando el Presidente de Estados Unidos manifestó su firme decisión de iniciar oficialmente las negociaciones para celebrar el DR-CAFTA. Ante lo cual los Presidentes de los países centroamericanos –sin la participación de República Dominicana, Panamá ni Belice– expresaron su agradecimiento, al mismo tiempo que se comprometieron a seguir «con el esfuerzo de la integración regional», el cual impulsarían «mediante la construcción de alianzas económicas entre nuestro países y la promoción de proyectos regionales»; pues, en definitiva, concluyeron que<sup>169</sup>

[...] las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos constituyen para nosotros un elemento esencial para la consolidación de nuestro proceso de integración regional y la del bloque centroamericano con su principal aliado y socio comercial.

Los países centroamericanos involucrados concibieron a la negociación del DR-CAFTA como una oportunidad para consolidar su proceso de integración regional. En ese sentido, la integración supranacional se vería impulsada por el interés común de ser tomados en cuenta por el principal socio comercial de la región para posicionarse en el mercado mundial, sujetando a este interés el impulso de su integración regional, económica principalmente. Al respecto, el Presidente de El Salvador aseguró que este «TLC se convertiría en un instrumento de los más importantes de la Integración

<sup>167</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Ayuda memoria de la reunión extraordinaria de presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice, de 4 de febrero de 1999” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82796&idm=1&identstyle=401>

<sup>168</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de Antigua, de la reunión extraordinaria de presidentes centroamericanos, República Dominicana y Belice con el presidente de Estados Unidos de América, de 11 de marzo de 1999” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en *Comercio e Inversión*, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82798&idm=1&identstyle=401>

<sup>169</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Pronunciamiento de los presidentes centroamericanos sobre el tratado de libre comercio con los Estados Unidos, anexo a la Declaración de Copán de la reunión de jefes de estado y de gobierno, de 27 de enero de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82839&idm=1&identstyle=401>

Centroamericana y significaría un valor agregado al mercado regional»<sup>170</sup>. En suma, para hacer de la región «una zona de atracción para las inversiones» de Estados Unidos y otros del resto del mundo<sup>171</sup>, se comenzaron a plantear seriamente la construcción de una Unión Aduanera Centroamericana, delegándole al Consejo de Ministros de la Integración Económica (CMIE) la responsabilidad de avanzar en esa dirección<sup>172</sup>.

Ahora bien, como dicha Unión Aduanera seguía siendo una deuda cuando se finalizaba la negociación del DR-CAFTA, los Presidentes de los Estados centroamericanos le reiterarían al CMIE que presentara las medidas de ajuste necesarias para continuar construyéndola después de la firma de dicho TLC<sup>173</sup>; para lo cual, 6 meses después, se adoptó el Marco General para la negociación de una Unión Aduanera, con el objetivo fundamental de señalar las acciones y los tiempos específicos para lograr avances concretos en esta materia<sup>174</sup>. No obstante, en la actualidad, la construcción de esta Unión es todavía un anhelo.

Una vez concluida definitivamente la etapa de negociación, la XXV Reunión de Presidentes emitió una Declaración Especial en la que, por un lado, reiteraba la importancia de empujar la pronta ratificación y entrada en vigencia del DR-CAFTA, porque este le permitiría a la región centroamericana «alcanzar mayores niveles de crecimiento, competitividad y bienestar para nuestros pueblos»<sup>175</sup>; y, por el otro, instaba a los Congresos Nacionales de los Estados miembros involucrados a que lo ratificaran rápidamente.

Aunque los Estados centroamericanos participaron como región en las etapas iniciales del DR-CAFTA, los últimos momentos de la negociación y la ratificación se realizaron entre cada uno de ellos con Estados Unidos, es decir, las disposiciones generales se negociaron conjuntamente y las específicas, individualmente. Sin embargo, como se

<sup>170</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Ayuda de memoria, de la reunión extraordinaria de presidentes centroamericanos, de 12 de marzo de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en primer punto, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=83005&idm=1&identstyle=401>

<sup>171</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Resolución presidencial sobre el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América, de 26 de septiembre de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en *Considerandos*, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82862&idm=1&identstyle=401>

REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de San José, de la XXII reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 13 de diciembre de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en décimo punto, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82869&idm=1&identstyle=401>

<sup>173</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de Belice, de la XXIII reunión ordinaria de presidentes centroamericanos y República Dominicana, de 19 de diciembre de 2003” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en sexto punto, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82898&idm=1&identstyle=401>

<sup>174</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta, de la XXIV reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, del 29 de junio de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en segundo punto, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82932&idm=1&identstyle=401>

<sup>175</sup> REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración especial sobre CAFTA, de la XXV reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 15 de diciembre de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): en *Considerandos*, disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82942&idm=1&identstyle=401>

dijo antes, no se trata de un Tratado bilateral, sino de uno multilateral porque produce efectos en el conjunto de los Estados involucrados.

Si bien las negociaciones se vieron como una oportunidad de fortalecer el proceso de integración regional, ese acometido tampoco se alcanzó. Uno de los elementos básicos para lograr que los Estados centroamericanos participen en el mercado mundial como región, todavía se encuentra en construcción: la Unión Aduanera Centroamericana no existe ni siquiera entre los Estados del CA-4; aunque algunos aseguran que se verá impulsada, junto a la totalidad de la integración, por el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea<sup>176</sup>.

Por otro lado, aunque el DR-CAFTA se suscribió y ratificó fuera de la institucionalidad del Sistema, su contenido normativo sujeta al proceso de integración supranacional. Así, el artículo 1.3 DR-CAFTA, denominado «Relaciones con Otros Tratados», en su numeral 2, indica que

Para mayor certeza, nada de este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración, o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean inconsistentes con este Tratado.

En principio, tal disposición señala que el DR-CAFTA es respetuoso del proceso de integración centroamericana en el marco del Sistema, tanto de lo existente como de los instrumentos y las medidas que se adopten en el futuro para fortalecerlo y profundizarlo. Sin embargo, concluye que esos nuevos instrumentos y medidas deben ser consistentes con este TLC, pues de lo contrario los Estados centroamericanos estarían transgrediendo lo dispuesto por el mismo y, por ende, serían responsables internacionalmente ante Estados Unidos, según lo dispuesto, por la transgresión al Principio de Buena Fe.

No obstante, si bien se reconoce la obligación por cumplir con los compromisos pactados, el nuevo derecho comunitario que regule aspectos todavía no contemplados en la integración centroamericana y que sean inconsistentes con lo considerado por este TLC, no necesariamente habrá de considerarse inválido, aunque quizá su aplicación podría correr el riesgo de no ser uniforme.

---

<sup>176</sup> Así se asegura, por ejemplo, en CALDENTEY Y ROMERO. “El SICA y la UE”, 279-280; y, en MONTORBIO, *Construyendo estados viables* [...], 996.

El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, cuyo fundamento se ubica en la Declaración de San José, emitida en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, el Grupo de Contadora y la Unión Europea, en 1984, se concibe como un instrumento clave para el desarrollo centroamericano, ya que no se limita exclusivamente al pilar comercial sino que incluye los pilares político y de cooperación, con los cuales se puede consolidar la integración regional global. Aunque el pilar comercial, en forma de Tratado de Libre Comercio, tuvo una vital importancia para los Estados centroamericanos, según lo manifestó la Reunión de Presidentes cada vez que se pronunciaban sobre este Acuerdo de Asociación.

Después de todo, el objetivo centroamericano era «pasar de la discrecionalidad de un sistema como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), a la seguridad, estabilidad y previsibilidad jurídica de un acuerdo comercial». VELIA GOVAERE VICARIOLI, “Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 125 (mayo-agosto 2011): 22.

Desde la perspectiva comunitaria, ante un conflicto normativo entre el DR-CAFTA y el nuevo derecho del Sistema, la CCJ podría inaplicar las disposiciones de este TLC alegando que el derecho comunitario, sin importar su fecha de adopción, prevalece sobre todo instrumento internacional que regule cualquier materia relacionada con la integración centroamericana, como lo es la integración económica (art. 35 PT). Sin embargo, desde la perspectiva internacional, un Tribunal de Arbitraje Internacional podría aplicar preferentemente las disposiciones de este TLC, indicando el compromiso internacional adquirido por los Estados centroamericanos de no adoptar normas comunitarias que fuesen inconsistentes con aquél (art. 1.3.2. DR-CAFTA) y, además, también podría alegar que la custodia del derecho comunitario es la función exclusiva de la CCJ. En todo caso, mientras no se armonice el texto de ambos instrumentos lo ideal es interpretarlos sistemáticamente, de tal manera que no se incumplan ni los compromisos del Sistema ni los del DR-CAFTA<sup>177</sup>.

Sin duda, el DR-CAFTA se proyecta sobre el Sistema porque el contenido futuro del proceso de integración debería ajustarse a sus disposiciones; lo cual podría resultar problemático no solo porque ambos esquemas poseen una naturaleza distinta, uno es económico y el otro global, sino también porque no todos los Estados miembros del Sistema son parte del DR-CAFTA.

En general, el proceso de negociación de este TLC se caracterizó por su poca transparencia y, por ende, por la escasa participación social. Además, la intergubernamentalidad se impuso en la negociación, desplazando la institucionalidad del Sistema, en general, y del Comité Consultivo del Sistema, en particular, lo que impidió que las sociedades centroamericanas se involucraran plenamente, pues solo los empresarios y algunos otros sectores lo hicieron desde los espacios denominados *cuartos adjuntos*<sup>178</sup>, siendo los empresarios los principales protagonistas.

Como los grupos económicos poderosos «han sido los únicos actores de la región que han conseguido cristalizar los beneficios de la integración y, por ende, del nuevo modelo económico centroamericano»<sup>179</sup>, el proceso de integración a través del Sistema corre el riesgo de continuar excluyendo a los demás sectores de las sociedades centroamericanas mientras se siga fortaleciendo el fenómeno de la transnacionalización empresarial, en lo económico, y no se promueva suficientemente la participación ciudadana, en lo social. Alejándose, así, del propósito fundamental del Sistema de convertir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, para todos y cada uno de los *ciudadanos centroamericanos*.

<sup>177</sup> Cfr. SALAZAR Y ULATE. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*, 222-224.

<sup>178</sup> Cfr. SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 104, 304 y ss.

Para ver un resumen de las rondas de negociación del DR-CAFTA y el funcionamiento de los *cuartos adjuntos*, consultar ANA BRAVO Y KARLA RAMOS. *El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA): descripción y análisis de las rondas de negociación* (San Salvador, El Salvador: FUNDE. 1º Edición. 2008).

<sup>179</sup> SANTOS CARRILLO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, 128.

## **Capítulo IV. El uso del referéndum en el proceso de aprobación de los Tratados *Constitucionales* de la Integración Regional**

### **1. La integración europea y el referéndum: el Tratado Constitucional Europeo**

El actual Tratado de Lisboa es producto de la solución político-jurídica dada al callejón sin salida que significó el proceso fallido de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, también conocido como Tratado Constitucional Europeo (TCE). Proceso que se truncó por la negativa de ratificarlo de los pueblos de Francia y los Países Bajos.

Por tanto, el TCE tiene un significado especial dentro de este proceso de integración regional, no solo porque fue la antesala del actual entramado jurídico-institucional de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa, sino también porque se presentó como un salto cualitativo hacia la profundización de la integración, reforzando el principio de legitimación democrática dentro de la Unión, en la medida en que pretendió convertir a los ciudadanos en partícipes de la construcción supranacional, junto a los Estados miembros, tanto en la elaboración del Tratado como en el funcionamiento y toma de decisiones de la institucionalidad supranacional.

En tal sentido, por su intención de fortalecer la democracia dentro de la Unión, conviene analizar el proceso de elaboración y ratificación del TCE, dado que significó el intento por dotar de legitimación democrática a este organismo supranacional, a partir de la participación ciudadana. Proceso que podría entenderse, por un lado, como el punto de llegada de un proceso de integración que inició justificándose jurídicamente, como decisión soberana de los Estados miembros, pero que, con el transcurso del tiempo, derivó en la necesidad de permitir la participación de sus pueblos de forma explícita, por sus innegables repercusiones político-sociales dentro de los mismos.

Por otro lado, dado que la construcción de arriba-hacia-abajo se volvió insuficiente para justificar la integración, el proceso de elaboración y ratificación del TCE también podría entenderse como el punto de partida de un proceso político-jurídico, en la medida en que se dejó en evidencia la necesidad de discutir la construcción de un espacio público europeo donde los ciudadanos –de los Estados miembros, mientras no se fortalezca la ciudadanía europea– podrían participar de-abajo-hacia-arriba en la instauración y profundización de la Unión Europea y, a su vez, podrían controlar a los funcionarios supranacionales en las decisiones de especial relevancia que adopten.

#### 1.1. El proceso de elaboración y aprobación del Tratado Constitucional Europeo

El TCE no pretendía instaurar una nueva organización; al contrario, su finalidad consistía en actualizar el entramado institucional de un producto político-jurídico



existente, la Unión Europea; este organismo supranacional ya era un producto que se había ido consolidando, a lo largo de varias décadas, por decisión de las autoridades gubernamentales de los Estados miembros. En ese marco, en el recorrido hacia el perfeccionamiento de la integración, este Tratado representó un paso planificado hacia la *constitucionalización* de la Unión.

Así, en una etapa previa al TCE, la Conferencia Intergubernamental (CIG) que aprobó el Tratado de Niza dispuso que, en el camino hacia la ampliación, es decir, hacia la incorporación de nuevos Estados miembros, debía promoverse «un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea», en el que participaran los Parlamentos estatales y la opinión pública en general, tanto de los Estados miembros como de los Estados candidatos a unirse<sup>1</sup>. A grandes rasgos, el objetivo era profundizar la integración regional delimitando las competencias de los Estados miembros y de la Unión, así como simplificando su marco normativo para facilitar su comprensión y permitiendo la participación de los ciudadanos de los Estados miembros y sus representantes<sup>2</sup>.

Por tanto, la CIG de 2001 reconoció<sup>3</sup>

[...] la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros.

Asimismo dispuso la convocatoria de otra CIG para 2004, cuya finalidad era introducir las modificaciones normativas que resultaran de este periodo de análisis y reflexión<sup>4</sup>. Dicho con otras palabras, entre 2001 y 2004, el proceso de integración europea se abrió a una etapa orientada hacia la búsqueda de métodos y mecanismos favorables a su democratización popular y, con ellos, entre otras cosas, a su *constitucionalización*.

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken pronunció una Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea, también conocida como Declaración de Laeken. Esta declaración señaló la necesidad de reflexionar acerca del futuro europeo, al mismo tiempo que adoptó una serie de conclusiones sobre sucesos relevantes de la integración que ocurrían paralelamente: primero, la entrada en circulación del euro, como punto crucial de la integración en el ámbito económico<sup>5</sup>, aunque solo en algunos Estados

<sup>1</sup> Cfr. JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Declaración No. 23 relativa al futuro de la Unión. En *Tratado de Niza, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas No. C 80, de 10 de marzo de 2001: Punto No. 3 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] European Central Bank): disponible en [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es\\_nice.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es_nice.pdf)

<sup>2</sup> Cfr. JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Declaración No. 23 relativa al futuro de la Unión, Punto No. 5.

<sup>3</sup> Cfr. JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Declaración No. 23 relativa al futuro de la Unión, Punto No. 6.

<sup>4</sup> Cfr. JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Declaración No. 23 relativa al futuro de la Unión, Punto No. 7.

<sup>5</sup> Incluso, en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, se afirmó que el euro contribuiría a la generación de un sentimiento de identidad entre los ciudadanos europeos; en concreto, se dijo: «el euro contribuirá a aproximar entre sí a los ciudadanos de la Unión, dando una expresión concreta y visible al

miembros; segundo, el inicio de operaciones de la política europea común de seguridad y defensa, que le permitiría a la Unión realizar operaciones de gestión de crisis; y, tercero, la culminación de la ampliación de la Unión, incorporando a diez nuevos Estados miembros (el mayor número de incorporaciones en la historia de la Unión). En definitiva, abría la oportunidad de superar el modelo de la cooperación intergubernamental a otro de mayor integración, capaz de responder a los retos de la ampliación y de la globalización.

En la Declaración de Laeken, reconociendo la deuda democrática como un desafío, dado que «los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas» y, por tanto, «desean un mayor control democrático», el Consejo Europeo señaló cuatro retos hacia la reforma y renovación sustancial de la Unión Europea<sup>6</sup>, para que ésta llegue a ser «más democrática, transparente y eficaz». Frente a estos retos, se inicia una fase donde «la democracia vuelve a ser la condición estructural predominante porque se pretende acercar Europa al ciudadano hacerla más transparente, más legítima y más comprensible»<sup>7</sup>.

Con el fin de mejorar el diseño institucional, se planteó el reto de construir «un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea», pues «el ciudadano tiene a veces la impresión de que la Unión hace demasiado en ámbitos en los que su intervención no es siempre indispensable», por ello sus competencias serían revisadas con el afán de garantizar que su incidencia fuese sobre asuntos estrictamente necesarios, en razón de una mayor eficacia y eficiencia, dejándole la regulación del resto a los Estados miembros. También se planteó el reto de lograr «la simplificación de los instrumentos de la Unión», es decir, analizar si era posible reducir los cuatro Tratados que la fundamentaban, tratando de definirlos mejor para facilitar su comprensión entre los ciudadanos.

Por su parte, los últimos dos retos se trazaron frente a la ciudadanía. El tercero consistía en promover «más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea»: se reconoció que la legitimación de la Unión era extraída de «los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone», es decir, se indicó que la Unión obtenía su legitimación de forma representativa, así como por los beneficios que les brinda a las personas y por su sometimiento al Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales. La democracia dentro de la Unión se explicaría, entonces, como garantía de la libertad y no como el ejercicio popular del poder. La Unión se seguiría asentando en una legitimación de resultados, desde la perspectiva tecnocrática, minusvalorando la legitimación

---

proyecto europeo». JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Declaración de Laeken, sobre el futuro de la Unión Europea”: Conclusión No. 5 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] European Convention); disponible en <http://european-convention.europa.eu/pdf/lknes.pdf>

<sup>6</sup> Los retos están señalados en parte II de la Declaración de Laeken.

<sup>7</sup> ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA. “El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo”. *Revista de Derecho Político UNED*, No. 64 (2005): 60.

democrática de origen<sup>8</sup>. En suma, también se consideró oportuno extraer la legitimación de «instituciones democráticas, transparentes y eficaces», reforzando el papel del PE y permitiendo la participación de los Parlamentos nacionales, dentro del proceso de integración<sup>9</sup>.

Desde esta perspectiva, la legitimación supranacional que el TCE aportaría se manifestaría de tres formas: primero, a través del principio subsidiariedad ya que la Unión solo podría actuar en aquellos supuestos que no podrían ser resueltos por los Estados miembros; segundo, mediante el control parlamentario estatal sobre los productos legislativos comunitarios, como mecanismo de verificación del principio de subsidiariedad; y, tercero, por medio del reconocimiento de los estándares de protección estatal de los derechos fundamentales, regionalmente compartidos, por parte de las instituciones supranacionales.

En particular, el Consejo Europeo propuso que se tomaran iniciativas para «crear un espacio público europeo»<sup>10</sup>, donde los ciudadanos europeos pudieran participar directamente –por ejemplo, mediante la iniciativa legislativa popular–. A partir de lo anterior, como cuarto reto, el Consejo marcó la oportunidad de construir «el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos», a través de la adopción de un texto constitucional único, con lo que también se reduciría el número de Tratados.

En definitiva, la Declaración de Laeken planteó como ideal comunitario el superar la opción tecnocrática y funcionalista para justificar el proceso de integración europea, motivado inicialmente por un acuerdo político entorno a la economía y la intervención en el mercado mundial<sup>11</sup>, y amalgamado por el ideal de la paz. No obstante, con lo anterior se renunció a adoptar prácticas de deliberación y participación social, es decir,

---

<sup>8</sup> En ese sentido, «la fuente de legitimidad deja de ser ahora la democrática para trasladarse a la técnica o al derecho». GONZALO MAESTRO BUELGA. “Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”. *Teoría y Realidad Constitucional UNED*, No. 15 (2004): 137.

O, visto desde otra perspectiva, desde la misma redacción del TCE, se concibe «necesario abandonar la “input” legitimacy –buscar la legitimación de la construcción europea en la democratización y participación de los ciudadanos en el proceso constitucional– y su sustitución por la “output” legitimacy –la legitimación por la satisfacción por los resultados que el sistema es capaz de producir». MERCEDES GUINEA LLORENTE, MERCEDES. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): la Convención y el Tratado-Constitución* [Memoria para optar al Grado de Doctor]. (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2006), 679. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29503.pdf>

<sup>9</sup> Ahora bien, la lógica del constitucionalismo moderno, desde un punto de vista democrático, exige que «la demanda de legitimidad comparta la existencia de mecanismos que garanticen la representatividad del poder, pero también, y sobre todo, la participación directa de los destinatarios de las reglas que rigen la comunidad en su elaboración, ejecución y modificación».

<sup>10</sup> Para obtener estos fines, se plantearon tres grupos de preguntas: primero, cómo aumentar la legitimidad del Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo; segundo, qué papel deben tener los Parlamentos nacionales en la construcción europea; y, tercero, qué medios podrían mejorar la eficacia en la toma de decisiones y el funcionamiento de la institucionalidad supranacional, en una Unión Europea con alrededor de treinta Estados miembros.

<sup>11</sup> «[E]l modelo funcional resultaba enormemente exitoso para asegurar el “federalismo económico” pero era incapaz de subsanar el déficit de legitimidad de origen de la Comunidad y de avanzar hacia el “federalismo político”. PEDRO CHAVEZ GIRALDO. “Procesos de ampliación y escenarios postconstitucionales de la Unión Europea”. *Polis*, N° 12 (2005) (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] *Revistas de la Universidad de Costa Rica*): disponible en: <http://polis.revues.org/5552>

prácticas adscritas a la construcción democrática de un espacio público: la Unión –antes las Comunidades– ha demostrado su capacidad para hacer realidad la convivencia pacífica y cooperativa en Europa, para la construcción de un mercado regional común, pero no puede ser un ejemplo de democracia<sup>12</sup>.

La Declaración de Laeken puede considerarse el primer intento institucionalizado por corregir la deficiencia democrática del modelo de integración pues, hasta entonces, con éste solo se había logrado<sup>13</sup>

[...] favorecer un proceso de consentimiento pasivo por abajo, fundado en la distribución de roles entre actores claramente asimétricos: las élites con los auténticos sujetos activos del proceso y a las ciudadanías les queda sólo contemplar, aprobar o desaprobado.

Para la superación de los retos y deficiencias señaladas, el Consejo Europeo convocó a la Convención sobre el Futuro de Europa, cuya labor serviría para preparar transparente y ampliamente el trabajo de la siguiente Conferencia Intergubernamental, siendo esta última la encargada de aprobar las reformas pertinentes en el marco normativo. En pocas palabras, la Convención redactó el borrador del Tratado que sería discutido y aprobado, finalmente, por el método diplomático tradicional, la Conferencia Intergubernamental.

La Convención estuvo integrada por un representante del Jefe de Estado o de Gobierno cada Estado miembro, dos miembros del Parlamentos nacionales, dieciséis miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión Europea; por su parte, también los países candidatos a la adhesión fueron incluidos en las deliberaciones de la Convención, aunque sin posibilidades de impedir el consenso de los Estados miembros, es decir, sin capacidad de decisión. En pocas palabras, la Convención elaboró el proyecto del TCE en nombre de la Unión, los Estados miembros y los ciudadanos europeos.

Además, los trabajos de la Convención fueron impulsados por el Praesidium, la instancia que se integró por un Presidente y dos Vicepresidentes, nombrados por el Consejo Europeo, junto a nueve miembros de la Convención. La asistencia secretarial fue asumida por la Secretaría General del Consejo, que se apoyó con expertos de la CE y el PE. Por su parte, el Presidente del Praesidium estuvo obligado a presentar un informe oral sobre la marcha de los trabajos, en cada Consejo Europeo; lo que permitió «recabar la opinión de los Jefes de Estado o de Gobierno»; esto es, las autoridades

<sup>12</sup> «The rights of European citizens are the first and foremost the rights or market participants. The Union is committed to treat European citizens with equal respect and concern as market participants [...]. At the heart of the EU's claim to legitimacy, both under the CT and the current Treaties are the rights and benefits connected to the establishment of an internal market». KUM MATTIAS. "To be a European Citizen: constitutional patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe". *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 74 (mayo -agosto 2005): 41.

Por su parte, el TCE también reconocía derechos fundamentales para los ciudadanos de los Estados miembros, los cuales únicamente podían invocarse como límites para las decisiones y actos de las autoridades comunitarias, pero no de las gubernamentales.

<sup>13</sup> CHÁVEZ GIRALDO, Procesos de ampliación y escenarios postconstitucionales de la Unión Europea.

gubernamentales estuvieron enteradas y monitoreando constantemente la labor de la Convención.

Por otro lado, se invitó a participar al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Defensor del Pueblo, pero solo en calidad de observadores. Además, se dejó a criterio del Praesidium invitar al presidente del Tribunal de Justicia y al presidente del Tribunal de Cuentas, a tomar la palabra ante la Convención.

También se abrió un Foro orientado para ampliar el debate y asociarlo con los ciudadanos. A este espacio se invitó a las organizaciones representativas de la sociedad: agrupaciones sociales, económicas y culturales, círculos académicos y organizaciones no gubernamentales, entre otras. Estas fueron informadas regularmente de los trabajos de la Convención con el fin que formularan su parecer y se lo compartieran, de tal manera que enriquecieran el debate. En suma, así como se abrió el debate en el ámbito supranacional, también se pretendió abrirlo en el territorio de cada Estado miembro. En otras palabras, el Foro se constituyó en un punto de llegada horizontal y un punto de partida vertical, pues pretendió abrir el diálogo entre las organizaciones de la sociedad europea y de las sociedades estatales, y entre estas organizaciones con la Convención.

El documento final de los trabajos, donde la Convención plasmó sus conclusiones y las propuestas de la Convención, a partir de los debates estatales y comunitarios, sirvió de punto de partida para las discusiones de la CIG que aprobaría finalmente el TCE<sup>14</sup>. La CIG fue, entonces, la autoridad encargada de adoptar la decisión determinante sobre la reforma y renovación del marco normativo e institucional de la Unión. En otras palabras, la discusión y elaboración del TCE se realizaron bajo una modalidad comunitaria, mientras que para su aprobación se adoptó una modalidad intergubernamental, tal como ocurrió en los Tratados anteriores. En suma, para su ratificación también se continuó con una modalidad nacional, ya que para entrar en vigor todos los Estados miembros debía ratificarlo según su normativa constitucional, es decir, la validez jurídica del TCE dependía del respeto de las cláusulas constitucionales de los Estados miembros que permitían la adopción del Derecho Internacional.

En definitiva, la Convención y el Praesidium estuvo integrada por miembros que representaban los diversos intereses de la Unión, los estatales (a los Estados miembros que ostentaron la Presidencia del Consejo y a los Parlamentos nacionales) y los

---

<sup>14</sup> El Tratado le intenta responder a las cuestiones que debían ser abordadas en el debate constitucional, según la Declaración de Laeken: la atribución de personalidad jurídica a la Unión; la desaparición de los pilares; la reforma de las instituciones supranacionales, como la Presidencia permanente del Consejo Europeo y la doble mayoría en el mismo, así como el aumento del número de diputados en el PE y la reducción del número de miembros de la CE; la definición de las competencias de la Unión sin rigidez; el refuerzo del principio de subsidiariedad, con la participación de los Parlamentos nacionales; la simplificación de los Tratados y del Derecho Comunitario; la clasificación de los tipos de normas y actos comunitarios; la jerarquía normativa; la reforma y extensión de los supuestos de mayoría cualificada; la generalización de la codecisión del PE y su participación determinante en la elección del Presidente de la CE; la vinculatoriedad de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión; la confirmación del control jurisdiccional posterior del TJUE; y, la transparencia, la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia y el desarrollo de la política exterior. Cfr. FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 76.

comunitarios (Consejo Europeo, PE y a la CE). Por su parte, el Consejo Europeo también mostró una clara intención por involucrar en el debate a los ciudadanos europeos y sus agrupaciones sociales, económicas, culturales y académicas representativas; en consecuencia, es posible afirmar que el elemento distintivo de esta etapa fue la participación ciudadana.

Luego de un recorrido ininterrumpido de reformas realizadas exclusivamente desde la perspectiva intergubernamental (Acta Única, Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam y Tratado de Niza), la elaboración del TCE introdujo una novedad sustancial. La Convención abrió a la participación ciudadana el proceso de reforma de los Tratados Constitutivos de la Unión, aunque con limitantes estructurales y –quizá– solo en esta ocasión –el Tratado de Lisboa no tuvo este elemento democrático y democratizador–.

Por su parte, esta apertura fue vista, por parte de la doctrina<sup>15</sup>, como la construcción de un verdadero proceso constituyente supranacional: la Convención se contempló, de cierta forma, «como encarnación del poder constituyente en Europa». Después de todo, la formalización de la participación social en el proceso de elaboración del TCE fue visto como un espacio político inexistente hasta entonces, como el momento en que la sociedad civil tuvo la oportunidad de plantear sus propuestas, valores y símbolos, con lo cual se generó un salto cualitativo en el proceso de integración: la democratización de la Unión.

El surgimiento del TCE fue una experiencia enriquecedora para la Teoría Constitucional Europea pues, por un lado, el intento de su ratificación permitió evaluar qué tanto se ha desarrollado una conciencia europea compartida entre los ciudadanos de los Estados miembros; y, por el otro, para su elaboración se retomaron las ideas y fórmulas jurídicas sintetizadas por esta teoría, a partir de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) –antes Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas–, fundamentada en el efecto directo y la supremacía del derecho comunitario, así como en los poderes implícitos de la Unión<sup>16</sup>. Es a esta doctrina, básicamente, a la que se le han reconocido «momentos cualitativamente constitucionales»<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, MARTIN NETTESHEIM. “El proceso de constitucionalización: consideraciones prácticas para la Conferencia Gubernamental de 2004”. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 119 (enero-marzo 2003): 521.

Asimismo, observan un proceso constituyente europeo por «*el papel jugado por la sociedad civil en la estructuración de un modelo social europeo, su rol emergente relacionándolo con las vías de participación, el diálogo con las instituciones, fundamentalmente con el Parlamento Europeo, los lugares de encuentro en la elaboración de la Constitución europea por la Convención, y la Conferencia Intergubernamental 2003-2004, desde la mirada de la sociedad civil*» (pág. 27); incluso se llega a afirmar que «la constitucionalización de la Unión Europea es una realidad», tanto «por la naturaleza, el significado, la forma de abordar la tarea, por la voluntad, la visibilidad», como «por el objeto: una Constitución, [y] por el sujeto: una Convención democrática y representativa, una sociedad participativa» (pág. 31) SUSANA DEL RÍO VILLAR. “Convención, sociedad civil y Constitución Europea: la Unión”. *Documentación Social*, No. 134.

<sup>16</sup> Esta es también la base del llamado Constitucionalismo Multinivel, cuya piedra angular se encuentra en la comprensión del ordenamiento jurídico comunitario como un sistema compuesto, complejo, pero único y aparentemente sin relaciones jerárquicas entre los niveles normativos; sin embargo, la supremacía del

No obstante, hubo otra parte de la doctrina que no tomó una postura tan idealista con respecto al elemento democrático. La Convención introdujo transparencia en los trabajos previos al TCE, un elemento desconocido hasta entonces, pero ello no significó que la elaboración y aprobación se asentaran sustancialmente en el principio de legitimación democrática, es decir, si bien la sociedad europea pudo participar en su elaboración, las autoridades gubernamentales fueron quienes decidieron sobre la aprobación del documento definitivo, cuya entrada en vigencia dependía de la ratificación de todos los «dueños y señores de los Tratados», los Estados miembros<sup>18</sup>.

En pocas palabras<sup>19</sup>,

[...] el «Tratado constitucional» europeo, tanto por su forma de elaboración como por su contenido, ofrece una versión decepcionante de estos elementos garantistas y democráticos, que ni están a la altura del mejor «patrimonio constitucional europeo» ni permiten responder a los grandes desafíos internos y externos que hoy se plantean a la Unión Europea. En el mejor de los supuestos, se estaría ante una «Constitución» escasamente «constitucionalista». Es decir, ante una propuesta que, incluso si pudiera considerarse «Constitución» en el sentido de una reunión formal y relativamente simplificada de las normas «fundamentales» que regulan el ordenamiento europeo, difícilmente podría reputarse una expresión del mejor constitucionalismo garantista y democrático.

En tal sentido, a pesar de su nombre y de la participación social en su elaboración, formalmente, el trabajo de la Convención no puede considerarse un proceso constituyente, ni el Tratado una Constitución, como la norma suprema para una unidad

---

ordenamiento comunitario se impone sobre los ordenamientos estatales por motivos funcionales: «es la ley común la que debe prevalecer en un sistema común, pues es ésta la que puede asegurar la pervivencia del sistema». Una supremacía que sirve para resolver los conflictos internormativos. GONZALO MAESTRO BUELGA. “Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”. *Teoría y Realidad Constitucional UNED*, No. 15 (2004): 141-142.

<sup>17</sup> Estos «momentos cualitativamente constitucionales» son: la jerarquía normativa específicamente constitucional del derecho comunitario; el reconocimiento de derechos fundamentales dentro de la Unión; un catálogo de objetivos y valores compartidos; la organización de la Unión, planteada mediante la distribución de competencias y los procedimientos de producción normativa; la apreciación el ámbito comunitario con legitimación y conforme al Estado de Derecho; el Tribunal de Justicia como Tribunal Constitucional, con respecto al derecho comunitario; y, la comprensión del derecho comunitario como fundamento y límite del poder, que son funciones típicamente constitucionales. Cfr. PETER HABERLE. “Consecuencias jurídicas y políticas del doble «no» francés y holandés a la Constitución Europea”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm. 4 (julio-diciembre de 2005): 433

Sin embargo, «aunque ha sido el Tribunal de Luxemburgo el órgano que comenzó a dar la denominación de “Constitución” a los Tratados Constitutivos puede resultar muy peligroso extrapolar dicho concepto porque en el espacio europeo no puede utilizarse [...] porque el sistema de la Comunidad no es todavía autónomo de los sistemas constitucionales de los Estados miembros. Son los principios constitucionales de éstos los que marcan el nacimiento del ordenamiento jurídico comunitario». FIGUERUELO BURRIEZA, *El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo*, 72.

<sup>18</sup> La ratificación de todos los Estados miembros es una muestra de que la Unión no abandonaba su naturaleza de Derecho Internacional. Sin embargo, el requisito que todos lo ratificaran es mucho más exigente que los procedimientos de ratificación de los demás Tratados Internacionales multilaterales, en donde se exigen determinadas mayorías pero no la unanimidad.

<sup>19</sup> GERARDO PISARELLO. “¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo? Elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N° 5 (enero-julio 2006): 248-249.

soberana, ya que la decisión última del producto siempre estuvo en manos de la Conferencia Intergubernamental: «*se trata, nada más y nada menos, que de reformar el Tratado de Niza, cuyo procedimiento de reforma está previsto en el art. 48 del TUE*»<sup>20</sup>. Lo que demostraba la reducción de este aparente poder constituyente en un mero poder constituido. Por tanto, es comprensible que se continuara cuestionando la falta de transparencia y control ciudadano en la aprobación y, al mismo tiempo, se insistiera en el déficit democrático a pesar del novedoso trabajo de la Convención. No obstante, también se reconoce que el TCE recoge materialmente la dimensión constitucional que el TJUE le ha atribuido al proceso de integración.

En todo caso, existió un alto consenso en que este proceso de reforma, con la participación de la sociedad europea, superó la elaboración y contenido del Tratado de Niza<sup>21</sup> mientras, simultáneamente, abrió la oportunidad para debatir sobre el futuro de la Unión, con perspectiva constitucional. Eso fue lo que se quiso resaltar con el nombre del proyecto resultante: *el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*<sup>22</sup>. Sin embargo, por esa discusión en clave constitucional que estuvo ausente, este Tratado no podía considerarse una Constitución<sup>23</sup>, pues no fue producto de un poder y un proceso constituyente propiamente tales<sup>24</sup>.

La Unión no tuvo entonces, ni tiene ahora, un *pueblo europeo* pues su ciudadanía depende de las ciudadanías de los Estados miembros. En particular, el TCE continuó

<sup>20</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 55.

<sup>21</sup> Con respecto al Tratado de Niza y desde una perspectiva social, el TCE marcaría un avance sustancial: reconocía el papel de los interlocutores sociales; asumía la igualdad de sexos como un valor comunitario; incluía la Carta de Derechos Fundamentales, incluso con derechos sociales; disponía sobre políticas transversales sobre medioambiente, protección de los consumidores, igualdad de género, etc.; incorporaría posibilidades de políticas de coordinación económica en la zona euro, junto a políticas fiscales comunes; y, excluía de la unanimidad los temas de seguridad social de los trabajadores inmigrantes [pero siempre nacionales de algún Estado miembro]. DEL RÍO VILLAR, Convención, sociedad civil y Constitución Europea: la Unión, 38-39.

Por otro lado, el TCE le pretendía dotar a la Unión de una personalidad jurídica inexistente en el Tratado de Niza, lo que luego se recogió en el Tratado de Lisboa. Con el TCE se pensó en la Unión no solo como un ente político, sustentado en las Comunidades Europeas y en la cooperación intergubernamental reflejada en los tres pilares, sino también como un ente jurídico con su propia personalidad.

<sup>22</sup> «En este título confluyen dos términos distintos: con la denominación de Tratado se alude al aspecto formal de la norma y con la denominación de Constitución se pretende dar cobertura a su contenido material». FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 56.

<sup>23</sup> «Ahora bien, el propio principio de paralelismo de las formas impide entender que de la reforma de un Tratado Internacional, efectuada conforme al procedimiento en el Tratado que se reforma, podamos obtener una Constitución normativa». FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 56.

<sup>24</sup> «A pesar de las apuestas doctrinales de algunos constitucionalistas y de los elementos constitucionales que las comunitarias encuentran en el Derecho originario de la UE, hemos de sostener que en la Europa Unida *todavía no se cumple en su plenitud los principios que inspiran el moderno constitucionalismo: el principio democrático, el principio liberal y el principio de supremacía constitucional*» (pág. 61). En suma, como el sujeto constituyente del TCE es doble: los Estados y los ciudadanos (preámbulo y art. 1 TCE), la labor de la Convención y el Praesidium no puede ser constituyente porque «redacta por encargo del Consejo Europeo de Laeken un Proyecto de Constitución antes del nacimiento del poder constituyente», es decir, de la existencia del *pueblo europeo* (pág. 63). FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo.



con el sistema doble de legitimación de la Unión: los Estados y sus pueblos. Por tanto, la Unión extraería una legitimación indirecta de los Estados miembros, a través del carácter democrático de sus gobiernos, y una legitimación directa de los ciudadanos, por su participación en la elección del PE, aunque el sistema electoral posee una base nacional. La Unión tampoco tenía la titularidad sobre sus poderes, pues estos los obtiene por decisión de los Estados miembros, a partir del ejercicio de sus competencias soberanas que le transfieren<sup>25</sup>; ni mucho menos dominaría sobre un territorio claramente delimitado, pues sus límites territoriales dependen de las fronteras estatales que, además, se modifican en la medida en que se amplía o reduce el número de Estados miembros –lo cual afecta, lógicamente, a la determinación de un potencial espacio público europeo–.

Al respecto, el artículo I-1 TCE era enfático:

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

Por otro lado, con ese nombre se enfatizaba que existía un anhelo porque la Unión evolucionara de un organismo regional, hacia una comunidad política europea. El TCE se plantearía, por la parte optimista de la doctrina, como un paso determinante en el proyecto de integración europea –inicialmente económica–, por su aporte en la consolidación política del mismo, que había iniciado con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión<sup>26</sup> y que ahora se le dotaba de un carácter democrático y democratizador, que podría abrir la oportunidad de construir el modelo social europeo a nivel regional<sup>27</sup>. Aunque ello no superaba un elemento problemático: la

<sup>25</sup> Las competencias «son habilitaciones específicas para hacer algo concreto y aunque los fines de esta organización internacional sean muy extensos no dispone de todos los poderes necesarios para lograr sus objetivos», por lo que necesita de la participación activa de los Estados miembros para alcanzarlos. FIGUERUELO BURRIEZA, *El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo*, 67.

<sup>26</sup> Sin embargo, las reglas que regulaban la relación de estos derechos con el entramado normativo provocaban que la Carta era la que debía interpretarse de acuerdo a los principios y políticas estipulados en el resto del Tratado constitucional, y no al revés. Cfr. PISARELLO, *¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo? [...]*, 270.

Esto debido a que los derechos fueron separados en la libertades económicas, vinculadas a la construcción del mercado común, y en el resto de derechos sociales, siendo esas libertades como exigencias del mercado las que condicionarían a los derechos. Cfr. MAESTRO BUELGA, *Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el Tratado Constitucional de la Unión Europea*, 153-154.

<sup>27</sup> Sin embargo, la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros puede impedir esta oportunidad, ya que las segundas están sometidas a las primeras: mientras el desarrollo de las políticas sociales queda bajo la tutela de los Estados miembros y la coordinación entre sí, la ejecución de las políticas orientadas a liberalizar el mercado es responsabilidad de la Unión que se impone sobre

integración europea se ha ido impulsando por el anhelo de instaurar una unidad económica, política y jurídica entre los Estados miembros, pero sin que estos abandonen su identidad soberana como unidades de decisión y acción política; impulso que se ha dado desde las autoridades gubernamentales de los Estados y, hasta ahora, con participación de la sociedad europea, invitada por aquellas.

Sin embargo, aunque el TCE sería el intento de los Estados miembros y las instituciones supranacionales por elevar a la Unión a la categoría de sistema político de, por y para los ciudadanos europeos, ello no implicó superar su naturaleza intergubernamental, es decir, no significó que la integración se profundizara. Es así como, en su formulación, por ejemplo, la distribución de las competencias comunitarias no se delimitó jurídicamente en términos estrictos, ni su relación con las competencias estatales sufrió cambios sustanciales. Si bien se instituyeron los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, junto a controles nacionales, como lo es la participación de los parlamentos nacionales en la verificación de los mismos, no se dispuso un listado restrictivo de competencias propias de la Unión; situación que se continuó en el Tratado de Lisboa.

Sin duda, esto se debió a que el TCE fue la conclusión de un debate en el que compitieron las dos visiones tradicionales sobre Europa: la federalista y la nacionalista. Mientras la primera procuraba profundizar la construcción europea, la segunda defendió la idea del Estado-nación enfatizando las carencias de aquélla: la falta de una comunidad política consolidada, es decir, de un *pueblo europeo*; la irrenunciabilidad de la soberanía nacional, pues la existencia de las unidades políticas estatales; y la impuesta cesión de competencias, aunque limitadas, por la necesidad de participar en un mercado común del que ningún Estado dispone o de atender ciertas necesidades o retos que por la globalización desbordan la capacidad estatal<sup>28</sup>; en suma, esta visión resaltó que el proceso de *constitucionalización* buscaba construir un súper-Estado europeo, que pretendía anular a los Estados nacionales.

Ahora bien, esta visión nacionalista fue la que mayoritariamente tuvo impacto en la versión definitiva del TCE. Por ejemplo, ciertas garantías comunitarias claves para una integración más profunda estuvieron ausentes, como la implementación de una fiscalidad compartida o de un procedimiento comunitario –y ciudadano– de reforma de los Tratados de la Unión. El predominio de esta visión también puede verse reflejado en el funcionamiento de la Unión. Así, las instituciones supranacionales continuaban con una relación asimétrica: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros eran los

---

aquéllos. Cfr. PISARELLO, ¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo? [...], 266.

En esencia, «el texto de la Convención resulta más problemático, aumenta la tensión entre los ordenamientos estatales y el europeo y debilita aún más la normatividad de la constitución de los Estados, que, no se olvide, formalmente aparecían vinculadas al constitucionalismo social». MAESTRO BUELGA, Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el Tratado Constitucional de la Unión Europea, 135.

<sup>28</sup> Cfr. ÓSCAR ALZAGA VILLAMIL. “Acerca de la ratificación del Tratado por el que establece una Constitución para Europa”. En *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*, editado por Luis Aguiar de Luque (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2005), 61.

responsables de decidir sobre los asuntos a discutir, mientras que el PE continuaba siendo un mero editor de las decisiones –a través del veto–, o su participación seguía siendo mínima<sup>29</sup> (el PE elegiría al Presidente de la CE, pero a partir del candidato propuesto por el Consejo Europeo, por ejemplo).

En otras palabras, el diseño institucional que elaboró la Convención no superó la relación entre el Consejo Europeo, la CE y el PE, así como tampoco se superó la relación entre las libertades económicas y los derechos sociales. Por tanto, el TCE fue el intento por formalizar la Constitución material europea, instituida desde el Derecho originario de unas Comunidades Europeas y motivada por la integración económica.

En términos prácticos, el TCE no significó una integración más profunda, o una integración mejor delimitada, aunque sí fue la oportunidad para involucrar a los ciudadanos en la discusión y deliberación sobre el futuro de la Unión. Implicó un avance en la construcción europea –el afianzamiento de su acervo jurídico y la preparación de una institucionalidad para una Unión ampliada–, cuya continuidad se asentaba en la unanimidad de los Estados miembros, sin embargo no fue el paso definitivo hacia su *constitucionalización*<sup>30</sup>.

El TCE fue un instrumento internacional sustancialmente distinto a los otros Tratados de la integración, pero no se trataba de una verdadera Constitución. No sólo porque no fue resultado del *pueblo europeo*, ni tampoco porque no fue finalmente ratificado, sino porque su elaboración y contenido distaron de lo que se concibe como constitucional: por tanto, su nombre «es más reflejo de las iniciales ambiciones de la Convención que de su auténtica naturaleza final»<sup>31</sup>. Por el contrario, con el TCE no se intentó desligar la finalidad económica que dirige a la integración, pues continuó privilegiando los objetivos económicos que se encargarían de conseguir la CE, el Consejo de Ministros,

---

<sup>29</sup> «When Europeans originally voted for a Parliament, they may well believed to have voted for an institution that plays a comparable role to Parliaments in their respective domestic settings. Buy in Europe, such expectations will be disappointed». MATTIAS, To be a European Citizen: constitutional patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe, 52.

<sup>30</sup> LUIS JIMENA QUESADA. «Los instrumentos de democracia directa y la nueva Constitución europea». En *La Unión Europea: el Derecho de la Unión, Competencias del Unión y las Instituciones*, dirigido por Enrique Álvarez Conde y Vicente Garrido Mayol (Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch, 2004), 667.

<sup>31</sup> Hablar de Constitución es hablar de «la norma que encabeza todo un ordenamiento jurídico, consagra y garantiza derechos y libertades fundamentales y regula la composición y funcionamiento de todos los poderes constituidos que rigen la vida política». Sin embargo este Tratado, «tras intentar ocultar con ambigüedades semánticas que niega la existencia de un pueblo europeo [...]. Establece una débil estructura organizativa al servicio de unos fines limitados, únicos para los que los Estados miembros ceden competencias». ALZAGA VILLAMIL, Acerca de la ratificación del Tratado por el que establece una Constitución para Europa, 63.

Aún más, la estructura del proceso político de toma de decisiones, los grados de participación de las instituciones supranacionales, intergubernamentales y comunitarias, así como la falta de una política electoral europea, podrían impedir la construcción de una identidad que permita construir el concepto y sentimiento de un *pueblo europeo*. Cfr. MATTIAS, To be a European Citizen: constitutional patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe, 50, 58 y ss.

el Tribunal de Justicia y el Banco Central Europeo, «los órganos más permeables a las presiones de los grandes poderes de mercado»<sup>32</sup>.

En definitiva, con el proceso de elaboración del TCE se levantaron expectativas que no fueron satisfechas, por un lado, porque no se cumplió con el objetivo de simplificar el Derecho originario para que los ciudadanos pudieran comprenderlo fácilmente, ya que la versión definitiva constaba de 448 artículos, 2 anexo, 36 protocolos y 48 declaraciones; y, por otro, porque no fue la solución definitiva para solventar las dificultades políticas, institucionales y procedimentales de la Unión, de cara a la ciudadanía europea, pues mantuvo el entramado institucional de siempre, aquel en el que los órganos representativos tienen una intervención secundaria en la toma de decisiones, los órganos decisores son los menos responsables políticamente<sup>33</sup> y los ciudadanos continúan con una participación marginal.

Por otro lado, resulta evidente que el proceso de integración europea con el Tratado de Maastricht, en 1992, entró en un periodo de renegociación constante de sus Tratados constitutivos. Con cierta periodicidad los Estados miembros se reunían para modificar el diseño institucional y reglas de funcionamiento de la Unión, con el fin de adaptarla a los nuevos contextos que se presentaban. Sin embargo, la experiencia que dio como resultado el TCE fue distinta a las anteriores<sup>34</sup>, pues muchos Estados miembros pretendían adoptar una verdadera y única Constitución europea.

En ese afán la Convención encargada de preparar el texto del TCE superó, de cierta manera, los lineamientos que le marcaron los Consejos Europeos de Niza y Laeken, en el sentido de haberse constituido en un espacio supranacional donde los representantes de los Estados y los ciudadanos tuvieron la oportunidad de discutir sobre los principales problemas políticos de la Unión: cuáles debían ser sus objetivos y los contenidos mínimos de las políticas comunes, y no solo cómo debe funcionar su institucionalidad y cuáles son las áreas reservadas a esta. En particular, las organizaciones sociales que participaron centraron sus aportes en los siguientes asuntos: la democratización y la reforma constitucional; el objetivo y las competencias de la Unión y de los Estados

<sup>32</sup> PISARELLO, ¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo? [...], 262.

<sup>33</sup> Lo que agrava aún más la situación de la legitimación democrática, no sólo porque los ciudadanos participan o controlan poco, sino también porque institucionalmente se introduce un doble déficit democrático, en lo nacional y regional: «el modelo institucional europeo refuerza el “señorío” de los Estados y, sobre todo, de sus ejecutivos, en diversos niveles, generando de ese modo un “doble déficit democrático”. Por un lado, en el ámbito interno, donde los gobiernos vacían progresivamente de competencias a los parlamentos respectivos, al tiempo que se liberan de su tutela. Por otra parte, en el ámbito europeo, donde estos mismos ejecutivos concentran muchas de las facultades decisorias que deberían reconocerse a un Parlamento europeo digno de tal nombre». PISARELLO, ¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo? [...], 260.

<sup>34</sup> La construcción del TCE mediante una Convención se motivó, en esencia, por superar el Tratado de Niza, un Tratado que se consideró como el afianzamiento de los intereses estatales dentro de la Unión que, además, hacían funcionar la institucionalidad con poca transparencia frente a la ciudadanía. Cfr. UDO DIEDRICHS Y WOLFGANG WESSELS. “¿Hay una crisis europea? Un análisis del proceso de integración europea tras el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos”. *Anuario Internacional CIDOB 2005* (2006): 243.

miembros; la identidad y sensibilidad social; y la apertura de un espacio público europeo<sup>35</sup>.

Sin embargo, la labor de la Convención tuvo obstáculos importantes: primero, porque inicialmente el debate se dividió en si la Constitución debía elaborarse desde cero o retomando los Tratados anteriores y la jurisprudencia del TJUE; segundo, porque la crisis de Irak también le afectó en la medida en que la sociedad europea se dividió y polarizó, por ejemplo, en relación al manejo de las relaciones exteriores comunitarias; tercero, porque el tiempo para elaborar el proyecto de Tratado fue muy corto, considerando la complejidad de asuntos que fueron apareciendo en su discusión; y, cuarto, por estar bajo el escrutinio público, su trabajo se enfrentó a la desconfianza ciudadana porque se consideró que hizo demasiado o muy poco con respecto a su mandato, según la perspectiva desde la que se le evaluó<sup>36</sup>.

Sin duda, con la adopción de este nuevo método de trabajo mediante la Convención, las reformas de los Tratados dejaron de ser un asunto puramente diplomático e intergubernamental porque, por impulso del PE y de la propia sociedad civil, se amplió la representación política de quienes intervinieron. En esencia, gran parte de las organizaciones sociales vieron en el trabajo de la Convención y en la apertura del Foro, el momento crucial para abrir la ruta hacia la construcción de una Unión de, para y por los ciudadanos, con el consecuente acercamiento entre éstos y las instituciones supranacionales.

Ahora bien, lo que en principio podría parecer un avance democrático, se vio relativizado por la falta de participación social real y continua en los debates de la Convención. Aunque ningún Estado miembro podía vetar lo acordado por la Convención, ya que el borrador del Tratado podía ser aprobado por el consenso de 105 de sus miembros, lo cierto es que los Estados no perdieron su capacidad de controlar el resultado ya que cada uno, por separado, mantenía la última palabra sobre el desenlace final: por un lado, porque la aprobación del borrador del Tratado debía ser por unanimidad en la CIG y, por el otro, porque la entrada en vigencia del mismo dependía de la ratificación de todos según su propia normativa constitucional.

Por su parte, la aprobación de la propuesta del TCE no estuvo exenta de dificultades. Así, una vez finalizados los trabajos de la Convención, se abrió la CIG el 4 de octubre de 2003, en Roma, cuyas conclusiones sirvieron de base para el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, en diciembre del mismo año, cuyo objetivo principal era la aprobación del TCE. Sin embargo, el Consejo se limitó a reconocer que la labor de la CIG fue un fracaso, ya que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros no pudieron ponerse de acuerdo, principalmente, sobre el reparto del poder dentro de la Unión; crisis que se le atribuyó a «la desconfianza mutua acumulada durante años»,

---

<sup>35</sup> DEL RÍO VILLAR, Convención, sociedad civil y Constitución Europea: la Unión, 32.

<sup>36</sup> JOSÉ M. DE AREILZA CARVAJAL. “La Convención Europea: un balance”. *Política Exterior*, No. 94 (julio-agosto 2003): 44.

pues se estimó que algunos miembros fundadores pretendieron dirigir la elaboración del TCE<sup>37</sup>.

En particular, los miembros España y Polonia fueron los señalados como responsables de impedir el consenso, por defender sin retroceso el reparto de poder dentro del Consejo de Ministros estipulado en el Tratado de Niza, ya que el nuevo reparto les suponía perder influencia en la toma de decisiones. Según la fórmula propuesta en dicho Tratado, ambos miembros tenían 27 votos –solo dos votos menos que los miembros más grandes– lo que les facilitaba participar, junto a otros, en la formación de la minoría de bloqueo<sup>38</sup>. En contraposición, el nuevo reparto de poder propuesto en el TCE implicaba pasar a una doble mayoría: la mayoría cualificada en el Consejo se alcanzaría con el sesenta y cinco por cien de los Estados miembros –que incluya a quince Estados miembros, al menos– y, como mínimo, el cincuenta y cinco por cien de la población de la Unión (art. I-25 TCE); con lo cual, por el contrario, Alemania duplicaba su poder de influencia por ser el miembro con la mayor población, lo que hacía romper su paridad con Francia. Sin duda, esta doble mayoría pretendía garantizar la representación suficiente de los dos sujetos que legitiman la Unión, los Estados y los ciudadanos. Vale decir que esta mayoría fue adoptada en el Tratado de Lisboa.

Finalmente, este impasse se superó por los cambios en la política española, ya que llegó al poder un partido anuente al nuevo reparto de poder. En marzo de 2004, cuando el partido socialista asumió el Gobierno de España, las negociaciones se retomaron hasta llegar al consenso que se necesitaba, el cual se manifestó en el Consejo de Bruselas de junio del mismo año. Por su parte, al encontrarse sola por el cambio de la postura española, Polonia también cambió de opinión y se sumó al apoyo del TCE<sup>39</sup>.

Luego de superar las dificultades antes mencionadas, la CIG finalmente aprobó el TCE durante el Consejo Europeo de Bruselas, en junio de 2004. Por su parte, asumiendo que los pueblos europeos están decididos a superar sus divisiones y forjar un destino común, las «Altas Partes Contratantes», es decir, los Jefes de Estado, a través de sus designados plenipotenciarios, firmaron su texto el 29 de octubre de 2004, en Roma. Con lo cual se iniciaba la etapa de ratificación. Por su parte, el 12 de enero de 2005, el recién renovado

<sup>37</sup> Cfr. FIGUERUELO BURRIEZA, *El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo*, 52.

<sup>38</sup> «La modificación del sistema de votación constituyó uno de los asuntos más polémicos durante las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental y fue el principal motivo por el que no se pudo alcanzar un acuerdo en diciembre de 2003. De hecho, dos países (Polonia y España) perderán un significativo poder de veto con el nuevo sistema de votación por mayoría doble». SEBASTIÁN KURPAS. «¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasa la ratificación? Los problemas del ‘Plan B’». *Documento de Trabajo (DT) 26/2005*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2005), 6.

<sup>39</sup> «Tras la despedida del presidente [José María] Aznar, el triunfo socialista en España y la reacción positiva de Polonia al quedar aislada, se facilitó el camino para cerrar el “debate constitucional” en el mes de junio de 2004, antes de la cumbre europea [...]. No hubo una propuesta única a debatir, pero se tuvo claro que el nuevo reparto de poder se debía pactar sobre la doble mayoría de Estados y de población continuamente rechazada por el expresidente Aznar y que siempre fue aceptada por los socialistas españoles» FIGUERUELO BURRIEZA, *El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo*, 80.

PE aprobó el texto del TCE por una sólida mayoría: 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones –mientras que 55 parlamentarios no participaron en la votación–.

Así como en las reformas anteriores, la ratificación por todos los Estados miembros, según sus normas constitucionales, era el requisito necesario para que nuevo Tratado sustituyera al Tratado de Niza. Así lo disponía el artículo IV-447 TCE:

1. El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Italiana.
2. El presente Tratado entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad.

La Convención, entonces, no alteró la naturaleza del TCE como instrumento internacional y, por ello, como parte del Derecho originario, por el contrario, la reforzó al sujetar su ratificación a los procedimientos nacionales. Asimismo, también apuntaló la idea de que los Estados eran los dueños en la instauración de la Unión, ya que no modificó –o impidió– la capacidad de cada uno de ellos para frenar la entrada en vigencia de este Tratado. Ahora bien, para matizar el poder que cada uno tenía sobre el resto y superar un potencial bloqueo, la CIG previó una alternativa por si uno o varios Estados tenían dificultades para ratificarlo; para ello adoptó la Declaración No. 30, según la cual<sup>40</sup>

[...] si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hay ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión.

En pocas palabras, los veinticinco Estados miembros de la Unión tendrían hasta el 29 de octubre del 2006 para ratificarlo y, por el contrario, si cinco Estados presentaban dificultades, el Consejo Europeo entraría a examinar la situación, aunque la Declaración no indicaba el alcance de las acciones que pudiera tomar, ni tampoco el procedimiento a seguir si las dificultades se presentaban en más de cinco Estados.

Como debía ser ratificado según las normas constitucionales de los Estados miembros, la vía para hacerlo podía ser parlamentaria o por referéndum. Ahora bien, tomando en cuenta que en el sistema parlamentario el órgano ejecutivo coincide con la mayoría del órgano legislativo o, al menos, tiene su respaldo político, la ratificación parlamentaria de un Tratado Internacional no es tanto la manifestación de la voluntad popular, sino más bien el apoyo a una política gubernamental. Por el contrario, la ratificación por referéndum sí puede considerarse la aceptación popular del Tratado. En concreto, entre

<sup>40</sup> COMUNIDADES EUROPEAS. *Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2004), 472. Disponible en [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_es.pdf)

noviembre de 2004 y diciembre de 2006, se llevaron a cabo dieciocho procesos de ratificación sobre el TCE.

### Las ratificaciones del TCE, ordenadas por fecha de decisión

No.	País	Ratificación		
		Vía	Fecha	Decisión
1	Lituania	Parlamentaria	11 de noviembre de 2004	Aprobada
2	Hungría	Parlamentaria	20 de diciembre de 2004	Aprobada
3	Eslovenia	Parlamentaria	1 de febrero de 2005	Aprobada
4	España	<i>Referéndum</i>	20 de febrero de 2005	Aprobada
5	Italia	Parlamentaria	6 de abril de 2005	Aprobada
6	Grecia	Parlamentaria	19 de abril de 2005	Aprobada
7	Eslovaquia	Parlamentaria	11 de mayo de 2005	Aprobada
8	Austria	Parlamentaria	25 de mayo de 2005	Aprobada
9	Alemania	Parlamentaria	27 de mayo de 2005	Aprobada
10	Francia	<i>Referéndum</i>	29 de mayo de 2005	<i>Rechazada</i>
11	Países Bajos	<i>Referéndum</i>	1 de junio de 2005	<i>Rechazada</i>
12	Letonia	Parlamentaria	2 de junio de 2005	Aprobada
13	Chipre	Parlamentaria	30 de junio de 2005	Aprobada
14	Malta	Parlamentaria	6 de julio de 2005	Aprobada
15	Luxemburgo	<i>Referéndum</i>	10 de julio de 2005	Aprobada
16	Bélgica	Parlamentaria	8 de febrero de 2006	Aprobada
17	Estonia	Parlamentaria	9 de mayo de 2006	Aprobada
18	Finlandia	Parlamentaria	5 de diciembre de 2006	Aprobada
19	Dinamarca	<i>Referéndum</i>		Suspendida
20	Irlanda	<i>Referéndum</i>		Suspendida
21	Polonia	<i>Referéndum</i>		Suspendida
22	Portugal	<i>Referéndum</i>		Suspendida
23	Reino Unido	<i>Referéndum</i>		Suspendida
24	República Checa	<i>Referéndum</i>		Suspendida
25	Suecia	Parlamentaria		Suspendida

Fuente: Elaboración propia, a partir de MERCEDES GUINEA LLORENTE. "El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)", 889-890.

Si bien para veinticuatro Estados miembros la vía parlamentaria era obligatoria, diez de ellos optaron también por celebrar un referéndum antes de aquélla. Para Irlanda el referéndum es obligatorio, por ser un procedimiento derivado de la necesaria reforma constitucional que conlleva la ratificación de todo instrumento del Derecho originario de la Unión. En tal sentido, quince Estados siguieron sólo la vía parlamentaria, mientras que los diez restantes optaron por la vía del referéndum.



Sin embargo, solo dieciocho Estados culminaron el proceso de ratificación: catorce por la vía parlamentaria –todas aprobadas con una amplia mayoría<sup>41</sup>– y cuatro por referéndum –dos rechazadas con una participación significativa–. En otras palabras, el saldo de los procesos de ratificación culminados fue de dieciséis en sentido positivo y dos en negativo. Mientras tanto, los restantes siete Estados –seis de los cuales optaron por referéndum– decidieron suspender la ratificación, por la incertidumbre que generó el rechazo popular en Francia y los Países Bajos; aunque posteriormente se retomó el proceso de ratificación en alguno de ellos, para que el Consejo Europeo examinara la cuestión en búsqueda de una solución<sup>42</sup>, según lo dispuesto en la Declaración No. 30 del TCE.

En definitiva, a pesar que la lógica apuntaba a que el TCE podría entrar en vigencia, por haber sido aprobado por la mayoría de Estados miembros que, en suma, reunían a la mayoría de ciudadanos europeos, el desenlace era el contrario: el TCE no entraría en vigencia porque no se cumpliría con la exigencia jurídica de ser ratificado por todos los Estados miembros; con lo cual, de cierta forma, se *anuló* la voluntad de aquellos Estados y pueblos que lo ratificaron.

Ante este escenario, el Consejo Europeo de junio de 2005 abrió un periodo de reflexión que concluyó, básicamente, con el fracaso del TCE y la aprobación del Tratado de Lisboa. Este último retomó lo esencial de los elementos *constitucionales*, en cuanto al diseño normativo e institucional de la Unión, la relación entre las competencias estatales y comunitarias, el reparto de atribuciones en las instituciones supranacionales y la transparencia de cara a la ciudadanía europea, entre otras cosas. El Tratado de Lisboa, se entiende a partir de lo elaborado y aprobado por la Convención y la CIG respectivamente, entre 2001 y 2004.

Visto desde otra perspectiva, el TCE fue aprobado por la mayoría de los Estados miembros que, a su vez, contenía más de la mitad de la población europea. No obstante, a pesar de este innegable respaldo político mayoritario, de Estados y poblaciones, jurídicamente era imposible que entrara en vigencia por la regla de la ratificación por parte de cada uno y el rechazo popular que manifestó en Francia y los Países Bajos. En definitiva, el rechazo de dos pueblos significó el fracaso de la superación de lo que representaba el Tratado de Niza.

---

<sup>41</sup> Con esos resultados parlamentarios, «se verificaba así uno de los efectos que se anticipaba que iba a producir la Convención: ratificaciones parlamentarias suaves al haber sido los propios Parlamentos Nacionales actores en la reforma, representados por el grupo mayoritario de sus cámaras y por el principal de la oposición». GUINEA LLORENTE. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)”, 664.

<sup>42</sup> Los Estados miembros tomaron posturas diversas e incluso contrapuestas: un grupo reconocía el fracaso del Tratado, aceptando introducir pequeñas reformas en el marco jurídico de la Unión; un segundo grupo anhelaba que entrara en vigor aunque fuese paulatinamente y solo en aquellos Estados que lo aceptasen; y, un tercer grupo proponía una renegociación del Tratado que incluyera, de ser necesario, su partición. Cfr. GUINEA LLORENTE. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)”, 679.

## 1.2. El Tratado Constitucional Europeo ante la(s) ciudadanía(s)

Tanto en su elaboración como en su funcionamiento, el TCE pretendía acercar a los ciudadanos a la Unión para corregir el déficit democrático que históricamente le ha sido atribuido. Sin embargo, en cierta medida se consideró que no bastaba que ese acercamiento se diera durante el funcionamiento de la Unión –el TCE regulaba la iniciativa legislativa popular, por ejemplo–, sino que también era necesario al momento de ponerla en marcha.

En tal sentido, el proceso de ratificación fue visto como la oportunidad para que los ciudadanos, por un lado, participaran en la actualización del marco normativo de la Unión<sup>43</sup> y, por el otro, decidieran sobre un asunto tan trascendental como lo era su constitucionalización formal. Era la oportunidad para que la política comunitaria obtuviera el respaldo popular, esto es, para que la ciudadanía europea *consagrara* este esfuerzo que pretendía compaginar el aumento de la eficiencia y la eficacia, propias de la tecnocracia, con la apertura hacia la democracia<sup>44</sup>.

Mientras los Estados miembros definían cómo y cuándo ratificarían el TCE, la idea de un referéndum europeo celebrado en todo el territorio de la Unión de una sola vez<sup>45</sup>, fue ganando terreno entre los políticos, los parlamentarios europeos, la academia y las organizaciones sociales que participaron en la Convención<sup>46</sup>; el PE fue de las

---

<sup>43</sup> Otros Tratados de la Unión habían sido sometidos a consultas populares estatales. Además de los referéndum sobre los Tratados de Adhesión (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia), también hubo consultas sobre el Acta Única Europea (Dinamarca e Irlanda), el Tratado de Maastricht (Dinamarca –dos veces–, Francia, Irlanda), el Tratado de Ámsterdam (Dinamarca e Irlanda) y el Tratado de Niza (Irlanda –dos veces–).

<sup>44</sup> El Consejo Europeo afirmó tajantemente que «el Tratado [Constitucional Europeo] es la mejor respuesta posible a las necesidades de los ciudadanos europeos y que favorece la construcción de una Europa más democrática, transparente y eficaz». Como respuesta de las necesidades ciudadanas, lo concibe como «un instrumento de primer orden para luchar contra el paro y la exclusión social, para favorecer un crecimiento económico sostenible, para hacer frente al desafío de la mundialización, para garantizar la seguridad y para proteger el medio ambiente». CAMILA DE EPALZA AZQUETA Y ELENA ITURRATE BIZKARGÜENAGA (Coord.). “Debate sobre el Tratado Constitucional”. *Boletín Quincenal de Información Europea*, Red Vasca de Información Europea, Núm. 180 (1 de julio de 2005): 10.

<sup>45</sup> Después de todo, se reconocía que el referéndum paneuropeo «proporcionaba la posibilidad de hacer visible un espacio común de actuación para la sociedad europea en su conjunto, una puesta en práctica de su calidad de ciudadanos de la Unión Europea fortaleciendo su capacidad democrática y haciendo visible el ejercicio de un poder constituyente de manera real». SUSANA DEL RÍO VILLAR. *Ciudadanía activa en Europa: proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación* (Madrid, España: Difusión y Temas de Actualidad, 2008), 450. Disponible en

<http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro156/lib156-10.pdf>

<sup>46</sup> Por ejemplo, el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum, junto a otras organizaciones no gubernamentales, creó una red de intercambio de ideas y discusión sobre la Convención y el proyecto del referéndum europeo. Por otro lado, «el Presidente de la Convención, Valery D’Estaing declaró durante la apertura [de sus trabajos] que los Tratados deben ser ratificados por los países pero que la Constitución debe ser aprobada por el pueblo». DEL RÍO VILLAR. “Ciudadanía activa en Europa”, 455.

Ver, además, JIMENA QUESADA, Los instrumentos de democracia directa y la nueva Constitución europea; y, SUSANA DEL RÍO VILLAR. “Constitución Europea y referéndum: la ciudadanía en movimiento”. *Revista Unión Europea Aranzadi*, Vol. 32, Núm. 1 (2005).

Sin embargo, dada la complejidad del asunto a tratar o el peligro del uso del referéndum contra las autoridades gubernamentales, también hubo voces en contra de este referéndum. Ver, por ejemplo, GUINEA LLORENTE. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)”, 660-661.

instituciones más entusiastas con el TCE<sup>47</sup> y con esta alternativa. Así, la doble legitimidad de la Unión, manifestada por la aprobación de ambas institucionalidades, la comunitaria (Consejo Europeo y PE<sup>48</sup>) y la estatal (Parlamentos nacionales), se vería apuntalada por una legitimación democrática directa de una mayoría de ciudadanos pertenecientes a una mayoría de Estados. Desde la perspectiva democrática, celebrar un referéndum para que la ciudadanía europea en su conjunto tenga la oportunidad de manifestarse sobre la *Constitución* de la Unión, resulta racionalmente justificable.

No obstante, dado que la Unión y la ciudadanía europea tienen una naturaleza comunitaria pero fundamentada en lo estatal, técnicamente resultaba muy complejo celebrar un único referéndum pues cada Estado cuenta con sus propias reglas para regular la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así como los Estados dictan su propia normativa para regular las elecciones al PE, cada uno dispone si es posible o no celebrar las consultas populares y, de ser así, los asuntos que pueden ser objeto de las mismas, así como su carácter potestativo u obligatorio, consultivo o vinculante. Por otro lado, la oposición inicial contra el sistema de la doble mayoría, sostenida por España y Polonia, impidió que los referéndums nacionales paralelos –la alternativa al referéndum paneuropeo– se celebrasen el mismo día de las elecciones para el PE, en junio de 2004<sup>49</sup>. Tampoco fue posible implementar una tercera alternativa<sup>50</sup>, que las ratificaciones nacionales se celebrasen lo más próximas posibles en el tiempo.

---

<sup>47</sup> Para el PE, la Constitución Europea traía consigo «beneficios perceptibles para los ciudadanos (así como para el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales como representación democrática de aquéllos), para los Estados miembros (incluidas sus entidades regionales y locales), para el funcionamiento de las Instituciones de la Unión Europea, y, por consiguiente, para la Unión en su totalidad». PARLAMENTO EUROPEO, “Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004/2129(INI))”; publicada en Diario Oficial de la Unión Europea, No. C 247E, de 6 de octubre de 2005: 90 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] EUR-Lex); disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004IP0004&qid=1492454132761&from=ES>

En tal sentido, el PE destaca cuatro aportes trascendentales: «una mayor claridad respecto a la naturaleza y los objetivos de la Unión, más eficacia y una presencia mayor en el mundo, mayor responsabilidad democrática y más derechos para los ciudadanos». GUINEA LLORENTE. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)”, 668.

<sup>48</sup> Aunque la aprobación por parte del PE no era un requisito del art. 48 TUE, éste aprobó el TCE el 12 de febrero de 2005, mediante un Dictamen-Resolución que obtuvo 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones. Aunque no resultaba obligatoria jurídicamente, esta aprobación le añadió legitimación democrática al TCE, pues recibió el visto bueno de los representantes políticos de la ciudadanía europea dentro de la Unión.

<sup>49</sup> Paradójicamente, España pretendía celebrar este referéndum simultáneamente a las elecciones del PE. Es así como dictó la Ley Orgánica 17/2003, a través del cual se autorizaba dicha simultaneidad. JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL, “Ley Orgánica 17/2003, de 28 de noviembre, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea”; publicada en el Boletín Oficial del Estado, No. 286, de 29 de noviembre de 2003: [página] (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Boletín Oficial del Estado): disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2003/11/29/pdfs/A42532-42533.pdf>

<sup>50</sup> Esta propuesta fue planteada por el PE, en su *Resolución sobre el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y estrategia de comunicación*, de 14 de octubre de 2004. Citado en GUINEA LLORENTE. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)”, 664.

La lógica estatal se impuso. Los Estados miembros optaron por la vía parlamentaria o de referéndum nacional<sup>51</sup> para la ratificación del TCE, es decir, su entrada en vigencia dependió de la voluntad de los representantes políticos o de los propios ciudadanos, según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico de cada Estado o la decisión política de sus autoridades. En tal sentido, el grado de participación y capacidad de decisión de los ciudadanos europeos –que son realmente ciudadanos estatales– fue asimétrico.

Dadas estas circunstancias, se pretendía instaurar una Europa de los ciudadanos pero sin los ciudadanos, pues la ratificación en la mayoría de los Estados dependió de sus Parlamentos. Es decir, «el impulso de un único proceso político europeo se perdía, [y] se volvía a procedimientos nacionales de ratificación, cada uno de ellos sujetos a las respectivas circunstancias políticas de los Estados miembros»<sup>52</sup>.

La decisión tomada por diez Estados miembros de celebrar un referéndum nacional, significó una oportunidad sin precedentes porque implicaba la democratización del proceso de integración que pretendía consolidarse, mediante la *constitucionalización* formal de la Unión. Aunque no era obligatorio –salvo en Irlanda–, algunas autoridades estatales decidieron involucrar a los ciudadanos en la ratificación del TCE, con lo cual se pretendía un resultado novedoso: dotar a la Unión de una legitimación político-social en una magnitud sin precedentes, porque nunca antes se habían realizado tantas consultas populares para la entrada en vigencia de una norma fundacional del Derecho Comunitario. La idea era que, desde su Estado de nacionalidad o residencia, los ciudadanos europeos tuvieran la posibilidad de opinar sobre el proceso de integración pero, sobre todo, tuvieran la capacidad de decidir sobre la entrada en vigencia del TCE.

Para legitimar democráticamente el TCE y la Unión, cuatro Estados miembros –tres de ellos fundadores– celebraron referéndums nacionales, los cuales no eran jurídicamente obligatorios ni vinculantes. Los resultados obtenidos estuvieron divididos: en orden cronológico, el TCE fue aceptado por el pueblo de España, rechazado por los de Francia y Países Bajos, y aceptado por el de Luxemburgo.

### *1.2.1. El referéndum en España*

En primer lugar, el referéndum en España estuvo precedido por un cambio político sustancial hacia la Unión. La celebración de los referéndums junto a las elecciones del PE en 2004, no fue posible porque la aprobación del Tratado en la Conferencia Intergubernamental se atrasó debido al bloqueo político motivado por España y Polonia. La postura española hacia la aprobación del TCE cambió rotundamente con la entrada al Gobierno de un partido que estaba de acuerdo con lo propuesto. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganó las elecciones generales de 2004. Este cambio en la

<sup>51</sup> En algunos casos se implementaron ambas. Por ejemplo, en España vía para la ratificación de todo Tratado es la parlamentaria, sin embargo el Gobierno optó por implementar un referéndum potestativo y consultivo, permitido por su Constitución (art. 92), como etapa previa a la parlamentaria.

<sup>52</sup> GUINEA LLORENTE. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)”, 664.

política interna de uno de los Estados miembros opuestos generó que las negociaciones se desentramaran, ya que ambos decidieron aceptar el sistema de la doble mayoría, propuesto por la Convención y negociado por los Jefes de Estado y de Gobierno; pero Polonia cuando quedó sola, por el cambio de postura de España.

Este cambio en el Gobierno español no solo impulsó el TCE y la apertura del proceso de ratificación, sino que también incidió en la forma en que este proceso se llevaría a cabo. El Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, activó el mecanismo del referéndum consultivo, contemplado en la Constitución española (art. 92), como etapa previa a la ratificación parlamentaria del TCE que era jurídicamente obligatoria<sup>53</sup>. De esa manera, los ciudadanos españoles tuvieron la oportunidad de manifestarse sobre la Unión, por primera vez; y esto a pesar que su pertenencia es un asunto importante para España, porque su consolidación como miembro de la Unión ha ido en paralelo con su transformación interna de la dictadura hacia la democracia y su crecimiento económico.

En esencia, dadas las implicaciones político-jurídicas de este Tratado sobre el ordenamiento jurídico español, en particular por el principio de primacía, esta ratificación fue considerada una decisión de especial trascendencia; consideración que fue aceptada en el Congreso de los Diputados, que autorizó la celebración del referéndum por unanimidad. Por su parte, la pregunta autorizada fue directa y contundente: ¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?<sup>54</sup>

Otro asunto relevante dentro de la política interna española que aconteció antes del referéndum, entre octubre y diciembre de 2004, fue la revisión previa que el Tribunal Constitucional realizó sobre el TCE, considerando su naturaleza de Instrumento Internacional, según lo previsto en la norma constitucional (art. 95.2). Motivado por el dictamen que el Consejo de Estado emitió sobre la necesidad de examinar la compatibilidad entre el principio de primacía que se reconocía en favor del TCE y el Derecho Comunitario y el carácter de Norma Fundamental de la Constitución, el Consejo de Ministros acordó pedirle al Tribunal Constitucional que resolviera cuatro cuestiones<sup>55</sup>, mediante una declaración vinculante.

---

<sup>53</sup> Al respecto, la introducción del Real Decreto 5/2005, entre otras cosas, estipuló que «el Gobierno considera que la importancia política del Tratado [...], en la medida en que sienta las bases para una nueva etapa del proceso de integración europeo, así como la necesidad de hacer partícipe a la sociedad en este proceso, hace aconsejable consultar, además, a los ciudadanos para que estos expresen libremente su parecer sobre la aprobación del Tratado antes de someterlo a su ratificación en las Cortes Generales». PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, “Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”; publicada en el Boletín Oficial del Estado, No. 13, de 15 de enero de 2005 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Boletín Oficial del Estado): disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2005/01/15/pdfs/A01627-01628.pdf>

<sup>54</sup> Art. 1 del Real Decreto 5/2005. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

<sup>55</sup> En esencia, las cuatro cuestiones planteadas fueron: la existencia o no de contradicción entre la Constitución española y el artículo I-6 TCE, así como con los artículos II-111 y II-112 TCE, que forman parte de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, la suficiencia o no del

Finalmente, el Tribunal Constitucional concluyó que no existía contradicción entre los artículos consultados y la Constitución española; aseguró, afortunadamente, que no era necesario iniciar una reforma constitucional. En consecuencia, para la autorización del Tratado bastaría la emisión de una ley orgánica, según lo previsto en los cauces constitucionales correspondientes (art. 93) y, por tanto, el referéndum podría celebrarse según lo previsto.

Las autoridades estatales convocaron a un referéndum que, en el mejor de los casos, podría haberse celebrado después de la fecha convocada, luego de tramitarse la reforma constitucional correspondiente si así lo hubiese estimado el Tribunal Constitucional. Esta situación habría introducido una variante más en la campaña del referéndum puesto que hubiese sido necesario *relajar* el carácter de supremacía de la Constitución mediante el proceso político de reforma constitucional, bajo el protagonismo del Parlamento, para ratificar jurídicamente el TCE,. No obstante, fue el Tribunal Constitucional quien asumió la tarea de *adecuar* la comprensión de la supremacía constitucional en relación a la primacía comunitaria, a través del proceso jurídico de interpretación constitucional. Por tanto, la campaña del referéndum se desarrolló sabiendo que el marco constitucional y el comunitario eran compatibles; aunque en el fondo ello implicara mermar el principio democrático dentro del ordenamiento jurídico español<sup>56</sup>.

La campaña estuvo a cargo de los partidos políticos<sup>57</sup>. Los que estuvieron a favor del «Sí» exaltaron los beneficios que España obtenía por pertenecer a la Unión, mientras que la mayoría de los defensores del «No» se enfocaron en las deficiencias del texto aprobado, pero sin criticar la permanencia en la Unión, es decir, con su crítica se realizaba que el Tratado podía ser mejor<sup>58</sup>. En definitiva, ni los adeptos ni los críticos del

---

artículo 93 de la Constitución para consentir el TCE y, en caso de no ser suficiente, el cauce constitucional para adecuar la Constitución al TCE.

<sup>56</sup> Esta interpretación es cuestionable porque al artículo 93 de la Constitución le dota de un contenido «que permite traspasar el ejercicio de competencias constitucionales a una organización supranacional, traspaso que implica a partir de ahora la titularidad y el ejercicio, y que por ello actuando sobre las mismas el Derecho de la Unión prevalecerá sobre la propia Constitución porque así se deduce del Tratado Constitucional y lo permite, al parecer, nuestro art. 93 de la CE». En consecuencia, «al trasladar la capacidad de disponer sobre nuestra Norma Suprema estamos cediendo el Poder de reforma [...] aunque sea tácita, a una organización supranacional y ello es innato, en virtud del principio democrático». FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 91.

Aunque, desde el momento de la consulta al Tribunal Constitucional, buena parte de los especialistas constitucionales recomendaron realizar la reforma, para maximizar la apertura estatal hacia lo supranacional y no forzar la interpretación del texto constitucional. Cfr. FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 90.

<sup>57</sup> Los partidos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) –en el gobierno– y el Partido Popular (PP), junto a los partidos nacionalistas no independentistas, se inclinaron claramente por el «Sí», mientras que el partido Izquierda Unida y, básicamente, los partidos nacionalistas independentistas hicieron campaña por el «No». COMISIÓN EUROPEA. “La Constitución Europea: encuesta post-referéndum en España”, *Reporte del Flash Eurobarómetro 168* (marzo 2005): 16-17 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/481>

<sup>58</sup> Cfr. CARLOS MALO DE MOLINA Y JOSÉ MIGUEL DE ELÍAS. “Análisis del voto de los españoles en el Referéndum sobre la Constitución Europea”. *Revista Valenciana d’estudis autonòmics*, No. 43/44: 76-78.

Tratado cuestionaron la continuidad de la Unión lo que, sin duda, habría influido sobre la opinión pública española que se manifestaba a favor de la institucionalidad supranacional aunque, en general, conocía poco de su funcionamiento y del TCE.

Con el Eurobarómetro Especial 214, denominado «el futuro Tratado Constitucional», que se ejecutó en noviembre de 2004, se midió la opinión pública europea y de cada Estado miembro frente a la posibilidad de dotar a la Unión de una Constitución. Mientras que una tercera parte de la opinión pública española no había oído sobre el TCE (33%), las otras dos terceras partes afirmaron conocerlo (67%), aunque más de la mitad dijo saber poco sobre su contenido (55%) y solo uno de cada diez manifestó conocer lo suficiente (12%)<sup>59</sup>; lo cual ubicó a España como el pueblo con menos conocimiento del TCE entre los cuatro Estados miembros que lo someterían a referéndum, pero también bajo la media europea. Asimismo, este poco conocimiento fue confirmado porque, en términos generales, los encuestados no sabían o no respondieron a las preguntas específicas acerca del contenido del TCE<sup>60</sup>, incluso el porcentaje de las respuestas correctas nunca superó el promedio europeo.

Sin embargo, el apoyo al TCE estaba asegurado ya que la mayoría de españoles se mostró a su favor (56%) y solo una minoría en contra (7%), aunque la tercera parte no respondió (37%)<sup>61</sup>. El TCE fue respaldado, entre quienes estaban a su favor, por los siguientes tres motivos: porque se consideraba esencial para la integración europea (30%) y para el buen funcionamiento de las instituciones europeas (17%), y porque se pensaba que fortalecería la identidad europea (24%); incluso la tercera parte de los españoles pensaba que el TCE contribuiría a crear una verdadera ciudadanía europea (29%)<sup>62</sup>. Por otro lado, quienes estaban en contra lo rechazaron por los siguientes tres motivos: porque les faltaba información (22%), porque se perdería la soberanía nacional (20%) y porque se estaba en contra de la integración en términos generales (15%)<sup>63</sup>.

Por su parte, durante el primer semestre de 2005, el periodo en el que prácticamente se celebraron los cuatro referéndums sobre el TCE, el Eurobarómetro 63 muestra cómo la opinión pública española manifestaba su respaldo a la membresía comunitaria de su Estado, porque lo consideraba algo bueno (66%), y aseguraba que la pertenencia a la

<sup>59</sup> EUROPEAN COMMISSION. “The Future Constitutional Treaty”, *Report of Special Eurobarometer 214* (March 2005): 3 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_214\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_214_en.pdf)

<sup>60</sup> Los encuestados debían responder verdadero o falso a las siguientes afirmaciones: el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea será creado –verdadero– (44% en lo correcto, 12% se equivocó y 44% no sabía o no respondió); por lo menos un millón de ciudadanos europeos podrán solicitar la adopción de una norma europea –verdadero– (35% en lo correcto, 14% se equivocó y 51% no sabía o no respondió); el Presidente del Consejo Europeo será electo directamente por los ciudadanos europeos –falso– (21% en lo correcto, 39% se equivocó y 41% no sabía o no respondió); un impuesto europeo directo será creado –falso– (21% en lo correcto, 30% se equivocó y 49% no sabía o no respondió); la ciudadanía nacional desaparecerá –falso– (50% en lo correcto, 13% se equivocó y 36% no sabía o no respondió); y, los Estados miembros pueden salirse de la Unión Europea si así lo desean –verdadero– (36% en lo correcto, 21% se equivocó y 43% no sabía o no respondió). EUROPEAN COMMISSION, *The Future Constitutional Treaty*, 8-13.

<sup>61</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Report of Special Eurobarometer 214* [...], 15.

<sup>62</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Report of Special Eurobarometer 214* [...], 22-25.

<sup>63</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Report of Special Eurobarometer 214* [...], 28-29.

Unión era beneficiosa para España (69%); en ambos casos se superaba el promedio europeo (54% y 55% respectivamente)<sup>64</sup>. En ese mismo sentido, la mayoría estimaba que la Unión proyectaba una imagen positiva (57%), por encima del promedio europeo (47%)<sup>65</sup>.

Sin embargo, esta exaltada estima no correspondía a un elevado conocimiento de la institucionalidad supranacional, por el contrario, los encuestados aceptaron tener un bajo nivel de conocimiento sobre la Unión, sus políticas e instituciones, por debajo del promedio europeo<sup>66</sup>; en suma, menos de la mitad de los españoles confiaban en la Unión (46%), ubicándose arriba del promedio europeo por muy poco (44%)<sup>67</sup>. La tendencia anterior también se observó cuando opinaron sobre algunos asuntos puntuales acerca de la Unión: por ejemplo, tomando en cuenta que España es un Estado miembro, la mayoría manifestó percibir una mayor seguridad (60%) y una mayor estabilidad económica (55%) y política (53%), aunque muy pocos dijeron comprender el funcionamiento de la Unión (31%)<sup>68</sup>.

En relación al futuro de la Unión, la mayoría de la opinión pública española apoyó la idea de dirigirse hacia una unión política europea (68%)<sup>69</sup> y la idea de adoptar una Constitución europea, en general (63%)<sup>70</sup>. No obstante, solo el 13% de los españoles aseguraron conocer el contenido del TCE, mientras que el 72% conocerlo poco y el 15% desconocerlo totalmente<sup>71</sup>. Por su parte, las expectativas acerca de los efectos de este Tratado eran sensiblemente positivas, se pensaba que la Unión sería más democrática (70%), eficiente (63%) y transparente (62%) con su nuevo marco normativo; lo que, a su vez, la haría más fuerte en el mundo (78%), más competitiva económicamente (72%) y también más social (68%)<sup>72</sup>. Los españoles también se mostraban a favor de la ampliación de la Unión (56%)<sup>73</sup>.

En términos generales, el referéndum español se celebró en unas condiciones favorables ya que la sociedad estaba claramente de acuerdo con la Unión y el TCE, aunque tenía poca información. Es así que el TCE, en el referéndum del 20 de febrero de 2005, recibió una aprobación ciudadana sensiblemente mayoritaria<sup>74</sup>, pues los votos

<sup>64</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Standard Eurobarometer 63, Public Opinion In The European Union” (September 2005): 94 y 99 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/year/From/1974/yearTo/2005/surveyKy/505>

<sup>65</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], Pág. 102.

<sup>66</sup> En una escala del 1 (se desconoce totalmente) al 10 (se conoce perfectamente), el promedio de la opinión pública española fue de 3.8, mientras que el europeo fue de 4.4. EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 77.

<sup>67</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 105.

<sup>68</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 109.

<sup>69</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 122.

<sup>70</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 134.

<sup>71</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 138.

<sup>72</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 151 y 153.

<sup>73</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 155.

<sup>74</sup> Por otra parte, los representantes políticos también apoyaron el Tratado. En el Congreso de los Diputados recibió 311 votos a favor y 19 en contra; mientras que en Senado fueron 225 votos a favor y 9 en contra.



favorables representaron el 76.72% de los votos emitidos, mientras que los votos en contra fue menor al 20%<sup>75</sup>.

Dado que se trataba del primero de los referéndums anunciados, se esperaba que este resultado positivo produjera un efecto de arrastre<sup>76</sup>. Sin embargo, el resto de Estados miembros debían superar un escollo importante, la baja participación ciudadana. Solo participó el 42.32% de los electores<sup>77</sup>, es decir, seis de cada diez electores no participaron.

Según el Eurobarómetro Flash 168, denominado «La Constitución Europea: encuesta post-referéndum en España», que fue ejecutado en los dos días siguientes del referéndum, entre las razones que motivaron el abstencionismo destaca la falta de información (30%)<sup>78</sup>, en sintonía con los sondeos de opinión anteriores; aunque las razones coyunturales que impidieron la participación el día del referéndum casi comparten la misma proporción (28%). Por su parte, el desinterés por la Unión o por el TCE, o la complejidad de este último, no fueron los factores determinantes que desmotivaron la participación (9% en total, cada uno fue el 3%)<sup>79</sup>. Si bien la falta de información fue uno de los motivos que justificó la actitud de los abstencionistas, también fue un malestar presente entre quienes votaron: el 46% de los españoles consideraron que los debates sobre el TCE comenzaron demasiado tarde, mientras que solo el 22% pensaron que comenzaron en el momento justo<sup>80</sup>.

Por tanto, el sentido del voto no estuvo determinado por la eficacia de la campaña informativa, sino que lo estuvo por el sentimiento europeísta de los votantes: la opinión general –positiva– sobre la Unión (33%) y el TCE (26%) fueron los motivos que más impulsaron a la participación; en menor proporción, el tercer motivo fue la opinión sobre quienes hicieron campaña por el «Sí» (16%)<sup>81</sup>. En suma, el 63% consideró que las instituciones de la Unión transmiten buena imagen y el 85%, que la pertenencia de España en la Unión es algo bueno<sup>82</sup>, lo que también se había manifestado en las encuestas anteriores.

El TCE fue visto, en general, como indispensable para proseguir con la construcción europea y como un símbolo democrático, no solo por quienes votaron «Sí» (88% en ambos casos), sino también por quienes votaron en blanco (61% y 65%

<sup>75</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], Pág. 2.

<sup>76</sup> Luego de conocer el resultado a favor del TCE, los españoles consideraron mayoritariamente que la victoria del «Sí» provocaría que otros pueblos votaran en el mismo sentido, en sus respectivos referéndums (58%). COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 26.

<sup>77</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 2. En suma, la participación en las elecciones del PE de 2004 también fue baja, de 45.94%. Esta baja participación en el referéndum era prevista pues, en noviembre de 2004, solo el 36% de los encuestados manifestó que iría a votar. EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 33

<sup>78</sup> Ante preguntas específicas sobre el texto constitucional, con el fin de evaluar el conocimiento objetivo del mismo, solo la mitad de los encuestados respondió adecuadamente (47%), el resto se equivocó (25%) o no supo responder (27%). COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 29.

<sup>79</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 7.

<sup>80</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 13.

<sup>81</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 18.

<sup>82</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 20 y 22.

respectivamente) y por quienes se abstuvieron de votar (66% y 57% respectivamente), incluso por un número considerable de quienes votaron «No» (33% y 31% respectivamente)<sup>83</sup>.

Finalmente, los ciudadanos españoles consideraban que el resultado positivo de su referéndum iba a inspirar el mismo resultado en los otros Estados miembros que habrían convocado un referéndum similar (58%)<sup>84</sup>. Sin embargo, la experiencia de Francia y de los Países Bajos, dejaron en evidencia que el resultado español no desencadenó una reacción en cadena.

En conclusión, el resultado del referéndum no estuvo motivado por un alto conocimiento sobre el texto del TCE ni siquiera de la Unión, pero sí por la enorme estima que los españoles le profesan a su institucionalidad, entonces y hacia el futuro; después de todo la construcción de la democracia de España y su despegue económico, estuvieron aparejados a su incorporación a este proceso de integración regional. No obstante, la poca información sobre los asuntos comunitarios o el poco empeño de la clase política española para corregir esa situación, fueron los motivos básicos del marcado abstencionismo. Ahora bien, como el referéndum era consultivo, no se requería un mínimo de participación para ser considerarlo jurídicamente válido.

### 1.2.2. *El referéndum en Francia*

En segundo lugar, el referéndum en Francia tuvo importantes repercusiones tanto en la política europea como en la política interna. Tomando como referencia el referéndum sobre el Tratado de Maastricht de 1992, el presidente francés, Jacques Chirac, de la Unión por un Movimiento Popular (UMP), un partido de centro-derecha, decidió someter la ratificación del TCE a un referéndum que no era jurídicamente obligatorio<sup>85</sup>.

En la política interna, esta decisión de someter directamente el texto del TCE al electorado fue bien vista por la élite política francesa, ya que los ciudadanos tendrían la oportunidad de opinar sobre un asunto trascendental para los intereses franceses<sup>86</sup>. El presidente Chirac aprovecharía esta oportunidad para aumentar su popularidad entre el electorado, ya que el apoyo que obtuvo en 2002 había disminuido en las elecciones europeas de 2004, las que ganó el principal partido de oposición, el Partido Socialista. Aunque el referéndum tenía como objetivo inicial que los franceses se manifestaran

<sup>83</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 23 y 25.

<sup>84</sup> COMISIÓN EUROPEA, Reporte del Flash Eurobarómetro 168 [...], 26.

<sup>85</sup> «El Presidente Chirac, el único capacitado para decidir en esta materia, no estaba obligado a convocar aquel referéndum. No le obligaba la Constitución francesa. Además, las Cámaras reunidas en Congreso habrían aprobado la Constitución europea con el 80% de los votos. Pero empujado por sus consejeros y por los líderes de la oposición, decidió, ya el 14 de julio de 2004, someter a referéndum este nuevo Tratado Constitucional con el fin de darle una base más democrática». PIERRE DE CHARENTENAY. «El «no» francés a la Constitución europea». *Razón y Fe* (septiembre-octubre 2005): 109.

<sup>86</sup> Sin embargo, esta fortaleza se convertiría en una debilidad: al pueblo francés se le ofreció la oportunidad de participar, sin embargo se trató de limitar su capacidad de decidir al *presionarlo* para que viera la opción del «Sí» como la única viable para Francia. PAUL HAINSWORTH. «France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution». *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 1 (2006): 109.

sobre la integración regional, también serviría para que evaluaran el desempeño del Presidente y del Gobierno.

Aunque la convocatoria estaba pensada para la segunda mitad de 2005, el Presidente Chirac, impulsado por el resultado favorable del referéndum en España y considerando los resultados positivos de las discusiones internas del Partido Socialista y del Partido Verde<sup>87</sup>, así como que las encuestas ubicaban la aprobación popular del TCE entre el 55% y el 60%, anunció que el referéndum se celebraría el 29 de mayo con la siguiente pregunta: ¿aprueba la propuesta de ley que autoriza la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?<sup>88</sup>

Durante la campaña del referéndum, el presidente Chirac fue claramente criticado por sus posturas ante los escenarios que abriría el TCE en los asuntos nacionales e internacionales. En lo internacional, por ejemplo, su relación con los Países del Este europeo estaba deteriorada por sus desencuentros ante la guerra de Irak, lo que sirvió para cuestionar su capacidad de facilitar la construcción de posturas europeas comunes ante problemas globales. En cambio, en la política interna, se decantó por defender a ultranza el proyecto del TCE, presentándolo como el instrumento internacional que defendía todo lo que representaba los anhelos franceses.

En esencia, el presidente Chirac aseguró que el TCE serviría para interrumpir el avance del liberalismo capitalista dentro de la Unión; recalcó que este Tratado garantizaría la protección social acostumbrada en la sociedad francesa, en la medida en que reforzaba la regulación estatal sobre la economía; y, planteó el «Sí» como el triunfo de la visión y los ideales franceses en la integración europea, así como el fortalecimiento de su postura e influencia dentro de la misma. La ratificación del TCE sería, entonces, la garantía necesaria para que la Unión avanzara hacia el futuro, pero un futuro que continuaría asentado sobre el tradicional eje franco-alemán aunque con la participación de otros Estados miembros como España, por ejemplo<sup>89</sup>. En definitiva, desde esta perspectiva, a pesar de tratarse de un asunto de interés europeo, el TCE se presentaba como una garantía para defender el interés nacional francés.

La campaña oficial del referéndum comenzó el 16 de mayo de 2005, a solo dos semanas de celebrarlo, sin embargo la campaña real comenzó desde que el presidente Chirac anunciara su convocatoria en julio de 2004. Para la campaña oficial, el referéndum ya era un tema de conversación cotidiana en la opinión pública francesa, cuya difusión había estado a cargo de los medios de comunicación principalmente, incluso elaborando herramientas didácticas para dar a conocer el contenido del TCE<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> La votación entorno al TCE dentro del Partido Socialista se celebró en diciembre de 2004 y el «Sí» obtuvo un apoyo del 59%; mientras que el Partido Verde celebró la votación en febrero de 2005, donde el «Sí» obtuvo un apoyo del 53%. Cfr. HAINSWORTH, France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, 100.

<sup>88</sup> HAINSWORTH, France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, 99.

<sup>89</sup> Cfr. ANTONIO SÁNCHEZ-GUIJÓN. “Consecuencias del ‘no’, después de beber la triaca”. *Política Exterior*, No. 106 (julio-agosto 2005): 24.

<sup>90</sup> Cfr. HAINSWORTH, France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, 103.

Los partidos principales que apoyaron el «Sí» fueron los partidos moderados o de centro, entre los cuales se pueden mencionar la Unión por un Movimiento Popular, la Unión para la Democracia Francesa<sup>91</sup> –que formaba parte de la anterior–, el Partido Socialista y el Partido Verde. Si bien en estos casos se decidió apoyar el TCE, esta decisión generó disidencias al interior de los partidos. El caso más relevante fue el del Partido Socialista donde importantes dirigentes y personalidades apoyaron el «No», ya sea de forma discreta o abierta. Por ejemplo, el ex-Presidente de Gobierno y el segundo al mando de dicho partido, Laurent Fabius, quien en su momento habría firmado el Acta Única Europea en 1986, ahora criticaba la Parte III del proyecto de TCE, relativa a las políticas y el funcionamiento de la Unión, por considerarla demasiado liberal. Fabius promovió el «No» pero asegurando que votar en contra de este Tratado no significaba votar en contra de la Unión<sup>92</sup>. Sin duda, el respaldo de esta tan alta personalidad produjo que muchos ciudadanos a favor de la integración se fueran sumando al rechazo del TCE.

Si bien el TCE contaba con un relevante apoyo popular cuando se anunció el referéndum, este apoyo fue disminuyendo durante la campaña, entre otros motivos, por el desorden de la campaña del «Sí», en contraposición de la claridad del mensaje que se impulsaba desde el «No», enrumbado por el deterioro socioeconómico que Francia experimentaba en esos días, sobre todo por el aumento del desempleo y las dificultades que enfrentaba la protección social y el sistema de servicio público. También los problemas políticos dentro del Gobierno contribuyeron al deterioro del apoyo popular, como la renuncia del Ministro de Finanzas, junto a las posturas antagónicas en el espectro político francés, también dentro del partido oficial, ante la inclusión de Turquía como Estado miembro de la Unión. Por otro lado, la participación directa del Presidente de la CE, José Manuel Barroso, quien aseguraba que el rechazo del TCE sería perjudicial para la campaña del «Sí», pues provocaría el fortalecimiento del discurso de los euroescépticos franceses, ya que la CE y su Presidente siempre fueron los objetivos contra los que dirigían sus mensajes, por considerarlos representantes de la agenda económica liberal a la que le acusaban del deterioro social<sup>93</sup>.

En definitiva, los partidos opositores al Tratado se distribuyeron a lo largo del espectro político partidario, desde la derecha hasta la izquierda, por tanto se trató de un grupo diverso y disperso de pequeños partidos, en su mayoría, que se aglutinó frente a un asunto cuyo rechazo compartían, aunque por distintas razones: por ejemplo, rechazaban

---

No obstante, durante la campaña estuvo marcada por los siguientes tres sucesos: «el sí unánime de todos los medios de comunicación, pero dentro de una campaña que daba la palabra a los campos del sí y del no, sin importar verdaderos elementos de juicio. / Una campaña muy virulenta de la oposición que presentaba todas las afirmaciones posibles e imaginables en sentido contrario. / Un debate muy animado en internet, llevado a cabo en particular por grupos muy opuestos a la Constitución como grupos muy opuestos a la Constitución como grupos antiglobalización (ATTAC). Ciertos opositores animaron día y noche esas redes de oposición». DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 110.

<sup>91</sup> Un partido pequeño creado, en 1978, por Valéry Giscard d'Estaing quien presidió la Convención para el Futuro de Europa y, por ende, lideró la elaboración del TCE.

<sup>92</sup> Cfr. DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 109; y, HAINSWORTH, France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, 101.

<sup>93</sup> HAINSWORTH, France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, 103-104.

el texto del TCE porque estaban en contra de la integración, o porque deseaban que la integración se profundizara más, o porque dicho texto no satisfacía sus expectativas<sup>94</sup>.

Sin embargo, en esencia, todos observaron en el proyecto de este Tratado y en las acciones de la Unión, lo contrario al discurso del presidente Chirac y de las élites políticas: en el proyecto vieron que la Unión se dirigía hacia el liberalismo económico y, con ello, se desmontaría el modelo social francés; sentimiento que se habría apuntalado con la presentación de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interno<sup>95</sup> por parte de la Comisión Europea, también conocida como *Directiva Bolkestein*, en febrero de 2004, que fue vista como una medida para liberalizar los servicios dentro de la Unión en beneficio de los nuevos Estados miembros provenientes del Este, es decir, como una medida contraria a los intereses franceses, porque agravaría el desempleo.

Ahora bien, en términos generales, quienes apoyaban el TCE percibían a la oposición como la manifestación de los *antisistema*, es decir, de los extremistas y nacionalistas que nunca estuvieron de acuerdo con la consolidación de un espacio común europeo. Esta situación se habría confirmado aparentemente en la experiencia francesa, pero solo en parte: los movimientos nacionalistas franceses así como la extrema derecha y la extrema izquierda, tuvieron una importante participación en la campaña del «No», sin embargo los ciudadanos habrían rechazado el proyecto del TCE por motivos diferentes al nacionalismo exacerbado y la negación a la integración. A esto contribuyó la postura de los opositores moderados –de los disidentes socialistas, inclusive–, que plantearían la posibilidad de implementar un Plan B a nivel europeo como alternativa al rechazo del TCE; lo que el presidente Chirac rechazaba tajantemente.

A diferencia del caso español, en el ya citado Eurobarómetro Especial 214, denominado «el futuro Tratado Constitucional», previo a la celebración del referéndum, se observa cómo una parte sensiblemente mayoritaria de la opinión pública francesa afirmaba haber escuchado sobre el TCE (74%) aunque, al igual que en España, solo uno de cada diez manifestaba conocer su contenido en general (10%), y una cuarta parte aceptaba desconocerlo completamente (26%)<sup>96</sup>. Estos porcentajes colocaron a Francia en el quinto puesto a nivel europeo y por encima de la media comunitaria, en relación a la autopercepción ciudadana del conocimiento sobre el TCE dentro de los Estados miembros; y, en particular, en el tercer puesto entre los Estados que celebraron el

---

<sup>94</sup> «El no revestía numerosas formas: en primer lugar en la izquierda se dejaron oír los soberanistas republicanos como Chevènement que siempre se había dado a conocer como antieuropeo. De manera parecida toda la extrema izquierda igualmente siempre antieuropea y que consideraba que esta Constitución era demasiado liberal y que había que decir no a este proyecto. Por primera vez, se unían a ellos algunos socialistas pro-europeos pero partidarios de otra Europa. En la derecha la oposición era igualmente compleja. Soberanistas católicos tradicionales, como Philippe de Villiers o Marie Christine Boutin, blandían temores o amenazas de laicidad, al tiempo que Le Pen agitaba la extrema derecha en un ejercicio antieuropeo diez veces repetido». DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 110-111.

<sup>95</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006. Diario Oficial de la Unión Europea L 376, de 27 de diciembre de 2006. Págs. 36-68.

<sup>96</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 3.

referéndum de ratificación. Sin embargo, la autopercepción negativa sería descartada pues, en términos generales, la mayoría de los encuestados respondieron acertadamente a cinco de las seis preguntas específicas acerca del contenido del TCE, incluso en tres de ellas el porcentaje de los aciertos fue superior al promedio europeo<sup>97</sup>. Este nivel de conocimiento podría haberse motivado, entre otras cosas, por la presidencia que Valéry Giscard d'Estaing ejerció en la Convención que elaboró el proyecto de TCE y por la duración de la campaña real.

Por su parte, ya era obvio en este momento que el TCE no contaba con el apoyo social en Francia: menos de la mitad de los franceses manifestaron estar a favor (48%) y aunque aparentemente solo una minoría estaba en contra (17%), la tercera parte no manifestó su postura (35%)<sup>98</sup>, lo cual constituiría una antesala de incertidumbre para el referéndum de ratificación.

El TCE fue respaldado, entre quienes estaban a su favor, por los siguientes motivos – aunque no con un respaldo mayoritario–: porque se consideraba esencial para la integración europea (37%) y para el buen funcionamiento de las instituciones europeas (19%), y porque se consideraba como un primer paso hacia o un símbolo de la unión política europea (15%) y la oportunidad de fortalecer la identidad europea (15%)<sup>99</sup>. Por otro lado, quienes estaban en contra lo rechazaron por los siguientes tres motivos: porque se perdería soberanía nacional (23%), porque se contaba con poca información (22%) y porque se estaba en contra de la integración en términos generales (19%)<sup>100</sup>. Si bien en este punto se arguyeron razones de corte soberanista para mostrar su rechazo sería la falta de información lo que obstaculizó, básicamente, que se superaran las dudas de esta naturaleza.

Siguiendo la tendencia ya marcada, durante el periodo en que se celebró el referéndum, los resultados del Eurobarómetro 63 reflejaron cómo solo la mitad de la opinión pública francesa consideraba como algo bueno la pertenencia de Francia a la Unión (51%) y aseguraba que la misma era beneficiosa para el país (53%)<sup>101</sup>, lo cual estaba por debajo de la media europea por poco y del promedio del resto de los Estados que celebraron el referéndum, por mucho. En ese mismo sentido, un poco menos de la mitad estimaba que

---

<sup>97</sup> Los encuestados debían responder verdadero o falso a las siguientes afirmaciones: el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea será creado –verdadero– (49% en lo correcto, 13% se equivocó y 38% no sabía o no respondió); por lo menos un millón de ciudadanos europeos podrán solicitar la adopción de una norma europea –verdadero– (31% en lo correcto, 22% se equivocó y 47% no sabía o no respondió); el Presidente del Consejo Europeo será electo directamente por los ciudadanos europeos –falso– (50% en lo correcto, 23% se equivocó y 28% no sabía o no respondió); un impuesto europeo directo será creado –falso– (44% en lo correcto, 19% se equivocó y 36% no sabía o no respondió); la ciudadanía nacional desaparecerá –falso– (69% en lo correcto, 15% se equivocó y 16% no sabía o no respondió); y, los Estados miembros pueden salirse de la Unión Europea si así lo desean –verdadero– (45% en lo correcto, 27% se equivocó y 28% no sabía o no respondió). EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 8-13.

<sup>98</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 15.

<sup>99</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 22-25.

<sup>100</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 28-29.

<sup>101</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 94 y 99.

la Unión proyectaba una imagen positiva (49%)<sup>102</sup> y, en consecuencia, solo cuatro de cada diez encuestados manifestaron tener confianza en la Unión (39%)<sup>103</sup>. Después de todo, los consultados aceptaron tener un bajo nivel de conocimiento sobre la Unión, sus políticas e instituciones, por debajo del promedio europeo<sup>104</sup>.

En cuanto a la percepción de la Unión y sus consecuencias, la opinión pública francesa reclamaba claramente que las relaciones entre los Estados miembros fuesen asimétricas, ya consideraba que los Estados miembros más grandes tienen más poder (62%), aunque solo una minoría estimaba que Francia sería más influyente en el futuro (34%); en suma, únicamente en minorías los franceses dijeron sentirse más estables política (24%) y económicamente (35%), así como más seguros (36%) por la pertenencia de su país a la Unión. No obstante, una marcada minoría manifestó saber cómo funciona la Unión (39%)<sup>105</sup>.

En relación al futuro de la Unión, un poco más de la mitad de los franceses apoyaban que ésta evolucionara hacia su integración política (54%), lo cual colocaba a Francia por debajo del promedio europeo (58%)<sup>106</sup>; sin embargo, el 60% manifestaba estar de acuerdo con la adopción de una Constitución europea, en general<sup>107</sup> –la encuesta no estaba orientada a evaluar el grado de aceptación del texto del TCE–. Dicho con otras palabras, los franceses estaban de acuerdo con que la integración debía orientarse bajo un cuerpo normativo común, aunque estaban divididos en cuanto a que el destino de la integración fuese político.

Sin embargo, la opinión pública francesa estaba dividida en cuanto al nivel de apoyo al TCE, ya que de cada diez franceses prácticamente cinco lo apoyaban (46%), cuatro estaban en contra (44%) y uno estaba indeciso (10%)<sup>108</sup>; lo cual mostraba que la aprobación del TCE mediante referéndum no estaba garantizada. Estos datos prácticamente consolidados, como antesala del referéndum, eran muy importantes sobre todo porque la opinión pública francesa estaba bien informada sobre el texto del TCE: una tercera parte dijo conocer su contenido (27%) mientras que dos terceras partes al menos había escuchado de él (67%), básicamente<sup>109</sup>; y, además, porque el 65% de los encuestados manifestaba estar seguro que iría a votar en el referéndum<sup>110</sup>.

Las expectativas sobre los efectos del TCE tampoco eran completamente positivas, pues solo un poco más de la mitad de los franceses consideraban que este Tratado convertía a la Unión en más eficiente (58%) y más democrática (57%), pero menos de la mitad

<sup>102</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 102.

<sup>103</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 105.

<sup>104</sup> En una escala del 1 (se desconoce totalmente) al 10 (se conoce perfectamente), el promedio de la opinión pública francesa fue de 4.3, mientras que el europeo fue de 4.4. EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 77.

<sup>105</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 109.

<sup>106</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 122.

<sup>107</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 134.

<sup>108</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 146.

<sup>109</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 138.

<sup>110</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 149.

estimaba que se convertiría en más transparente (43%)<sup>111</sup>; visto desde otra perspectiva, una parte considerable de la opinión pública francesa consideraba que el TCE no contribuiría a la transformación tangible y positiva dentro de la Unión exigida por la ciudadanía europea, sino que se mantendría funcionando como hasta entonces, en el mejor de los casos.

Por otro lado, una parte muy considerable estimaba que, gracias al TCE, la Unión sería más fuerte en el mundo (70%) y más competitiva económicamente (60%), lo cual no correspondía con la expectativa de la consolidación del modelo social europeo ya que menos de la mitad creía que la Unión se convertiría en más social (44%)<sup>112</sup>. En suma, solo la tercera parte de los franceses apoyaban la membresía de nuevos Estados miembros (32%), muy por debajo de la media europea (50%)<sup>113</sup>.

El referéndum francés se celebró en unas condiciones desfavorables, ya que en su mayoría la sociedad manifestaba desconfianza acerca del texto del TCE y los efectos que produciría sobre la organización y el funcionamiento de la Unión; en tal sentido, incluso los militantes de algunos partidos políticos importantes que apoyaron el «Sí» votaron en contra de las directrices partidarias: es así como el 56% de los militantes socialistas y el 64% de los verdes, votaron por la opción del «No»; mientras que, por el contrario, entre los partidos políticos que apoyaron el «No» se mantuvo la disciplina partidaria<sup>114</sup>.

Es así que el TCE, mediante el referéndum del 29 de mayo de 2005, fue rechazado mayoritariamente por el pueblo francés, ya que el 54.68% de los votos emitidos<sup>115</sup> estuvieron a favor del «No», es decir, los votantes franceses rechazaron seguir la recomendación que había sido marcada por las élites políticas, nacional y europea, evidenciando una crisis de representación al interior de ese país, porque la credibilidad de estas élites fue duramente cuestionada<sup>116</sup>, lo que también trajo consigo

<sup>111</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 151.

<sup>112</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 153.

<sup>113</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 155.

<sup>114</sup> Por su parte, solo en la Unión por un Movimiento Popular y en la Unión para la Democracia Francesa, apoyaban el «Sí», se mantuvo la militancia votó según la línea partidaria. Cfr. HAINSWORTH, France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, 106.

<sup>115</sup> EUROPEAN COMMISSION. "Report of Flash Eurobarometer 171, The European Constitution: Post-referendum survey in France" (June 2005): 13 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/1237>

La no ratificación de un instrumento de Derecho originario dentro de Francia no era situación novedosa, aunque sí antigua. En 1954, la Comunidad Europea de Defensa no pudo crearse porque la Asamblea Nacional francesa rechazó la ratificación del instrumento que la crearía. Lo novedoso en este caso, no obstante, era que el rechazo fue manifestado directamente por el pueblo francés.

<sup>116</sup> Peor aún, la demagogia de los políticos llevó al pueblo hasta el hartazgo: «como durante la campaña se había opinado en todos los sentidos, nadie daba crédito a nadie y todos acusaban a los demás de mentir. El elector ya no creía más que en lo que deseaba oír: ése era el premio concedido a la demagogia más descarada hasta llenar de ella toda la campaña». DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 113.



simultáneamente la paralización de la integración europea<sup>117</sup>, pues la entrada en vigencia del TCE dependía de la ratificación unánime de los Estados miembros, situación imposible en Francia con este resultado.

Contrario a lo ocurrido en España, el pueblo francés no solo votó en contra del TCE sino que también lo hizo masivamente. La participación ciudadana fue del 69.34%, con lo cual siete de cada diez franceses participó en el referéndum; es decir, fue una participación mucho mayor a la registrada en las elecciones del PE de 2004 (42.76%), que había sido una de las más bajas<sup>118</sup>. Sin duda, esta alta participación respondió a una tendencia consolidada en la cultura política francesa, según la cual, la movilización electoral depende de la importancia que el pueblo percibe en el asunto a votar<sup>119</sup>.

Ahora bien, según el Eurobarómetro Flash 171, denominado «La Constitución Europea: encuesta post-referéndum en Francia», el abstencionismo estuvo motivado mayoritariamente porque hubo algo de último momento que impidió la asistencia a votar (66%), o porque se consideraba demasiado complicado el texto del TCE (60%), o porque se contaba con poca información sobre el mismo (49%); vale mencionar que el abstencionismo también estuvo motivado por el deseo de penalizar la postura del Gobierno o del Presidente de la República (27%)<sup>120</sup>.

Por otro lado, en términos generales, la tercera parte del pueblo francés se consideraba con la información necesaria para tomar una decisión antes del referéndum (66%). En ese sentido, tanto quienes votaron a favor del TCE como quienes votaron en contra, manifestaron estar lo suficientemente informados (70% y 71% respectivamente). Por el contrario, menos de la mitad de los que se abstuvieron de participar dijeron haber tenido la información suficiente (46%).<sup>121</sup>

Por su parte, sin duda, la campaña entorno al referéndum resultó determinante no solo para generar información sino también para que los ciudadanos franceses tomaran una decisión frente a las opciones del «Sí» y del «No»: es así como, entre el inicio de la campaña y el mismo día del referéndum, casi siete de cada diez franceses adoptaron una postura frente al referéndum, siendo las últimas semanas de la misma el momento donde más ciudadanos decidieron su postura. Específicamente, tres lo decidieron en el inicio de la campaña (31%), dos en las últimas semanas de ésta (23%) y uno el mismo día del referéndum (13%).

<sup>117</sup> «La verdadera víctima de este referendo es Europa, obviamente. Algunos partidarios del no caen ahora en la cuenta de que las predicciones eran ciertas: el no de Francia tendrá unas consecuencias muy graves para la dinámica europea. Constituye un fracaso para los intentos de crear una Europa política, una Europa de los derechos sociales, una Europa suficientemente fuerte como para poder hablar en el escenario internacional». DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 115.

<sup>118</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 3.

<sup>119</sup> Es así como, por ejemplo, en mayo de 2002, en la segunda vuelta de la elección presidencial, donde competía Jacques Chirac y Jean-Marie Le Pen, hubo una participación del 79.70%. EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 4.

<sup>120</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 6.

<sup>121</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 8.

El TCE fue apoyado, básicamente, por los siguientes dos motivos: porque fue visto como esencial para la construcción europea (39%) y porque esta construcción siempre habría sido apoyada (16%)<sup>122</sup>. Por el contrario, el TCE fue rechazado por los siguientes motivos socioeconómicos: porque se estimaba que iba a provocar efectos negativos en la situación del empleo nacional (31%) y, por ende, se debilitaría aún más la economía nacional (26%); también se destacó un motivo político: casi dos de cada diez franceses votaron en contra del TCE para oponerse al Presidente de la República, el Gobierno o algunos partidos políticos –las élites políticas– (18%)<sup>123</sup>.

Los motivos que llevaron a los ciudadanos franceses a tomar una decisión se fundamentaron, por un lado, en la opinión general que se tenía sobre la Unión (32%) y, por el otro, en la situación socioeconómica que enfrentaba Francia (32%); específicamente, quienes estaban a favor del TCE resaltaron motivos de índole integracionista (68%) mientras que los que estaban en contra, motivos estatales (47%). Vale destacar que solo la quinta parte de los que votaron en contra lo hicieron porque rechazaban el texto del TCE (20%); sin embargo, casi igual proporción de quienes votaron a favor lo hicieron porque lo apoyaban (16%)<sup>124</sup>. En definitiva, el texto del Tratado tuvo poca importancia entre las motivaciones del pueblo francés para adoptar una postura frente al referéndum. El apoyo general hacia la Unión fue lo que fundamentó la aprobación del TCE, mientras que el agobio producto de la situación socioeconómica –que la élite política no era capaz de mejorar– fue lo que sustentó la desaprobación.

En términos generales, los ciudadanos franceses se sintieron satisfechos con el resultado del referéndum (54%); una satisfacción que se replicó entre quienes participaron (53%) y quienes se abstuvieron (56%)<sup>125</sup>. Es decir, el pueblo francés se sintió satisfecho por haber optado por el «No». Sin embargo, esa satisfacción distaba mucho de ser un rechazo a la Unión y al proceso de integración: casi nueve de cada diez encuestados aseguró que la pertenencia de Francia a la Unión era algo bueno (88%); y no solo pensaban esto los que lo apoyaron en el referéndum (99%), sino también los que lo rechazaron (83%). La misma tendencia se observó con respecto al TCE, ya que fue considerado esencial para la construcción europea (75%), tanto entre quienes lo apoyaron (90%) como entre quienes lo rechazaron (66%)<sup>126</sup>.

Ahora bien, los franceses estaban divididos en cuanto al impacto del resultado del referéndum sobre el funcionamiento de la institucionalidad de la Unión pues, en igual

<sup>122</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 15.

<sup>123</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 17. En tal sentido, «los líderes que lo pidieron [el referéndum] olvidaron lo que solía decir Charles de Gaulle: que en Francia todo referendo es un plebiscito. Esto es lo que ha sucedido: los franceses utilizaron esta consulta para manifestar su desaprobación a la política del presidente Chirac. Dejaron de lado a Europa y su futuro, y hablaron a los responsables políticos franceses, incapaces de gestionar una economía que abandona a un 10% de la población en el paro. Los franceses están enfadados con sus políticos; y lo han manifestado con ocasión del referendo». DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 112.

<sup>124</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 19.

<sup>125</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 20.

<sup>126</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 21 y 22.

proporción, unos pensaban que el rechazo dificultaría el funcionamiento (47%) y otros que no (47%). En particular, los votantes del «No» aseguraban mayoritariamente que este resultado desfavorable no lo dificultaría (59%)<sup>127</sup>, también afirmaban que la influencia francesa en el seno de la Unión no disminuiría (67%)<sup>128</sup>; entre otras cosas, el considerar que Francia no perdería influencia era un claro ejemplo de que el pueblo no había sido convencido por el mensaje del presidente Chirac y la élite política, quienes durante la campaña auguraban ese escenario ante el rechazo del TCE.

Por otro lado, la mayoría de los ciudadanos estimaba que el rechazo del TCE facilitaría la renegociación de una *Constitución* europea en términos más sociales (62%) o que fuera capaz de defender los intereses franceses de mejor manera (59%); proporción que era mucho mayor entre quienes habían rechazado el TCE con su voto (83% y 80% respectivamente)<sup>129</sup>.

Finalmente, en aplicación de la Declaración 30 del TCE, los franceses también se dividieron ante las alternativas posibles de llegarse a noviembre de 2006 con la ratificación de este Tratado en al menos veinte Estados miembros, pues una tercera parte estuvo de acuerdo con que los Estados miembros lo abandonaran completamente (36%) y otra tercera parte, con que una nueva votación se organizara en aquellos Estados miembros cuya ratificación hubiera sido rechazada (35%)<sup>130</sup>.

Por otro lado, en relación a las consecuencias de esta decisión popular francesa en la Unión, los ciudadanos estimaban que este resultado motivaría a apoyar el «No» en aquellos Estados miembros donde se había convocado un referéndum similar (69%); lo que habría ocurrido tres días después en los Países Bajos.

En conclusión, a diferencia que España, el resultado del referéndum estuvo caracterizado por un conocimiento suficiente sobre la Unión y el texto del TCE, como resultado de una campaña que favoreció el posicionamiento de este asunto entre los temas cotidianos de discusión entre los franceses. No obstante, aunque se trataba de un asunto esencialmente europeo, la campaña se desarrolló haciendo énfasis en la política nacional y, en el mejor de los casos, en el impacto que el TCE tendría sobre dicha política, tomando como referencia lo que simultáneamente ocurría en la Unión, como lo relativo a la *Directiva Bolkestein* por ejemplo. Por tanto, la postura de los ciudadanos se centró en la evaluación política del Presidente y del Gobierno prácticamente<sup>131</sup>, y no en el análisis a profundidad del TCE.

<sup>127</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 23.

<sup>128</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 27.

<sup>129</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 25 y 26.

<sup>130</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 171 [...], 29.

<sup>131</sup> En una sociedad no acostumbrada a las consultas populares, el pueblo responde a un referéndum como si de una elección ordinaria se tratara. Dicho con otras palabras, «recorrir a la democracia directa constituye un error de bulto cuando los pueblos no están acostumbrados a ella, ya que no responden a la pregunta que se les plantea sino que expresan su opinión sobre el gobierno». DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 112.

En definitiva, los motivos del apoyo al TCE fueron unívocos aunque contraproducentes mientras que los del rechazo fueron dispersos pero consolidados, por ello el resultado del referéndum dejó en evidencia una profunda crisis de representación política en Francia y, de forma latente, en toda la Unión, ya que hubo una manifestación mayoritaria en contra de la opción defendida por las élites políticas. Este referéndum constituyó una oportunidad para que la Unión fuera legitimada democráticamente, con la participación popular en la aprobación de un instrumento que pretendía formalizar su *constitucionalización*; sin embargo el resultado mostró que el proyecto de TCE adoptado por las élites políticas no habría zanjado las tachas democráticas del proceso de integración aunque, por el contrario, el pueblo francés no puso en duda la continuidad de la Unión ni los beneficios que produce a su país. Finalmente, aunque el referéndum no era jurídicamente obligatorio siempre existió un claro consenso que el resultado debía ser respetado, tanto por las autoridades gubernamentales como por los partidos políticos, pues ningún dirigente político estaba dispuesto a contradecir al pueblo.

### *1.2.3. El referéndum en los Países Bajos*

En tercer lugar, el referéndum en los Países Bajos, celebrado tres días después del referéndum francés, también provocó importantes repercusiones políticas nacionales y regionales. Un hecho de suma importancia fue su celebración, ya que se trataba del primer referéndum en la historia de este país; otro hecho relevante fue su resultado, ya que se trataba del rechazo popular del segundo Estado fundador de la Unión, después de Francia. El rechazo del pueblo francés abrió una incógnita sobre la ratificación del TCE lo que, se aseguraba, impactaría negativamente en los ánimos de los pueblos que participarían en referéndums similares.

En principio, esto pareció ser el caso del pueblo neerlandés cuyo referéndum continuó según lo programado, a pesar de aquel resultado, bajo la idea que muchos Estados ya había ratificado –parlamentariamente– el TCE y que Francia no podía decidir por el resto. Este referéndum se celebró a solo tres días después de aquél. Ahora bien, aunque la experiencia francesa pudo haber consolidado el rechazo neerlandés, el resultado no solo habría dependido de ese factor: en esencia, el rechazo de los Países Bajos era esperado ya que la opinión pública mostró no estar de acuerdo con el TCE desde las primeras encuestas previas al referéndum –e incluso desde mucho tiempo antes–.

Aunque es cierto que los Países Bajos ha sido uno de los Estados miembros que más apoyo habría mostrado en la construcción de la Unión, también es cierto que ha sido uno de los más reacios para impulsarla hacia la integración política. Por ejemplo, durante la construcción de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la delegación neerlandesa mostró una escasa voluntad integracionista: los Países Bajos tenían el interés de participar en la CECA, pero no estaban de acuerdo con crear una institucionalidad supranacional que la dirigiera, por el contrario, estaban de acuerdo con una institucionalidad intergubernamental que les permitiera conservar intacta su

soberanía nacional; después de todo querían una integración europea como garantía de una paz duradera pero, al mismo tiempo, sin perder los vínculos estatales con sus socios comerciales y en seguridad, Estados Unidos y el Reino Unido<sup>132</sup>.

La decisión de celebrar el referéndum de los Países Bajos fue una iniciativa parlamentaria y no gubernamental, lo que determinó el sentido de la campaña y el resultado final. La iniciativa fue planteada inicialmente en noviembre de 2002, por el diputado Frans Timmermans, del Partido Laboralista; sin embargo, la propuesta perdió interés ya que, a nivel europeo, el Parlamento neerlandés centraba su discusión en torno a la ampliación de la Unión. Después de las elecciones parlamentarias de enero de 2003, las cuales le pusieron fin a la crisis política que habría impedido conformar un Gobierno estable en el semestre anterior, tres diputados de grupos parlamentarios distintos presentaron nuevamente la propuesta del referéndum. En esta ocasión fue presentada por Farah Karimi de la Izquierda Verde, Niesco Dubbelboer del Partido Laboralista y Boris van der Ham de los Demócratas '66, los dos primeros eran de los principales partidos de oposición y el último, de un partido minoritario de la coalición gubernamental. En esencia, el objetivo de promover la consulta popular sobre el TCE era estimular un debate nacional de alto nivel acerca de los asuntos europeos y, considerando un resultado positivo, aportarle legitimación democrática al proyecto europeo<sup>133</sup>.

Si bien la propuesta fue presentada por diputados, ello no garantizaba una mayoría parlamentaria a su favor. Entre los partidos políticos principales, además de los mencionados, la celebración del referéndum fue apoyada por el Partido Socialista, desde la izquierda, y por el remanente de la Lista Pim Fortuyn, desde la derecha. Por su parte, el Partido de la Unión Cristiana, el Partido Político Reformado y el Partido Demócrata Cristiano, este último siendo parte de la coalición gubernamental, se manifestaron en contra de esta consulta popular. Mientras que la postura del Partido Liberal estuvo dividida, al inicio mostró no estar de acuerdo pero finalmente decidió apoyarlo<sup>134</sup>. En definitiva, en términos puntuales, las posturas frente al referéndum de los partidos que integraban el Gobierno fueron diversas y hasta contrapuestas: mientras los Liberales dudaban, los Demócratas '66 lo apoyaban y los Demócratas Cristianos lo rechazaban.

<sup>132</sup> Finalmente, la postura neerlandesa delineó el diseño institucional inicial de la integración europea: por un lado, se creó una «Alta Autoridad» de naturaleza supranacional, pero con atribuciones limitadas y, por el otro, un «Consejo de Ministros» de corte intergubernamental, con importantes atribuciones de control sobre la implementación de lo decidido por aquella Autoridad; de igual forma, se creó una Corte Europea de Justicia, encargada de velar porque la alta autoridad no se excediera en sus atribuciones, es decir, encargada de velar porque dicha Autoridad no afectara las competencias de los Estados miembros. Vale decir que este modelo inicial aún tiene repercusiones en la institucionalidad actual, aunque ésta ha evolucionado hacia la *constitucionalización* de la Unión. Cfr. HERMAN SIMISSEN. “El «no» neerlandés a la Constitución europea”. *Razón y Fe* (septiembre-octubre 2005): 105.

<sup>133</sup> Cfr. ROBERT HARMSSEN. “The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty”. *Referendum Briefing, European Parties Elections and Referendum Network*, Paper No. 13 (1 June 2005): [página] (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] European Parties Elections an Referendum Network): disponible en

<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-13.pdf&site=266>

<sup>134</sup> Cfr. HARMSSEN, *The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty*, 3.

Como se trataba del primer referéndum en la historia neerlandesa, fue necesario instaurar un nuevo marco legislativo e institucional que permitiera llevarlo a cabo, para lo cual se creó la Comisión Independiente del Referéndum (CIR) cuya labor se concentró en tres aspectos: en programar la fecha para la celebración del referéndum, en coordinación con el Ministerio del Interior; en elaborar un resumen del TCE para ser entregado a los ciudadanos; y, en distribuir un apoyo económico de un millón de euros para la campaña en ambos sentidos, a favor y en contra, siempre que le aportaran a la opinión pública una información útil y neutral. La instauración de este marco a tan solo cuatro meses antes del día del referéndum, que fue el 1 de junio de 2005, exigió una rápida adaptación de los principales actores políticos de los Países Bajos, ya que se trataba de un sistema de consulta desconocido hasta entonces. Sin embargo, esta adaptación no fue completamente satisfactoria, ya que la élite política de los Países Bajos enfrentó la campaña del referéndum como si se tratara de unas elecciones parlamentarias. El Gobierno y los partidos políticos que apoyaban el TCE creyeron, al igual que en las elecciones ordinarias, que el referéndum se podía ganar o perder en la parte final de la campaña, por lo cual reforzaron la estrategia de transmitir su mensaje en las últimas dos semanas de la misma<sup>135</sup> ignorando, así, que estaban en una arena política diferente donde el electorado respondería a otros estímulos y, en suma, estaría proclive a la polarización entre las únicas dos opciones posibles, el «Sí» y el «No».

Por otro lado, otra deficiencia observada fue el rol asumido por el Gobierno durante la campaña. Una vez solventada la división interna, el Gobierno trató de asumir el liderazgo de la campaña pero hasta en las últimas semanas de la misma. Esta reacción gubernamental habría sido motivada por el origen de la propuesta del referéndum, la cual fue parlamentaria y no gubernamental. Por el contrario, tanto en la experiencia española como en la francesa, el rol del Gobierno durante la campaña fue fundamental para transmitirle al pueblo la posición de las élites políticas nacionales y europeas frente al TCE y así motivar el voto en cualquier sentido, lo que prácticamente no ocurrió en esta ocasión<sup>136</sup>. Sin duda, la organización y desarrollo de la campaña del referéndum neerlandés estuvieron marcados por el «aprender-haciendo», por el «ensayo y error».

El referéndum generó poco interés durante los primeros meses de la campaña, siendo esta circunstancia lo que motivaría el arranque del debate. El poco interés sobre el referéndum fue el primer tópico que se lanzó a la palestra pública. En suma, las primeras encuestas mostraban que la opción del «No» era una seria posibilidad. Frente a este escenario, al finalizar el mes de abril, el Gobierno intentó activamente fortalecer la campaña promoviendo el apoyo del «Sí», en lo que también participó el Partido Laboralista; sin embargo, las fechas festivas y el receso parlamentario al principio de mayor, provocaron una disminución en la intensidad de la campaña, sobre todo a favor del TCE. Finalmente, la campaña fue retomada hasta la tercera semana de mayo de 2005, a tan solo dos semanas del referéndum.

---

<sup>135</sup> Cfr. HARMSSEN, *The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty*, 3.

<sup>136</sup> Cfr. HARMSSEN, *The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty*, 4.

En términos generales, los detractores del TCE posicionaron su mensaje ante la opinión pública antes que los partidarios del mismo, lo que les colocó en una posición de ventaja ya que los segundos centraron su mensaje en refutar los planteamientos de los primeros, sin que estos últimos explicaran el contenido del Tratado y sus beneficios. Junto a esta desventaja, la postura de los partidarios del «Sí» tampoco estuvo bien planteada porque se concentró en la deslegitimación de la oposición, sobredimensionando las supuestas consecuencias del «No», sin que fuese verdaderamente propositiva.

Por un lado, la campaña del «No» se basó en una variedad de posturas diversas y dispersas, que solo tenían en común el rechazo a la dirección propuesta en el TCE para el proceso de integración. En tal sentido, los opositores cuestionaban que la Unión recibiera más poder y, en consecuencia, que se deteriorara la identidad nacional y los intereses estatales. El núcleo de la campaña de la oposición fue el rechazo a la velocidad y profundidad que el TCE le imprimiría a la integración pues, según su parecer, esto traería como resultado la instauración de un súper-Estado europeo que, aunque se ampliaría hacia nuevos miembros, provocaría el menoscabo del valor de los Estados miembros dentro de la Unión. También se sumaron otras objeciones, como la crítica al carácter económico, tecnocrático y anti-social de la Unión y al fortalecimiento de su estructura militar, que supuestamente se remarcarían con el Tratado. En sí, desde esta perspectiva, los opositores asumieron una postura defensiva a favor de la identidad y el sistema social neerlandeses. Otros cuestionamientos giraron en torno a la naturaleza confesional del TCE, ya que explícitamente se reconocían en éste los valores de la Ilustración, los que se desprenden de la tradición judeo-cristiana; y, por otro lado, en relación a la reducción de los ámbitos que los Estados miembros podrían regular a través de sus políticas nacionales. No obstante, el objetivo de la campaña era refutar el TCE más no el proceso de integración<sup>137</sup>.

Por otro lado, tal como se dijo antes, la campaña del «Sí» no tuvo una dinámica propia, sino que se limitó a rebatir las críticas de la oposición, sobre todo la que afirmaba que se crearía un súper-Estado europeo de forma rápida y profunda. Ante esta crítica, los partidarios del TCE aseguraron exactamente lo contrario, que este Tratado a pesar de ser un instrumento que perfeccionaba la integración, introducía nuevos controles sobre el funcionamiento de la institucionalidad supranacional, al mismo tiempo que no se oponía a los intereses ni a la identidad neerlandesa. Ahora bien, esta justificación fue controvertida cuando la CIR destacó, en la documentación oficial distribuida en el pueblo neerlandés, la *constitucionalización* de la primacía del ordenamiento jurídico comunitario sobre los ordenamientos nacionales, como una innovación que colocaría a la norma comunitaria por encima de las normas estatales. Si bien esto no era más que la formalización de un principio acogido por la jurisprudencia comunitaria, desde mucho tiempo atrás, el rechazo político fue inmediato ya que este principio se tomó como el ejemplo de que la soberanía estatal se deterioraría con la entrada en vigencia del TCE. Esta situación incluso generó un hecho extraordinario, que parte de la campaña tuviera

<sup>137</sup>. Por ejemplo, sobre esto último, la consigna del Partido de la Unión Cristiana fue «Europe, Ok; this Constitution, NO». Cfr. HARMSEN, *The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty*, 5-6

de trasfondo la discusión entre los partidarios del TCE y la CIR, en cuanto al alcance jurídico-político del Tratado<sup>138</sup>.

Ahora bien, en la medida en que el día del referéndum se acercaba y las encuestas mostraban la consolidación del «No», motivada por el rechazo de la intervención europea dentro de la sociedad neerlandesa, la campaña del «Sí» fue incapaz de reaccionar adecuadamente<sup>139</sup>, limitándose a exagerar agresivamente las supuestas consecuencias nocivas que provocaría el rechazo del TCE<sup>140</sup>. Esto, sin duda, generó un sentimiento negativo entre la ciudadanía con respecto al Tratado y a la postura de las élites políticas, ya que estas reaccionaron desproporcionadamente dejando en evidencia su temor ante el potencial rechazo ciudadano contra la opción que respaldaban al mismo tiempo que, con ello, trataban de deslegitimar la opción del «No» cuando ésta ya se había consolidado, incluso poniendo en duda la celebración del referéndum en cuya campaña, aunque tarde, habían participado<sup>141</sup>. En definitiva, la postura del Gobierno y los partidos mayoritarios, es decir, de los partidarios del «Sí», fue errática y desafortunada cuanto menos, ya que no logró posicionarse adecuadamente en la agenda de la opinión pública, ni contribuyó a generar una opinión positiva a favor del modelo de Unión que se proponía en el TCE pues, incluso, intentaron deslegitimar la opción del «No» y cuestionaron la celebración misma del referéndum.

Según el Eurobarómetro Especial 214, que se ejecutó en noviembre de 2004, la sociedad neerlandesa era la más informada acerca del TCE, dentro de la Unión. Así, más de tres cuartas partes de la opinión pública aseguraban haber escuchado sobre el mismo por lo menos (78%), aunque solo la quinta parte afirmaba conocer su contenido en general (19%), e igual proporción manifestó desconocerlo (22%)<sup>142</sup>. La autopercepción del conocimiento sobre el Tratado se confirmó cuando la mayoría de los consultados respondieron correctamente a cuatro de las seis preguntas específicas sobre su contenido, cuyos porcentajes estuvieron por encima del promedio europeo<sup>143</sup>. Vale

<sup>138</sup> HARMSSEN, *The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty*, 7.

<sup>139</sup> «Un coloquio sostenido en televisión con el primer ministro neerlandés, Jan-Peter Balkenende, poco antes del referéndum resultó muy revelador de esta línea de pensamiento. El tema que se estaba debatiendo era la subvención que el gobierno concede a los dos grandes zoos que hay en el país [...]. El zoo de Londres había protestado por estas ayudas, con el argumento de que no se compadecen con la idea de libre comercio dentro de la Unión Europea. La pregunta que le plantearon al primer ministro Balkenende fue por qué no va a poder apoyar el pueblo neerlandés sus zoos si considera que son una parte importante de la herencia cultural de la nación. Sorprendentemente, Balkenende no fue capaz de responder de forma convincente a esta pregunta». SIMISSEN, *El «no» neerlandés a la Constitución europea*, 103.

<sup>140</sup> «Por ejemplo, el ministro de Justicia Piet-Hein Donner advirtió [...] que el rechazo de la Constitución podría conducir a una guerra en Europa e incluso a un proceso de “balcanización” del continente. Su compañero de gabinete, el ministro de economía Laurens-Jan Brinkhorst, aseguró que, si la Constitución no era aprobada “la economía del país se quedaría a oscuras”. Y el primer ministro Balkenende dijo que la no ratificación [...] le haría quedar “como un tonto” en Bruselas». SIMISSEN, *El «no» neerlandés a la Constitución europea*, 104.

<sup>141</sup> HARMSSEN, *The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty*, 8.

<sup>142</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Report of Special Eurobarometer 214* [...], 3.

<sup>143</sup> Los encuestados debían responder verdadero o falso a las siguientes afirmaciones: el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea será creado –verdadero– (43% en lo correcto, 27% se equivocó y 30% no sabía o no respondió); por lo menos un millón de ciudadanos europeos podrán solicitar la adopción de una norma europea –verdadero– (36% en lo correcto, 31% se equivocó y 33% no sabía o no



hacer notar que, en este momento, cuatro de cada cinco neerlandeses era consciente que la ciudadanía nacional no desaparecería con la entrada en vigencia del TCE (84%).

A dos meses de la campaña, una minoría estaba en contra del TCE (11%) o no manifestaba su postura (26%), mientras que una importante mayoría a favor (63%)<sup>144</sup>. En otras palabras, tomando en cuenta el resultado final del referéndum, es obvio que lo acontecido durante la campaña fue determinante para que la mayoría de los ciudadanos terminaran rechazando el TCE, es decir, cambiaran su postura de apoyo a rechazo.

Aunque solo con el respaldo de la cuarta parte de los neerlandeses prácticamente, el TCE era apoyado porque se consideraba esencial para el buen funcionamiento de la institucionalidad supranacional (25%) así como para la integración europea (24%) y porque se entendía como el inicio del camino hacia la integración política de Europa (24%)<sup>145</sup>. Por el contrario, quienes estaban en contra del Tratado coincidieron básicamente en un motivo: lo rechazaron porque consideraban que su vigencia implicaría una pérdida de soberanía nacional (43%); también se rechazó, aunque en porcentajes menores, porque no se veía nada positivo en él (24%) y porque se estaba en contra de la integración en general (13%)<sup>146</sup>. Por lo dicho antes, es obvio que el motivo de corte soberanista fue el que se consolidó durante la campaña para que, finalmente, se diera el resultado negativo en el referéndum.

Por su parte, el Eurobarómetro 63, ejecutado en medio de la campaña y el referéndum, recogió cómo siete de cada diez neerlandeses consideraban como algo bueno la pertenencia de su Estado a la Unión (77%) siendo este el segundo porcentaje más alto, después de Luxemburgo, y por tanto muy por encima del promedio europeo (54%); en igual sentido, seis de cada diez aseguraba que esta pertenencia era beneficiosa para el país (67%)<sup>147</sup>. No obstante, solo el 38% estimaba que la Unión proyectaba una imagen positiva, siendo el porcentaje más bajo entre los países que celebraron la consulta popular sobre el TCE<sup>148</sup>, por lo cual la mayoría de ciudadanos desconfiaba de la Unión (52%), aunque un proporción significativa sí confiaba en ella (42%)<sup>149</sup>. Este escenario resultaba preocupante ya que, como se dijo antes, los neerlandeses concebían tener un

---

respondió); el Presidente del Consejo Europeo será electo directamente por los ciudadanos europeos – falso– (59% en lo correcto, 24% se equivocó y 17% no sabía o no respondió); un impuesto europeo directo será creado –falso– (55% en lo correcto, 24% se equivocó y 21% no sabía o no respondió); la ciudadanía nacional desaparecerá –falso– (84% en lo correcto, 6% se equivocó y 10% no sabía o no respondió); y, los Estados miembros pueden salirse de la Unión Europea si así lo desean –verdadero– (45% en lo correcto, 27% se equivocó y 28% no sabía o no respondió). EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 8-13.

<sup>144</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 15.

<sup>145</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 22-25.

<sup>146</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 28-29.

<sup>147</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 94 y 99.

<sup>148</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 102.

<sup>149</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 105.

conocimiento suficiente sobre la Unión, sus políticas e instituciones, el más alto nivel europeo<sup>150</sup>.

La percepción de los neerlandeses sobre la Unión era consistente con sus temores. Mientras la mayoría estimaba que los Estados miembros más grandes tenían más poder dentro de la Unión (87%), una marcada minoría consideraba que su país sería más influyente en el futuro de la integración (17%); por otro lado, la mitad de los neerlandeses se sentían más estables económicamente por ser parte de la Unión (54%), y en menor medida se sentían más seguros (41%) o estables políticamente (31%). Ahora bien, la mitad afirmaba comprender el funcionamiento de la Unión (50%)<sup>151</sup>.

En cuanto al futuro de la Unión, la opinión pública se dividió ya que la mitad estaba a favor de que avanzara hacia su integración política y de la idea de una Constitución Europa –no del texto concreto del TCE– (53% en ambos casos); sin embargo, un porcentaje significativo (38%) se manifestaba en contra de esa idea de Constitución, el más alto a nivel europeo<sup>152</sup>. En términos concreto, el 49% se manifestaba a favor del TCE, mientras que el 43% estaba en contra y el 8% estaba indeciso<sup>153</sup>. Esta polarización se rompería cuando los neerlandeses decidieron rechazar el TCE, que se presentaba como símbolo del instrumento que llevaría a la Unión hacia su integración política. Después de todo, solo el 3% manifestaba desconocer completamente el texto de este Tratado<sup>154</sup>, mientras que seis de cada diez aseguraban que irían a votar en el referéndum<sup>155</sup>.

No obstante, ante una potencial entrada en vigencia, la mayoría de los neerlandeses compartían unas expectativas positivas frente al TCE, ya que estaban de acuerdo con que este instrumento convertiría a la Unión en más democrática (65%) y más eficiente (63%) y, en menor medida, en más transparente (51%)<sup>156</sup>. Es decir, en términos generales y a pesar de las reservas, la opinión pública esperaba que este nuevo Tratado cambiara el funcionamiento de la Unión, en sintonía con las expectativas ciudadanas.

En suma, unas mayorías sustantivas consideraban que el TCE haría de la Unión una organización más fuerte en el mundo (74%) y más competitiva económicamente (61%), mientras que menos de la mitad estimaban que sería más social (41%)<sup>157</sup>. En definitiva, los neerlandeses vieron al TCE como un instrumento que favorecería la fortaleza económica de la Unión, a costa del deterioro del modelo social europeo. Por otro lado, solo el 45% estaba de acuerdo con la ampliación de la Unión<sup>158</sup>, reacción que podría

<sup>150</sup> En una escala del 1 (se desconoce totalmente) al 10 (se conoce perfectamente), el promedio de la opinión pública neerlandesa fue de 5.3. Por su parte, el promedio europeo fue de 4.4. EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 77.

<sup>151</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 109.

<sup>152</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 122 y 134.

<sup>153</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 146.

<sup>154</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 138.

<sup>155</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 149.

<sup>156</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 151.

<sup>157</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 153.

<sup>158</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 155.

corresponder al contraste cultura que representarían los países candidatos, como Turquía.

El referéndum neerlandés transitó inicialmente en la incertidumbre, ya que la opinión pública parecía dividida en cuanto al apoyo hacia el TCE a pesar que, en términos generales, se consideraba que este contribuiría a fortalecer a la Unión pero desde la perspectiva económica, que era desde donde los ciudadanos aceptaban la integración. No obstante, en la medida en que el TCE también se entendió como catalizador de la integración política, el rechazo ciudadano se fue consolidando ya que existía un claro rechazo a la pérdida de soberanía estatal frente a las competencias comunitarias. En otras palabras, aunque el pueblo neerlandés parecía estar de acuerdo con la integración económica, se opuso al TCE por su componente político que, según su parecer, implicaría que los Estados miembros perderían soberanía y, con ello, disminuiría su capacidad de influir dentro de la Unión.

El 1 de junio de 2005, el pueblo neerlandés se manifestó en contra que sus autoridades estatales aprobaran el TCE<sup>159</sup>, ya que el 61.6% de los votos emitidos estaban a favor del «No», mientras que solo el 38.4% estaban a favor del «Sí». Es decir, inmediatamente después del rechazo francés, los neerlandeses también se opusieron a la recomendación marcada por las élites políticas, tanto de su país como de la Unión, pero motivados por el *temor* a crear un súper-Estado europeo, en este caso. En cuanto a las preferencias político-electorales, los simpatizantes de los partidos políticos que apoyaron el «No» fueron fieles a las directrices de la dirigencia, mientras que los simpatizantes del Gobierno y demás partidos políticos que apoyaron el «Sí» se separaron de su indicación<sup>160</sup>.

Además de esta segunda negación nacional, que confirmaba la paralización del modelo de integración propuesto en el TCE, lo destacable de esta consulta fue el alto nivel de participación: votó el 62.8% de los electores<sup>161</sup>, es decir, dos de cada tres neerlandeses participaron en el referéndum, con lo cual quedó en evidencia lo transcendental que era esta consulta para la ciudadanía. Si bien la convocatoria y las condiciones del referéndum no estaban jurídicamente predefinidas, se acordó el 30% de participación como umbral para considerarlo políticamente válido; en ese sentido, el nivel de votación superó en más del doble, ese umbral preestablecido. Por el nivel de participación, el referéndum y su resultado contaron una importante legitimación democrática.

A pesar de ser el primer referéndum en la historia neerlandesa y de versar sobre un asunto esencialmente comunitario, el pueblo se vio motivado a participar por las

<sup>159</sup> La pregunta que los neerlandeses tuvieron que responder fue: ¿está a favor o en contra de la aprobación por los Países Bajos del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?

<sup>160</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 172, The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands” (June 2005): 12 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/1238>

<sup>161</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 3.

implicaciones estatales de la decisión a tomar, es decir, los ciudadanos decidieron pensando en el impacto del TCE en su país, y no en los asuntos comunitarios.

La abstención fue relativamente baja (37.2%) según el Eurobarómetro Flash 172, denominado «La Constitución Europea: encuesta post-referéndum en los Países Bajos», y la causa principal que la motivó fue la poca información sobre el TCE que dijeron haber tenido quienes se abstuvieron (51%), mientras que algún acontecimiento inesperado que impidiera asistir a votar fue la segunda causa –en el caso francés habría sido la primera–, y la complejidad del texto y la incredulidad de cambiar algo dentro de la Unión fueron la tercera (26% en ambos casos). Por otro lado, el 14% de quienes se abstuvieron lo hicieron para penalizar al Gobierno –un porcentaje menor que en Francia– y solo el 4%, porque el TCE ya había sido rechazado por el pueblo francés tres días antes<sup>162</sup>. En otras palabras, la potencial parálisis de la integración originada por el resultado en Francia, no desmotivó a los neerlandeses a participar en su primer referéndum; es más, así como los franceses tuvieron la oportunidad de negarse a aprobar esta propuesta comunitaria, los neerlandeses aprovecharon esta consulta para manifestarse en la misma dirección, aunque por razones diferentes.

Por otro lado, la falta de información también influyó sensiblemente en la decisión tomada por los votantes, en la decisión de rechazar el TCE en este caso: seis de cada diez manifestaron no haber tenido la información suficiente antes del referéndum (56%)<sup>163</sup>. En ese sentido, en cuanto al inicio de la campaña y los debates, el 67% de los neerlandeses estimó que se iniciaron muy tarde, mientras que solo el 13% consideró que se había iniciado en el momento exacto<sup>164</sup>. Ahora bien, en cuanto al momento en que los votantes tomaron su decisión, de cada diez votantes casi siete la adoptaron durante la campaña, es decir, entre el momento en que se anunció el referéndum y las últimas semanas de la campaña (67%), mientras que dos lo hicieron en la semana previa al referéndum o en el mismo día de su celebración (25%)<sup>165</sup>. En esencia, este comportamiento es similar al observado en la consulta francesa.

El TCE fue apoyado, básicamente, por lo siguientes motivos: porque fue visto como esencial para la construcción europea (24%) y, en menor proporción, porque fortalecería la identidad europea y el papel de los Países Bajos y el mundo (13% en ambos casos); por su parte, el rechazo a los argumentos expuestos por los partidarios del «No» fue uno de los motivos menores (2%)<sup>166</sup>. Por el contrario, a diferencia del caso francés, el TCE fue descalificado por la poca –y tardía– información a la se tuvo acceso (32%) y la pérdida de la soberanía nacional –por la construcción de un súper-Estado europeo– (19%); en menor medida, también fue refutado por la oposición a la postura gubernamental y de los partidos que apoyaban el «Sí» (14%), porque se consideraba que

<sup>162</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 6.

<sup>163</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 7.

<sup>164</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 8.

<sup>165</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 9.

<sup>166</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 13.

el mantenimiento de la Unión es demasiado costoso (13%) y por no estar de acuerdo con la integración europea, en general (8%)<sup>167</sup>.

En términos generales, los motivos que llevaron a los neerlandeses a tomar una decisión se fundamentaron en la opinión general que tenían sobre la Unión (44%) y en la situación socioeconómica de su país (21%); por su parte, la reacción que generaron las campañas del «Sí» y del «No», y sus protagonistas, fueron prácticamente insignificantes (12% y 6% respectivamente). Específicamente, quienes votaron a favor del TCE lo hicieron por motivos integracionistas, mientras quienes estaban en contra votaron por motivos estatales –la situación socioeconómica de su país– (28%), aunque también se destacaron motivos integracionistas, las dudas frente a la Unión (23%) y el TCE (21%)<sup>168</sup>. En definitiva, al igual que en Francia, el texto del TCE tampoco fue lo determinante para que el pueblo neerlandés tomara una decisión en el referéndum, aunque sí tuvo más importancia: por un lado, la contribución de este Tratado a la integración fue lo que motivó su aprobación y, por el otro, aunque la situación interna fue lo más citado para justificar la desaprobación, la posibilidad de ceder más soberanía nacional también estuvo presente.

Ahora bien, los ciudadanos neerlandeses se sintieron satisfechos con el resultado del referéndum (67%)<sup>169</sup>, incluso en mayor proporción que los franceses. En otras palabras, el pueblo neerlandés se sintió satisfecho por haberse rechazado el TCE. No obstante, el fenómeno observado en el caso francés se replicó en esta ocasión. La oposición a este Tratado no significaría la oposición a la Unión y al proceso de integración: ocho de cada diez ciudadanos aseguraron que la pertenencia de su país a la Unión era algo bueno (82%); esta postura era mayoritariamente compartida tanto por quienes lo apoyaron (98%) como por quienes lo rechazaron (78%). Por el contrario, a diferencia de Francia, cuando se consultó sobre la importancia del TCE la tendencia no fue la misma: solo uno de cada dos neerlandeses concebía a este Tratado como algo esencial para la integración europea (50%), mientras que quienes lo veían como importante para ello eran una minoría (41%). De igual manera, una mayoría importante compartían una imagen negativa de las instituciones de la Unión (61%)<sup>170</sup>.

Ahora bien, los neerlandeses vieron este rechazo contra el TCE como una oportunidad para renegociarlo y, así, transformar en un instrumento más social (65%) y de defensa de los intereses de su país (66%). Por el otro lado, dos de cada tres neerlandeses creían que el resultado negativo del referéndum no afectaría el grado de influencia de su país dentro de la Unión (66%)<sup>171</sup>. En definitiva, con el resultado del referéndum y las razones que lo motivaron, se dejaba claro que la campaña impulsada por los partidarios del «Sí», la que auguraba grandes males si ganaba el «No», no habría calado en la opinión pública neerlandesa, al contrario, fue una clara afrenta de la ciudadanía contra

<sup>167</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 15.

<sup>168</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 18.

<sup>169</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 19.

<sup>170</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 20, 21 y 22.

<sup>171</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 23 y 24.

quienes, incluso, terminaron dudando de la conveniencia del referéndum y de la capacidad del pueblo de decidir por sí mismo.

Finalmente, en aplicación de la Declaración 30, en caso que se llegase a noviembre de 2006 y el TCE no se hubiese ratificado por al menos veinte Estados miembros, a diferencia de los franceses, los neerlandeses estuvieron de acuerdo con que el Tratado se abandonara por completo (45%) o, en menor proporción, que se convocara a una nueva votación en aquellos Estados miembros donde hubiese sido rechazado (27%)<sup>172</sup>.

Por otro lado, al igual que en Francia, los ciudadanos estimaban que este resultado provocaría el apoyo del «No» en el resto de Estados miembros donde se celebraría un referéndum similar (62%)<sup>173</sup>, lo cual no ocurrió en el caso de Luxemburgo. No obstante, la incertidumbre provocó que se suspendiera en los otros Estados que lo habían convocado.

En conclusión, el telón de fondo del referéndum estuvo caracterizado por una alta estima de la integración en general, no así del texto del TCE y de la institucionalidad supranacional; lo cual estuvo motivado por la falta de información que experimentó la ciudadanía como consecuencia, básicamente, de la tardanza y superficialidad de la campaña. Si bien el enfoque integracionista estuvo presente en la campaña, la discusión giró en relación al impacto que este Tratado tendría sobre la soberanía estatal, los asuntos nacionales y el *modelo* de la sociedad neerlandesa<sup>174</sup>. Por otro lado, aunque la opinión pública no utilizó esta consulta para evaluar el quehacer de las autoridades gubernamentales, la campaña reaccionaria y poco propositiva que impulsaron para contrarrestar la postura del «No» produjo los efectos contrarios a los pretendidos, es decir, la desconfianza y oposición ciudadana.

Por otro lado, este referéndum también constituyó una oportunidad para que la Unión fuera legitimada democráticamente, mediante la aprobación popular del instrumento que pretendía formalizar su *constitucionalización*. Sin embargo, la postura histórica de los Países Bajo frente a la integración de favorecer lo económico antes que lo político, promovida por las élites políticas, trajo consigo la paralización de la misma por el rechazo popular del TCE, aunque la mayoría de partidos políticos abogó por su aprobación, salvo algunos de extrema derecha y el Partido Socialista. Frente a la integración europea, la posición gubernamental de los Países Bajos tradicionalmente ha sido estar de acuerdo con la integración económica, del libre comercio en un mercado europeo común, y dudar de la integración política, de una institucionalidad supranacional ante la cual los Estados miembros deban ceder mayores cuotas de su soberanía en el ejercicio de ciertas competencias<sup>175</sup>.

<sup>172</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 26.

<sup>173</sup> EUROPEAN COMMISSION. Report of Flash Eurobarometer 172 [...], 25.

<sup>174</sup> «[...] fueron muchos, muchísimos, los que intuyeron en él [TCE] una amenaza al estilo de vida holandés, a través de una pérdida de la soberanía en materia de inmigración y las ampliaciones ilimitadas de la UE». SÁNCHEZ-GUIJÓN, Consecuencias del 'no', Después de beber la triaca, 23.

<sup>175</sup> No obstante, una excepción transcendental a esta postura se observó en la primera década de la integración europea, cuando el Ministro de Asuntos Exteriores neerlandés, Jan-Willem Beijen,

Ahora bien, este rechazo popular no significó un cuestionamiento contra la continuidad de la Unión ni contra los beneficios estatales que ésta trae consigo; en otras palabras, con la desaprobación de este Tratado, los neerlandeses no cuestionaron la integración en sí. Finalmente, aunque este referéndum tampoco era jurídicamente vinculante pues, en principio, el resultado sería una especie de recomendación al Parlamento, el hecho que la participación electoral haya sido el doble que el umbral mínimo estipulado, provocó un efecto político indiscutible: que su resultado debía ser respetado era, pues, un referéndum políticamente vinculante; lo cual no fue refutado por ninguna autoridad o actor político.

#### *1.2.4. El referéndum en Luxemburgo*

En cuarto lugar, aunque rompió con la postura ciudadana manifestada en Francia y los Países Bajos, el referéndum en Luxemburgo no logró reavivar los procesos de ratificación del resto de Estados miembros que también contemplaban consultas populares.

A pesar de no existir una tradición de someter a consultas populares los instrumentos de integración regional, pero como una forma de enriquecer al TCE dotándole de legitimación democrática directa, seis meses antes de la firma del texto definitivo de este Tratado, en junio de 2003, el gobierno de Luxemburgo decidió celebrar el referéndum de ratificación. La fecha escogida fue el 10 de julio de 2005, que coincidía con el final de la Presidencia del Consejo Europeo ejercida por Luxemburgo, es decir, el referéndum se vio como la oportunidad de cerrar con broche de oro esa periodo presidencial, celebrando una consulta popular que permitiría mostrar el sentimiento europeísta de los luxemburgueses ante el resto de Estados miembros.

Desde el anuncio de celebrar el referéndum, todos partidos políticos representados en el Parlamento se manifestaron a favor del TCE, salvo el partido de derecha denominado Comité de Acción para la Democracia y Justicia para los Pensionistas (ADR, por sus siglas en inglés), que cambió de postura en múltiples ocasiones y no le trazó ninguna directriz a su militancia. Por su parte, el Partido Comunista Luxemburgués y la Nueva Izquierda, ambos partidos sin representación parlamentaria, fueron que se opusieron abiertamente contra la aprobación del TCE, pues lo consideraban como el instrumento que había desaparecer el modelo social europeo, al mismo tiempo que iniciaría una escalada hacia el neoliberalismo y la militarización de la Unión.

En definitiva, cuando la campaña del referéndum inició oficialmente, las expectativas de la aprobación del TCE eran altas ya que la mayoría de los ciudadanos lo apoyaban, junto con todos los partidos políticos y las élites políticas prácticamente. En esa

---

convencido de que la integración europea era una apuesta a futuro y que ésta solo podría ser exitosa cediendo ciertas parcelas de soberanía, fue uno de los mayores impulsores de la Comunidad Económica Europea (CEE), a través de cual se orientaría políticamente la construcción del mercado común europeo y la integración económica, aunque siempre con controles intergubernamentales. SIMISSEN, El «no» neerlandés a la Constitución europea, 107.

efervescencia, el primer ministro, Jean-Claude Juncker, ligó su futuro político al resultado del referéndum de tal manera que, cuando comenzó la Presidencia luxemburguesa del Consejo Europeo, en diciembre de 2004, anunció que renunciaría si el TCE era rechazado; en tal sentido, la élite política ató la continuidad y estabilidad del sistema político nacional a una decisión de trascendencia comunitaria, dentro de mecanismo de participación ciudadana que buscaba la legitimación democrática de la Unión. En otras palabras, como lo afirmó la prensa a favor del «No», el gobierno trataba de *asustar* a los ciudadanos con un asunto de política nacional, para que votaran por el «Sí», en lugar de dotarle de la información necesaria sobre el TCE y la Unión para que tomaran una decisión por sí mismos<sup>176</sup>. En términos generales, la campaña y el debate en los medios de comunicación fueron limitados, lo que no permitió que los ciudadanos se informaran suficientemente por esa vía.

Para compensar la falta de información y promover el debate entre la opinión pública, el Parlamento organizó tres audiencias para que sus miembros y los ciudadanos discutieran, básicamente, sobre tres temas: la democracia dentro de la Unión, la política social y de medio ambiente y la política exterior y de seguridad común. Sin embargo, como era de esperarse, las exposiciones solo estuvieron orientadas hacia el apoyo del Tratado y no al análisis o contraste del mismo, lo que no compensó la falta de información de calidad y, a su vez, mantuvo un porcentaje considerable de indecisos incluso en las semanas previas al referéndum.

No obstante, de acuerdo al Eurobarómetro Especial 214, ejecutado en noviembre de 2004, tres de cada cuatro luxemburgueses aseguraban haber escuchado, al menos, sobre el mismo (77%), aunque solo uno de cada cinco aseveraba conocer su contenido (22%) y, por el contrario, un igual número aceptaba desconocerlo totalmente (23%)<sup>177</sup>. Por su parte, aparentaban contar con suficiente información del Tratado pues la mayoría de los consultados respondió correctamente a cuatro de las seis preguntas específicas sobre su contenido, cuyos porcentajes estuvieron por encima del promedio europeo; aunque el porcentaje de los que no contestaron fue considerable en algunas de ellas<sup>178</sup>. Conviene resaltar que cuatro de cada cinco luxemburgueses sabían que la ciudadanía nacional no

<sup>176</sup> Cfr. PIERRE HAUSEMER. “Luxembourg’s Referendum On The European Constitutional Treaty”. *Referendum Briefing, European Parties Elections and Referendum Network*, Paper No. 14 (10 July 2005): 2 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] European Parties Elections and Referendum Network): disponible en <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-14.pdf&site=266>

<sup>177</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 3.

<sup>178</sup> Los encuestados debían responder verdadero o falso a las siguientes afirmaciones: el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea será creado –verdadero– (57% en lo correcto, 18% se equivocó y 26% no sabía o no respondió); por lo menos un millón de ciudadanos europeos podrán solicitar la adopción de una norma europea –verdadero– (40% en lo correcto, 24% se equivocó y 36% no sabía o no respondió); el Presidente del Consejo Europeo será electo directamente por los ciudadanos europeos –falso– (40% en lo correcto, 40% se equivocó y 20% no sabía o no respondió); un impuesto europeo directo será creado –falso– (53% en lo correcto, 21% se equivocó y 26% no sabía o no respondió); la ciudadanía nacional desaparecerá –falso– (76% en lo correcto, 7% se equivocó y 17% no sabía o no respondió); y, los Estados miembros pueden salirse de la Unión Europea si así lo desean –verdadero– (39% en lo correcto, 41% se equivocó y 20% no sabía o no respondió). EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 8-13.



desaparecería aunque, equivocadamente, dos pensaban que los Estados miembros no podrían dejar la Unión si así lo deseaban.

A siete meses de la campaña aproximadamente, más de la mitad de la sociedad luxemburguesa apoyaba el TCE (57%) y solo una minoría se manifestaba en contra (12%), aunque un buen porcentaje aún no había tomado una decisión (31%)<sup>179</sup>. En otras palabras, considerando el resultado final del referéndum, es obvio que lo acontecido en esos siete meses fue determinante para que la sociedad consolidara su apoyo al TCE, aunque no de una forma contundente.

En ese momento, los luxemburgueses respaldaban el TCE por considerarlo, principalmente, esencial para la integración europea (31%) y para el funcionamiento de la institucionalidad supranacional (29%) y, en menor medida, porque sería clave para facilitar la ampliación de la Unión y consolidar la integración política (21% en ambos casos)<sup>180</sup>. Por el contrario, quienes lo rechazaban argumentaban básicamente que tenían poca información (32%), aunque una buena proporción argumentaba un motivo estatal ya que aseguraba que se perdería la soberanía nacional (28%); por su parte, solo el 2% dijo rechazarlo por estar en contra de la integración regional y el 13%, porque no observaba nada positivo en el texto del Tratado<sup>181</sup>. En síntesis, al igual que en la sociedad francesa y neerlandesa, la luxemburguesa se mostraba a favor de la Unión en términos generales, pero resentía la poca información que se le había compartido sobre el texto del Tratado que debía decidirse.

En suma, el Eurobarómetro 63, ejecutado un mes antes del referéndum, reflejó que ocho de cada diez luxemburgueses consideraban como algo bueno la pertenencia de su Estado a la Unión (80%), el porcentaje más alto y muy por encima del promedio europeo (54%); en suma, siete de ellos también estimaban que dicha pertenencia le generaba beneficios a su país (72%)<sup>182</sup>. En ese sentido, la mayoría compartía una imagen positiva de la Unión (58%) y, por tanto, confiaba en ella (54%)<sup>183</sup>. Este escenario aceptable para la integración estaba fortalecido, porque esta sociedad estaba suficientemente informada sobre la Unión, sus políticas e instituciones<sup>184</sup>.

Aunque una considerable mayoría de luxemburgueses percibían que los Estados miembros más grandes eran los más influyentes (65%), la mayoría se sentían más estables económica (69%) y políticamente (59%) así como más seguros (61%), con la pertenencia de su país a la Unión; sin embargo, pocos estimaban que su país se convertiría en más influyente (35%), aunque sí sería tomado en cuenta (59%)<sup>185</sup>.

<sup>179</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 15.

<sup>180</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 22-25.

<sup>181</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Special Eurobarometer 214 [...], 28-29.

<sup>182</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 94 y 99.

<sup>183</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 102 y 105.

<sup>184</sup> En una escala del 1 (se desconoce totalmente) al 10 (se conoce perfectamente), el promedio de la opinión pública neerlandesa fue de 5.3. Por su parte, el promedio europeo fue de 4.4. EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 77.

<sup>185</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 109.

Por otro lado, el apoyo a la integración política era evidente ya que solo una minoría muy baja estaba en contra, mientras seis de cada diez luxemburgueses estaban a favor de ella (63%); una proporción similar estaba a favor de la idea de una Constitución Europea –no del texto concreto del TCE– (63%)<sup>186</sup>. No obstante, en términos concretos, solo la mitad afirmaba a estar a favor del texto del TCE (50%), aunque solo el 28% se manifestaba en contra y el 22% no había tomado una decisión<sup>187</sup>. En suma, nueve de cada diez aseguraban al menos haber escuchado sobre el Tratado (90%), dentro de los cuales dos decían conocer su contenido (24%)<sup>188</sup>. Es obvio que esta aparente indecisión se rompería en el resultado final del referéndum, cuando la mayoría decidió apoyar el TCE, pero no de forma contundente puesto que los partidarios solo habrían aumentado en 6%, mientras que los detractores en 15%.

Ante una potencial entrada en vigencia del TCE, la mayoría de luxemburgueses consideraban que la Unión sería más eficiente (65%) y más democrática (59%) y, en menor medida, más transparente (51%)<sup>189</sup>; la falta de información fue determinante para que un menor número de personas consideraran la transparencia como un avance con este nuevo Tratado. En términos generales, las expectativas de la opinión pública era que la Unión mejoraría en su funcionamiento, principalmente, y en la forma de elección de los representantes políticos, pero no tanto en su relación con las personas.

Finalmente, casi ocho de cada diez luxemburgueses estimaban que la Unión se haría más fuerte con el TCE (77%), mientras que seis consideraban que sería más competitiva económicamente (65%), pero solo cinco presentía que se convertiría en más social (53%)<sup>190</sup>. En coincidencia con las otras sociedades consultadas sobre el TCE, la mayoría estimaba que con éste la Unión sería más fuerte, en lo económico, pero menos social. Por otro lado, sorprendentemente la sociedad luxemburguesa estaría a favor de la integración de los países europeos tradicionales y no de otros, puesto que solo el 33% estaba a favor de la ampliación<sup>191</sup>.

El referéndum de Luxemburgo despertó ciertas expectativas, ya que se esperaba que los resultados negativos de Francia y los Países Bajos influyeran en la opinión pública. Aunque el apoyo al TCE fue claro desde el principio, no fue contundente al final. Así como en las otras experiencias, la falta de información y los temores a la ampliación habrían influido en que el apoyo no aumentara sustancialmente. En concreto, considerando la voluntad europeísta de Luxemburgo, la aprobación ciudadana del Tratado por debajo del 60% de los votos emitidos, mostró que dicha voluntad se había debilitado en ese momento, como consecuencia del impacto que tuvieron aquellos rechazos en la trascendencia y sentido de la campaña del referéndum.

<sup>186</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 122 y 134.

<sup>187</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 146.

<sup>188</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 138.

<sup>189</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 151.

<sup>190</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 153.

<sup>191</sup> EUROPEAN COMMISSION, Report of Standard Eurobarometer 63 [...], 155.

La reacción del Primer Ministro luxemburgués, por ejemplo, fue de reconfirmar que se vería obligado a renunciar ante el rechazo ciudadano agregando, además, que la única forma de defender los intereses nacionales sería aprobar el TCE, pues esto les significaría cierta ventaja ante una eventual renegociación, sobre todo frente a la postura que abogaría por limitarse al libre comercio y excluir el avance de la integración política. En definitiva, con el objetivo de minimizar el efecto de los rechazos, la campaña de los partidarios del TCE se dirigió al fortalecimiento de la opinión favorable hacia la Unión y no hacia el Tratado en sí, mientras que la campaña de rechazo del ADR se intensificó aunque no en términos absolutos, pues proponía la renegociación. Por su parte, a pesar de no ser vinculante jurídicamente, el Parlamento decidió respetar el resultado del referéndum.

La reacción de dirigentes y organizaciones de la sociedad civil también fue contundente. Muchos sentaron posición a favor del TCE, enfatizando que la integración habría generado consecuencias positivas para Europa y Luxemburgo, como la paz y la prosperidad socioeconómica. Sin embargo, también hubo algunos que llamaron a suspender el referéndum si el Consejo Europeo, convocado en junio para tratar la crisis de los rechazos, habría decidido retrasar el proceso de ratificación del Tratado; aunque esta postura no era compartida por la élite política nacional.

En este contexto, además de sentirse desinformada, la opinión pública experimentó un periodo de confusión. Ante la decisión del Consejo Europeo de tomarse un tiempo de reflexión para retomar el proceso de ratificación, surgió la duda de si convendría o no celebrar el referéndum: a pesar que el primer ministro Juncker habría mostrado entusiasmos antes de los rechazos, decidió dejar en manos del Parlamento la decisión de continuar o no con el referéndum.

Así, finalmente, el Parlamento decidió continuar con la celebración del referéndum en la fecha establecida y, además, programar su votación sobre el TCE algunos días antes, 28 de junio, en la cual se obtuvo el respaldo unánime de los parlamentarios presentes. Los miembros del ADR se ausentaron como protesta al desbalance de la campaña gubernamental y parlamentaria, que solo habría motivado al voto del «Sí» más no a la reflexión. Por su parte, también la mayoría de las organizaciones sociales se unieron a apoyar el voto favorable al TCE, mostrándolo como un asunto de interés nacional que les permitiría posicionarse dentro de la Unión.

El 10 de julio de 2005, el pueblo luxemburgués manifestó estar de acuerdo con la ratificación del TCE<sup>192</sup>: así, el 56.52% de los votantes apoyaron el «Sí» mientras que el 43.48% optaron por el «No», un porcentaje considerable tomando en cuenta la tradicional voluntad europeísta de este pueblo. Ahora bien, como el voto es obligatorio en Luxemburgo, el nivel de participación ciudadana fue muy alto, de casi el 100% de

---

<sup>192</sup> La pregunta que los luxemburgueses tuvieron que responder fue: ¿está usted a favor del Tratado que establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004?

los electores<sup>193</sup>. En cuanto al seguimiento de las posturas partidarias, los ciudadanos fueron consecuentes ya que, básicamente, habrían votado en correspondencia con ellas<sup>194</sup>.

En vista de este resultado, el Parlamento luxemburgués ratificó el Tratado, en segunda lectura, el 25 de octubre del mismo año. El referéndum de Luxemburgo se sumó al apoyo ciudadano registrado en España, aunque con un margen menor, pero no fue capaz de generar la reversión a la tendencia de la oposición marcada por Francia y los Países Bajos, es decir, el efecto positivo de este referéndum sería incapaz de contener la sensación de incertidumbre entre el resto de Estados miembros pendientes de ratificación, sobre todo entre aquellos que también habían convocado a una consulta popular.

Según el Eurobarómetro Flash 173, denominado «La Constitución Europea: encuesta post-referéndum en Luxemburgo», la campaña fue determinante para que los luxemburgueses tomaran una decisión: solo tres de cada diez decidieron su voto en el momento en que el referéndum se anunció (28%), mientras que el resto sí fueron susceptibles a los efectos de la campaña, ya que decidieron su voto entre su inicio y el mismo día del referéndum (68%); por otro lado, si bien la campaña y el debate se desarrollaron en un contexto marcado por los resultados de los referéndums en los otros tres Estados miembros, solo el 4% aceptó haber tomado una decisión después de la oposición de Francia y los Países Bajos<sup>195</sup>. Vale hacer notar que el porcentaje de ciudadanos que decidió su voto en la semana antes del referéndum y el mismo día (23%), fue mayor que la diferencia entre los partidarios y opositores del TCE (13%), lo que demuestra que la aprobación del Tratado no estaba garantizada previamente, es decir, a pesar de su espíritu europeísta, el pueblo luxemburgués estuvo indeciso hasta el último momento. Ahora bien, a pesar del papel de la campaña, los ciudadanos estimaron que la campaña habría iniciado muy tarde (68%), lo cual era una sensación aún mayor entre los opositores del TCE (72%) aunque los partidarios también lo pensaban (63%)<sup>196</sup>.

Los partidarios del TCE argumentaron mayoritariamente tres motivos para apoyarlo, dos comunitarios y uno estatal: primero, porque lo consideraban esencial para la integración europea (39%), segundo, porque sería una herramienta para garantizar la paz en la región (28%) y, tercero, porque fortalecería la influencia de Luxemburgo en la Unión y el mundo (23%); aunque también se argumentaron otros motivos, ninguno de ellos obtuvo el respaldo de la quinta parte de los partidarios<sup>197</sup>. Es obvio que el Tratado fue apoyado por la buena imagen que se tenía de la integración europea, en general, y de

<sup>193</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173, The European Constitution: Post-referendum survey in Luxembourg” (July 2005): [página] (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/12393>

<sup>194</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 10.

<sup>195</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 4.

<sup>196</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 7.

<sup>197</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 12.

la Unión, en particular; asimismo, también es posible que la campaña a favor del referéndum haya dado resultado, pues enfatizó el vínculo entre la victoria del «Sí» con el mejor posicionamiento de Luxemburgo dentro de la Unión.

Los opositores argumentaron mayoritariamente cuatro motivos para rechazarlo, dos estatales y dos comunitarios: primero, por las consecuencias negativas para Luxemburgo en materia económica (37%), segundo, por la debilidad económica que padecía Luxemburgo (23%), tercero, porque el modelo propuesto no era suficientemente social (22%) y, cuarto, porque la integración se aceleraría mucho con dicho modelo (20%); al igual que en el caso anterior, el resto de motivos expuestos no alcanzó el respaldo de la quinta parte de los opositores<sup>198</sup>. El Tratado fue rechazado por las problemáticas internas que se experimentaban, en materia económica principalmente, y porque no se confiaba que el modelo de integración contenido en el Tratado contribuiría a solucionarlas. Ahora bien, considerando que Luxemburgo era el país con menor tasa de desempleo en ese momento, es probable que los mensajes del «No» en el referéndum francés se hayan filtrado en esta campaña, dado que su énfasis fue la deteriorada situación económica que experimentaba Francia. De esta manera es posible observar que las campañas y resultados de los referéndums anteriores influyeron a los posteriores, de una u otra forma.

Por un lado, los partidarios del TCE basaron su decisión en la buena opinión que compartían sobre la Unión (49%), lo cual coincidió con la postura de estos mismos en Francia y los Países Bajos. Mientras que, por el otro, la clave de la opinión de los opositores estaba en su desconfianza en lo propuesto por el Tratado (35%), con lo cual se distanciaban con la postura de los opositores franceses y neerlandeses que lo rechazaron por un motivo nacional, este es, la complicada situación socioeconómica que experimentaban (47% y 28% respectivamente)<sup>199</sup>.

Por otro lado, si bien el primer ministro Juncker ató su continuidad en el cargo al resultado del referéndum, solo el 9% aseguró apoyar el TCE para que éste continuara mientras que únicamente el 5% lo rechazó para que renunciara. Por tanto, los factores comunitarios y nacionales tuvieron mayor importancia entre los ciudadanos, que el futuro político de la máxima autoridad gubernamental, a pesar de gozar altos niveles de aceptación social. No obstante, este resultado positivo significó un alivio para la clase política y el primer ministro pues, además de coincidir con lo que habían promovido, esto les permitiría afirmar que el Tratado se mantendría en la agenda comunitaria gracias a su voluntad pro-europea, la cual en realidad se habría disminuido puesto el «Sí» ganó por muy poco.

En términos generales, seis de cada diez luxemburgueses se sintieron satisfechos con el resultado (62%), una satisfacción que fue compartida incluso por una parte considerable de los opositores (21%)<sup>200</sup>. En suma, para la consolidación de los resultados y en

<sup>198</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 14.

<sup>199</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 16 y 17.

<sup>200</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 18.

coincidencia con lo observado en España, Francia y los Países Bajos, en Luxemburgo continuaron pensando que su membresía dentro de la Unión era algo bueno para el país (91%), una creencia compartida entre los partidarios (99%) y los opositores (80%) del TCE, incluso por la mayoría de la militancia del ADR (60%), lo que confirmaría el espíritu europeísta de esta sociedad<sup>201</sup>. Lógicamente, aunque en menor medida que en España y Francia, también se estimaba que el Tratado contribuiría a la integración europea (64%)<sup>202</sup>.

No obstante, la opinión sobre la imagen de las instituciones supranacionales estaba dividida, ya que el 49% consideraban que tenían una buena imagen frente al 45% que estimaba lo contrario<sup>203</sup>. Igual tendencia a la división se observó ante la creencia del impacto del resultado de este referéndum sobre el funcionamiento de la Unión y de la continuidad del modelo social europeo: en el primer caso, el 45% pensaba que se facilitaría y el 40% no estaba de acuerdo con ello; y, en el segundo caso, mientras el 44% aseguraba que el modelo social se mantendría, el 48% estimaba lo contrario<sup>204</sup>. Nótese que una parte considerable de luxemburgueses pensaba que el «Sí» del referéndum no garantizaba el elemento social de la Unión, después de todo la etapa de reflexión estaba en marcha y la renegociación era una posibilidad.

También se creyó que este resultado positivo resguardaría los intereses de Luxemburgo frente al resto de Estados miembros (66%) lo cual, lógicamente, fue compartido más por los votantes del «Sí» que del «No»<sup>205</sup>. Ahora bien, sabiendo que el proceso de ratificación estaba en dificultades por el rechazo francés y neerlandés, solo uno de cada dos luxemburgueses aseguraba que la victoria del «Sí» haría aumentar la influencia de su país dentro de la Unión (52%)<sup>206</sup>, es decir, la mitad pensaban que su respaldo al TCE no colocaría a su país en una posición privilegiada en el posible escenario de la renegociación. A pesar de este pesimismo, seis de cada diez manifestaba que su claro apoyo al Tratado impulsaría a otros pueblos a expresarse de igual manera<sup>207</sup>.

Finalmente, el respaldo luxemburgués no rompió la sombra de incertidumbre que se generalizó entre los Estados miembros que habían convocado a un referéndum similar, de tal manera que el resto de consultas populares fueron suspendidas definitivamente. Ahora bien, lo cierto es que este resultado, aunque positivo, dejó en evidencia que hasta en uno de los pueblos más europeístas, como el luxemburgués, existían dudas y desconfianzas sobre el modelo de integración propuesto por el TCE pues, a pesar de la victoria del «Sí», la diferencia a favor de los partidarios sobre los opositores fue muy ajustada, del 13% aproximadamente. En ese contexto, el resultado del referéndum luxemburgués confirmaría la necesidad de abrir un periodo de reflexión dentro de la Unión, para discutir las estrategias encaminadas a aumentar la confianza ciudadana no

<sup>201</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 20 y 21.

<sup>202</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 22.

<sup>203</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 24.

<sup>204</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 26.

<sup>205</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 27.

<sup>206</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 28.

<sup>207</sup> EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173 [...], 29.

tanto sobre la institucionalidad supranacional, generalmente bien valorada, sino sobre el instrumento que sustituiría al tecnocrático Tratado de Niza.

La celebración de estos referéndums significó una oportunidad para democratizar el proceso de integración, pero también trajo consigo el fracaso para la entrada en vigencia del TCE. Los franceses y neerlandeses rechazaron el TCE, básicamente, por los siguientes motivos<sup>208</sup>: primero, porque el referéndum se utilizó para criticar la incapacidad gubernamental para enfrentar los graves problemas sociales que se vivían en el país, lo que se agravó por el temor a los efectos de la ampliación de la Unión sobre aspectos sociales claves como el mercado de trabajo<sup>209</sup>; segundo, porque fue la oportunidad de los ciudadanos para escalear a las élites políticas que, desde siempre, le habrían apostado a un modo intergubernamental de integración; tercero, por la complejidad del Tratado y las reservas a la disminución del espacio público nacional, así como el peligro de desmontar el modelo europeo de Estado social; y, cuarto, por el éxito de las campañas impulsadas por las fuerzas extremas, de derecha e izquierda, en medio de múltiples reclamos sociales.

Por otro lado, en términos específicos, el rechazo francés posee motivaciones político-sociales internas, pues se basa en el temor de perder su estilo de vida, mientras que el neerlandés tiene motivaciones culturales, ya que se teme a la pérdida de la identidad y al aumento de la presencia de extranjeros en su sociedad<sup>210</sup>. Sin embargo, nada de lo anterior conllevó a que ambos pueblos se opusieran a la integración en sí.

Ahora bien, este rechazo provocó la suspensión de su ratificación en otros Estados miembros –la mayoría por vía de referéndum– y abrió una etapa de negociación para superar las reglas del Tratado de Niza y, al mismo tiempo, una pausa de reflexión acerca de la crisis de representación política y de democratización de la Unión, a la que luego se sumaría una crisis financiera<sup>211</sup>. Esta coyuntura fue provocada, en parte, por la falta de sincronía entre la vía comunitaria de elaboración y aprobación del TCE, y la vía estatal de ratificación del mismo. Situación que traería a la realidad a los adeptos del federalismo: la participación ciudadana no significó una mayor integración, al contrario, en esas circunstancias, significó un obstáculo para su avance<sup>212</sup>.

<sup>208</sup> Cfr. HABERLE, Consecuencias jurídicas y políticas del doble «no» francés y holandés a la Constitución Europea”, 439.

<sup>209</sup> «Por su parte, el elector pensaba sobre todo en su futuro inmediato, en el salario de fin de mes, en el precio de su piso y de la barra de pan, en la deslocalización de la fábrica vecina. Su solidaridad se engloba a los más cercanos de sus parientes y amigos, no se abre a la gran población europea». DE CHARENTENAY, El «no» francés a la Constitución europea, 113-114.

<sup>210</sup> Cfr. SÁNCHEZ-GUIJÓN, Consecuencias del ‘no’, Después de beber la triaca, 24.

<sup>211</sup> A la crisis política en la Unión se le sumó una crisis financiera, ya que en la Cumbre de Bruselas, celebrada en junio de 2005, los Estados miembros fueron incapaces de llegar a un acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2007-2013, sobre todo en lo relacionado a la devolución de dinero que la Unión le hace a Inglaterra y a las reformas a la Política Agraria Común que afectarían a los países mediterráneos. Cfr. FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 113.

<sup>212</sup> «Los federalistas han intentado tradicionalmente reforzar el principio democrático de la UE contra el poder de los gobiernos. El supuesto latente y subyacente fue que más democracia en la Unión Europea reforzaría las instituciones supranacionales como el Parlamento Europeo y profundizaría en el proceso de

De los pueblos que fueron llamados para legitimar democráticamente a la Unión, no todos estuvieron de acuerdo en hacerlo porque, según su parecer, la institucional supranacional estaba muy alejada de ellos, no llegaron a conocer en su totalidad el alcance del TCE o no estuvieron de acuerdo con posicionar formalmente a la Unión por encima de su propio Estado. Así, el uso del referéndum nacional como mecanismo para que la ciudadanía decida sobre un asunto comunitario resulta inadecuado e insuficiente<sup>213</sup>.

Para el caso, como el TCE contenía el compromiso compartido de todos los Estados miembros, es decir, representaba los intereses comunes europeos sin responder a los intereses particulares de ningún Estado miembro, era comprensible que, desde un referéndum nacional, los ciudadanos se confundieran esperando observar en vano la defensa de los intereses estatales, sin llegar a comprender la naturaleza comunitaria de la Unión. Por otro lado, también se dejó en evidencia las deficiencias de la campaña de información implementada para motivar a los ciudadanos, ya que no logró transmitir el objetivo trazado con el TCE: acercar a los ciudadanos a la Unión, permitiéndoles que se informaran y debatieran sobre el futuro de Europa, con el fin de reducir el déficit democrático de la misma y, así, profundizar la integración.

No obstante, esta coyuntura condujo a un escenario desconocido, la politización –la *ciudadanización*– de la agenda comunitaria: surge la oportunidad para que las decisiones trascendentales del proceso de integración queden abiertas a la discusión de la ciudadanía europea, es decir, la integración podría dejar de ser un asunto exclusivo para académicos y gobernantes, lo que contribuiría a la existencia de una democracia supranacional y de un régimen de responsabilidad política comunitaria<sup>214</sup>, a largo plazo.

Por otro lado, al parecer, el gran perdedor por la no ratificación del TCE fue el eje franco-alemán, cuya fortaleza habría ido determinando el proceso de integración desde el nacimiento de las Comunidades Europeas; es decir, la base del modelo comunitario fue cuestionada. La Unión se vio en la necesidad de buscar soluciones políticas y

---

integración. Las cifras de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) nos ha estado diciendo durante décadas que los ciudadanos europeos están cada vez menos dispuestos a votar. Y los recientes referendos han señalado que la expresión de una voluntad democrática en la UE no refuerza necesariamente el proceso de integración». DIEDRICHS Y WESSELS, ¿Hay una crisis europea? Un análisis del proceso de integración europea tras el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos, 243.

<sup>213</sup> «Los debates, en aquellos Estados miembros en que se han producido, han sido en clave nacional –qué beneficios o perjuicios presenta el Tratado-Constitución para el Estado miembro– pero la valoración en términos europeos ha estado ausente. Un procedimiento europeo, de prever un referéndum, hubiera sido uno europeo y no referenda nacionales, que responden a diferentes dinámicas». GUINEA LLORENTE. “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)”, 675.

<sup>214</sup> Según Schmitter, siguiendo la perspectiva tradicional de la organización política estatal, la eurodemocracia «debe ser un régimen con un ámbito público propio, donde al ciudadano pueda asegurársele la responsabilidad a través de la competencia y cooperación de sus representantes políticos y de gobernantes en condiciones de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros de la comunidad». Citado en CHAVEZ GIRALDO, Procesos de ampliación y escenarios postconstitucionales de la Unión Europea.



jurídicas para superar este impasse<sup>215</sup>, tratando de conservar aquellos elementos del TCE<sup>216</sup> que fuesen compatibles con el Tratado de Niza y, en suma, que no necesitasen la ratificación estatal.

Mediante los servicios jurídicos de la CE, a petición de su Presidente, se identificaron tres aspectos del TCE que, además de cumplir con las condiciones mencionadas, contribuirían al fortalecimiento de la vida democrática en la Unión. Estos fueron: la iniciativa legislativa popular para invitar a la CE a que elabore una propuesta normativa; la alerta temprana de los parlamentos nacionales en la verificación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, sobre la legislación comunitaria; y, la publicidad de la deliberación y votación del Consejo de Ministros, cuando decida sobre un acto legislativo. Posteriormente estos aspectos se incorporaron en el Tratado de Lisboa junto a otros como, por ejemplo, la permanencia del Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –conocido como el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión–, la doble mayoría para la toma de decisiones en el Consejo de Ministros y el estatus jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales.

## **2. La integración –económica– centroamericana y el referéndum: el DR-CAFTA**

Los países centroamericanos están involucrados en un doble proceso de integración: por un lado, la integración institucionalizada siguiendo el modelo de la Unión Europea, a través de la cual se constituyó el Sistema; y, por el otro, la integración inspirada en el modelo del regionalismo abierto, basado en Tratados de Libre Comercio bilaterales y multilaterales, firmados entre sí o con países de otras partes del mundo.

Si bien el DR-CAFTA se intentó negociar y firmar desde la plataforma del Sistema, los intereses nacionales se impusieron hasta el punto de ser firmado como un Tratado

---

<sup>215</sup> Tanto la CE como el PE analizaron esta situación y elaboraron su propio documento, llegando a conclusiones distintas: mientras la CE *abandonó* el rescate del TCE y, en su lugar, propuso iniciar un amplio debate sobre el futuro de la Unión; el PE, por el contrario, se concentró en el rescate del TCE. Cfr. DIEDRICHS Y WESSELS, ¿Hay una crisis europea? Un análisis del proceso de integración europea tras el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos, 244 y 245.

Por otro lado, desde la perspectiva académica y social, para superar el impasse y avanzar hacia un futuro de mayor integración desde la ciudadanía, se consideró necesario discutir y consensuar sobre ciertas temáticas: el modelo institucional a construir, considerando la ampliación en el número de Estados miembros y los límites a la misma; el modelo económico a implementar, que aporte para alcanzar una solución en los problemas del desempleo y el crecimiento económico, es decir, un modelo económico que no minimice los derechos y las prestaciones sociales; el modelo de integración cultural, donde se permita y garantice la integración de los migrantes no-europeos en la vida ordinaria de Europa; y, el fortalecimiento de la democracia en la vida institucional comunitaria, que conlleve a la construcción de una Unión política y no solo económica. Cfr. FIGUERUELO BURRIEZA, El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo, 116.

<sup>216</sup> Frente a los resultados negativos de los referéndums, el Presidente de la CE afirmó: «In the foreseeable future we will not have a constitution, that's obvious. I haven't come across any magic formula that would bring it back to life» (*The Guardian*, 2.9.05). Citado en HAINSWORTH, France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, 116.

multilateral, es decir, es un Tratado que inició siendo negociado entre Estado Unidos y los Estados miembros del Sistema, tomando en cuenta las condiciones económicas propias de cada uno de estos últimos, pero que terminó siendo firmado por aquél con cada uno de los países centroamericanos, por separado.

Por otro lado, vale recordar que Panamá es miembro del Sistema desde 2010, es decir, no lo era durante la negociación del DR-CAFTA, entre 2003 y 2007, aunque también negoció directamente un TLC con Estados Unidos, en paralelo, entre 2004 y 2007. De estas circunstancias es posible observar dos aspectos: el continuo interés de Estados Unidos por ampliar, según sus reglas, el área de libre comercio en el continente; y, segundo, las dinámicas propias de los procesos de integración que experimenta Centroamérica los que también se influyen entre sí.

Por otro lado, en todo caso, si bien ciertas partes de la negociación de los instrumentos internacionales de integración centroamericana han contado con la participación de ciertos sectores de las sociedades, sobre todo de aquellos que participarían activamente en los asuntos económicos, la firma y ratificación de los mismos ha sido ajena a la ciudadanía. En general, los Estados centroamericanos se caracterizan por poseer un sistema político fundamentado en la democracia representativa, es decir, la participación ciudadana directa en la toma de decisiones político-jurídicas trascendentales es limitada o nula, de tal manera que son los representantes políticos con la aquiescencia de las élites políticas y económico-sociales, en muchos casos, los únicos que deciden sobre las políticas y las estrategias nacionales.

Esta característica resultaba razonable en el inicio de la década de 1990, ya que los países centroamericanos necesitaban fortalecer el sistema de partidos políticos y a su vez consolidar el pluralismo socio-político, con el fin de fomentar la participación ciudadana como garantía de superación del autoritarismo. Sin embargo, este fortalecimiento y esta consolidación no han transcurrido paralelamente, pues los partidos han fortalecido su posición dentro del sistema político pero ello no ha conllevado a una participación ciudadana consolidada en el proceso de toma de decisiones, al contrario, han sido pocas las veces –y no sin dificultad– en que en las sociedades centroamericanas han discutido seriamente la posibilidad de consultarle a la ciudadanía su opinión sobre decisiones trascendentales tanto a nivel nacional como regional, a excepción de Costa Rica en este último caso. Vale agregar que la participación directa de la ciudadanía en los asuntos locales o municipales, ha estado sometida a otras dinámicas.

Si bien el país centroamericano más consolidado democráticamente es Costa Rica pues, desde la década de 1950, ha sido capaz de resolver sus conflictos socio-políticos sin romper con la institucionalidad del Estado social de Derecho, aún su sistema político muestra ciertas deficiencias como, por ejemplo, la falta de un sistema de partidos políticos solidificado y la debilidad del sistema de justicia ante las presiones políticas, principalmente en asuntos electorales. Sin embargo, la democracia es todavía más frágil en el resto de países centroamericanos. Por un lado, en términos políticos, el

autoritarismo radical habría sido superado aunque por un régimen híbrido, donde aún están presentes algunas prácticas autoritarias, como la distorsión de la libre contienda electoral a través del uso publicitario de las acciones gubernamentales, por parte del oficialismo, o la existencia de partidos políticos desarticulados y débiles, pero ello no logra romper la continuidad de ciertas prácticas democráticas que se han ido fortificando gradualmente, como la celebración periódica de las elecciones de los representantes políticos. Por otro lado, en términos sociales, aunque es cierto que el sistema electoral se ha ido fortaleciendo, también es cierto que el nivel de violencia social ha ido en aumento hasta casi alcanzar lo que se experimentaba en la época de los conflictos armados. Esto último hace posible asegurar que el desarrollo democrático aún no va de la mano con el bienestar socio-económica de las sociedades<sup>217</sup>.

El lanzamiento del Sistema en 1991 no solo pretendía lograr la integración regional sino que también buscaba la transformación de los sistemas políticos de cada Estado miembro, desde el autoritarismo hacia la democracia, pasando por el cuidado efectivo del medioambiente. En esencia, el afianzamiento de la democracia nacional, la reafirmación de la integración regional y la conservación del medioambiente, se concibieron como las condiciones necesarias para lograr el bienestar de las sociedades centroamericanas. No obstante, lo que se ha impulsado de forma decidida, desde las institucionalidades estatales y supranacionales, ha sido la integración económica, pero desde la perspectiva de los intereses nacionales (DR-CAFTA) y no tanto de los intereses comunitarios (SICA).

En el periodo de 1990-2005, los países latinoamericanos –y los centroamericanos no fueron la excepción– optaron fundamentalmente por el modelo de integración de regionalismo abierto, basado en lo comercial<sup>218</sup> y promotor de relaciones asimétricas favorables para los países avanzados, a pesar que también mostraron cierto interés en construir un organismo supranacional, en menor medida. No obstante, la alternancia ideológico-política posterior dentro de estos países, provocó que se cuestionaran

<sup>217</sup> Cfr. SALVADOR MARTÍ I PUIG Y DIEGO SÁNCHEZ-ANCOCHEA, “La transformación contradictoria: democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 40 (2014): 157 y 158.

<sup>218</sup> Esta es la argumentación básica de JOSÉ ANTONIO SANAHUJA. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina 2008-2009”. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, editado por Alfonso Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez. Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). N° 7 (2008) (S/F [citado el 3 de marzo de 2017]): disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

En particular, sobre el impulso del regionalismo abierto se afirma que: «en el nuevo escenario definido por el fin de la guerra fría y los procesos de globalización, el “nuevo regionalismo” continuará una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada, en el mundo “triádico” de la posguerra fría». Ahora bien, este modelo no estaba exento de contradicciones: «el “nuevo regionalismo”, en una aparente paradoja, pretende crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización, pero al mismo tiempo contribuye a profundizar ambos procesos, al estar basado en políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa». No obstante, este sería adoptado por los países latinoamericanos porque se basaba en acuerdos comerciales regionales que podían contribuir a superar el riesgo de ser excluidos del mercado mundial. SANAHUJA, Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’ [...], 12.

algunos temas delimitantes del modelo, tales como la concepción de desarrollo y sus estrategias de implementación, así como las maneras para la inserción en el comercio mundial, dando como resultado la búsqueda de otras formas de integración o la reactivación del organismo supranacional aunque con ciertas dificultades<sup>219</sup>, lo que favoreció, en todo caso, la creación de un mercado más grande, el regional, que es más atractivo para las inversiones extranjeras, pero que no es promotor del fortalecimiento de una integración que permita enfrentar los retos comunes de la globalización. Además, el modelo impulsado en la década de 1990 ha sido trastocado por la evolución que la cooperación internacional ha experimentado hacia el enfoque «sur-sur», pero sin que ello haya cuestionado la importancia de la cooperación «norte-sur», como lo demuestra lo relevante que el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, son para los países centroamericanos.

Ahora bien, la forma en que los países centroamericanos han actuado frente a la posible participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones de trascendencia nacional, regional y/o internacional, ha sido diversa: desde el ejercicio pacífico de la participación, pasando por la omisión de su planteamiento o realización, hasta el tajante rechazo de la misma provocando incluso la ruptura institucional. Así, por ejemplo, en relación a asuntos nacionales, ante el intento del presidente de Honduras, Manuel Zelaya, de instalar una *cuarta urna* en las elecciones generales de noviembre de 2009, para realizar una consulta popular sobre la conveniencia o no de convocar a una asamblea constituyente, el resto de fuerzas políticas e instituciones públicas, tales como el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, y las Fuerzas Armadas, reaccionaron separándolo de su cargo y expulsándolo hacia Costa Rica en junio de 2009, lo que dio pie a que muchos aseguraran que se trató de un Golpe de Estado<sup>220</sup> y, además, provocó la suspensión de Honduras dentro del Sistema mientras la situación política interna se normalizó en 2010.

Por su parte, en cuanto a la participación ciudadana en aspectos regionales, desde la propia esfera regional, algunos aseguran que los organismos supranacionales poseen una *doble legitimación*, pues estarían integrados por dos tipos de representantes del pueblo: los del órgano ejecutivo nacional y los del órgano parlamentario supranacional, tal como ocurre en el Sistema. Sin embargo, no hay que olvidar que la intergubernamentalidad se impone, al punto que las autoridades gubernamentales son más protagonistas de la competencia legislativa dentro del Sistema, que los propios diputados centroamericanos.

---

<sup>219</sup> Para explicar la crisis de la integración regional se alude a tres explicaciones: la del socio renuente, aquel que busca ralentizar el cumplimiento de los compromisos; la del disgregador externo, aquel país no regional que promueve bilateralmente acuerdos entre los países regionales como, por ejemplo Estados Unidos con los países centroamericanos; y, el agente desestabilizador, aquel país que impulsa políticas que afectan las relaciones armónicas en la región. Por otro lado, tampoco se ha avanzado hacia la superación o, al menos, la disminución del intergubernamentalismo bajo el argumento de la protección de la soberanía estatal y el rechazo a los costos de una burocracia supranacional. Cfr. SANAHUJA, Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal' [...], 13 y 18.

<sup>220</sup> Por ejemplo, MARTÍ I PUIG Y SÁNCHEZ-ANCOCHA, La transformación contradictoria [...], 158.

Ahora bien, en cuanto a la participación directa de los ciudadanos en asuntos regionales trascendentales, aunque vista desde una perspectiva nacional, parece que El Salvador habría tenido la posibilidad constitucional de someter a consulta popular, al menos, la ratificación del Protocolo de Tegucigalpa. Sin embargo, ello nunca fue ni ha sido planteado formalmente.

El Salvador, desde la perspectiva constitucional, es uno de los países con mayor vocación integracionista, ya que el artículo 89 de su Constitución dispone que

El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales.

También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes.

El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular.

La vocación integracionista salvadoreña, entonces, puede manifestarse en dos vías: por un lado, mediante la creación de organismos supranacionales a través de tratados o convenios internacionales celebrados, especialmente, con el resto de naciones centroamericanas; y, por el otro, mediante la reconstrucción de la República de Centroamericana, total o parcialmente, ya sea como un Estado unitario, federal o confederal. Ahora bien, la «unión» a la que se refiere el último párrafo, se ha interpretado como consecuencia exclusiva de la reconstrucción de la República Centroamericana y, por ello, la aprobación del proyecto y las bases que pretendan *revivir* esta forma estatal, que es con la que las naciones centroamericanas se independizaron de España, son lo único que debe someterse al consentimiento del pueblo salvadoreño.

De tal manera que la concepción de consulta popular que aquí se plasma, está relacionada a la del referéndum constitucional. El pueblo salvadoreño estaría llamado a decidir sobre un momento constituyente, sobre la instauración de un nuevo *Estado regional*, sin importar la forma que vaya a adoptar, y paralelamente sobre la desaparición o transformación del propio Estado salvadoreño. En consecuencia, durante la negociación, aprobación o ratificación del Protocolo de Tegucigalpa, que es el fundamento del Sistema, nunca se planteó formalmente la celebración de una consulta popular; por el contrario, el procedimiento que se siguió es el mismo contemplado en la Constitución para la aprobación y ratificación de cualquier Instrumento Internacional<sup>221</sup>.

La apuesta por una integración dirigida a crear un organismo supranacional –aunque no a su fortalecimiento–, a través de Instrumentos Internacionales, sin que ello lleve al resurgimiento de la República Centroamericana, confirma que los países

---

<sup>221</sup> Este procedimiento se encuentra del artículo 144 al 149 en la Constitución salvadoreña.

centroamericanos buscan su reunificación pero desde la perspectiva del regionalismo y no del federalismo, para la integración en lo económico y no en lo político<sup>222</sup>. Antes la ODECA, entre 1950-1960, y ahora el Sistema, desde 1991, son un claro ejemplo del sentido de esa vocación integracionista que, en definitiva, son una apuesta por la integración económica-comercial, fundamentalmente, aunque los resultados no fueron ni son positivos<sup>223</sup>.

Finalmente, en cuanto a asuntos de trascendencia internacional, siempre relacionados con la integración que se impulsa en Centroamérica, algunos países han pensado en celebrar o han celebrado consultas populares pero no sobre el Sistema, sino que sobre el DR-CAFTA. En definitiva, ningún elemento del derecho originario del Sistema ha sido sometido a ningún proceso de consulta popular.

### 2.1. El DR-CAFTA ante la(s) ciudadanía(s)

Un elemento común, a nivel estatal, en el proceso de negociación, aprobación y ratificación del DR-CAFTA, fue el rechazo que provocó en algunos sectores sociales como los laborales, estudiantiles, religiosos y ambientales, bajo el argumento de que el Tratado reñía con el texto constitucional ya que, en general, trastocaría las funciones estatales, reduciría los derechos socioeconómicos y sometería la legislación nacional a un acuerdo económico-comercial.

El rechazo social se manifestó mediante protestas en la calle, principalmente, ya que la participación ciudadana en aquel proceso fue intervenida por las autoridades gubernamentales y parlamentarias, pues fueron éstas quienes decidieron los espacios que habilitarían para tal efecto, los sectores a quienes invitarían y el valor que tendría cada intervención. En definitiva, la aprobación del DR-CAFTA se caracterizó por la intervención diferenciada y limitada de los distintos sectores sociales.

Ahora bien, en cuanto al uso de la consulta popular para la ratificación del DR-CAFTA, dos países centroamericanos se plantearon seriamente esa posibilidad, Guatemala y Costa Rica, obteniéndose una respuesta distinta en cada caso.

#### *2.1.1. El intento de referéndum en Guatemala*

En primer lugar, en Guatemala, si bien en el proceso de negociación y aprobación hubo cierta participación de algunos sectores económico-sociales invitados por las

<sup>222</sup> La dificultad para ello radica en que «no hay un solo país que pudiera ser considerado como una fuerza entre los líderes centroamericanos. No existe una cultura de identidad nacional para admitir un solo gobierno federal aceptado en cada una de las clases sociales de los países centroamericanos». FERNANDO DE LA CERDA BICKFORD, “La necesidad de construir una completa integración centroamericana, para lograr un mayor desarrollo, estabilidad y mejorar el nivel de vida de los centroamericanos”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 66-67 (diciembre 2014): 161.

<sup>223</sup> Por ejemplo, ver DE LA CERDA BICKFORD, La necesidad de construir una completa integración centroamericana [...].

autoridades gubernamentales, éstas últimas nunca se plantearon la posibilidad de celebrar una consulta popular como paso previo a la ratificación parlamentaria del Tratado. En el esquema previsto, la ratificación sería un asunto –prácticamente– de mero trámite.

La inconformidad ciudadana ante este esquema se sintetizó en el planteamiento público del Consejo Superior de la Universidad de San Carlos (USAC), que junto al rechazo del DR-CAFTA, también exigía la celebración de un referéndum como requisito para la ratificación, con base en el artículo 173 de la Constitución<sup>224</sup>; petición, esta última, que se concretaría en una carta del Rector dirigida al Congreso de la República. En términos prácticos, la Universidad concebía la ratificación del Tratado como una decisión política de especial trascendencia<sup>225</sup> y, por ello, entendía que el pueblo debía participar como la instancia con capacidad de decidir definitivamente sobre el futuro del mismo, pues éste definiría el futuro de los guatemaltecos.

No obstante, la iniciativa de la consulta recae en las autoridades estatales, quienes son las legitimadas constitucionalmente para elaborar el contenido de la consulta, es decir, redactar las preguntas de forma precisa y, además, para hacer que la autoridad electoral realice la convocatoria correspondiente y la organice. En otras palabras, para que la propuesta de la Universidad fuese viable, debía contar con el aval del Congreso.

Vale hacer notar que, por el contrario, la negociación y suscripción del Tratado no se estimaron como asuntos de especial trascendentes, pues no se propuso realizar una consulta de esta naturaleza en dichas etapas siendo éstas donde, idealmente, mayores probabilidades tendría el pueblo para incidir en el resultado final: considerando que Guatemala ya contaba con un compromiso internacional para ratificar el Tratado, porque ya lo había negociado como región y suscrito como Estado, y que la voluntad de la autoridad parlamentaria que lo ratificaría coincidía con la voluntad gubernamental que lo suscribió, era prácticamente impensable que el Congreso atendieran la solicitud de la Universidad, tal como sucedió.

Sin embargo, esta petición universitaria sumada a la constante protesta de calle, llevaron a paralizar la tramitación parlamentaria de la ratificación, al menos por algún tiempo. Entre el 4 y el 7 de marzo de 2005, el Congreso abrió a audiencias públicas para que los representantes de distintos sectores socioeconómicos argumentaran lo que pertinente acerca de los efectos del DR-CAFTA, según su parecer, mientras las propuestas alrededor del Congreso continuaron. Es así como tres días después de esta aparente participación social, el 10 de marzo de 2005, el Congreso ratificó el Tratado sin celebrar

---

<sup>224</sup> El artículo 173 de la Constitución de Guatemala dispone: «**Procedimiento Consultivo.** Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. / La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a consulta. / La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución».

<sup>225</sup> Previo a esta solicitud, Guatemala ya había celebrado consultas populares sobre asuntos de especial trascendencia; en particular, en 1994 y 1999, se celebró referéndums sobre reformas constitucionales: mientras en el primer caso se aprobó lo propuesto, en el segundo fue rechazado; no obstante, en ambos experiencias la participación ciudadana no superó el 20% de los electores.

un referéndum y con una mayoría abrumadora (126 votos a favor y 12 en contra), mediante una rápida tramitación parlamentaria, argumentando una aparente urgencia nacional.

Aunque ciertos sectores guatemaltecos, sociales, económicos y culturales, exigieron la celebración de un referéndum para que la ciudadanía manifestara su parecer acerca de la ratificación del DR-CAFTA, tanto con peticiones formales como con manifestaciones en las calles, las autoridades estatales no atendieron dicha exigencia pues, en esencia, consideraron que el asunto fue discutido lo suficiente y que el rechazo era promovido por sectores reaccionarios que, según su parecer, estaban en contra del desarrollo del país pues pretendían impedir su incorporación en el sistema económico mundial y, particularmente, obstaculizar la integración económica para la creación de un *mercado regional*.

En definitiva, es así como las autoridades guatemaltecas le negaron la oportunidad a su pueblo de decidir si autorizaba o no la entrada en vigencia de dicho Tratado, es decir, si le dotaba de legitimación democrática al mismo o no, pues terminaron por darle mayor preponderancia a aspectos técnico-económicos de cara al mercado mundial y regional, en aras de un supuesto desarrollo de país para los ciudadanos, pero sin ellos.

### 2.1.2. *El referéndum en Costa Rica*

En segundo lugar, la experiencia de Costa Rica fue positiva en cuanto a la celebración del referéndum, aunque la preparación, campaña y realización del mismo presentaron importantes inconvenientes que influyeron en el resultado, de una u otra forma. Este referéndum fue la primera experiencia costarricense de esta naturaleza –y americana, en relación a un tratado comercial– luego que, en 2002, se aprobara la reforma constitucional para incluir el referéndum y la iniciativa popular, dentro de un sistema político que se asienta en la democracia representativa esencialmente.

La posibilidad de convocar a un referéndum sobre el DR-CAFTA fue motivo de polarización política desde 2003. Mientras los sectores favorables parecían tener segura la mayoría parlamentaria para su ratificación, incluso la mayoría calificada, los sectores opositores se manifestaba constantemente mediante movilizaciones de calle, con las que exigían el rechazo del Tratado o la consulta popular sobre el mismo, al menos<sup>226</sup>.

Finalmente, el 26 de febrero de 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) aceptó tramitar la solicitud de autorización que un grupo de ciudadanos le habían planteado un

---

<sup>226</sup> Los opositores al DR-CAFTA lo rechazaban, entre otras cosas, por su impacto en el ordenamiento jurídico costarricense, pues para la implementación del Tratado era imprescindible la aprobación de reformas normativas en importantes leyes, tales como las telecomunicaciones, los seguros, los beneficios de los representantes de casas extranjeras, la protección de patentes de medicinas y agroquímicos, etc. Cfr. CISKA RAVENTÓS. “Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 17 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] *Revistas de la Universidad de Costa Rica*): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/download/10496/9877](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/download/10496/9877)



tiempo atrás, con base en lo dispuesto por la Ley de Regulación del Referéndum (LRR)<sup>227</sup>, para recolectar las firmas equivalentes al 5% del padrón electoral y, así, plantear la convocatoria de un referéndum sobre el DR-CAFTA (artículos del 6 al 11 LRR). Aunque el Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez, había rechazado la posibilidad de este referéndum, argumentando que las elecciones presidenciales de 2004 habían servido como consulta popular, donde había ganado él como el candidato que apoyaba abiertamente el Tratado –el otro candidato, Ottón Solís, ofrecía la renegociación del Tratado–, un día después de aquella aceptación, anunciaba que lo convocaría mediante decreto presidencial, el cual obtuvo la mayoría parlamentaria requerida para configurarse y presentarse ante el TSE (artículo 13 LRR)<sup>228</sup>. Este cambio de decisión presidencial se entendió como parte de su estrategia para aprobar el Tratado de forma expedita e institucionalizada, es decir, lo más rápido y con el menor nivel de confrontación posible; aunque también sería, en cierto sentido, la forma más democrática para debatir y decidir sobre el mismo.

Vale agregar que, en un encuentro posterior, en 2006, el candidato Solís le propuso al presidente Arias que renegociara los temas más controversiales del DR-CAFTA, sin embargo, Arias se negó a esta propuesta. En tal sentido, los representantes gubernamentales, parlamentarios y partidarios cerraron cualquier senda de mediación para suavizar el franco rechazo planteado por los opositores, es decir, los espacios institucionalizados de deliberación y decisión sociopolítica, a nivel nacional, no fueron abiertos para que los ciudadanos pudieran manifestar sus opiniones, dudas y rechazos ante sus representantes, lo que condujo a que estos solo podrían manifestarse en la consulta popular.

El TSE conoció las dos solicitudes de convocatoria presentadas: de iniciativa popular, aunque previa a la recolección de firmas, y por iniciativa presidencial, efectivamente ratificada por mayoría absoluta parlamentaria. Finalmente, decidió tramitar la segunda. Para justificar la decisión de tramitar la presidencial solicitud en lugar de la ciudadana, el TSE argumentó un motivo que, en términos prácticos, favorecía al principio de participación política de los mismos ciudadanos. Según el marco normativo, los ciudadanos presentan la solicitud para ser autorizados a recolectar las firmas ciudadanas necesarias que respaldarían la posterior convocatoria del referéndum, es decir, la solicitud de los ciudadanos tiene como finalidad el habilitar una etapa previa a la configuración jurídica de la convocatoria en sí; por el contrario, la solicitud presentada

<sup>227</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. “Ley No. 8492, de 24 de febrero de 2006, Regulación del Referéndum”, publicada en La Gaceta No. 67, de 4 de abril de 2006 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Tribunal Supremo de Elecciones): disponible en

<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyderegulaciondelreferendum.pdf>

Posteriormente, el TSE aprobó el Reglamento para los Procesos de Referéndum, TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. “Decreto No. 11-2007, de 19 de junio de 2007, Reglamento para los Procesos de Referéndum”, publicado en La Gaceta No. 122, de 26 de junio de 2007: [página] (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Tribunal Supremo de Elecciones): disponible en

<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/procesosdelreferendum.pdf>

<sup>228</sup> Cfr. RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 16.

por el órgano ejecutivo con el aval parlamentario conlleva a la convocatoria del referéndum por parte del TSE, sin más trámite.

Dicho con otras palabras, para garantizar la participación ciudadana, el TSE atendió la solicitud estatal porque conllevaba a un resultado cierto, la convocatoria y celebración, mientras que la solicitud ciudadana abría esa posibilidad en principio, pero no la garantizaba, porque estaba sujeta al éxito de la recolección de firmas en cuanto a la cantidad suficiente en el tiempo asignado. Además, el tiempo programado para la entrada en vigencia del DR-CAFTA era otro factor que debía considerarse ya que Costa Rica era el único país que no se había pronunciado sobre su ratificación, mientras que el resto de países centroamericanos ya lo habían hecho.

Aunque la solicitud para celebrar el referéndum estaba jurídicamente configurada, antes de convocarlo, el TSE decidió esperar que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia evacuara las consultas previas que la Defensoría de los Habitantes y algunos parlamentarios le habían planteado, por un lado, sobre la constitucionalidad del contenido del DR-CAFTA y, por el otro, sobre el procedimiento parlamentario seguido para avalar la convocatoria al referéndum propuesta por el Presidente de la República. El 3 de julio de 2007, la Sala Constitucional declaró, en esencia, que no existía ninguna inconstitucionalidad en el texto del Tratado y que no era procedente el examen de constitucionalidad sobre el procedimiento parlamentario<sup>229</sup>. En consecuencia, el 12 de julio, el TSE emitió el respectivo Decreto de Convocatoria al Referéndum<sup>230</sup>, que sería celebrado el 7 de octubre del mismo año.

El Decreto de Convocatoria, además de narrar la tramitación del aval parlamentario a favor de la propuesta gubernamental, entre otras cosas, estipuló aspectos importantes de la campaña, la celebración y los resultados del referéndum.

En cuanto a la participación de las instituciones públicas en la campaña del referéndum, con base a la normativa legislativa y reglamentaria, el TSE dispuso una regulación ambigua pues estableció que cualquiera de estas instituciones tenía prohibido «utilizar recursos públicos para financiar actividades que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas publicitarias en pro o en contra del proyecto de ley objeto de la consulta», e inmediatamente después, aseguró que no sería una vulneración a este mandato «la

<sup>229</sup> SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA. “Res. No. 2007-09469, de 3 de julio de 2007, dictada en el marco de las consultas acumuladas 07-005632-0007-CO y 07-007153-0007-CO” (S/F [citada el 3 de marzo de 2007] Sistema Costarricense de Información Jurídica): disponible en

[http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ\\_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur\\_Documento.aspx?param1=Ficha\\_Sentencia&nValor1=1&nValor2=379031&strTipM=T&strDirSel=directo](http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=379031&strTipM=T&strDirSel=directo)

<sup>230</sup> TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. “Decreto No. 13-2007, de 12 de julio de 2007, de Convocatoria al Referéndum”, publicado en La Gaceta No. 139, de 19 de julio de 2007: [página] (S/F [citado el 3 de marzo de 2007] Tribunal Supremo de Elecciones): disponible en

<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/convocatoriaalreferendum.pdf>

El trámite de la convocatoria se inició con el Decreto Ejecutivo No. 33717-MP, de 17 de abril de 2007, denominado «Iniciativa para la convocatoria a Referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, TLC».

promoción, en sus instalaciones, de foros o debates que contribuyan a que sus funcionarios o las comunidades estén mejor informados sobre el tema a consultar», como tampoco lo sería «la participación de los funcionarios públicos en foros o debates sobre esa temática» (artículo octavo del Decreto de Convocatoria).

Aunque también se advertía que estas acciones no debían encubrir actividades propagandísticas, lo cierto es que esta disposición era una llamado a la neutralidad del aparato estatal en cuanto al no uso de los recursos públicos, pero no a la neutralidad de los funcionarios públicos quienes, en esos foros o debates, en la práctica, tuvieron la oportunidad sentar su postura a favor o en contra del DR-CAFTA. En otras palabras, la limitación consistía en que los funcionarios no podían destinar fondos públicos a la campaña, pero ellos sí podían participar activamente en la misma, lo que les permitía influir en la voluntad de los ciudadanos costarricenses.

Las campañas del «Sí» y del «No» fueron financiadas con fondos exclusivamente privados, cuyo control de origen y destino fue insuficiente. Como el acceso a los medios de comunicación social no fue gratuito<sup>231</sup>, el volumen de las campañas estuvo determinado por el financiamiento privado que obtuvieron, siendo mayor el apoyo para el «Sí» ya que los sectores empresariales y comerciales, relacionados a las importación así como el Gobierno respaldaban esta opción, mientras que el «No» era respaldado por diversas organizaciones sociales (tales como el movimiento campesino, cooperativo, ecologista y feminista, junto a grupos religiosos y de intelectuales, profesores y estudiantes universitarios), básicamente descentralizadas, con cierta importancia política aunque con poca capacidad económica para garantizar su presencia en los medios de comunicación<sup>232</sup>.

Vale decir que, ante la ausencia de la Ley de Regulación del Referéndum y su reglamento, el TSE aplicó supletoriamente el Código Electoral en el sentido de designar a los partidos políticos como representantes de las opciones en disputa, lo que sin duda provocó problemas organizativos porque el protagonismo lo llevaron organizaciones sociales que, principalmente, no querían relacionarse con ningún partido político<sup>233</sup>.

En términos generales, la campaña giró en torno a la controversia sobre la política económica de escala, donde la campaña del «Sí» defendía la escala regional y global de circulación de mercancías y capitales, mientras que la del «No» se centraba en la defensa de lo nacional; en otras palabras, la primera defendía «lo abierto hacia afuera» y

<sup>231</sup> En cuanto al espacio en los medios de comunicación, el único gratuito fue la media hora semanal a disposición del Ministerio de Educación, en radio y televisión comercial, que debió poner a disposición del TSE para, exclusivamente, ser «utilizado en la difusión de información relativa al referéndum», es decir, a aspectos organizativos del mismo (artículo decimocuarto del Decreto de Convocatoria).

<sup>232</sup> «De hecho, según datos publicados en el *Semanario Universidad* del 11 de octubre de 2007, la pauta total en televisión fue de 1444 anuncios, de los que 1319 (91.3%) fueron del SÍ frente a 125 (8.7%) que logró pautar el NO». ALBERTO CORTÉS RAMOS. «Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica». *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 39 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] *Revistas de la Universidad de Costa Rica*): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10497](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10497)

<sup>233</sup> Cfr. RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 19.

la segunda, «la protección de lo nuestro»<sup>234</sup>. Básicamente, la discusión se centró en tres temas puntuales: el acceso al mercado de Estados Unidos y sus condiciones; la capacidad de Costa Rica para administrar los recursos nacionales y la economía estatal; y, la continuidad de las instituciones públicas relacionadas al Estado social de Derecho, en cuanto al servicio de salud, de seguros, de electricidad y de telecomunicaciones<sup>235</sup>. Es decir, la campaña giró sobre la temática específica del DR-CAFTA, lo económico-comercial, y su impacto en la economía nacional y en la institucionalidad estatal, en relación a los servicios públicos vinculados al Estado de Bienestar costarricense.

Ahora bien, en términos prácticos, el contenido de la campaña del «Sí» tenía ciertas ventajas con respecto a la del «No»: si bien el mensaje del «No» recurría a los símbolos tradicionales de la legitimación estatal, como son la ética, la solidaridad, el bienestar social y el bien común, para refutar las consecuencias del Tratado, la información compartida por el «Sí» además de no negar dichos símbolos, afirmaba que estos estaban asegurados por la cultura costarricense y, más aún, que serían mejorados por los beneficios del Tratado<sup>236</sup>. No obstante, el movimiento del «No» amplió su mensaje hacia el rechazo de «los procesos de exclusión y las formas tradicionales, verticales, autoritarias y excluyentes, de ejercer el poder»<sup>237</sup>. Por otro lado, vale resaltar que poco o nada se discutió sobre el avance o retroceso de la economía e institucionalidad regional —o de los países centroamericanos en su conjunto—.

La campaña del «Sí» se gestó desde las rondas de negociación del DR-CAFTA cuando, en 2003, el Ministerio de Comercio Exterior inició una campaña en favor del Tratado, enfocándose en lo beneficioso que sería para el empleo y las exportaciones, la cual estuvo que estuvo activa en los medios de comunicación social hasta 2007. Varios funcionarios del oficialismo, entre diputados, alcaldes, ministros y el Presidente mismo, se sumaron a la promoción del Tratado a lo largo y ancho del territorio nacional, mediante discursos y eventos que invitaban a la ciudadanía a apoyarlo<sup>238</sup>.

<sup>234</sup> MARÍA ALEJANDRA ESCALONA GUTIÉRREZ. “De cuando los imaginarios protegen del conflicto: la Costa Rica imaginada durante la polarización ante el TLC”. *Anuario de Estudios Centroamericanos de la Universidad de Costa Rica*, No. 38 (2012): 334 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185)

<sup>235</sup> Cfr. JEREMY RAYNER. “Vecinos, Ciudadanos y Patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 73 y 74 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10499](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10499)

<sup>236</sup> Cfr. RAYNER, Vecinos, Ciudadanos y Patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica, 77.

<sup>237</sup> MERCEDES ÁLVAREZ RUDÍN. “Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos de la Universidad de Costa Rica*, No. 37 (2011): 209 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185)

<sup>238</sup> Ahora bien, al principio, el apoyo gubernamental no fue tan claro por los posibles efectos adversos del Tratado: así, desde el 2004, «el presidente Abel Pacheco, preocupado por las versiones contradictorias sobre los posibles efectos del TLC resistió enviarlo a la Asamblea Legislativa para su aprobación. A mediados de 2005, como último recurso dilatorio, convocó a cinco ciudadanos “notables” para que estudiaran el Tratado y se pronunciaran. El informe de los notables es muy crítico de los posibles efectos que puede traer el Tratado» RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 20.

Durante la campaña en sí, el presidente Oscar Arias fue el verdadero promotor del Tratado pues, aprovechándose de la no-neutralidad de los funcionarios públicos decretada por el TSE, en sus comparecencias públicas exageraba los beneficios del DR-CAFTA o anunciaba los peligros de su rechazo, incluso cuando el evento no tuviese ninguna relación con él<sup>239</sup>. Ahora bien, este apoyo indiscutible por parte del Gobierno no estuvo exento de polémicas: un mes antes del referéndum, la publicación de un memorando donde se llamaba a tomar ciertas acciones urgentes para activar la campaña del «Sí», incluso coaccionando a funcionarios públicos, mostraba la manera en que las autoridades gubernamentales estaban apoyando el Tratado a toda costa pues las acciones descritas en el documento coincidían con la agresiva y reprochable campaña implementada<sup>240</sup> en la que se promovía un clima de miedo en la opinión pública donde, entre otras cosas, se trataba de caracterizar al movimiento a favor del «No» como un grupo de violentos. En suma, a la campaña gubernamental y empresarial también se sumó el embajador de Estados Unidos, debido al marcado interés de ese país porque el Tratado entrara en vigencia cuanto antes, ya que se había excedido la fecha dispuesta para ello, el 1 de enero de 2005 (art. 22.5 DR-CAFTA).

Asimismo, la campaña del «No» también se fue gestando en las rondas de negociación, aunque la mayor cantidad de sectores que promovieron esta opción se fue sumando a partir de 2004, cuando el texto negociado fue divulgando; gracias a las acciones de las universidades estatales, quienes organizaron grupos de estudio por cada uno de los componentes del Tratado, a los que asistieron una diversidad de agrupaciones y de ciudadanos (trabajadores públicos, académicos, artistas, campesinos y miembros del Partido Acción Ciudadana y al Frente Amplio); junto a estas jornadas de reflexión también se organizaron marchas multitudinarias en contra del DR-CAFTA<sup>241</sup>. En un principio, la diversidad de las agrupaciones sociales trajo consigo confusión y desorganización entre ellas pues, prácticamente, cada una expresaba su propio motivo para oponerse, aunque la mayoría coincidía en la defensa de la idea del Estado social de Derecho.

---

No obstante, este informe no fue considerado por el presidente Oscar Arias.

<sup>239</sup> Así, por ejemplo, en el discurso de la inauguración de una parque industrial, dijo: «los que vienen en bicicleta, con el TLC vendrán en motocicleta BMW, y los que vienen en un Hyundai, vendrán en u Mercedes Benz». RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 20.

<sup>240</sup> El Memorando Casas-Sánchez fue publicado por el Semanario Universidad. Fue escrito por el primer vicepresidente de la República, Kevin Casas, y el diputado oficialista y presidente de la comisión de reformas electorales de la Asamblea Legislativa, Fernando Sánchez, y primo del presidente Oscar Arias. A grandes rasgos, en el memorando se recomendaba estimular el miedo entre la opinión pública, en cuatro aspectos: la pérdida del empleo –que aún era una expectativa–, el ataque a la institucionalidad democrática –aunque el Tratado era de naturaleza comercial–, la injerencia extranjera representada por el «No» –pues se conectaba con Fidel Castro, Hugo Chávez y Daniel Ortega– y la pérdida de la opción gubernamental –que acarrearía ingobernabilidad–. Cfr. RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 21.

Para ver detalle del contenido del Memorando: CORTÉS RAMOS, Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica, 43.

<sup>241</sup> RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 20.

Este escenario se agravó más con la convocatoria del referéndum, pues las agrupaciones debieron pasar de la lucha en la calle por el rechazo a la lucha por los votos para la opción del «No», pero manteniendo su forma descentralizada de trabajo. En otras palabras, con la convocatoria, las agrupaciones sociales debieron pasar de la acción social a la acción electoral, manteniendo la esencia de su mensaje y organización, que se encontraba en lo diverso y descentralizado.

Ahora bien, la ausencia de recursos económicos marcó la estrategia de la campaña del «No», ya que fue imposible contar con el mismo acceso a los medios de comunicación social que tuvo el «Sí»: en ese contexto, se apostó por visitar a las personas en sus domicilios, lo que se denominó campaña «casa por casa», y por organizar a las comunidades en «Comités Patrióticos No al TLC» –una innovación democrática en el sistema político costarricense<sup>242</sup>–, los que estuvieron a cargo de las visitas a las casas, el proselitismo electoral, la fiscalización y la logística el día de las votaciones. Estos comités patrióticos, que fueron entre 150 y 180 y estuvieron distribuidos en todo el territorio nacional, permitieron la formación de redes de vecinos articuladas con base en la confianza interpersonal, lo cual se constituyó en un recurso socio-político clave<sup>243</sup> para hacerle frente a la campaña del «Si», a pesar de no lograr una articulación consolidada a nivel nacional<sup>244</sup>.

A nivel de partidos políticos, estos también se vieron afectados por la campaña ya que algunos se dividieron entre el «Sí» y el «No». Por ejemplo, de esta situación no se pudo escapar el Partido Liberal Nacional, el partido del presidente Arias: mientras los miembros gubernamentales del partido estaban a favor del «Sí», un sector de la dirigencia partidaria se organizó alrededor de la agrupación «Liberacionistas por el No».

---

<sup>242</sup> «El trabajo de los Comités Patrióticos ha sido en buena medida intentar cambiar la cultura ciudadana y su organización de escala al mismo tiempo: fomentar una cultura que enfatiza el reclamo en vez de la petición, así como buscar formas de posibilitar una participación popular más directa y autónoma en las escalas del barrio y de la nación». RAYNER, Vecinos, Ciudadanos y Patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica, 72 y 73.

<sup>243</sup> Cfr. RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 22.

<sup>244</sup> «La campaña del NO fue baja en recursos económicos pero intensa en gente. Fue una campaña de campañas en la que de forma no centralizada participaron intelectuales, produciendo discurso crítico; los grupos de comunicadores, preparando y produciendo material y generando noticias en los medios; las organizaciones sociales (sindicales, ambientalistas, juveniles, de mujeres, religiosas, etc.), editando y multiplicando el material a distribuir entre sus afiliados y donando el material a los Comités Patrióticos que adquirirían el material, lo reproducían y distribuían en visitas a hogares, mercados y ferias del agricultor. Fue una dinámica orientada por la mística y el compromiso, lo que generó una movilización y organización inédita en la historia del país». CORTÉS RAMOS, Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica, 44.

En otras palabras, «la campaña del NO al TLC es un claro ejemplo de un proceso que se construyó “desde abajo”, desde la misma gente, generando nuevas formas de ejercer y promover la participación política democrática, entendida ésta desde un marco más amplio de cuestionamiento a estructuras y modelos excluyentes y autoritarios». ÁLVAREZ RUDÍN, Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica, 224.

No obstante, este movimiento también tuvo sus limitaciones democráticas: involucró a la clase media, básicamente; facilitó la ampliación de la brecha social, de género y tecnológica; promovió un discurso nacionalista que ocultó a las personas migrantes, fortaleciendo la noción tradicional del Estado nacional, etc. Cfr. ÁLVAREZ RUDÍN, Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica, 225.

Ahora bien, en términos cualitativos, la cultura política mostrada alrededor del referéndum y el objeto de la consulta, no fue sustancialmente deliberativa ni giró en torno a una argumentación racional, más bien se caracterizó la exposición de discursos paralelos, cada quien defendiendo lo suyo, que no lograron entrar en diálogo ni contraposición<sup>245</sup>.

Por otro lado, el TSE también estipuló una regulación insuficiente para el control de la campaña. Si bien la «veda publicitaria» consistió en la prohibición de difundir propaganda de cualquier índole relacionada al DR-CAFTA «durante los días inmediatos anteriores, así como el propio día de la votación» (artículo décimo del Decreto de Convocatoria), esto no impidió que durante esos tres días algunos funcionarios públicos, académicos, analistas o expertos, residentes en el país o en el extranjero, aparecieran en los espacios de noticias o de entrevistas de los principales medios de comunicación, nacionales o internacionales, explicando los efectos negativos ante un eventual rechazo de este Tratado<sup>246</sup>, es decir, aprovecharon estos espacios para sentar promover el «Sí», principalmente, lo que promovió el desequilibrio en la presencia mediática de ambas posturas, favoreciendo a quienes apoyaban el Tratado y perjudicando a quienes lo rechazaban.

A una semana del referéndum, en cuanto al nivel de información sobre el DR-CAFTA<sup>247</sup>, casi la mitad de los costarricenses afirmaba que se encontraba poco informado (42.2%), mientras que una tercera parte decía estar razonablemente informado (34.3%) y uno de cada diez aseguraba estar muy informado (14.4%). Por su parte, en relación a los efectos económicos y sociales que provocaría el Tratado, prácticamente el electorado se dividió en tres partes<sup>248</sup>: quienes creían que generaría beneficios económicos y sociales (37.3%); quienes, por el contrario, aseveraban que no traería ninguno de esos beneficios (31.7%); y, tercero, quienes afirmaban que el beneficio solo sería económico (28.1%). Ahora bien, en cuanto al impacto del Tratado sobre el modelo social costarricense<sup>249</sup>, más de la mitad declaraba que su ratificación no obligaría a reducir los servicios públicos de salud y educación (53.3%), ni provocaría la quiebra de la seguridad social (56.7%). No obstante, por el contrario, la mayoría de los

<sup>245</sup> Cfr. RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 26.

<sup>246</sup> Este fue el caso de una *noticia* de la cadena estadounidense CNN que fue transmitida reiteradamente durante esos tres días; en esta noticia, Ricardo Ernst, experto de la Escuela de Negocios de la Universidad de Georgetown, manifestaba los efectos nocivos para la economía costarricense ante el rechazo del DR-CAFTA. Asimismo, en este periodo de *tregua mediática*, también se incluyeron entrevistas al Presidente y al Ministro de la Presidencia, así como la publicación de una carta de una funcionaria del Departamento de Comercio del Gobierno de Estados Unidos donde se indicaba que no sería posible la renegociación del Tratado. Cfr. CORTÉS RAMOS, Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica, 41.

<sup>247</sup> Cfr. FLORISABLE RODRÍGUEZ, MIGUEL GÓMEZ BARRANTES Y WENDY CHACÓN C. “El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 58 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] *Revistas de la Universidad de Costa Rica*): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10498](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10498)

<sup>248</sup> Cfr. RODRÍGUEZ, GÓMEZ BARRANTES Y CHACÓN C., El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública, 59.

<sup>249</sup> Cfr. RODRÍGUEZ, GÓMEZ BARRANTES Y CHACÓN C., El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública, 63.

ciudadanos también aseguraba que el Tratado no beneficiaría a las personas pobres y con bajos estudios (59.6%), ni a los pequeños agricultores y empresarios (51.6% y 50.0% respectivamente).

Por otro lado, los costarricenses se dividieron cuando les preguntaron cuál país sería el más beneficiado con el Tratado<sup>250</sup>, pues el 48.4% respondía que lo sería, por igual, Costa Rica y Estados Unidos, mientras que el 46.2% decía que solo lo sería Estados Unidos. Asimismo, un número importante de ciudadanos aseveraba que el Tratado le daría influencia a Estados Unidos en los asuntos internos costarricenses (65.6%) y, por tanto, Costa Rica perdería independencia y soberanía (48.7%), por un lado, y se vería impedida en aplicar sus propias leyes (43.8%), por el otro<sup>251</sup>.

Finalmente, a pesar de la maquinaria mediática que apoyaba la campaña del «Sí», parece que la estrategia social del «No» surtió los resultados esperados, al menos porque fue en aumento el número de costarricenses que cuestionaba los mensajes transmitidos por los promotores del DR-CAFTA. Sin duda, por todos los datos antes expuestos, es posible afirmar que el desarrollo de la campaña del referéndum dividió y polarizó al cuerpo electoral costarricense. La opinión favorable sobre el Tratado fue disminuyendo, mientras la desfavorable fue aumentando<sup>252</sup>: en marzo, el 52.8% de los costarricenses valoraba como bueno el Tratado mientras que, en octubre, una semana antes del referéndum, ese mismo grupo había disminuido a 41.0%; por el contrario, en esas mismos meses, el porcentaje de quienes opinaban que el Tratado era malo pasó del 28.4% al 34.3%. En otras palabras, la diferencia entre los que opinaban que era bueno y los que decían que era malo disminuyó drásticamente, del 24.4% en marzo pasó al 6.8% en octubre, antes del referéndum. Esa misma tendencia pudo observarse de forma más dramática, en relación a la intención de voto<sup>253</sup>: mientras en marzo el 48.7% de costarricenses afirmaba que votaría por el «Sí» y solo el 31.6%, por el «No», en octubre las intenciones se invirtieron pues los primeros disminuyeron al 38.5% y los segundos aumentaron al 42.4%, es decir, una semana antes del referéndum la opción del «No» estaba adelante.

Tanto la tendencia observada sobre la opinión del DR-CAFTA como la indicada acerca de la intención del voto auguraban, sin duda, que el resultado sería ajustado, al mismo tiempo que el periodo de reflexión, o de veda publicitaria, sería clave para que los indecisos adoptaran una postura; la misma veda no tan regulada por el TSE y que los espacios de noticias y de entrevistas no respetaron adecuadamente.

En cuanto a la celebración del referéndum, también se apuntaron aspectos relevantes. Además de indicar la fecha de la votación, el 7 de octubre de 2007 (artículo segundo del

<sup>250</sup> Cfr. RODRÍGUEZ, GÓMEZ BARRANTES Y CHACÓN C., El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública, 61.

<sup>251</sup> Cfr. RODRÍGUEZ, GÓMEZ BARRANTES Y CHACÓN C., El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública, 62.

<sup>252</sup> Cfr. RODRÍGUEZ, GÓMEZ BARRANTES Y CHACÓN C., El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública, 52.

<sup>253</sup> Cfr. RODRÍGUEZ, GÓMEZ BARRANTES Y CHACÓN C., El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública, 53.



Decreto de Convocatoria), se delimitó el objeto del referéndum exponiendo la pregunta específica que sería sometida a consideración de los ciudadanos, que fue la siguiente: ¿Aprueba usted el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (TLC), expediente legislativo n.º 16.047, según texto acordado por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, publicado en el Alcance n.º 2 a la Gaceta n.º 19 del 26 de enero de 2007? (artículo segundo del Decreto de Convocatoria).

Por otro lado, siguiendo el análisis realizado en sede parlamentaria, el TSE señaló como porcentaje mínimo de participación ciudadana, el cuarenta por ciento (40%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para que el resultado del referéndum se considerara vinculante (artículo 4 LRR); porcentaje que sería calculado tomando en cuenta la sumatoria total de votos válidos, en blanco y nulos (artículo tercero del Decreto de Convocatoria). Vale decir que este porcentaje podría considerarse relativamente bajo, ya que la votación del referéndum estaba llamada a ser obligatoria, además de secreta y directa (artículo primero del Decreto de Convocatoria).

Finalmente, en cuanto al resultado del referéndum, conforme a las disposiciones reglamentarias, el TSE determinó que lo consultado «se convertiría en ley» sin más trámite, es decir, el DR-CAFTA se entendería ratificado debiéndose publicar según corresponde, si de alcanzarse el umbral de la participación mínima, la mayoría de los ciudadanos votaran por el «Sí»; por el contrario, si la mayoría votaran por el «No» el Tratado se entendería no ratificado y, por ende, se mandaría al archivo respectivo. Ahora bien, en el supuesto de que la participación no alcanzara el umbral requerido, la ratificación debía tramitarse en la sede parlamentaria según el procedimiento constitucional establecido (artículo cuarto del Decreto de Convocatoria). La consecuencia de este último supuesto hubiese sido la misma si el resultado del referéndum hubiese sido un empate (artículo quinto del Decreto de Convocatoria).

Como la participación superó el umbral mínimo requerido y, aunque por un estrecho margen, en la votación se apoyó mayoritariamente el «Sí», fue obvio que el resultado final del referéndum terminó siendo favorable a la ratificación del DR-CAFTA: el 51.20% de los votantes apoyaron el «Sí» mientras que el 48.10%, el «No»; siendo la participación ciudadana de 59.24%<sup>254</sup>. En definitiva, el Tratado sería ratificado porque el «Sí» obtuvo la victoria, pero solo por 3 puntos porcentuales.

Este resultado final estuvo influenciado por la maquinaria mediática que tuvo a su alcance el sector gubernamental y empresarial<sup>255</sup>, la cual dominó la esfera pública debido a la enorme cantidad de recursos que se invirtieron y desde donde se prometió un futuro mejor, con base en la erradicación del desempleo –o se generó un clima de miedo contra los opositores–, bajo el protagonismo del presidente Oscar Arias que

<sup>254</sup> RODRÍGUEZ, GÓMEZ BARRANTES Y CHACÓN C., El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública, 51.

<sup>255</sup> En otras palabras, «el campo mediático estaba claramente desbalanceado para el amplio y diverso sector de la sociedad costarricense que se oponía al TLC». CORTÉS RAMOS, Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica, 39.

defendió el DR-CAFTA hasta de forma demagógica y clientelar<sup>256</sup>. Según el sondeo de opinión realizado por la Universidad de Costa Rica, inmediatamente después del referéndum, uno de cada cinco costarricenses decidió apoyar el Tratado a partir de la posición del presidente<sup>257</sup>. Si bien la participación presidencial no habría provocado un aumento sustancial de votos a favor del Tratado, considerando lo apretado de la diferencia entre el «Sí» y el «No», ésta fue determinante para influir en el resultado. Por otro lado, el rol protagónico que asumió Estados Unidos durante la campaña, apoyando la opción del «Sí» y remarcando un debilitamiento de las relaciones bilaterales si ganaba el «No», también habría influido en el resultado del referéndum.

Por el contrario, estuvo ausente la discusión costarricense del DR-CAFTA desde la perspectiva centroamericana, a pesar que hubiese sido razonable tomarla en cuenta ya que el Tratado estaba pensado como un instrumento comercial de los países de la región con Estados Unidos. Es obvio que, en la práctica, en Costa Rica y el resto de países centroamericanos, se apostó por una estrategia nacional de desarrollo sostenible e independiente, durante la ratificación del Tratado, donde ni siquiera se planteó formalmente la posibilidad de que este proceso se le planteara a la institucionalidad de la integración regional, es decir, a los órganos del Sistema.

El escenario de negociación, aprobación y ratificación del DR-CAFTA fue contrario a los intereses regionales, ya que los intereses nacionales se exacerbaban. Además de una corta negociación celebrada entre enero y diciembre de 2003, y de una pronta aprobación, pues todos los países lo suscribieron el 5 de agosto de 2004, este proceso también se caracterizó por lo apresurado de la ratificación por parte de los países centroamericanos, salvo Costa Rica<sup>258</sup>. Ahora bien, aunque Estados Unidos sería quien dominara el proceso, la ratificación de su parte no estuvo exenta de complicaciones: el 30 de julio de 2005, el Senado lo ratificó por un estrecho margen de 54 votos a favor y 45 en contra; mientras que, el 28 de julio del mismo año, el Congreso lo ratificaría con solo dos votos de diferencia, pues obtuvo 217 votos a favor y 215 en contra<sup>259</sup>.

En ese sentido, a nivel de integración económica —el motor de los procesos de integración—, Estados Unidos ha sido un factor externo determinante para la consolidación de una integración institucionalizada que pretenda trascender de lo puramente económico-comercial y, de esa manera, contribuya a la autonomía de la región para que actúe en el mercado mundial, bajo sus propios intereses y políticas. En

<sup>256</sup> Cfr. CORTÉS RAMOS, Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica, 42.

<sup>257</sup> Cfr. RAVENTÓS, Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia, 25.

<sup>258</sup> El Salvador lo ratificó el 17 de diciembre de 2004; Honduras, el 3 de marzo de 2005; Guatemala, el 10 de marzo de 2005; República Dominicana, 6 de septiembre de 2005; Nicaragua, el 10 de octubre de 2005; y, Costa Rica, con el referéndum, el 7 de octubre de 2007.

<sup>259</sup> LUIS RENÉ FERNÁNDEZ. “El Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana: obstáculo para el desarrollo sostenible e independiente de la subregión”. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, editado por Alfonso Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez. Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). N° 7 (2008): 307 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017]); disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

la medida en que los intereses estadounidenses, u otros ajenos a la región, sean los que dirijan las velocidades de la integración, los países centroamericanos no tendrán la oportunidad de fortalecerse individual y colectivamente, en lo económico, lo político y lo social. En todo caso, esa fue la oportunidad perdida de Centroamérica para consolidarse colectivamente, para fortalecer el Sistema; lo cual se trató de corregir con la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, un instrumento que pretende trascender de lo económico, aunque las correcciones se hicieron más por presiones europeas que por convicciones centroamericanas. Por otro lado, con el DR-CAFTA quedó en evidencia que, en esencia, el interés real de los países centroamericanos es impulsar exclusivamente la integración económica de naturaleza tecnocrática.

## Conclusiones

El sistema económico se ha ido liberando del control estatal, con la anuencia del mismo Estado. El fenómeno de la globalización ha cambiado al mundo y el rol de sus protagonistas, los Estados y las personas. Muestra de ello son las reformas sociolaborales que han sido impulsadas procurando una estabilidad económica que ahora depende mucho más de la flexibilidad laboral, lo que se traduce en que la satisfacción de las demandas sociales y la consecución del bien común, se logre mediante la libre competencia y no en un espacios político-estatal, asentados en la democracia, donde la deliberación sea la forma de construir los consensos. Es así como, por ejemplo, el Estado de Bienestar se ha ido debilitando, reduciéndose en países como Estados Unidos y Europa y convirtiéndose en una meta inalcanzable en América Latina.

Si bien el Estado debe garantizar que las grandes empresas y los grupos de poder no profundicen aún más las inequidades sociales, lo cierto es que la globalización está generando el efecto contrario. El Estado ha perdido su capacidad para imponerse ante quienes acumulan riqueza, favoreciendo a que el mercado se imponga a lo estatal, lo social y hasta lo cultural. En consecuencia, a medida en que el capital y los grupos de poder se expanden alrededor del mundo y organiza el poder político-jurídico según sus especulaciones, el Estado ve debilitado su fundamento ético, democrático y jurídico, dejando en evidencia sus contradicciones y favoreciendo el aumento del malestar social.

En la actualidad, el Estado está perdiendo la capacidad de controlar aquello que determina la vida cotidiana de las personas, de controlar el sistema económico. En la medida en que muchas decisiones trascendentales no son tomadas por los gobernantes estatales, las sociedades van sufriendo profundas crisis de representación política. Así, ante el riesgo de la ingobernabilidad y la reducción de la soberanía, así como por la urgencia de controlar un sistema económico que aspira abrir un mercado mundial, la estrategia ha sido transformar la soberanía estatal para construir organismos especializados con alcance regional, principalmente, para *gobernar* la globalización desde una perspectiva técnica.

En suma, la justificación del Estado y de dichos organismos se está desplazando de la democracia hacia la tecnocracia, que busca la edificación de un mercado sin ataduras político-estatales. Esto, a su vez, provoca un fenómeno contrapuesto, el de la glocalización, esto es, la lucha de ciertos sectores sociales dentro del Estado nacional – incluso llegando hasta la violencia, aunque no necesariamente– por defender lo “nuestro”, en una dinámica de “nosotros” y los “otros”, en lo regional y lo internacional, donde los sentimientos nacionalistas juegan un papel trascendental.

Ahora bien, estos organismos supranacionales basados en la decisión estatal de ejercer ciertas competencias soberanas de forma comunitaria, de una u otra forma, han demostrado ser una alternativa para reforzar el control estatal en todos aquellos ámbitos que trascienden las fronteras pero inciden claramente en las sociedades. Mientras no exista una organización política distinta al Estado, la única alternativa es reformarlo

para que retome en control, equilibrando lo técnico con lo democrático. Después de todo, ni se puede negar la globalización, ni se puede dejar absolutamente libre de control, pues la búsqueda del bienestar común continúa siendo una tarea colectiva desde la deliberación, y no individualista a partir de la competencia.

Como el efecto de la expansión de la económica y la contención de lo político, ha conllevado a la reducción de la capacidad ciudadana para tomar las decisiones sociopolíticas trascendentales, es decir, la capacidad del autogobierno, es urgente la creación de organismos y mecanismos de control supranacionales que impliquen el pluralismo jurídico, la coordinación de los distintos ordenamientos jurídicos, para reconducir el objeto y destino de la globalización. Un sistema económico que aspira a la mundialización exige cambios en el Estado para que amplíe su control, al menos, hacia lo regional: los organismos supranacionales más avanzados pretenden crear nuevo espacio común, donde la ciudadanía y sus representantes sean los que efectivamente procuren la gobernabilidad de la globalización.

Dicho con otras palabras, el Estado no puede desaparecer mientras no desaparezca el sistema económico capitalista, en tal sentido, debe transformarse para ser un elemento clave en la construcción de un ordenamiento jurídico internacional, extra-estatal aunque no mundial, este es, el ordenamiento jurídico comunitario. Este derecho está llamado a gestionar y controlar un poder que aún se origina en los territorios de los Estados miembros del organismo supranacional, desde sus ciudadanías. No puede haber un efectivo control estatal o supranacional, sin la revitalización de la democracia estatal y la promoción de una democracia regional donde no existan obstáculos, formales y materiales, que impidan el ejercicio de los derechos políticos en ese nuevo espacio común. En tal sentido, únicamente la democracia sería el régimen capaz de regular la globalización económica en beneficio de las personas concretas y no de entidades abstractas, como las empresas transnacionales.

El continente europeo ha sido la vanguardia en lo que a integración regional respecta, no sólo en cuanto a la instauración de un organismo supranacional, sino también en relación a la ampliación de sus fronteras, mediante la incorporación gradual de Estados miembros, y a la apertura de la participación ciudadana en esta construcción. Después de la Segunda Guerra Mundial, algunos países europeos comenzaron a promover la integración regional adoptando políticas comunes sobre temas puntuales, pero muy sensibles. En 1951, por iniciativa Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, se crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), con la que se inaugura el proceso integracionista europeo tal como ahora se conoce. Luego, en 1957, con la firma de los Tratados de Roma, deciden avanzar en la cooperación sobre asuntos económicos, políticos y sociales, lo que daría paso a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Nuclear (EURATOM); incorporándose además otros países como miembros de la organización, lo que será una constante junto a la consolidación de la institucionalidad supranacional, el ordenamiento jurídico comunitario y la democracia europea.

Posteriormente, cuando las tres comunidades estaban consolidadas y poseían instituciones comunes de justicia, sus instancias ejecutivas se fusionan en 1965, dando paso a la Comisión Europea y al Consejo de la Unión Europea. En 1973, ocurre la primera ampliación, con la incorporación de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca; mientras que en 1981 se da la segunda, sumándose Grecia, y en 1986, la tercera con la afiliación de España y Portugal. Mientras que, con la intención de dinamizar la integración, en 1987 se firma el Acta Única Europea con la que se establece un mercado común y la libre circulación de capitales y servicios, ampliándose también las competencias comunitarias a la investigación y el desarrollo tecnológico, medio ambiente y política social; al mismo tiempo, se institucionalizó el Consejo Europeo cuya finalidad era impulsar una iniciativa común en materia de política exterior y de cooperación en seguridad.

Siguiendo esa tendencia dinámica, en 1990, se da la cuarta ampliación, con la reunificación de Alemania. Por su parte, en 1992 se firma el Tratado de Maastricht, cuya finalidad era principalmente la continuación del mercado común y la transformación de la CEE en Comunidad Europea, esto es, el paso de la integración netamente económica a otra de mayor alcance. También se creó la ciudadanía europea y, por tanto, la libre circulación y residencia en los países de la comunidad, así como se reconoció el derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones europeas y municipales, y se instauró una moneda común, el Euro. Asimismo, en 1995, se dio la quinta ampliación, cuando se sumaron Suecia, Austria y Finlandia.

En 1999, a punto de iniciar el siglo XXI, entró en vigor el Tratado de Ámsterdam que reconoce los principios de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos que, en esencia, son principios constitucionales compartidos con los Estados miembros; además, incluye explícitamente el principio de desarrollo continuado de la Unión. Dicho con otras palabras, la Unión Europea se definió como una organización que reconoce y asume los principios definitorios del Estado Constitucional; de cierta manera, la *constitucionalización* de este organismo supranacional se comienza a visibilizar desde el Derecho originario.

Dado que existían múltiples normas con rango *constitucional* que orientaban el funcionamiento de la Unión Europea, aunque no existía una norma a la que se le atribuyera la imputación objetiva de la validez de las fuentes del derecho comunitario, entre 2001 y 2004, se discutió la creación de un Tratado único de naturaleza constitucional. Es así como, en 2004, en Roma, se firmó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, también conocido como Tratado Constitucional Europeo (TCE). Paralelamente, ocurrió la sexta y más extensa ampliación, pues se sumaron Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Chipre.

Todos los Estados, miembros y candidatos, suscribieron el acuerdo pero no todos lo ratificaron, debido al resultado negativo obtenido en la consulta popular que celebraron algunos de ellos. Aunque muchos pensaron en realizar un referéndum, primero regional

y luego nacional, únicamente España, Francia, Holanda y Luxemburgo lo llevaron a cabo efectivamente, como acto previo para la ratificación del texto constitucional propuesto; resultando que en Francia y Holanda, el cuerpo electoral se manifestó contra el texto, mientras que en España y Luxemburgo, el resultado de fue positivo.

Es evidente que falló el intento por dotar a la Unión de una base constitucional que permitiría crear un evidente ordenamiento jurídico comunitario con la legitimación democrática directa de los ciudadanos y, por tanto, claramente habilitado para incidir en los ordenamientos de los Estados miembros. En este contexto, en 2007, se dio la séptima ampliación, con la incorporación de Rumania y Bulgaria. Finalmente, como superación de la crisis, tomando al TCE como la base principal, se acordó y aprobó el Tratado de Lisboa en 2009, el Tratado constitutivo que regula la existencia y las relaciones jurídicas de la Unión Europea, de forma concentrada, que fue finalmente aprobado sin participación ciudadana. En el marco de este Tratado se realizó la última ampliación, con la incorporación de Croacia en 2013. En total, actualmente son veintiocho Estados miembros.

Ahora bien, a lo largo de este recorrido, ni la naturaleza ni los objetivos esenciales de la Unión Europea han variado. La Unión Europea es un organismo supranacional creado por sus Estados miembros, por decisión de quienes son los representantes políticos electos de cada pueblo europeo, cuya función es ejercer las competencias que soberanamente los Estados le han delegado, en el marco de los Tratados constitutivos de rigen su creación y el ejercicio de sus atribuciones. El fundamento esencial que justifica la existencia de este organismo supranacional son los valores compartidos por las sociedades europeas, que han sido reconocidos en sus Constituciones y se asumen como obligatorios política y jurídicamente, a nivel nacional y regional.

Es así como la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, son el por qué y el para qué de este organismo supranacional, que tendrá que respetarlos mientras, por un lado, procura la integración y el desarrollo del sistema económico en la región y ante el mundo, y, por el otro, promueve la paz y el bienestar de los pueblos europeos, creando un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Además, el Derecho comunitario europeo también marca el cómo habrán de alcanzarse esos valores. Es así como en el ejercicio de sus atribuciones, la Unión Europea debe respetar la igualdad entre los Estados miembros, así como la identidad de cada uno de ellos y sus funciones esenciales pues, hasta ahora, la integración tiene por finalidad el fortalecer las capacidades del Estado sin mermar su independencia, aunque ésta no puede conllevar al incumplimiento de los objetivos comunes ni a impedir que la institucionalidad supranacional permee los ámbitos económicos, políticos, sociales y jurídicos en lo necesario para conseguir dichos objetivos. Por tanto, la cooperación leal entre los Estados miembros y de estos con la Unión, es vital para el proceso de integración así como la solidaridad ya que los Estados no se encuentran en las mismas condiciones.

Por otro lado, la integración no es un asunto de interés solo para los gobernantes de los Estados miembros, también debe serlo para los ciudadanos de los distintos pueblos, esto es, la integración es por los Estados y los gobernantes, pero debe serlo para y con la ciudadanía; en tal sentido, la Unión debe garantizar la transparencia y la proximidad de sus decisiones e instituciones frente a la ciudadanía, así como el respeto de los derechos humanos y la democracia; una democracia que pretende la legitimación de la Unión, principalmente en su funcionamiento, desde lo representativo, directo –la elección en el Parlamento Europeo– e indirecto –la integración del Consejo Europeo, el Consejo por funcionarios designados por los representantes–, así como desde lo directo –la incorporación de instrumentos, como la iniciativa legislativa popular–, aunque esto último en menor medida.

Por su parte, para la realización de sus atribuciones en la consecución de sus objetivos, conforme a sus principios, y sin obviar la importancia de las ciudadanías, el Derecho comunitario también dispone que la Unión Europea cuenta con una serie de competencias derivadas que los Estados miembros le han otorgado expresamente, las cuales se clasifican en exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y complemento. La naturaleza de estas competencias, a su vez, permiten observar la interacción entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento estatal ya que, según la materia, la Unión goza de la titularidad de las primeras, la comparte con los Estados miembros en las segundas y solo puede complementar lo realizado por los Estados en las terceras, es decir, en este caso la titularidad es estatal. Vale decir que la titularidad de las competencias por parte de la Unión concluye cuando los Estados deciden recuperarla, ya sea desintegrando la Unión o retirándose de ella. Como la ejecución de estas competencias puede generar conflictos y contradicciones, el Derecho comunitario también establece una serie de principios orientados a procurar la interacción armónica de las mismas, tales como el principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad.

Del mismo modo, para garantizar que lo dispuesto a nivel comunitario sea efectivo y asumido por los Estados miembros, se instauran el principio de primacía (supremacía) y el de eficacia directa, los cuales deben ser custodiados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y por los tribunales nacionales. Asimismo, se reconoce el principio de suficiencia de medios pues si la institucionalidad supranacional no cuenta con los medios administrativos y financieros suficientes, que deben transferirles los Estados miembros, no podrá efectuar sus competencias.

El buen funcionamiento de la Unión Europea también exige la construcción de una institucionalidad adecuada, capaz de tomar las decisiones y ejecutar las acciones que exigen su mandato. Es así como el entramado institucional que se diseña en el Tratado Constitucional Europeo, que luego retoma el Tratado de Lisboa, contempla los siguientes *órganos fundamentales*: el Consejo Europeo, la Comisión Europea (CE), el Consejo, el Parlamento Europeo (PE) y el TJUE. Por su parte, todos los actos que esta institucionalidad emite tienen relevancia comunitaria aunque diferente naturaleza de vinculatoriedad, ya que sus éstos pueden ser políticos o jurídicos.



Por ejemplo, el Consejo Europeo que se encarga de la definición de las políticas generales de la Unión desde lo intergubernamental, emite declaraciones, orientaciones o decisiones que no son jurídicamente vinculantes pero sí políticamente relevantes. Por el contrario, la Comisión Europea que debe promover y velar por el interés general de la Unión desde lo supranacional, se erige como la *guardiana* del Derecho comunitario, pues su tarea principal es proteger los intereses compartidos frente a los intereses estatales, pero siempre bajo la vigilancia del TJUE. La CE es el órgano cuyos miembros son nombrados por el PE, que se encarga de impulsar la función legislativa de la Unión, es decir, la creación del Derecho derivado –donde no puede participar el Consejo Europeo–, porque ostenta la competencia de iniciativa legislativa: es el *motor normativo* de la Unión.

El Derecho comunitario derivado, por su parte, puede ser vinculante (reglamento, directivas y decisiones) y no vinculante (recomendaciones y dictámenes). Este Derecho surge por iniciativa de la CE y se perfecciona con la participación del Consejo y el PE. Por un lado, el Consejo está compuesto por miembros de cada uno de los Estados miembros, con rango ministerial, cuyo encargo es defender los intereses nacionales –sin que se trate de una conferencia intergubernamental, ni sus actos se conciben como acuerdos internacionales–, pero con el afán de construir acuerdos comunes que equilibren lo nacional con lo supranacional; este órgano es el *motor político* de la Unión donde, de forma colegiada, los Ministros de cada Estado miembro definen la relación entre lo particular y lo general. Por el otro, la representación de la ciudadanía europea se deposita en el PE que es, por tanto, el órgano supranacional donde se garantiza el pluralismo democrático dentro de la Unión, ya que se integra a través del ejercicio del sufragio universal, aunque conforme a las legislaciones electorales de cada Estado miembro.

Como los actos normativos son adoptados con la participación del Consejo y el PE, pero solo si han sido propuestos por la CE, es posible afirmar que la norma comunitaria es una manifestación de un interés general *verdaderamente* común, que se ha perfeccionado con la participación triangular de los representantes de la Unión, los Estados miembros y las ciudadanías. Dicho con otras palabras, en el procedimiento legislativo –ordinario, principalmente–, con esta triple legitimación comunitaria, estatal y democrática, se delimitan los elementos esenciales del Derecho comunitario derivado, el cual debe orientarse a que la Unión sea capaz de enfrentar los nuevos retos que plantea la globalización –económica–, pero siempre guardando los principios, valores, objetivos y componentes dispuestos por el Derecho comunitario originario; y con lo anterior, para que estos actos sea *realmente* efectivos es necesario que los Estados miembros adopten las correspondientes acciones administrativas, reglamentarias o legislativas, según sea el caso, en el marco de su identidad e independencia.

No obstante, aunque el rol del PE dentro de la función legislativa es un avance democrático, este órgano de representación ciudadana aún se le reconoce una participación limitada. Es competente para aprobar o rechazar el proyecto normativo propuesto por la CE pero no puede presentar enmiendas sobre el mismo. La

participación del PE en la codecisión, según lo diseñado en el TCE y adoptado en el Tratado de Lisboa, es sin duda un avance pero falta que la Unión se democratice más. En ese sentido, sería recomendable que los representantes de la ciudadanía europea puedan coparticipar en la elaboración, especialmente, del Derecho comunitario derivado; máxime cuando éste se caracteriza por los principios de autonomía, de autonomía, de primacía (supremacía) y el de eficacia directa que implican, siguiendo el razonamiento del TJUE, que los Estados miembros no pueden anteponer su normativa interna, ni si quiera su Constitución, frente a la normativa comunitaria pues, de lo contrario, la vinculatoriedad de este último Derecho no existiría; aunque la aplicación de la normativa comunitaria debe hacerse respetando el principio de identidad – constitucional– de los Estados miembros, en concordancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Así como la democratización en los procedimientos legislativos durante el funcionamiento de la Unión es importante, también debería serlo la democratización en el proceso *constituyente* de la misma. Tradicionalmente, la elaboración, ratificación y reforma de los Tratados *Constitucionales* de la Unión se han tramitado conforme al Derecho Internacional, es decir, el protagonismo ha recaído en la institucionalidad de los Estados miembros, conforme a su normativa constitucional, donde poco o nada pueden participar las ciudadanías de forma activa o directa, pues su rol se limita en elegir a los representantes políticos que tramitarán dicho proceso. No obstante, con el fin de superar el déficit democrático fundacional que arrastraba la Unión, se trató de romper con estos procedimientos tradicionales mediante la elaboración y ratificación del TCE, a través de una Convención, así como en lo dispuesto en su texto para la reforma. De tal manera que, en esa experiencia concreta, participaron representantes de lo supranacional, lo estatal y la ciudadanía –y hasta los ciudadanos mismos, en la elaboración e intento de ratificación–.

La Unión Europea es un instrumento para *gobernar* la globalización y *administrar* el impacto de ésta dentro de sus fronteras, aunque sin neutralizarla ni degradar el bienestar de las ciudadanías: este es el equilibrio que este organismo supranacional debe guardar, su razón de ser. Por tanto, la una ciudadanía europea consolidada es clave para lograr la legitimación democrática de este instrumento y, así, fortalecer sus controles sociopolíticos.

El objetivo inicial de la integración europea, motivada por la integración económica, prácticamente se ha conseguido ya que la paz en el continente es una realidad, que no está en riesgo. En la medida en que la integración económica se fue afianzando poco a poco, a través del libre tránsito de las mercancías, los capitales y sobre todo la fuerza de trabajo, se tomó la decisión de ampliar los márgenes de la integración hacia otros ámbitos de la vida europea. Esta ampliación tuvo lugar cuando se reconoció al ciudadano como fundamento del esfuerzo integracionista, y no solo de las entidades estatales que lo habían impulsado. Sin embargo, la evolución de la construcción europea ha transitado no solo con la tensión entre lo nacional y supranacional, sino también entre las nociones economicista y humanista: la Unión se justifica por el bienestar de las

personas pero se construye por la lógica de la economía, que acaba determinando el rumbo de los otros ámbitos de la integración (político, social, medioambiental y cultural).

En pocas palabras, como la meta es alcanzar la integración económica para lograr el bienestar social, tanto los Estados miembros como los individuos se conciben como los destinatarios del Derecho comunitario, pero solo los primeros son protagonistas en la construcción del mismo. En esencia, la integración europea se ha construido desde “afuera” –lo supranacional– y “adentro” –lo nacional– en similares proporciones, pero mucho de “arriba” –la institucionalidad– y poco de “abajo” –el pueblo–.

Con el afán de contrarrestar este desequilibrio entre la tecnocracia económica y la democracia ciudadana, la Unión Europea se comenzó a crear símbolos de referencia que permitieran generar un sentimiento de identidad, tal como ocurre dentro de los Estados miembros. Así como se adoptó una bandera, un himno, un pasaporte y una moneda comunes, también se instauró una ciudadanía europea capaz de permitirle al individuo pasar de una participación exclusiva en las relaciones socio-económicas, como fuerza de trabajo, a otra en un espacio público europeo donde le es posible incidir en la legitimación político-jurídica de la Unión, desde una perspectiva democrática. Esta transformación se debió, en parte, gracias a la evolución en la concepción de la libertad de circulación sumada a la no discriminación por motivos de la nacional que dio como primer resultado el reconocimiento de los derechos políticos en las elecciones municipales y del PE.

Ahora bien, esta ciudadanía europea no escapa de la naturaleza híbrida de la Unión Europea, que hunde sus raíces entre lo supranacional y lo nacional, ya ésta únicamente se puede adquirir si se cuenta con la nacionalidad de algún Estado miembro, es decir, no existe una *nacionalidad europea*. En términos prácticos, el vínculo político entre el individuo y la Unión, está determinado por la pertenencia de éste a una de las organizaciones políticas estatales que integran aquélla. La condición de ciudadano europeo conlleva al reconocimiento de la titularidad y el ejercicio de una serie de derechos. En esta misma línea se encuentra el reconocimiento de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Vale decir que una consecuencia de esta relación es que el ejercicio de algunos de estos derechos, como los políticos, por ejemplo, está sujeto a la legislación nacional de los Estados miembros, en la medida en que la regulación de éstos no forman parte de las competencias exclusivas de la Unión. Esta ciudadanía se concibe desde una perspectiva amplia y restringida, a la vez: como pertenencia que, por un lado, da lugar al reconocimiento de una serie de facultades y protecciones exigibles ante la Unión y los Estados miembros y, por el otro, permite la participación política en el espacio público regional, a través de la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos.

Por tanto, los ciudadanos europeos tienen el derecho de participar en las elecciones al PE, tanto como candidatos como electores, desde su Estado miembro o cualquiera donde residan, según las reglas electorales nacionales que sean aplicables; asimismo

pueden participar en las elecciones municipales de su lugar de residencia, bajo las mismas condiciones en cuanto a lo electoral. En definitiva, el ejercicio de la ciudadanía europea en el ámbito político, supranacional o municipal, no está sujeto por el Derecho comunitario, más bien éste remite a las regulaciones estatales. En la práctica, las formas para configurar la voluntad popular europea no se rigen por reglas comunitarias ni intergubernamentales, sino por reglas exclusivamente estatales; lo cual podría considerarse lógico, dada la naturaleza de la Unión, pero no por ello se escapa de contradicciones y limitaciones.

En la actualidad, los ciudadanos europeos también gozan de un instrumento de democracia directa para participar en los asuntos europeos. Este es, la *iniciativa* legislativa popular, cuyos procedimientos y condiciones se regulan por normativa propiamente comunitaria, un reglamento adoptado mediante procedimiento legislativo ordinario. No obstante, por un lado, el alcance de esta *iniciativa* es restringido, pues se limita a invitar a la CE a ejercer su competencia exclusiva de iniciativa, de proponer un proyecto de acto normativo, es decir, esta iniciativa popular es secundaria porque la CE siempre conserva la decisión última de presentar o no la propuesta y, en caso de hacerlo, de determinar los términos de la misma. Por otro lado, la tramitación de la *iniciativa* no está exenta de dificultades puesto que, por ejemplo, en un contexto en el que no se ha consolidado el tejido social europeo, se exige que la *iniciativa* sea apoyada por un número mínimo de ciudadanos, que se encuentren distribuidos en un número determinado de Estados miembros, donde también debe alcanzarse un mínimo de ciudadanos, tanto en relación a los organizadores como a los firmantes; esto es una dificultad porque la construcción europea se ha impulsado tradicionalmente de “arriba” hacia “abajo”, como se dijo antes.

Finalmente, además de los derechos políticos, la ciudadanía europea también contiene derechos que se vinculan con la libertad y protección de los ciudadanos, y su contribución en la verificación del buen funcionamiento de la institucionalidad supranacional. En términos generales, estos derechos están relacionados con la legitimación de ejercicio de la Unión Europea, en primer lugar, por los beneficios que reciben los individuos y, en segundo lugar, porque pueden controlar su funcionamiento. Estos derechos son, por un lado, la libre circulación y residencia en el territorio de la Unión y la protección diplomática y consular en territorio extranjero, por parte de la Unión o cualquier Estado miembro; y, por el otro, el de petición ante el PE, el de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo y, el de acceso a las autoridades supranacionales y sus documentos.

En definitiva, por su naturaleza y el alcance de sus derechos, la ciudadanía europea posee un carácter instrumental al servicio de la integración: en esencia, se ha concebido como un instrumento de legitimación social comunitaria, pues pretende abrir espacios para que los individuos puedan beneficiarse del proceso integracionista, más que participar en el mismo. Ahora bien, la construcción de esta ciudadanía abrió la oportunidad de construir un verdadero sentimiento de pertenencia con respecto a la

Unión Europea aunque, desafortunadamente, el éxito de esta oportunidad aún depende de la institucionalidad y la legislación de los Estados miembros, en gran medida.

El germen del espacio público europeo ha sido colocado desde hace mucho, lo cual es de suma importancia, pero aún falta que alcance su plenitud y se consolide. Por ejemplo, la participación ciudadana en las elecciones del PE –el derecho europeo propiamente político– ha ido disminuyendo en el transcurso del tiempo: la apatía y el abstencionismo entre los ciudadanos europeos ha ido en aumento en estas elecciones. En ese sentido, el instrumento regional para gobernar la globalización está perdiendo su base de legitimación democrática activa aunque no necesariamente la pasiva, puesto que muchos ciudadanos se aceptan la existencia de la Unión aunque no participen en su renovación política ordinaria, desde lo propiamente comunitaria.

En ese sentido, con el objetivo de fortalecer ese espacio público europeo y superar el déficit democrático, la elaboración del TCE fue completamente novedosa, tanto en su elaboración como en su ratificación. Pero fue esta novedad en conjunto con otros aspectos tradicionales, lo que impidió finalmente su entrada en vigencia y, en consecuencia, la adopción del Tratado de Lisboa, que fue la opción para superar el estancamiento que se tomó sin participación ciudadana; después de todo había sido ésta la que bloqueó al TCE. En definitiva, de una forma ininterrumpida, todos los Tratados constitutivos de la integración europea se habían adoptado conforme al Derecho Internacional, conforme a las normas constitucionales de cada Estado miembro, sin embargo, el TCE sería la excepción.

El TCE significó un salto cualitativo hacia la profundización de la integración, porque trató de reforzar la legitimación democrática de la Unión Europea permitiendo la participación ciudadana directa en la construcción del entramado supranacional, tanto en su origen como en su funcionamiento –los derechos de ciudadanía que se mencionaron antes se relacionan con esto último–. En esencia, la elaboración del TCE puede entenderse como el punto de llegada de una integración que se inició desde lo económico y se justificó jurídicamente, como decisión soberana de los Estados miembros, pero que en el transcurso del tiempo surgió la necesidad de permitir la participación ciudadana para, entre otras cosas, ser consecuente con el principio democrático que se le exige a las entidades estatales. Por el contrario, al mismo tiempo, la elaboración de este Tratado también puede observarse como el punto de partida de un proceso político-jurídico en el que se construiría un espacio público europeo, donde los ciudadanos podría ser parte de la integración de “abajo” hacia “arriba”, participando en la renovación de la institucionalidad y el Derecho comunitario.

La democracia dentro de la Unión Europea se consideró de vital importancia, por ello se consideró que su déficit debía ser corregido. El TCE se elaboró instaurando una novedad, la Convención sobre el Futuro de Europa; sin embargo, no todos los aspectos tradicionales fueron superados, la aprobación definitiva estuvo a cargo de una Conferencia Intergubernamental. Como la Convención estuvo integrada por representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno, de los Parlamentos nacionales, del

PE, de la CE y de los Estados candidatos a la incorporación, el proyecto de la TCE se elaboró en nombre de la Unión, los Estados miembros y los ciudadanos europeos. En esta elaboración también estuvo presente la institucionalidad supranacional, ya que el Comité Económico Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del pueblo, fueron invitados como observadores; incluso el presidente del TJUE y del Tribunal de Cuentas podían ser invitados a hablar durante las sesiones.

De forma paralela, se abrió un Foro orientado a ampliar el debate con la intervención de los ciudadanos europeos, en el que se invitó a las organizaciones representativas de las sociedades. Vale decir que este espacio de discusión no solo estuvo abierto a nivel supranacional, sino que también tuvo presencia dentro de los Estados miembros, porque su intención era acercar a los ciudadanos a la elaboración de lo que sería la *cúspide* del Derecho comunitario, promoviendo las intervenciones horizontales y facilitando las relaciones verticales, puesto que servía de interlocutor entre la ciudadanía y la Convención.

Desde una perspectiva idealista, podría afirmarse que el TCE enriqueció la democratización de la integración europea por la forma de su elaboración, lo que llevó a algunos a llamar a la experiencia como *proceso constituyente* y al Tratado, *Constitución* –no solo por su nombre–. Sin embargo, por el contrario, desde una perspectiva realista, ni el proceso puede considerarse constituyente ni el Tratado una Constitución, conforme a la teoría constitucional. El proceso se realizó con la participación de los ciudadanos, lo que se diferencia de cualquier otro que se tramite desde el Derecho Internacional, pero la decisión final nunca estuvo en sus manos. La decisión última debía tomarla la institucionalidad supranacional y, sobretodo, de la institucionalidad estatal, tal como ocurre en el Derecho Internacional: por un lado, la aprobación fue competencia de una Conferencia Intergubernamental mientras que, por el otro, la ratificación le correspondía a los órganos estatales conforme a la normativa constitucional de cada Estado miembro, donde los representantes políticos son los protagonistas fundamentales.

En definitiva, por todo lo dicho antes, el TCE continuó con el sistema de doble legitimación donde intervienen los Estados y los ciudadanos, con la novedad de que no solo se implementaría en el funcionamiento de la Unión Europea, como había ocurrido hasta entonces, sino también que fue parte del proceso de su creación. Sin duda, este era un paso definitivo hacia la construcción de una verdadera comunidad política europea, que inició con una mera integración económica pero su interés había avanzado hacia la instauración de una unidad económica, política y jurídica. Sin embargo, este proceso no puede ser *constituyente* ni el Tratado una *Constitución*, porque no existe un *pueblo europeo* propiamente tal, puesto que la ciudadanía europea depende de las nacionalidades de los Estados miembros.

La integración europea y su *constitucionalización* avanza pero sin la renuncia de los Estados miembros a su soberanía, y esta es una de las características fundamentales de la Unión, la condición donde pivotan los términos de la integración. Hasta ahora, la intención ha sido crear una fluida coordinación interestatal creando una

institucionalidad supranacional y un ordenamiento jurídico comunitario, sin excluir la participación ciudadana, pero que no conlleve a la instauración de un súper-Estado europeo. Esta tensión es la base del debate entre los federalistas y los nacionalistas acerca del futuro de la Unión.

Si bien la ratificación del TCE era un asunto exclusivamente estatal, los ánimos por democratizar la integración, en todo lo posible, produjeron la discusión sobre una idea impensable hasta entonces: la celebración de un referéndum a nivel europeo, como condición necesaria para la ratificación. Este referéndum, sin duda, parecía que podía contribuir de mejor manera a reducir el déficit democrático de la Unión, al mismo tiempo que ayudaría a construir el espacio público europeo considerando la campaña previa. No obstante, aunque solo se celebró en cuatro Estados miembros, la realidad habría demostrado que es necesario repensar las condiciones de planificación y ejecución del referéndum para que realmente ayude a aumentar el espíritu integracionista de la ciudadanía.

El TCE debía ratificarse según las normas constitucionales de los Estados miembros, por tanto las vías posibles podían ser la parlamentaria o por referéndum, según sea el caso. De los veinticinco Estados miembros que formarían parte de la Unión Europea, solo para uno era obligatoria la celebración del referéndum, es el caso de Irlanda, mientras que para el resto debían hacerlo por vía parlamentaria, no obstante, solo quince decidieron seguir la vía parlamentaria únicamente y los otros diez, optaron por el referéndum como etapa previa a la ratificación. Si en este último caso el resultado del referéndum no sería jurídicamente vinculante, resultaba indudable que ninguna autoridad estatal estaría dispuesta a contradecir el mandato político del pueblo, es decir, difícilmente un Estado lo ratificaría ante un rechazo popular. Este último escenario ocurrió en dos ocasiones, las que detuvieron el proceso de ratificación en siete Estados, en seis de los cuales también se pensaba celebrar un referéndum.

Finalmente, el TCE fue aprobado por dieciocho Estados, una importante mayoría, pero no llegó a la cantidad de veinte que establecía el texto del Tratado para que el Consejo Europeo examinara la cuestión: la regla del Derecho Internacional para la ratificación, detuvo la entrada en vigencia de este Tratado a pesar de su aprobación –estatal– mayoritaria lo que resulta lógico porque el rechazo, aunque minoritario, provenía de los pueblos europeos –de dos Estados fundadores–. En consecuencia, se abrió un periodo de reflexión que concluyó en el fracaso del TCE y la aprobación del Tratado de Lisboa, que no fue sometido a la intervención ciudadana pero retomó los elementos *constitucionales* de aquél.

La celebración de un referéndum europeo es racionalmente justificable, no obstante, considerando la naturaleza y orientación de la Unión Europea, resulta muy difícil técnicamente: la articulación de las distintas reglas electorales dispuestas por cada Estado miembro para celebrar un referéndum único y simultáneo, resultaría muy complejo. Cada Estado miembro que así lo decidió, organizó su propio referéndum en

clave estatal para aprobar una norma de naturaleza comunitaria, que se constituiría en la cúspide de la Unión.

El primer Estado miembro en celebrar el referéndum fue España, que lo hizo el 20 de febrero de 2005. Como antesala a su celebración, el TCE fue sometido a un control estatal: a petición del Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional realizó una revisión previa de su texto para examinar la compatibilidad entre la primacía del Derecho comunitario y la supremacía de la norma constitucional, concluyen que eran compatibles. La organización estuvo protagonizada por los actores principales del sistema electoral, es decir, por los partidos políticos y los gobernantes. Los partidos políticos también asumieron un rol protagónico durante la campaña, la cual giró en torno a la exaltación de los beneficios de la integración por parte de quienes apoyaban el «Sí», y a las deficiencias del texto por quienes promovían el «No»; pero, en ningún momento, se puso en duda la pertenencia a la Unión.

Finalmente, el TCE recibió un importante respaldo por parte del pueblo español, ya que el «Sí» obtuvo el 76% de los votos, sin embargo, la participación fue sustancialmente baja, pues solo llegó al 42% aproximadamente. En términos generales, el resultado del referéndum no estuvo motivado por un alto conocimiento sobre el texto del Tratado y ni siquiera de la Unión, pero sí por la enorme estima que le profesan a su institucionalidad, después de todo, la construcción de la democracia española y su despegue económico estuvieron aparejados a su incorporación a este proceso de integración regional. Por el contrario, más que el rechazo, el abstencionismo parece que estuvo marcado por la poca información sobre los asuntos comunitarios o por el pobre empeño de la clase política española para corregir esa situación.

El segundo referéndum celebrado fue el de Francia, que se llevó a cabo el 29 de mayo de 2005. Dado que el Tratado de Maastricht, que instauró la ciudadanía europea, fue sometido a un referéndum, el gobierno francés decidió someter la ratificación del TCE a la misma vía. Si bien el referéndum se planteó como la oportunidad para que los franceses se manifestaran sobre la integración regional, también sirvió para que evaluaran el desempeño gubernamental. En ese sentido, el gobierno y los partidos políticos asumieron el rol protagónico en la campaña del referéndum, la cual produjo rupturas trascendentales al interior del partido oficialista. La campaña del «Sí», considerando la forma en que el TCE fue elaborado, aseguraba que éste representaba una victoria de los ideales franceses dentro de la integración, mostrándolo además como una garantía para defender los intereses nacionales, sin embargo esta campaña no fue contundente, sino que fue errática y confusa.

Por el contrario, la campaña del «No» fue clara y rotundamente contrapuesta a la de los simpatizantes del Tratado, lo que facilitó que se asumiera por una diversidad de partidos que se distribuían a lo largo del espectro político; la posición contraria al Tratado se valió, a nivel nacional, del deterioro socioeconómico francés que se experimentaba, el aumento del desempleo y el debilitamiento de la protección social y del sistema de servicios públicos, de lo que se culpaba a la agenda económica liberal; y, a nivel



regional, se valió de la presentación de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interno, por parte de la CE, que fue vista como una medida para liberalizar los servicios dentro de la Unión en detrimento de los intereses socioeconómicos franceses. Igual lectura se tuvo cuando el presidente de la CE se involucró en la campaña a favor del «Sí».

Este escenario exacerbó los sentimientos nacionalistas, en la medida en que se percibió que mayor apertura regional significaría menor capacidad estatal para corregir los problemas nacionales. Sin embargo, el resultado del referéndum francés habría estado motivado por factores distintos al nacionalismo exacerbado y la negación de la integración. Así, el 54% de los franceses habrían rechazado la recomendación dictada por las cuestionadas élites políticas, nacionales y europeas, es decir, le dijeron «No» al TCE. En suma, contrario al pueblo español, los franceses no solo rechazaron el Tratado sino que lo hicieron masivamente, ya que la participación ciudadana rondó el 69%.

En definitiva, el resultado estuvo acompañado por un conocimiento suficiente sobre la Unión y el texto del Tratado, como resultado de una campaña que logró posicionar este asunto regional entre los temas cotidianos de la sociedad francesa. No obstante, aunque se trataba de un asunto esencialmente europeo, el énfasis de la campaña giró alrededor de la política nacional y el impacto del Tratado sobre ésta; gran parte del interés ciudadano por participar se centró en evaluar políticamente al gobierno en funciones y no en analizar a profundidad el futuro de la Unión. En consecuencia, el resultado no solo significó el rechazo francés al Tratado, sino que también dejó una profunda crisis de representación política en el espectro político francés –y en el supranacional–.

El tercer referéndum fue el celebrado en los Países Bajos, tres días después del referéndum francés, el 1 de junio de 2005. Éste, que era el primero en la historia del país, también provocó repercusiones políticas nacionales y regionales. A pesar de conocerse el rechazo francés, los neerlandeses decidieron continuar con el referéndum planificado considerando que muchos Estados ya lo habían ratificado parlamentariamente, y que los franceses no podían decidir por todos. Sin embargo, aunque la tendencia del resultado neerlandés ya se observaba unos días atrás, el resultado francés pudo haberlo consolidado. El desenlace de este referéndum podría entenderse como la manifestación de la coincidencia del pueblo con una marcada tendencia gubernamental: los Países Bajos ha sido uno de los Estados miembros que históricamente ha mostrado más apoyo a la construcción de la Unión y, por el contrario, ha sido uno de los más reacios en el impulso hacia la integración política. El rechazo por la construcción de un súper-Estado europeo es una postura que habría influido en el resultado definitivo.

A diferencia de la experiencia española y francesa, la decisión de celebrar el referéndum fue una iniciativa parlamentaria y no gubernamental, lo que habría sido un factor determinante en su campaña y resultado. El objetivo de promover esta consulta popular habría sido estimular el debate nacional acerca de los asuntos europeos y, previendo un resultado positivo, aportarle legitimación democrática a la Unión. No obstante, por

tratarse del primer referéndum en la historia, los partidos políticos se vieron en problemas para definir sus posturas y articular sus mensajes, ya que asumieron una actitud como si se tratara de elecciones parlamentarias y le apostaron por reforzar su estrategia en las semanas previas a la celebración del referéndum, lo cual resultó muy tarde para romper la polarización lógica que se produce cuando solo existen dos opciones posibles, «Sí» y «No». En suma, la pasividad gubernamental para asumir las riendas de la campaña fue evidente, lo que diferencia esta experiencia de las otras dos.

Por otro lado, la campaña del «No» se caracterizó por su diversidad, pero la parte común se centró en rechazar la dirección del proceso de integración propuesta por el TCE, en el sentido que la Unión recibiera más poder en detrimento de la identidad nacional y los intereses estatales; esto es, el rechazo por la velocidad y profundidad que se le imprimiría a la integración lo que, a la larga, significaría sentar las bases del súper-Estado europeo que siempre habrían rechazado. Asimismo, también se rechazaba el carácter económico, tecnocrático y anti-social que tendría la Unión, junto al fortalecimiento de su estructura militar. Por el contrario, una de las debilidades fundamentales de la campaña del «Sí» fue que no tuvo su dinámica propia pues se limitó a rebatir las críticas de la contraparte, sin aportar nuevos argumentos, lo cual resultó contraproducente cuando quedó claro que una de las novedades del Tratado era la *constitucionalización* de la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho estatal. Ante este escenario adverso, los partidarios del Tratado se limitaron a exagerar agresivamente las supuestas consecuencias nocivas que sufrían los Países Bajos, ante su rechazo.

El pueblo neerlandés se manifestó mayoritariamente contra el TCE, ya que el «No» obtuvo un 61% de los votos válidos, con una importante participación ciudadana que alcanzó el 62% de los electores. En esta ocasión, a diferencia de los otros dos referéndums, se había acordado políticamente que la participación debía superar el 30% para ser considerado válido; con lo cual, el referéndum fue políticamente válido porque superó el umbral preestablecido en más del doble. En definitiva, mientras los neerlandeses compartían una alta estima por la integración en general, terminaron rechazando el texto del TCE y la institucionalidad supranacional en particular. Este resultado estuvo motivado por la falta de información que experimentó la ciudadanía, como consecuencia de la tardanza y la superficialidad de la campaña. Por otro lado, al igual que en la experiencia francesa, aunque se trató de tener presente el enfoque integracionista, la discusión giró sobre la soberanía estatal, los asuntos nacionales y el modelo de vida neerlandés. Sin embargo, a diferencia de los franceses, los neerlandeses no utilizaron esta consulta para evaluar el quehacer de las autoridades gubernamentales, pero fue el contenido de la campaña reaccionaria y poco propositiva, lo que generó la desconfianza y el rechazo ciudadano.

El cuarto referéndum que se celebró fue el de Luxemburgo, el 10 de julio de 2005. Aunque éste rompió con la tendencia marcada por Francia y los Países Bajos, no logró reavivar los procesos de ratificación entre los Estados miembros que aún estaban pendientes. La celebración del referéndum fue una decisión gubernamental, al igual que

España y Francia, y a diferencia que los Países Bajos, la que se vio como la oportunidad para que los luxemburgueses tuvieran la oportunidad de mostrar su sentimiento europeísta, justo al final de la Presidencia del Consejo Europeo que ejercería ese país. La gran mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria estuvieron a favor del TCE desde el principio, salvo algunos sin representación por considerarlo contrario al modelo social europeo, pero favorable al neoliberalismo y a la militarización de la Unión.

En suma, para apuntalar el alto respaldo al Tratado, el bien valorado primer ministro ligó su futuro político al resultado del referéndum, de tal manera que informó que renunciaría si era rechazado: la élite política ató la estabilidad del sistema político nacional a una decisión de trascendencia supranacional; sin embargo, fueron pocos que votaron porque continuara. La campaña no se caracterizó por compensar la falta de información o promover el debate entre la opinión pública pues, mayoritariamente, los espacios que se abrieron terminaron siendo una plataforma de respaldo al «Sí». Este contexto produjo que el número de indecisos se mantuviera alto hasta las semanas previas al referéndum. Por otro lado, este referéndum también despertó interés porque se esperaba que el rechazo francés y neerlandés, influyeran en la opinión pública luxemburguesa lo que finalmente no ocurrió, puesto que la élite política logró contrarrestar el efecto multiplicando su mensaje a favor del «Sí». Sin embargo, se entró en una etapa de mucha confusión de si continuar o no con la consulta, la cual fue superada cuando el Parlamento decidió continuar.

El TCE recibió el respaldo del pueblo luxemburgués pero en una votación dividida: mientras el 56% de los votantes estuvo a favor del «Sí», el 44% optaron por el «No», en una consulta donde prácticamente participó la totalidad de los electores. En ese sentido, quedaba claro que hasta en uno de los pueblos más integracionista como es el luxemburgués, había dudas y desconfianzas sobre el modelo de integración – económica–propuesto por el TCE, aunque no necesariamente por la situación socioeconómica que experimentaba Luxemburgo –el país con la menor tasa de desempleo entonces–, sino por la influencia que recibió esta ciudadanía por la campaña y el resultado de Francia y los Países Bajos.

En general, los franceses y neerlandeses rechazaron el TCE, primero, porque el referéndum se utilizó como instrumento de crítica ante la incapacidad gubernamental para resolver los problemas socioeconómicos, lo que se agravó por el temor a los efectos sobre la economía y el modelo social europeo, que provocaría la ampliación de la Unión hacia otros Estados. En ese sentido, segundo, la ciudadanía utilizó esta consulta para escarmentar a las élites políticas que, tradicionalmente, habían apostado por una clara vía intergubernamental de integración. Tercero, por la complejidad del Tratado y las reservas a la disminución del espacio público nacional. Y, cuarto, por el éxito de las campañas impulsadas por las fuerzas extremas, y muchas de ellas nacionalistas, que supieron canalizar el descontento social. Por otro lado, en específico, los franceses rechazaron el Tratado por el temor a perder su estilo de vida, mientras que los neerlandeses lo hicieron por motivaciones culturales, por el temor de perder su

identidad nacional; sin embargo, ninguno de estos pueblos se opuso terminantemente a la integración en sí, más bien rechazaron el modelo propuesto por el TCE.

En definitiva, aunque se trataba de un cuerpo normativo comunitario, el referéndum se realizó en clave estatal, tanto en su organización, campaña y celebración, permitiendo que los asuntos nacionales –y no los supranacionales o comunitarios– permearan la esencia del debate en torno al mismo, lo que condujo a los resultados obtenidos en función de aquellos asuntos, el grado de conocimiento del TCE y el respaldo a las autoridades: a mayor problemática nacional, mayor conocimiento del modelo de integración propuesto, que instauraba su primacía, y menor apoyo hacia las autoridades estatales, el rechazo estuvo garantizado.

Vale decir que durante la vigencia del Tratado de Lisboa se han experimentado dos referéndums con importancia comunitaria, que inciden en la composición de la Unión y la relación de ésta con los Estados miembros. Primero, el referéndum de Grecia de 2015, donde el Gobierno le consultó a sus ciudadanos si debía aceptar el plan para la sostenibilidad de la deuda soberana, presentado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, en el Eurogrupo, siendo el resultado un rechazo rotundo aunque su efecto no fue tan vinculante como se esperaba, ya que posteriormente el Gobierno griego negoció un nuevo plan con términos muy similares al rechazado; en consecuencia, aunque hubo negociación, el Estado miembro tuvo poca espacio de maniobra para oponerse a la Unión. Segundo, el referéndum del Reino Unido de 2016, donde se consultó sobre la permanencia de este país dentro de la Unión Europea, siendo el resultado desalentador para los intereses comunitarios, ya que la ciudadanía británica apoyo el retirarse de la Unión, aunque por un estrecho margen de diferencia; con lo cual, básicamente, quedaría demostrado que los intereses nacionales también son capaces de someter a los regionales. El resultado final de la colisión entre intereses nacionales e intereses regionales no está predeterminado, sino que dependerá del contexto y de las capacidades de una parte para forzar a la otra.

En definitiva, el proceso de integración regional europeo está inacabado. La Unión Europea es un modelo de integración aún en proceso de consolidación, en el cual la lógica de Derecho Internacional donde se asienta, aquella que permite conservar la decisión unilateral de separarse, es una herramienta que puede debilitarlo si los intereses nacionalistas se imponen dentro de los Estados miembros. Ahora bien, sin duda, es un modelo que ha permitido la creación de una organización supranacional muy consolidada, que goza del estatus de sujeto de Derecho Internacional y que incide dentro de sus ordenamientos jurídicos, mediante actos normativos, pero que no está construida plenamente con base en las reglas del Estado Constitucional, sobre todo de legitimación democrática, que sí inspiran a cada uno de sus Estados miembros.

Las realidades económicas, políticas, sociales y culturales entre la región europea y la región centroamericana son sustancialmente diferentes pero, hoy por hoy, ambas están siguiendo una estrategia político-jurídica similar de integración regional, que se caracteriza por la instauración de unos organismos supranacionales por decisión

soberana de los Estados miembros, con institucionalidad propia y competencias distintas y complementarias a las estatales.

El proceso de integración centroamericano no es nuevo. En términos generales, está vinculado al momento mismo de la independencia de Centroamérica aunque, para su consolidación, evidentemente ha sufrido mayores contratiempos que el proceso europeo. Después de alcanzada la independencia en 1821 y de la anexión al Primer Imperio Mexicano de Iturbide en 1822, Centroamérica se crea como región independiente en 1823, con el surgimiento de las Provincias Unidas del Centro de América y la adopción de la Constitución Federal de 1824. No obstante, esta unión federalista fracasa por una guerra civil entre 1838 y 1840, y aunque a finales del siglo XIX y a principios del XX se pretendió restablecer, ningún intento tuvo éxito.

Será hasta 1951 cuando se da el primer paso contundente en busca de la reunificación centroamericana. El 14 de octubre de ese año, se firma la primera Carta de San Salvador que le da nacimiento a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), cuya finalidad era, entre otros asuntos, fortalecer de los vínculos que unen a los países que forman parte de esta organización, buscar la solución conjunta de los problemas comunes y promover el desarrollo económico, social y cultural mediante la acción cooperativa y solidaria. Con la segunda Carta de San Salvador, firmada en 1962, se crean los órganos encargados de asegurar el proceso económico y social de la región, eliminar las barreras que los dividían, mejorar las condiciones de vida de los pueblos, garantizar la estabilidad y la expansión de la industria y confirmar la solidaridad centroamericana.

Esta organización se crea en el contexto de un notable crecimiento económico en la región, a causa del incremento del comercio mundial, lo que había motivado la adopción del Tratado General de Integración Económica en 1960, que creaba el Mercado Común Centroamericano (MCC). Si bien el MCC tuvo un importante desarrollo durante su primera década de existencia, éste fue fracasando paulatinamente a partir del inicio de los conflictos internos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y por el conflicto fronterizo entre Honduras y El Salvador en 1969, debido a la disminución del flujo comercial entre los Estados miembros.

Será hasta la firma de los Acuerdos de Esquipulas, en 1986 y 1987, y la adopción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, en 1991, que se funda el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que estaría integrado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, desde entonces, y a los que posteriormente se sumaron Belice en 2000 y República Dominicana en 2013. Los Estados miembros se han concebido como una comunidad económica-política que aspira a la integración regional, para lo cual crearon un organismo supranacional para asegurar el progreso socioeconómico, mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, garantizar la estabilidad y expansión de la industria y afirmar la solidaridad entre los Estados miembros. La consecución de estos propósitos es una tarea compleja, porque entre ellos existen profundas asimetrías económicas y porque todos poseen una débil

institucionalidad democrática. En definitiva, el reinicio del proceso de integración regional coincide con el inicio de la pacificación y democratización de los Estados miembros, y de la búsqueda por alcanzar niveles óptimos de desarrollo económico para, así, alcanzar el suficiente bienestar social.

Ahora bien, como ocurría en las etapas iniciales de la integración europea, el diseño institucional y normativo del Sistema no se agota en el Protocolo de Tegucigalpa, pues existen otros instrumentos complementarios que instauran los cuatro subsistemas que perfeccionan al sistema político. Así, el subsistema económico es instaurado por el Protocolo de Guatemala; el subsistema medioambiental, por el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; el subsistema sociocultural, por el Tratado de la Integración Social Centroamericana; y el subsistema de seguridad, por el Tratado Marco de Seguridad Democrática. En suma, para garantizar el desarrollo en la región, se adoptó la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Vale decir que, a diferencia del modelo de integración europeo, una de las debilidades del centroamericano es que no todos los Estados miembros forman parte de estos instrumentos.

El Sistema también se caracteriza porque los Estados miembros no solo procuran alcanzar la paz, la libertad, la democracia y el desarrollo en la región, sino también al interior de sus sistemas políticos: la consolidación de esta comunidad regional pasa por el perfeccionamiento de la institucionalidad interna de los Estados miembros. En ese sentido, la aspiración fundamental de este organismo supranacional es transformar la región centroamericana, desde sus cimientos, en una comunidad político-jurídica donde existan las condiciones económicas y sociales óptimas para que los pueblos centroamericanos puedan vivir plenamente según sus propios designios, satisfaciendo sus necesidades, participando en la toma de decisiones en todo nivel y conviviendo armónicamente en un ambiente pacífico. Esta estrategia de integración también se concibe como necesaria para enfrentar los nuevos retos que plantea la globalización pues, por separado, los Estados miembros son incapaces de imponer su soberanía en las problemáticas que trascienden sus fronteras.

Para conseguir lo anterior, que se plantea a nivel del Sistema, el Derecho originario contempla diez propósitos que, por la materia que tratan, pueden clasificarse en económicos, político-jurídicos, socioculturales, medioambientales y globales; y, por la institucionalidad sobre la que se proyecta, también pueden clasificarse en estatales, estatal-regionales y regionales. Ahora bien, vale decir que la consolidación de la democracia es un propósito político-jurídico que se proyecta exclusivamente sobre lo estatal, para el respeto de los derechos humanos y la superación del autoritarismo, es decir, en principio, la construcción del Estado de Derecho dentro de los Estados miembros, debería ser una preocupación del Sistema. Esta situación, sin duda, determina el alcance del principio de legitimación democrática dentro del organismo supranacional propiamente tal.

Por su parte, al igual que el Derecho comunitario europeo, éste también establece el cómo habrán de actuar el Sistema y los Estados miembros para conseguirse dichos propósitos, esto es, dicta los principios que orientan las decisiones y acciones de la integración. Estos principios son, primero, «la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos», que es de obligatorio cumplimiento para el Sistema pero sobre todo para los Estados miembros; segundo, «la paz, democracia, desarrollo y libertad» que se implican mutuamente, ya que no es posible alcanzar la paz y el desarrollo en la región, si las personas continúan viviendo sin libertad, económica, política, sociocultural y ecológica, y ésta no se logrará si el poder político y económico no se someten a unos gobernantes democráticamente electos; tercero, «la identidad centroamericana» compartida por los Estados miembros, que pretende ser un resultado de la integración, ahora bien ésta será insuficiente si solo se proyecta sobre el sistema económico; cuarto, «la solidaridad centroamericana», que debe orientar las relaciones entre los Estados miembros con el fin de superar las desigualdades socioeconómicas y, por tanto, se plasma en el tratamiento especial a los países miembros de menor desarrollo relativo, pero no en la entrega de recursos económicos como ocurre en el caso europeo, con el fondo de cohesión; quinto, la seguridad jurídica y la solución pacífica de las controversias entre ellos, con lo cual se obligan a darle estabilidad a las decisiones y acciones que tomen en el marco de la integración, ya que éstas serían vinculantes, asimismo por el deseo de superar su pasado conflictivo, se comprometen a buscar soluciones pacíficas cuando tengan diferencias; sexto, la buena fe que es un principio propio del Derecho Internacional, con el que los Estados miembros se comprometen a cumplir voluntariamente con sus compromisos y, entonces, a no tomar ninguna medida que incumpla los propósitos comunes ni las obligaciones comunitarias, ni que obstaculice el funcionamiento de la institucionalidad supranacional; séptimo, el respeto a la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y las Declaraciones emitidas por la Reunión de Presidentes, con lo cual el Sistema está comprometido con la normativa dispuesta el marco mundial, continental y regional, siendo dichas Declaraciones una muestra del carácter esencialmente intergubernamental de la integración centroamericana; octavo, en relación a la integración económica que, en la práctica, es la base del Sistema, se reconocen la gradualidad, especificidad y progresividad, la flexibilidad, el consenso, el trato especial a los países con menor desarrollo, la equidad y reciprocidad y la cláusula centroamericana de excepción, todos los cuales producen que el avance de la integración dependa de decisiones gubernamentales, con lo cual éste no sería uniforme y no se fortalecería el carácter supranacional y comunitario del Sistema.

Finalmente, en noveno lugar, se reconoce «la participación democrática de todos los sectores sociales». Si bien este principio estaría orientado a permitir la construcción la integración de “abajo” hacia “arriba”, evitando que ésta dependa de los intereses exclusivos de las élites políticas y económicas, lo cierto es que aún falta trascender de la participación democrática de los sectores sociales a la participación democrática ciudadana, es decir, aunque es importante que los diversos sectores participen como tales, no basta que lo haga sus representantes para que el proceso de integración se

entienda democrático, sino que se debe involucrar también a la ciudadanía para que se identifique, apropie y beneficie del mismo. Después de todo, la integración aspira a ser integral y a hacerse realidad en cada uno de los subsistemas.

Asimismo, vale decir que el ordenamiento jurídico del Sistema es diverso y complejo porque surge, entre otros motivos, por el reconocimiento del principio de simultaneidad y complementariedad, que están indicados en el subsistema económico pero que también se proyectan en el sistema y otros subsistemas. Estos principios están relacionados con el efecto de la norma comunitaria y la existencia de normas que complementan al Derecho comunitario, como son las normas que crean los subsistemas. El Derecho comunitario no está contenido en un único cuerpo normativo, porque el Protocolo de Tegucigalpa puede ser complementado con otros Instrumentos Internacionales, siendo estas normas complementarias también de aplicación simultánea, esto es, normas de efecto directo dentro del Sistema y los Estados miembros. En suma, estas características se ven reforzadas por la ausencia del principio de subsidiariedad, la cual resulta lógica porque en el Sistema no se contempla una distribución de competencias entre los Estados y el Sistema, lo que impide diferenciar claramente las competencias exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y complemento, como sí ocurre en el caso europeo, sin embargo es un obstáculo para el impulso de la integración ya que, en esencia, toda competencia del Sistema continúa siendo estatal, y será de aquél cuando los Estados miembros así lo decidan en cada momento concreto.

En definitiva, a la naturaleza intergubernamental del Sistema y la aspiración de la integración centroamericana a ser global, se le suma la falta de delimitación de las competencias, comunitarias y estatales, lo cual es un freno para que se consolide la integración, si lo comparamos con la experiencia europea. Mientras el Derecho originario no delimita claramente las esferas materiales de competencia comunitaria, el derecho complementario señala diversos ámbitos de actuación económica, sociocultural, medioambiental y de seguridad, donde se pretenden alcanzar objetivos comunes mediante complejas acciones coordinadas. Aunque podría decirse que el Sistema es competente para alcanzar todos los objetivos planteados por el Derecho comunitario, no puede obviarse que aquel solo puede ejercer las competencias que le han sido cedidas; no basta que se le indique el qué debe lograr, también debe indicarse el qué puede hacer.

En consecuencia, el Sistema solo podrá hacer aquello que los Estados le deleguen en cada momento específico, por el modelo de integración que se ha optado, lo cual es un obstáculo para la consolidación de la integración centroamericana, porque la institucionalidad supranacional difícilmente puede cumplir con sus compromisos de forma eficaz y autónoma, sin que los designios de los Estados miembros le afecten sustancialmente. Aunque, por el contrario, desde un alto espíritu integracionista, también podría asegurarse que este modelo sería el indicado por la amplitud de los objetivos que se le encargan, si el Sistema gozara un alto grado de autonomía, ya que los Estados no podrían oponerse a las acciones que tome dentro del sistema político y demás subsistemas.



Por otro lado, la organización del Sistema es compleja pero también difusa, porque su Derecho originario está integrado por múltiples y diversos instrumentos internacionales. Esto incide, en definitiva, en el funcionamiento de su institucionalidad y las características de su ordenamiento jurídico, así como en su relación con los Estados miembros. De acuerdo a su Derecho originario, el Sistema está compuesto por un conjunto de órganos e instituciones que están presentes en todos los ámbitos de la integración, según sus atribuciones, y gozan de autonomía en su funcionamiento.

La Reunión de Presidentes es el órgano supremo del Sistema, pues le corresponde sobre los aspectos propios del sistema político y demás subsistemas de la integración, estos son, la democracia, el desarrollo, la libertad, la paz y la seguridad. Es, por tanto, el órgano que se encarga de adoptar las grandes políticas de la integración, así como impulsar la institucionalidad supranacional hacia el cumplimiento de sus propósitos y principios, para lo cual tiene competencias exclusivas de naturaleza política en relación a la integración y de funcionamiento para administrar el Sistema. En ese sentido, la Reunión de Presidentes de los Estados miembros es órgano supranacional, solo cuando se convoca específicamente para cumplir con sus atribuciones comunitarias. Ahora bien, estas atribuciones resultan lógicas considerando las características de integración y la composición de la Reunión, pues está compuesta por los Presidentes de los Estados miembros que deben ser electos democráticamente.

Considerando que no queda claro la delimitación de competencias, desde la perspectiva del Derecho Internacional resultaría lógico que los máximos representantes sean los encargados de adquirir compromisos internacionales en nombre de los Estados y, en este caso, que también se encarguen de definir las acciones del organismo supranacional, ya que serían la conexión entre ambos ordenamientos jurídicos; no obstante, desde esa misma perspectiva y considerando la simultaneidad y complementariedad del Derecho comunitario, esto podría ser un atentado contra el principio de legitimación democrático y la división de los poderes, ya que el órgano ejecutivo podría tomar decisiones de carácter vinculante dentro de los ordenamientos jurídicos, sin la participación del órgano legislativo. En el Derecho Internacional, la suscripción de los instrumentos internacionales le corresponde al órgano ejecutivo, pero estos no serán de obligatorio cumplimiento sin la ratificación parlamentaria.

El carácter intergubernamental del Sistema se apuntala con la forma de decisión, que se proyecta en toda la institucionalidad supranacional, por regla general. En la Reunión de Presidentes y demás órganos colegiados supranacionales, las decisiones se toman por consenso, es decir, con la anuencia de todos los Estados miembros; a excepción del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), que se toman por mayoría absoluta. Sin duda, el consenso puede ser cuestionable porque cada miembro guarda un poder de veto sobre la decisión mayoritaria, el cual provoca una capacidad de influencia de los Estados miembros sobre las decisiones comunitarias, que no necesariamente guarde proporcionalidad en razón de su población, su riqueza y la riqueza generada.

La Presidencia Pro-Témpore del Sistema recae en el Vocero de Centroamérica, es decir, en el Presidente del Estado sede de la última Reunión de Presidentes ordinaria, por un periodo de seis meses; este Estado también ejerce las presidencias en los demás órganos *ejecutivos* del sistema y los subsistemas. También se instaure la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia, como un órgano de asesoría y consulta que brinda apoyo a la Reunión de Presidentes, según lo solicitado. Asimismo, en el subsistema social, los Presidentes también cuentan con otra entidad de esta naturaleza, la Instancia Asesora y de Consulta que está integrada por los cónyuges de los Presidentes o, en su defecto, por sus representantes personales. En este último caso, el vínculo matrimonial o la confianza personal se instauran como requisitos suficientes para ser funcionario de uno de los órganos que asesora al órgano supremo de la integración.

Por su parte, el Consejo de Ministros se encarga de preparar los temas de discusión en la Reunión de Presidentes y darle seguimiento a las decisiones que ahí se tomen, para garantizar su ejecución; por lo que se convierte en uno de los mayores protagonistas de la producción del Derecho derivado. Al igual que la experiencia europea, este Consejo está integrado por funcionarios gubernamentales de rango ministerial, según el ramo correspondiente. El carácter intergubernamental del Sistema también puede observarse en el quórum de instalación de este órgano, ya que sus reuniones se integran con la participación de todos sus miembros; asimismo, aunque las decisiones sobre asuntos de forma se toman por mayoría, las de fondo también se adoptan por consenso. Por otro lado, tampoco las competencias específicas del Consejo, materiales y funcionales, sectoriales e intersectoriales, están claramente delimitadas lo que provoca confusiones y tensiones tanto en la interacción entre los diversos Consejos, como la toma de decisiones y la producción de los actos normativos.

Si bien pueden existir cuantos Consejos de Ministros como Ministerios por ramo existan en los Estados miembros, el Derecho originario crea dos específicos: primero, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que es el órgano coordinador de la integración y de la proyección internacional del Sistema –y de los Estados miembros–; por su naturaleza, en la práctica, este Consejo es el que se encarga de preparar todos los puntos de agenda de las Reuniones de Presidentes, los cuales le son enviados previamente por todos los demás Consejos de Ministros. Segundo, el Consejo de Ministros de la Integración Económica y Desarrollo Regional, que es el encargado de coordinar la integración del subsistema económico que, en la actualidad, es la que arrastra y *justifica* el entramado institucional de Sistema.

También se crea una Reunión Intersectorial entre estos Consejos de Ministros, donde se analiza, discute y propone a la Reunión de Presidentes, por un lado, la estrategia para que la región sea partícipe en el sistema económico internacional y, por el otro, el sistema de auditoría y fiscalización de la institucionalidad supranacional. Es, por tanto, el espacio que reúne a las coordinaciones del sistema político y el subsistema económico para que estas busquen las mejores alternativas para participar en el mercado mundial y los óptimos controles para garantizar el uso eficiente de los recursos

financieros. La objetivo centroamericano no solo de lograr la paz, sino también de tener un desarrollo económico que permita impulsar –desde ahí– el desarrollo social, es una de las preocupaciones fundacionales del Sistema.

Los órganos permanentes propiamente del Sistema son el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Sin embargo, en el caso del Comité Ejecutivo, los Estados miembros inciden marcadamente en su composición y funcionamiento; en suma, es el Derecho derivado y no el originario, el que dispone que estos responden al interés regional. En esencia, ambos órganos representan al Sistema en la tarea de procurar que las decisiones y acciones comunitarias sean eficaces. En pocas palabras, el Comité es un órgano integrado por funcionarios nombrados por los Estados miembros, cuyas atribuciones responden al interés regional. En general, tiene atribuciones sobre la organización y el funcionamiento del Sistema, así como de control y seguimiento de las decisiones comunitarias y también participa en el proceso de formación normativa, pues se encarga de aprobar los reglamentos e instrumentos que elaboren la Secretaría General y el resto de la institucionalidad supranacional competente para ello. A grandes rasgos, es el órgano competente para verificar que el funcionamiento administrativo del Sistema, sea coherente con el Derecho comunitario. Por tanto, sus decisiones que pueden ser resoluciones o recomendaciones, son vinculantes al Sistema pero no así a los Estados miembros ni a las personas.

Resulta paradójico que, a pesar de tratarse de un órgano comunitario que toma sus decisiones por consenso, los integrantes del Comité Ejecutivo pueden solicitar que quede constancia o reserva de su interpretación sobre la decisión que se esté tomando. A pesar de su construcción formal, esto deja en evidencia el carácter intergubernamental de este órgano, así como la posibilidad de que sus decisiones tengan efectos diferenciados, puesto que cada Estado puede darle su propia interpretación. En suma, aunque las atribuciones del Comité Ejecutivo están en un listado señalado por el Derecho originario, éste también indica que se pueden establecer otras por mandato del Derecho complementario o derivado, en tal sentido, la condición de autonomía e independencia del Comité se ve disminuida, ya que sus atribuciones quedan a merced de los órganos –intergubernamentales– que dictan dicha normativa, sin que pueda controlarla u oponerse a la misma. Finalmente, el alcance del Comité no es total no se proyecta la totalidad del Sistema, los subsistemas prácticamente tienen su propio comité ejecutivo, como en el económico por mandato del Derecho complementario. Este diseño institucional, sin duda, favorece la dispersión y complejidad tanto del Sistema como del ordenamiento jurídico comunitario.

Por su parte, la Secretaría General procura darle continuidad al Sistema, en lo relativo a los asuntos administrativos. Ésta es dirigida por un funcionario que es elegido por la Reunión de Presidentes y se considera como el más alto funcionario del Sistema, que cuenta con la representación legal del mismo en el ámbito internacional. A diferencia del Comité Ejecutivo, el Derecho originario sí establece en esta ocasión que el Secretario General y su personal están al servicio exclusivo del Sistema y, por tanto, no deben responder al mandato de los Estados miembros quienes, a su vez, están obligados

a respetar el carácter centroamericanista de la Secretaría y a no tratar de influir en el desempeño de sus funciones. Esta Secretaría es el órgano supranacional y comunitario por excelencia, cuyas atribuciones reflejan esa naturaleza.

En general, las atribuciones de esta Secretaría se dividen en aquellas con incidencia internacional, las de organización y funcionamiento del Sistema, las de control sobre las actuaciones de los órganos supranacionales, las de gestión presupuestaria del Sistema y las de gestión administrativa de ella misma; también realiza algunas funciones puntuales dentro de los subsistemas. Si bien el Derecho originario contempla el listado de sus atribuciones, al igual que el Comité Ejecutivo, éstas pueden ampliarse si así lo deciden los órganos superiores del Sistema, la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros y el Comité Ejecutivo, en el Derecho complementario o derivado; así como, lógicamente, también está sujeta a los cambios en el Derecho originario que introduzcan los Estados miembros. Por otro lado, en representación del Sistema, le corresponde presentar las iniciativas o propuestas de tratados o acuerdos internacionales, atribución que se utilizó con el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Sistema. Finalmente, es el órgano que procura la conservación y continuidad de la integración y, así, verifica si el funcionamiento del Sistema es coordinado y coherente, pues debería recibir en depósito todo el Derecho comunitario.

La Secretaría General del Sistema no es la única creada por el Derecho comunitario. Tal como ocurre con el Comité Económico, prácticamente todos los subsistemas tienen su propia secretaría, así ocurre en el económico, el sociocultural y medioambiental. Esto, como se dijo antes, favorece a la dispersión y complejidad del Sistema ya que en lugar de concentrar las funciones en unos únicos órganos supranacionales, se crea una multiplicidad en cuanto subsistemas existen.

Ahora bien, la representación política de los *ciudadanos centroamericanos* se deposita en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) que por su objeto, composición y funcionamiento es otro órgano supranacional, porque pertenece exclusivamente al Sistema. En igual categoría se encuentra la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Sin embargo, ambos son constantemente cuestionados porque se consideran ineficaces y costosas; en consecuencia, no todos los Estados miembros han suscrito sus Tratados de creación, lo que ha provocado que sus decisiones y resoluciones no sean vinculantes para el conjunto de miembros del Sistema. Por ejemplo, Belice y Costa Rica no han suscrito el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

A pesar de que el instrumento de creación dice lo contrario, por lo dicho en cuanto a su composición, el PARLACEN difícilmente puede entenderse como el órgano de representación política y democrática del Sistema: representan al pueblo donde se eligen, conforme a las reglas electorales de cada Estado miembro, y no al –inexistente– *pueblo centroamericano*. Máxime cuando no solo está integrado por diputados democráticamente electos sino que también por los Jefes de Estado y de Gobierno, así como los Vicepresidentes o Designados a la Presidencia, cuando concluyen su mandato estatal. En definitiva, el PARLACEN está integrado por funcionarios electos

directamente para integrar dicho órgano, dentro de cada uno de los Estados miembros y conforme a sus reglas electorales; y, además, por las máximas autoridades de los órganos ejecutivos de los Estados miembros, que si bien fueron electos democráticamente, el pueblo habría votado por ellos específicamente para esa función ejecutiva-estatal pero no para una función *legislativa*-supranacional. En suma, por el alcance de sus atribuciones, puede considerarse como un partícipe de la función legislativa comunitaria pero no desde la codecisión; en esencia, que su tarea fundamental es discutir, analizar y recomendar sobre las materias que contemplan sus atribuciones, las que pueden clasificarse en tres categorías, sobre el fortalecimiento de los Estados y de la integración en relación con ellos, sobre el impulso y la verificación de la integración en sí, y sobre la representación de la *sociedad centroamericana*.

En conclusión, el PARLACEN posee atribuciones políticas importantes: realiza acciones sustanciales dentro del entramado del Sistema; verifica y opina sobre el avance de la integración; controla y recomienda acerca del funcionamiento de la institucionalidad, y de la aplicación y actualización del marco normativo comunitario; y está en contacto con los pueblos centroamericanos para darles voz y, así, planteen los asuntos propios de la integración que estimen oportunos. No obstante, estas acciones no son vinculantes pues se limitan a recomendarle a la Reunión de Presidentes y Consejo de Ministros las medidas que estime convenientes, siendo estos órganos los competentes para tomar las decisiones definitivas, para adoptar los correspondientes actos normativos. Así, hoy por hoy, es competente políticamente para monitorear y recomendar sobre el rumbo de la integración, mientras que su competencia normativa se limita a presentar iniciativas legislativas sin que en el proceso de formación del Derecho Comunitario, su participación sea requerida ni sus decisiones sean vinculantes; su labor, en consecuencia, resulta imperceptible para la *sociedad centroamericana*.

Por otro lado, el Sistema posee un ordenamiento jurídico autónomo que está compuesto por el Derecho originario y complementario, adoptado por los Estados miembros, y el Derecho derivado, dictado por los órganos superiores del Sistema, la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros y el Comité Ejecutivo; cuyo cumplimiento verifica administrativa la Secretaría General y controla jurisdiccionalmente la CCJ. Si bien el Derecho comunitario no indica el carácter vinculante de estos actos normativos, éste puede interpretarse de su propia naturaleza, a la luz de la experiencia europea con respecto a los propósitos y principios que recoge la centroamericana; en esta tarea ha contribuido sustancialmente la CCJ.

No obstante, es tan débil la cultura jurídica dentro del Sistema que ni el Derecho originario ni el complementario, contemplan el proceso de adopción de sus actos normativos, lo cual no impedía que estos se adoptaran pero de una forma dispersa y confusa. Es así como, para corregir esta situación, el Comité Ejecutivo a través del Derecho derivado, dictó un reglamento para regular dicho proceso.

La Reunión de Presidentes es competente para dictar declaraciones y mandatos que se proyectan exclusivamente sobre la institucionalidad supranacional en sí; en esencia, las

declaraciones son manifestaciones de voluntad de la Reunión de Presidentes en las que expresan su visión sobre el estado y el impulso del proceso de integración, dentro de las cuales le indican a la institucionalidad del Sistema, los mandatos que estime oportunos.

El Consejo de Ministros, por su parte, puede adoptar dos tipos de actos normativos para el Sistema, las resoluciones y las recomendaciones: la resolución es un acto que obliga al Estado miembro que contribuya con la integración, desde el ramo y el subsistema respectivos, permitiendo que se permita el funcionamiento de la institucionalidad supranacional y el seguimiento de las políticas de integración; por su parte, las recomendaciones son los actos que dicta el Consejo para sí mismo o para la institucionalidad de su sistema o subsistema, con el fin de impulsar su labor legislativa, preparando las condiciones para tomar sus resoluciones, reglamentos o acuerdos.

También puede adoptar actos normativos que se proyectan sobre los Estados miembros y las personas, estos son los reglamentos y los acuerdos, cuya naturaleza es similar a los reglamentos y decisiones de la Unión Europea. Los reglamentos poseen un carácter general, sus elementos son obligatorios en su totalidad y son directamente aplicables en todos los Estados miembros; se trata de los actos normativos más acabados del Sistema, pues son los actos comunitarios que producen efectos jurídicos de forma uniforme y efectiva en todos los ordenamientos jurídicos estatales, es decir, son obligatorios sin que se necesite de una acción estatal para ello. En cambio, los acuerdos tienen un carácter específico o individual y solo son obligatorios para sus destinatarios; se trata de actos normativos individualizados que se dirigen a uno o varios destinatarios, que pueden ser Estados miembros o personas, manifestándose su obligatoriedad en cuanto a sus fines y medios.

Finalmente, las decisiones del Comité Ejecutivo inciden únicamente sobre él mismo y no en los Estados ni en las personas. Estas decisiones se manifiestan a través de resoluciones y recomendaciones, siendo vinculantes únicamente las primeras.

En conclusión, por la incidencia en los Estados miembros y sus poblaciones, el Consejo de Ministros es el protagonista de la función legislativa comunitaria, por dictar actos normativos obligatorios y eficaces dentro de los ordenamientos jurídicos estatales, sin necesidad que sus autoridades nacionales realicen acción alguna. En tal sentido, esencialmente estos actos poseen una legitimación intergubernamental y no representativa-democrática pues, incluso, no se requiere ni siquiera la participación del PARLACEN para la aprobación de los reglamentos y acuerdos. En definitiva, en el proceso de formación de las normas comunitarias, la participación de este Parlamento se limita a una especie de iniciativa legislativa, ya que no es obligatorio consultarle previamente a su adopción, ni posee competencias de decisión o codecisión.

Por su parte, según el razonamiento de la CCJ, el Derecho comunitario, como ordenamiento jurídico autónomo de los ordenamientos jurídicos nacionales, habrá de aplicarse bajo los principios de primacía y eficacia directa frente a las normas estatales, sin importar su jerarquía, porque, en primer lugar, los Estados miembros ya manifestaron su intención soberana de integrarse bajo el Sistema, al suscribir y ratificar

su Tratado constitutivo e instrumentos complementarios; y, en segundo lugar, porque dicha integración solo podrá alcanzarse bajo los principios de legalidad y seguridad jurídica, es decir, dirigiendo las acciones pertinentes para hacer efectiva la integración conforme a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico comunitario.

Por otro lado, el Derecho comunitario no solo está dirigido a las instituciones y autoridades estatales, sino que también crea derechos y obligaciones para las sociedades de los Estados miembros. Por tanto, un aspecto fundamental para garantizar que el acto normativo surta efectos es la publicidad del mismo. Después de todo, el principio democrático exige que los destinatarios de las normas participen en su formación y, además, conozcan cuándo entran en vigencia, cuándo producirán los efectos jurídicos respectivos. Bajo esa perspectiva, los órganos e instituciones del Sistema deben garantizar la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas. Ahora bien, como las normas derivadas pueden entrar en vigencia mediante acuerdos tomados por los órganos ejecutivos, la publicación no es considerada esencial para la vigencia –ni para la validez– de estas normas. Esta situación puede poner en riesgo la eficacia y aplicabilidad de dicha normativa así como la seguridad jurídica, pues las personas en Centroamérica podrían desconocer qué nuevos derechos u obligaciones se integran a sus esferas jurídicas y en qué momento ha ocurrido; en el mejor de los casos, la publicación podría realizarse en diferentes tiempos, lo que haría que las poblaciones no lleguen a conocer estas normas simultáneamente y, por tanto, estas perdería su efectividad y aplicabilidad, porque materialmente no surtiría sus efectos de forma inmediata y uniforme, en todos los territorios, aunque formalmente no se requiera de la publicación para su vigencia.

Así, para solventar esta situación se creó la Gaceta Oficial Digital del SICA, que se constituye en la instancia oficial de difusión de los actos jurídicos comunitarios; no obstante, a pesar de lo antes expuesto, el Derecho originario no fue reformado, sino que esta instancia se creó mediante Derecho derivado, por el Comité Ejecutivo. Sin duda, la existencia de la Gaceta Oficial sin haber reformado el Protocolo de Tegucigalpa, es una muestra de la progresividad e irreversibilidad del proceso de integración. Los órganos comunitarios están tratando de profundizar la integración, acercando las decisiones del Sistema a las poblaciones centroamericanas y modernizando la operatividad de su institucionalidad, pero muchas veces a pesar de los Estados miembros.

Además, otro tanto se debe hacer en cuanto a la democratización de este proceso, que es controlado por las decisiones de las autoridades gubernamentales, pues no basta con que el destinatario de la norma comunitaria, el *pueblo centroamericano*, conozca de su existencia sino que urge también que pueda participar en su elaboración para, así, cumplir con los propósitos y principios del Sistema. Ahora bien, el desarrollo de la integración centroamericana no ha llegado a crear el concepto de *ciudadanía centroamericana* aún no se desarrolla, como ocurre en el caso europeo, y tampoco no se ha creado un conjunto de derechos similar al que tienen los ciudadanos europeos. En consecuencia, los nacionales de los Estados miembros son considerados meros extranjeros en el territorio de otro Estado miembro, aunque los requisitos para adquirir

la nacionalidad suelen ser más flexibles y se intenta facilitar el tránsito fronterizo de personas, lo que es más avanzado en el caso de las mercancías y los capitales. No obstante, existen avances importantes en cuanto al intento por dotar de mayor legitimación democrática al Sistema, como la elección de los diputados del PARLACEN, pero falta mucho por hacer.

Ahora bien, de cierta forma, el germen del principio democrático dentro del Sistema se materializa en el órgano denominado Comité Consultivo, cuya competencia básica es asesorar a la Secretaría General sobre la política de organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo, es decir, su función es opinar sobre las actividades que programe esta Secretaría para el fortalecimiento del Sistema, pero no sobre lo decidido o actuado por el resto de órganos. Por definición, está integrado por la *sociedad centroamericana* y no por los pueblos centroamericanos, pues en él se encuentran los representantes de las fuerzas centroamericanas con presencia en los sectores económicos, sociales y culturales; es decir, el Comité Consultivo estaría compuesto por representantes de esos sectores a nivel centroamericano y no de cada Estado miembro. Es, por tanto, el órgano que permite la participación social –sectorial– dentro del Sistema, para el fortalecimiento de la integración. De esta forma se sientan las bases para que el Sistema no se convierta en una comunidad regional, política y económica, para los ciudadanos pero sin ellos.

En este sendero hacia la consolidación del proceso, desde la perspectiva democrática, el Comité Consultivo adquiere una especial relevancia por el papel que orgánica y normativamente se le otorga en ese rumbo: garantizar que una mayor integración regional vaya acompañada de una mayor participación social, también regional. No obstante, considerando el autoritarismo y los conflictos armados que las sociedades centroamericanas experimentaron durante mucho tiempo, así como los altos niveles de violencia y desigualdad que viven hoy, la labor de este órgano se enfrenta a obstáculos importantes tales como la débil institucionalidad comunitaria que aún persiste, el desconocimiento social de lo que implica la integración y la falta de una cultura democrática, pluralista y deliberativa dentro de las sociedades de la región. Uno de los motivos que ha generado el poco o nulo interés de las sociedades, en general, y de las organizaciones sociales, en particular, por participar en el Comité Consultivo, ha sido el talante economicista con que nació el proceso de integración centroamericano.

Dada su naturaleza y conformación, la misión del Comité Consultivo, es decir, de las organizaciones regionales que lo integran, es promover una participación social activa, con el objetivo de hacer que el proceso de integración responda a la realidad, necesidades e intereses de la *sociedad centroamericana* y, así, conseguir los propósitos y principios del Sistema. En definitiva, este órgano permite que la sociedad centroamericana coadyuve a las autoridades de los Estados miembros y del Sistema, a alcanzar la integración regional.

En concreto, el Comité Consultivo cumple con diversas funciones: consultiva, pues resuelve las consultas que le presenten los demás órganos e instituciones



supranacionales, así como de otras instancias regionales e internacionales; con esto último las consultas no solo pueden venir de la institucionalidad del Sistema, aunque sí deben circunscribirse al proceso de integración. Segundo, de recomendación ya que puede plantear recomendaciones e iniciativas ante las instancias supranacionales respectivas, con el objetivo de promover e impulsar la integración. Tercero, de asesoramiento ante la Secretaría General, sobre la política organizativa institucional y el proceso de integración en general. Cuarto, de análisis, porque le corresponde estudiar la realidad centroamericana y su entorno internacional, para intercambiar experiencias con otras regiones. Quinto, conciliatoria, ya que debe facilitar la conciliación de intereses entre los diversos sectores de la sociedad centroamericana, con el fin de lograr la democracia, el desarrollo, la paz y la integración en los Estados miembros y la región. Sexto, divulgativa, pues debe comunicarles a todas las organizaciones miembros y sus representaciones nacionales, los propósitos comunitarios, los estados de la integración y los aportes del mismo Comité. Séptimo, de acercamiento, porque deben promover actividades académicas o experienciales que permitan el encuentro de la sociedad y, así, la comprensión mutua entre sus miembros. Y, octavo, de monitorio, pues debe mantenerse en contacto con las organizaciones sociales de la región, así como consultarles en lo que sea pertinente y brindarles la información necesaria.

Por su parte, para la consecución de sus propósitos, la Asamblea Plenaria del mismo Comité Consultivo puede acordar otras funciones; vale decir que también cuenta con Capítulos Nacionales que, sin sustituir a las organizaciones nacionales, les apoyan y colaboran en cada uno de los Estados miembros, así como también sirven de enlaces entre dichas organizaciones con su Directorio y Asamblea Plenaria.

Tradicionalmente, el Comité Consultivo ha estado integrado por tres sectores: el empresarial, el laboral y el académico-profesional. El sector empresarial ha sido el interlocutor más influyente sobre las autoridades gubernamentales en la definición de las políticas socioeconómicas, nacionales y regionales, hasta el punto que el proceso de integración ha dependido de las decisiones de estas élites económicas y políticas. Por su parte, la influencia del sector laboral, representado por los sindicatos, no ha sido tan determinante en la definición de las políticas públicas pues su presencia ha sido poco relevante, no se puede obviar que el autoritarismo impidió la instauración de sociedades centroamericanas regidas por el pluralismo democrático lo que, sin duda, provocó que el tejido social construido fuera débil y poco organizado. En definitiva, el irrespeto al principio de igualdad y la instauración de un sistema político no-democrático provocaron, por un lado, que los aparatos gubernamentales centroamericanos favorecieran a los empresarios mediante prerrogativas, privilegios y protecciones y, por el otro, aunque no impidió la existencia de la organización laboral, favoreció que ésta se mantuviera desarticulada y tuviese poca o nula capacidad de influir en las decisiones políticas, por la vía institucional.

A lo anterior habría que agregarle los efectos de la globalización. La organización empresarial es capaz de posicionarse como interlocutor en el nuevo espacio público regional, en la medida en que participa en la *gobernanza* de la globalización y del

sistema económico mundial. Por su parte, la organización sindical y su capacidad de negociación colectiva, se enfrentan a un nuevo espacio público que excede al espacio tradicional donde ha planteado sus reivindicaciones, este es el territorio nacional, lo que le resulta aún más difícil por su desarticulación sistemática y escasos espacios institucionalizados para ellos. El Comité Consultivo resulta de vital importancia en este proceso centroamericano de democratización e integración, ya que la gestión del espacio asignado al sector laboral –y demás sectores– depende exclusivamente de él, y no de las autoridades estatales. Es por ello que urge la instauración de una nueva cultura social que promueva el asociacionismo y la reivindicación de los derechos desde esa plataforma regional. Por otro lado, junto al Comité Consultivo del Sistema, el Derecho complementario ha creado otros dos en los subsistemas económicos y sociales, con lo cual se dificulta la articulación coordinada de la *sociedad centroamericana* ya que su quehacer puede provocar desorden y confusión.

En términos generales, aunque es un órgano que tiene muchas potencialidades, el Comité Consultivo del Sistema aún no ha conseguido posicionarse como el órgano de consulta de la *sociedad centroamericana* ante la institucionalidad supranacional, ya que no lo toman en cuenta; la relación con otros espacios de participación social es todavía desarticulada; la cantidad de sus miembros es insuficiente para lograr la representación de las organizaciones sociales existentes; y, la garantía de su sostenibilidad es incierta, por su dependencia en la cooperación internacional. Asimismo, su funcionamiento interno es deficiente porque su institucionalidad es débil, su actuación es poco transparente y sin debate, sus estrategias de trabajo carecen de arraigo y sus instancias en los Estados miembros tienen poca comunicación con su organización central.

En definitiva, la mera existencia de espacios formales de participación social y representación ciudadana es insuficiente para afirmar que el Sistema es plenamente democrático. Así como tampoco bastaría con fortalecer la integración económica, restándoles importancia a las demás, porque el desarrollo económico aceptable y la participación de las economías nacionales dentro del mercado mundial, es decir, el buen desempeño macroeconómico de los países, no siempre va de la mano con el fortalecimiento de su democracia. Es necesaria una verdadera transformación de las sociedades centroamericanas hacia el pluralismo y asociacionismo, donde se abran espacios permanentes de interacción entre gobernantes y gobernados.

Si la apuesta es alcanzar la integración mediante el modelo estructuralista, propuesto por el Sistema, al igual que en la Unión Europea, es necesario trascender hacia el *espacio público regional*, donde la *ciudadanía centroamericana* pueda ejercer unos derechos que les son propios por su condición, esto es, pueda participar en la toma de decisiones del Sistema y eligiendo a las autoridades comunitarias, de forma coordinada, que ejercerían la función definitiva de decisión o codecisión, en un escenario donde la interpretación y el cumplimiento del Derecho comunitario dependa de un robusto tribunal supranacional y no, en última instancia, de las autoridades gubernamentales de los Estados miembros. Después de todo, la finalidad última del Sistema –y de los Estados miembros– debe ser impulsar la integración por decisión y para el beneficio del

ciudadano, en condiciones de igualdad, ya que éste debe ser el origen y el fin de una organización política democrática.

Aunque parece que Centroamérica ha optado por el Sistema para conducirse hacia la integración y constituirse en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, mediante el establecimiento de un marco institucional, al observar la forma en que actúan los Estados miembros, por separado y en conjunto, de cara al sistema económico internacional, se podría concluir lo contrario. La filosofía de que el camino para lograr el desarrollo social solo pasa por el desarrollo económico, mediante acuerdos comerciales, parece ser uno de los paradigmas que en la práctica dirigen las relaciones económico-comerciales de la región hasta el punto que, de cierta forma, el Sistema ha sido sometido a los tratados de libre comercio que los países firman, en conjunto, con terceros países.

El Sistema es un modelo de integración regional que se activó en el mismo momento en que se presentaba la propuesta de los Tratados de Libre Comercio (TLC), promovida por los Estados Unidos, como una nueva estrategia para lograr la participación de los países latinoamericanos en el comercio internacional. En esencia, los fines de los TLC y del Sistema son potencialmente distintos: mientras el primero promueve la integración económica bilateral y/o multilateral, como cauce para que los países obtengan los recursos económicos que les permitan decidir unilateralmente su modelo de desarrollo social; el segundo busca la integración global, desde los ámbitos políticos, económicos, socioculturales, medioambientales y de seguridad, de los Estados miembros para que, en conjunto, impulsen el modelo de desarrollo sostenible que han acordado. En pocas palabras, mientras el TLC promueve el desarrollo económico como condición necesaria para el desarrollo social, el Sistema entiende que ambos habrán de impulsarse igual y paralelamente, a los demás ámbitos señalados.

Así, por ejemplo, en 1994, mientras los países centroamericanos lograban que Estados Unidos se convirtiera en el primer socio extraterritorial de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que establecía las directrices para lograr transformarse en una región de paz, desarrollo y prosperidad, también se comprometían con lo dispuesto en la I Cumbre de las Américas, que sentaba las bases del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y era promovido por Estados Unidos como estrategia de libre comercio y de integración económica continental, mediante el establecimiento de mercados abiertos, transparentes e integrados, como condición necesaria para fortalecer la democracia, erradicar la pobreza y la desigualdad, y garantizar el desarrollo sostenible respetando el medio ambiente. En resumen, al mismo tiempo en que Estados Unidos se convertía en socio de Centroamérica a través de la ALIDES, los países centroamericanos reconocían el libre comercio y la integración económica, como los motores del desarrollo sostenible en el continente americano. Posteriormente, con el fin de crear una área de prosperidad compartida, los países de Centroamérica, ahora junto a República Dominicana, se reunieron nuevamente con Estados Unidos para comprometerse en construir una asociación intergubernamental que reafirmara la promoción de la prosperidad de estas naciones bajo una estrategia principalmente

económica, comercial y financiera, con el fin último de contribuir al establecimiento del ALCA.

Si bien existe mucha discusión teórica sobre la compatibilidad entre el “regionalismo abierto” y la integración supranacional, lo cierto es que los Estados miembros del Sistema transitan en ambos caminos. Para efectos de esta investigación se analizará el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) que los países centroamericanos, excepto Belice y Panamá, firmaron con Estados Unidos tanto por la importancia mutua que comparten entre sí como por la incidencia que el DR-CAFTA produce en el Sistema a nivel normativo. Incidencia que provoca ambigüedad e indeterminación en el proceso de integración y conlleva, por ejemplo, a la dificultad de acordar un arancel exterior común, debido a la existencia de otros TLC, y a las disparidades en las capacidades económicas de los Estados parte, así como también conlleva a la poca importancia de la representación ciudadana y la participación social dentro del Sistema.

Los países centroamericanos pretendieron elaborar, negociar y celebrar el DR-CAFTA como región, sin embargo, aunque se elaboró un solo documento, fue negociado y celebrado bilateralmente con Estados Unidos, es decir, fuera del Sistema. Se trata, por tanto, de un Tratado plurilateral que surte efectos en los siete países suscriptores. En otras palabras, se plantearon este TLC como un asunto de interés regional que habría de asumir de tal manera, como parte de su compromiso continental de construir el ALCA y también para contribuir a su prosperidad, aunque resulto ser otro instrumento internacional de naturaleza económico-comercial. Por efectos prácticos, este Tratado reavivó el interés por construir la Unión Aduanera planteada en el subsistema económico del Sistema, que materialmente aún no se había –ni se ha– iniciado seriamente; lo que también se está tratando de reimpulsar luego de la firma del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Sistema.

En definitiva, los países centroamericanos concibieron a la negociación del DR-CAFTA como una oportunidad para consolidar su proceso de integración regional. En ese sentido, la integración supranacional se vería impulsada por el interés común de ser tomados en cuenta por el principal socio comercial de la región para posicionarse en el mercado mundial, sujetando a este interés el impulso de su integración regional, económica principalmente. Sin embargo, a pesar de tanto tiempo después de haber entrado en vigencia, uno de los elementos básicos que habría logrado que los Estados centroamericanos participaran en el mercado mundial como región, todavía se encuentra en construcción: la Unión Aduanera Centroamericana no existe.

Aunque el DR-CAFTA no es parte del Sistema, lo cierto es que su contenido normativo sujeta al proceso de integración supranacional. Es así como, en su texto, si bien se señala que es respetuoso del proceso de la integración centroamericana, tanto en el marco normativo existente como en el futuro, concluye afirmando que el Derecho comunitario y las medidas futuras deben ser consistentes con él, pues de lo contrario los países centroamericanos lo estarían transgrediendo. Ahora bien, aunque se reconozca la

obligación por cumplir con los compromisos pactados, el nuevo Derecho comunitario que regule aspectos todavía no contemplados en la integración centroamericana y que sean inconsistentes con lo considerado por este Tratado, no necesariamente habrá de considerarse inválido, aunque quizá su aplicación podría correr el riesgo de no ser uniforme. La falta de consistencia entre uno y otro derecho podría resultar problemática no solo porque ambos esquemas poseen una naturaleza distinta, uno es económico y el otro global, sino también porque no todos los Estados miembros del Sistema son parte del DR-CAFTA.

En definitiva, en caso de contradicción, el conflicto está servido. Desde la perspectiva comunitaria, ante un conflicto normativo entre el DR-CAFTA y el nuevo derecho del Sistema, la CCJ podría inaplicar las disposiciones de este TLC alegando que el derecho comunitario, sin importar su fecha de adopción, prevalece sobre todo instrumento internacional que regule cualquier materia relacionada con la integración centroamericana, como lo es la integración económica, según lo dispuesto por su Derecho originario. Sin embargo, desde la perspectiva internacional, un Tribunal de Arbitraje Internacional podría aplicar preferentemente las disposiciones de este TLC, indicando el compromiso internacional adquirido por los Estados centroamericanos de no adoptar normas comunitarias que fuesen inconsistentes con aquél, según el texto del Tratado, y, además, también podría alegar que la competencia del CCJ es la custodia del derecho comunitario y no de los acuerdos comerciales internacionales. En todo caso, mientras no se armonice el texto de ambos instrumentos lo ideal es interpretarlos sistemáticamente, de tal manera que no se incumplan ni los compromisos del Sistema ni los del DR-CAFTA.

No obstante, el proceso de negociación de este TLC se caracterizó por su poca transparencia y escasa participación social. La intergubernamentalidad se impuso en la negociación, desplazando la institucionalidad del Sistema, en general, y del Comité Consultivo del Sistema, en particular, lo que impidió que las sociedades centroamericanas se involucraran plenamente, pues solo los empresarios y algunos otros sectores pudieron participar.

Ahora bien, considerando la enorme incidencia política, económica, social y cultural que representa el DR-CAFTA dentro de Centroamérica, a pesar de no ser parte del Derecho originario del Sistema, algunos países trataron de contrarrestar los efectos tecnocráticos económicos introduciendo mecanismos de legitimación democrática directa, como condición previa a su ratificación. En general, la forma en que los países centroamericanos han actuado frente a la posible participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones de trascendencia nacional, regional y/o internacional, ha sido diversa: desde el ejercicio pacífico de la participación, pasando por la omisión de su planteamiento o realización, hasta el tajante rechazo de la misma provocando incluso la ruptura institucional.

Así, por ejemplo, en relación a asuntos nacionales, ante el intento del presidente de Honduras, Manuel Zelaya, de instalar una *cuarta urna* en las elecciones generales de

noviembre de 2009, para realizar una consulta popular sobre la conveniencia o no de convocar a una asamblea constituyente, el resto de fuerzas políticas e instituciones públicas, tales como el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, y las Fuerzas Armadas, reaccionaron separándolo de su cargo y expulsándolo hacia Costa Rica en junio de 2009, lo que dio pie a que muchos aseguraran que se trató de un Golpe de Estado y, además, provocó la suspensión de Honduras dentro del Sistema hasta que la situación política interna se normalizara meses después.

Por su parte, en cuanto a la participación ciudadana en aspectos regionales, desde la propia esfera regional, algunos aseguran que los organismos supranacionales poseen una doble legitimación democrática, pues estarían integrados por dos tipos de representantes del pueblo: los del órgano ejecutivo nacional y los del órgano parlamentario supranacional, tal como ocurre en el Sistema. Sin embargo, no hay que olvidar que la intergubernamentalidad se impone, al punto que las autoridades gubernamentales son los protagonistas en la función legislativa supranacional. En cuanto a la participación directa de los ciudadanos en asuntos regionales trascendentales, aunque vista desde una perspectiva nacional, parece que El Salvador habría tenido la posibilidad constitucional de someter a consulta popular, al menos, la ratificación del Protocolo de Tegucigalpa; sin embargo, ello no ha sido posible porque la consulta popular que permite la norma constitucional salvadoreña se refiere al referéndum constitucional, en el sentido que se deberá convocar a una consulta si de la integración nace un nuevo *Estado regional*, desapareciendo o transformándose el Estado nacional. Esta no es el caso del Sistema, pues la integración no está dirigida al resurgimiento de la República Centroamericana; la reunificación centroamericana se pretende desde la perspectiva del regionalismo y no del federalismo.

Finalmente, en cuanto a asuntos de trascendencia internacional, siempre relacionados con la integración que se impulsa, algunos países han pensado en celebrar o han celebrado consultas populares pero no sobre el Sistema, sino que sobre el DR-CAFTA. Un elemento común en los países centroamericanos, fue el rechazo que provocó este Tratado en algunos sectores sociales como los laborales, estudiantiles, religiosos y ambientales, bajo el argumento de que el Tratado reñía con el texto constitucional ya que, en general, trastocaría las funciones estatales, reduciría los derechos socioeconómicos y sometería la legislación nacional a un acuerdo económico-comercial. Sin embargo, solo dos países se plantearon seriamente la posibilidad de someterlo a consulta popular.

En primer lugar, en Guatemala, si bien en el proceso de negociación y aprobación hubo cierta participación de algunos sectores económico-sociales invitados por las autoridades gubernamentales, éstas últimas nunca se plantearon la posibilidad de celebrar una consulta popular como paso previo a la ratificación parlamentaria del Tratado. La inconformidad ciudadana ante la forma tradicional de ratificación conllevó a plantear la celebración de un referéndum, conforme al marco constitucional, pues la ratificación del Tratado se entendió como una decisión política de especial

trascendencia y, por ello, el pueblo debía tomar la decisión definitiva sobre el futuro del mismo, pues éste determinaría el futuro de los guatemaltecos.

Ahora bien, la competencia para plantear la iniciativa del referéndum recaía en el Congreso Nacional, el cual suspendió la ratificación parlamentaria cuando la protesta social aumentó pero, una vez ésta se redujo, luego de ser sometida a fuertes campañas de desprestigio, terminó por ratificarlo sin consulta popular. Es así como las autoridades guatemaltecas le negaron la oportunidad a su pueblo de decidir si autorizaba o no la entrada en vigencia del DR-CAFTA, es decir, si le dotaba de legitimación democrática al mismo o no, pues terminaron por darle mayor preponderancia a aspectos técnico-económicos de cara al mercado mundial y regional, en aras de un supuesto desarrollo de país para los ciudadanos, pero sin ellos.

En segundo lugar, en Costa Rica se logró celebrar el referéndum, aunque la preparación, campaña y realización del mismo presentaron importantes inconvenientes que influyeron en el resultado, de una u otra forma. Al igual que en caso de los Países Bajos, en la experiencia europea, para Costa Rica este fue el primer referéndum de su historia. La posibilidad de convocar a este referéndum fue motivo de polarización política; los sectores opositores se manifestaba constantemente mediante movilizaciones de calle, con las que exigían el rechazo del Tratado o, al menos, la consulta popular sobre el mismo.

Ahora bien, siguiendo lo establecido en la norma pertinente, se presentaron dos solicitudes para convocar el referéndum. Si bien la solicitud ciudadana fue la primera en presentarse, la autoridad electoral decidió tramitar la segunda, la presentada por el órgano ejecutivo con el respaldo parlamentario. En principio, esta decisión pareciera contraria a los intereses ciudadanos, sin embargo fue la decisión que mejor garantizaba la participación ciudadana, se atendió la solicitud estatal porque conllevaba a un resultado cierto, la convocatoria y celebración, mientras que la solicitud ciudadana abría esa posibilidad en principio, pero no la garantizaba, porque estaba sujeta al éxito de la recolección de firmas. En suma, el tiempo programado para la entrada en vigencia del DR-CAFTA era otro factor que debía considerarse ya que Costa Rica era el único país que no se había pronunciado sobre su ratificación, mientras que el resto de países centroamericanos ya lo habían hecho. Vale agregar que, antes de la convocatoria oficial, el Tratado fue sometido a dos exámenes previos de constitucionalidad, los cuales concluyeron satisfactoriamente; a juicio del Tribunal Constitucional, el Tratado era compatible con la Constitución.

La campaña del referéndum marcada por la prohibición de que se destinaran fondos públicos para la misma, aunque se le permitió a los funcionarios públicos que asistieran a los eventos destinados a informar sobre la consulta, lo cual fue aprovechado por quienes apoyaban el DR-CAFTA para hablar a su favor en cuanto evento público asistieron. En otras palabras, la limitación consistía en que los funcionarios no podían destinar fondos públicos a la campaña, pero ellos sí podían participar activamente en la misma, lo que les permitía influir en la voluntad de los ciudadanos costarricenses; regla

que fue aprovechada por el Presidente de la República que promovía la ratificación del Tratado.

Una consecuencia de esta limitación económica fue que la campaña se financió exclusivamente con fondos privados, a los que pudieron acceder con mayor facilidad los partidarios del «Sí», utilizando masivamente los medios de comunicación e impulsando una campaña de miedo, diseñada por funcionarios públicos. Por el contrario, los partidarios del «No» obtuvieron pocos recursos y, por tanto, poco acceso a los medios de comunicación, por ello tuvieron que implementar estrategias de visitas personales que fortaleció su presencia entre las personas y propició la articulación de un tejido social. La oposición del DR-CAFTA estuvo mejor articulada, aunque más indefensa ante la acción de los medios de comunicación; que incluso estuvieron impulsando la campaña en su contra el mismo día de las votaciones, transmitiendo entrevistas de expertos que exaltaban los efectos negativos del rechazo.

En general, la campaña giró en torno a la controversia sobre la política económica de escala: la campaña del «Sí» defendía la escala regional y global de circulación de mercancías y capitales, mientras que la del «No» se centraba en la defensa de lo nacional; en otras palabras, la primera defendía “lo abierto hacia afuera” y la segunda, “la protección de adentro”. En particular, la campaña giró sobre la temática específica del DR-CAFTA, lo económico-comercial, y su impacto en la economía nacional y en la institucionalidad estatal, en relación a los servicios públicos vinculados al Estado de Bienestar costarricense.

Finalmente, el 7 de octubre de 2007, el referéndum mostró el apoyo mayoritario de los costarricenses al DR-CAFTA, aunque no por mucha diferencia. Así, el 51% de quienes votaron respaldaron el Tratado, siendo la participación de un 59% de los electores; como la participación superó el umbral del 40% que se había dispuesto y el resultado fue positivo, las autoridades gubernamentales no tuvieron más que ratificarlo, la opción que ellos respaldaban.

El resultado final estuvo influenciado por una maquinaria mediática que tuvo a su alcance el sector gubernamental y empresarial, la cual dominó la esfera pública debido a la enorme cantidad de recursos que se invirtieron y desde donde se prometió un futuro mejor, con base en la erradicación del desempleo –o se generó un clima de miedo contra los opositores–, bajo el protagonismo del Presidente de la República que defendió el DR-CAFTA hasta de forma demagógica y clientelar. Por otro lado, el rol protagónico que asumió Estados Unidos durante la campaña, apoyando la opción del «Sí» y remarcando un debilitamiento de las relaciones bilaterales si ganaba el «No», también habría influido en el resultado del referéndum. Al igual que las experiencias europeas, a pesar de tratarse de un asunto con implicaciones regionales, la discusión sobre el referéndum se centró en temas propiamente estatales, a lo que contribuyó la calidad de la campaña.

A pesar de que el DR-CAFTA se engendró desde la institucionalidad de la integración regional, la discusión costarricense del DR-CAFTA en clave centroamericana estuvo



ausente. Esta discusión hubiese sido posible el Tratado estaba pensado como un instrumento comercial de los países de la región. Es obvio que, en la práctica, en Costa Rica y el resto de países centroamericanos, se apostó por una estrategia nacional de desarrollo sostenible e independiente durante la ratificación del Tratado, donde ni siquiera se planteó formalmente la posibilidad de que este proceso se le planteara a la institucionalidad de la integración regional, es decir, a los órganos del Sistema. El escenario de negociación, aprobación y ratificación del DR-CAFTA fue contrario a los intereses regionales, ya que los intereses nacionales se exacerbaban. Hoy por hoy, la integración centroamericana aunque aspira a ser comunitaria y global, aún no ha dejado de ser un espacio esencialmente intergubernamental donde existe una limitada participación social.

En definitiva, la inclusión de mecanismos que permitan ampliar la legitimación democrática de los organismos supranacionales es racionalmente justificable y técnicamente posible, aunque esto último dependerá de las condiciones, internas y externas, que determinen el proceso de integración y el ajuste a esta realidad de los mecanismos democráticos que se pretendan incluir. Sin embargo, todo lo anterior será posible si existe voluntad política para transformar el diseño institucional y normativo de dichos organismos; porque esta voluntad es la que podría impulsar decididamente el avance y profundización de la integración pero, sobre todo, la capaz de decidir si la integración quedará bajo el amparo del sistema económico o el control democrático ciudadano. La gobernabilidad de la globalización no debería reñir con la democratización de los instrumentos que cumplen con esa tarea.

## Bibliografía

- ABELLÁN GARCÍA, JOAQUÍN, “Estudio Preliminar”. En Max Weber, *Sociología del poder: los tipos de dominación*. Traducido por Joaquín Abellán. Madrid, España: Alianza. 2007: 9-50
- ACUÑA ALFARO, JAIRO, “Comprendiendo el desarrollo centroamericano: la región al amanecer del Siglo XXI”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 26 (1-2) (2000): 29-56.
- ALBERTON, GHISLAINE, “La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 y la construcción comunitaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, No. 13 (mayo-agosto, 2001): 173-194.
- ALBI, ANNELI & JACQUES ZILLER. *The European Constitution and National Constitutions: ratification and beyond*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2007.
- ALCÁNTARA, MANUEL Y FLAVIA FREIDENBERG, “Élites parlamentarias e integración subregional en América Latina”. *América Latina Hoy*, No. 17 (1997): 11-17.
- ALFONSO, LUIS ENRIQUE, “Las paradojas de la globalización, la crisis del estado del bienestar y las regiones vulnerables”. *Estudios Regionales*, No. 44 (1996): 87-124.
- ALMOGUERA CARRERES, JOAQUÍN, “La legitimación en la era de la postmodernidad”. *Revista Doxa*, No. 15-16 (1994): 293-306.
- ALONSO, LUIS ENRIQUE, “El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional”. *Estudios Regionales*, No. 54 (1999): 125-145.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y ALICIA E. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, “Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana”. *Revista de Derecho Político (UNED)*, No. 65 (2006): 149-188.
- ÁLVAREZ RUDÍN, MERCEDES. “Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos de la Universidad de Costa Rica*, No. 37 (2011): 201-230 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] *Revistas de la Universidad de Costa Rica*): disponible en <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185>
- ALZAGA VILLAMIL, ÓSCAR. “Acerca de la ratificación del Tratado por el que establece una Constitución para Europa”. En *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*, editado por Luis Aguiar de Luque. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch. 1º Edición. 2005.
- ARAGÓN REYES, MANUEL. *Constitución y democracia*. Madrid, España: Tecnos. 1989.
- ARIAS RAMÍREZ, BERNAL. “Apreciaciones jurídicas sobre el referendo del 7 de octubre de 2007 (Costa Rica)”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 118 (enero-abril 2009): 13-44 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] *Revistas de la Universidad de Costa Rica*): disponible en <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9767>
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. “Ley No. 8492, de 24 de febrero de 2006, Regulación del Referéndum”, publicada en La Gaceta No. 67, de 4 de abril de 2006 (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Tribunal Supremo de Elecciones): disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyderegulaciondelreferendum.pdf>
- AYUSO, MIGUEL. *¿Ocaso o eclipse del Estado?, las transformaciones del derecho público en la era de la globalización*. Madrid, España: Marcial Pons, 1º Edición, 2005.

- BAREA, JOSÉ, “El futuro de la identidad europea”. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, No. 3 (2001): 59-72.
- BERGALLI, ROBERTO Y ELIGIO RESTA. *Soberanía: un principio que se derrumba (aspectos metodológicos y jurídico-políticos)*. Barcelona, España: Paidós, 1º Edición, 1996.
- BLANCO FERNÁNDEZ, DOMINGO, “La finitud racional del pueblo soberano”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, No. 29 (1989): 109-140.
- BOBBIO, NORBERTO, GIULIANO PONTARA Y SALVATORE VECA. *Crisis de la democracia*. Barcelona, España: Ariel. 1985.
- BOHÓRQUEZ MONTOYA, JUAN PABLO, “El poder constituyente, fundamento de la democracia: Carl Schmitt”. *Papel Político*, Vol. 11, No. 2 (2006): 525-556.
- BRAVO GALA, PEDRO, “Estudio Preliminar”. En Jean Bodin, *Los seis libros de la República*. Traducido por Pedro Bravo Gala. Madrid, España: Tecnos. 1985.
- BRAVO, ANA Y KARLA RAMOS. *El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA): descripción y análisis de las rondas de negociación*. San Salvador, El Salvador: FUNDE. 1º Edición. 2008.
- BREY BLANCO, JOSÉ LUIS, “Principio democrático y soberanía popular en el Estado constitucional”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 97 (2002): 73-114.
- BRITO MELGAREJO, RODRIGO. *Constitucionalismo global*. México: Editorial Porrúa, 1º Edición, 2005.
- BRU PURÓN, CARLOS MARÍA, “La ciudadanía europea como base legitimadora de las instituciones y del Derecho Comunitario”. *Documentación Social*, No. 123 (2001): 145-160.
- CALDENTY DEL POZO, PEDRO Y JUAN JOSÉ ROMERO RODRÍGUEZ. *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, España: Fundación ETEA [Impreso en El Salvador por Talleres Gráficos UCA]. 1º Edición. 2010.
- CASTILLO AMAYA, LIDIA PATRICIA, “La Historia Constitucional de la Integración Centroamericana. Un estudio desde el Derecho Comparado”. *Realidad y Reflexión*, Año 12, No. 36 (septiembre-diciembre 2012): 71-95.
- CHÁVEZ GIRALDO, PEDRO. “Procesos de ampliación y escenarios postconstitucionales de la Unión Europea”. *Polis*, N° 12 (2005) (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en <http://polis.revues.org/5552>
- CHERESKY, ISIDRO, “La ciudadanía en el centro de la escena”. En *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España*. España: CEEIB, 2005: S/P.
- COMISIÓN CENTROAMERICANA DE DIRECTORES DE MIGRACIÓN (OCAM), “Acta de acuerdos de la reunión de directores generales de migración y extranjería de los países miembros del CA-4, de 22 de mayo de 2006” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=9035&idm=1>
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, “COM (93) 702 final, de 21 de diciembre de 1993, Informe de la Comisión sobre la Ciudadanía de la Unión” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0702&qid=1437174500767&from=ES>

- COMISIÓN DE MINISTROS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (COMIECO), “Reglamento de organización y funcionamiento de los consejos: de ministros de integración económica, intersectorial de ministros de integración económica y sectorial de ministros de integración económica; aprobado mediante Resolución No. 16-98 (COMIECO-V), de 19 de enero de 1998, y reformado por Resolución 42-99 de 17 de septiembre de 1999, Acuerdo del 21 de 2000, y Resolución No. 136-2005 de 14 de marzo de 2005” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Instrumentos Jurídicos, SIECA): disponible en <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=1097>
- COMISIÓN DE MINISTROS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (COMIECO), “Resolución No. 158-2006 (COMIECO-EX), de 7 de junio de 2006, que contiene el reglamento del comité consultivo de integración económica (CCIE)” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Resoluciones COMIECO, SIECA): disponible en <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentoId=2&DocumentoId=800>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), “Objetivos de Desarrollo del Milenio: El progreso de América Latina y El Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad”. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas. 2010 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Repositorio de CEPAL): disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/S2010622_es.pdf?sequence=1)
- COMISIÓN EUROPEA, “C (2015) 3773 final, de 3 de junio de 2015, Comunicación sobre la iniciativa ciudadana europea «Stop Vivisection» (freno a la vivisección)” (S/F [citado el 7 de julio de 2015] Registro Oficial de la Iniciativa Ciudadana Europea): disponible en <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007>
- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2010) 603 final, de 27 de octubre de 2010, Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010, la eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0603&qid=1437199243965&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2012) 99 final, de 9 de marzo de 2012, Informe sobre la aplicación de la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0099&qid=1437200535931&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2013) 269 final, de 8 de mayo de 2013, Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2013, Ciudadanos de la UE: vuestros derechos, vuestro futuro” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0269&qid=1437195256337&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2013) 270 final, de 8 de mayo de 2013, Informe sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2011-2013” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0270&qid=1437198753053&from=ES>

- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014, Comunicación relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!» (S/F [citado el 7 de julio de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0177&qid=1437243081621&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2014) 196 final, de 27 de marzo de 2014, Informe sobre la aplicación de la Recomendación de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo: hacia unas elecciones al Parlamento Europeo más democráticas” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dd329699-b5a8-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0004.01/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dd329699-b5a8-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0004.01/DOC_1&format=PDF)
- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2014) 355 final, de 28 de mayo de 2014, Comunicación sobre la iniciativa ciudadana europea «Uno de nosotros»” (S/F [citado el 7 de julio de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0355&qid=1437243562163&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA, “COM (2015) 145 final, de 31 de marzo de 2015, Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) No. 211/2011, sobre iniciativa ciudadana” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0145&qid=1437237063058&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA, “Iniciativa Ciudadana: El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!” (S/F [citado el 6 de julio de 2015] Registro Oficial de la Iniciativa Ciudadana Europea): disponible en <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>
- COMISIÓN EUROPEA, “Iniciativa Ciudadana: Stop Vivisection” (S/F [citado el 6 de julio de 2015] Registro Oficial de la Iniciativa Ciudadana Europea): disponible en <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007>
- COMISIÓN EUROPEA, “Iniciativa Ciudadana: Uno de nosotros” (S/F [citado el 6 de julio de 2015] Registro Oficial de la Iniciativa Ciudadana Europea): disponible en <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005>
- COMISIÓN EUROPEA, “Recomendación No. 2013/142/UE, de 12 de marzo de 2013, con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 79, de 21 de marzo de 2013: 29-32 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&qid=1437199547317&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA. “Reporte del Flash Eurobarómetro 168, La Constitución Europea: encuesta post-referéndum en España” (marzo 2005) (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/481>
- COMITÉ CONSULTIVO DEL SICA (CC-SICA), “Comités sectoriales y grupos de trabajo” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Comité Consultivo del SICA): disponible en <http://www.sica.int/ccsica/comites.aspx>

- COMITÉ EJECUTIVO DEL SICA, “Resolución 01-2012, para el fortalecimiento de la Secretaría General del SICA, de 19 de marzo de 2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83224&idm=1>
- COMUNIDADES EUROPEAS. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2004. Disponible en: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_es.pdf)
- CONSEJO DE REDACCIÓN, “Editorial: El nuevo momento de Latinoamérica”. *Revista de Fomento Social*, No. 61 (2006): 287-318.
- CONSEJO EUROPEO, “Decisión 2009/881/UE, de 1 de diciembre de 2009, relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 315, de 2 de diciembre de 2009: 50 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0881&qid=1437177600305&from=ES>
- CONSEJO EUROPEO, “Decisión 2013/272/UE, de 22 de mayo de 2013, relativa al número de miembros de la Comisión Europea”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 165, de 18 de junio de 2013: 98 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0272&qid=1437177557879&from=ES>
- CONSEJO, “Decisión 2002/772/CE, Euratom, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 283, de 21 de octubre de 2002: 1-4 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&qid=1437177784600&from=ES>
- CONSEJO, “Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, de 20 de septiembre de 1976, relativa al Acto de elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 278, de 8 de octubre de 1976: 1-11 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1976:278:FULL&from=EN>
- CONSEJO, “Directiva 2006/106/CE, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adapta la Directiva 94/80/CE, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 363, de 12 de diciembre de 2006: 409-410 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0106&qid=1437194622330&from=ES>
- CONSEJO, “Directiva 2013/1/UE, de 20 de diciembre de 2012, que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 26, de 26 de enero de 2013: 27-29 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0001&qid=1437191540413&from=ES>

CONSEJO, “Directiva 2013/19/UE, de 13 de mayo de 2013, por la que se adapta la Directiva 94/80/CE, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, con motivo de la adhesión de la República de Croacia”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 158, de 10 de junio de 2013: 231-233 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0019&qid=1437194949681&from=ES>

CONSEJO, “Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 329, de 30 de diciembre de 1993: 34-39 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0109&qid=1437178308757&from=ES>

CONSEJO, “Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 368, de 31 de diciembre de 1994: 38-47 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080&qid=1437192609346&from=ES>

CONSEJO, “Directiva 96/30/CE, de 13 de mayo de 1996, que modifica la Directiva 94/80/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 122, de 22 de mayo de 1996: 14 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0030&qid=1437194462459&from=ES>

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 4-04-05-1995, de 22 de junio de 1995” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=35>

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 91-10-17-11-2008, de 16 de diciembre de 2008” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=200>

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión Consultiva No. 9-04-08-1996, de 13 de diciembre de 1996” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=30>

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 119-09-23-09-2011, de 9 de enero de 2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=279>

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 81-03-05-12-2007, de 8 de enero de 2008” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=136>

- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 5-05-01-08-1995, de 20 de octubre de 1995” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=37>
- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 3-03-04-1995, de 24 de mayo de 1995” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=31>
- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 13-02-01-05-1997, de 5 de agosto de 1997” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=36>
- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Opinión consultiva No. 115-04-04-08-2011, de 26 de octubre de 2011” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=275>
- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Resolución V, de 22 de noviembre de 2004”; publicada en la Gaceta Oficial de la CCJ, No. 18, Año 11, de 1 de febrero de 2005: 18-35 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Portal de la CCJ): disponible en <http://portal.ccj.org.ni/Ccj2/LinkClick.aspx?fileticket=UafE3QEnfDY%3d&tabid=82&mid=479>
- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Sentencia de expediente No. 25-05-29-11-1999, de 27 de noviembre de 2001”; publicada en la Gaceta Oficial de la CCJ, No. 13, Año 17, de 4 de diciembre de 2001: 2-30 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Portal de la CCJ): disponible en <http://portal.ccj.org.ni/Ccj2/LinkClick.aspx?fileticket=GGWCdytwRpM%3d&tabid=82&mid=479>
- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Sentencia de expediente No. 26-06-03-12-1999, de 28 de noviembre de 2001”; publicada en la Gaceta Oficial de la CCJ No. 13, Año 17, de 4 de diciembre de 2001: 30-46 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Portal de la CCJ): disponible en <http://portal.ccj.org.ni/Ccj2/LinkClick.aspx?fileticket=GGWCdytwRpM%3d&tabid=82&mid=479>
- CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (CCJ), “Sentencia de Expediente No. 132-9-20-06-2012, de 15 de agosto de 2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación de la CCJ): disponible en <http://cendoc.ccj.org.ni/ExpedientesFichaLectura.aspx?id=292>
- CORTÉS RAMOS, ALBERTO. “Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 31-47 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10497](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10497)
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO, “Constitución Europea y Constituciones Nacionales”. En *La Unión Europea, el derecho de la unión, competencias de la unión y las instituciones*, Libro I, editado por E. Álvarez Conde y V. Garrido Mayol. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 1º Edición, 2004: 78-96.
- CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, “Declaración de principios de la I cumbre de las américas, y su plan de acción, del 9 al 11 de diciembre de 1994” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Secretaría de las Cumbre de las Américas): disponible en [http://www.summit-americas.org/i\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html)
- DE AREILZA CARVAJAL, JOSÉ M. “La Convención Europea: un balance”. *Política Exterior*, No. 94 (julio-agosto 2003): 43-52.
- DE CHARENTENAY, PIERRE. “El «no» francés a la Constitución europea”. *Razón y Fe* (septiembre-octubre 2005): 109-115.



- DE EPALZA AZQUETA, CAMILA Y ELENA ITURRATE BIZKARGÜENAGA (Coord.). “Constitución Europea y ratificaciones”. *Boletín Quincenal de Información Europea*, Red Vasca de Información Europea, Núm. 176, (1 de mayo de 2005): 9.
- DE EPALZA AZQUETA, CAMILA Y ELENA ITURRATE BIZKARGÜENAGA (Coord.). “Referéndum en Francia”. *Boletín Quincenal de Información Europea*, Red Vasca de Información Europea, Núm. 178 (1 de junio de 2005): 8.
- DE EPALZA AZQUETA, CAMILA Y ELENA ITURRATE BIZKARGÜENAGA (Coord.). “Debate sobre el Tratado Constitucional”. *Boletín Quincenal de Información Europea*, Red Vasca de Información Europea, Núm. 180 (1 de julio de 2005): 10.
- DE EPALZA AZQUETA, CAMILA Y ELENA ITURRATE BIZKARGÜENAGA (Coord.). “Debate sobre el Tratado Constitucional”. *Boletín Quincenal de Información Europea*, Red Vasca de Información Europea, Núm. 184 (1 de octubre de 2005): 9.
- DE ESTEBAN, JORGE, Y PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ-TREVIJANO. *Curso de Derecho Constitucional Español*. Madrid, España: Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense. 1994.
- DE JULIOS-CAMPUZANO, ALFONSO. *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*. Madrid, España: Dykinson, 1ª Edición, 2003.
- DE LA CERDA BICKFORD, FERNANDO, “La necesidad de construir una completa integración centroamericana, para lograr un mayor desarrollo, estabilidad y mejorar el nivel de vida de los centroamericanos”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 66-67 (diciembre 2014): 149-182.
- DE LA CUEVA, MARIO, “Estudio Preliminar”. En Hermann Heller, *La soberanía: contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica. 1995: 7-76.
- DE VEGA GARCÍA, PEDRO, “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Era)*, No. 100 (abril-junio 1998): 13-56.
- DEL CABO, ANTONIO Y GERARDO PISARELLO (editores). *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía: algunos efectos en América Latina y en Europa*. Alicante, España: Universidad de Alicante, 1ª Edición, 2000.
- DEL RÍO VILLAR, SUSANA. “Constitución Europea y referéndum: la ciudadanía en movimiento”. *Revista Unión Europea Aranzadi*, Vol. 32, Núm. 1 (2005): 5-9.
- DEL RÍO VILLAR, SUSANA. “Convención, sociedad civil y Constitución Europea: la Unión”. *Documentación Social*, No. 134: 27-40.
- DEL RÍO VILLAR, SUSANA. *Ciudadanía activa en Europa: proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*. Madrid, España: Difusión y Temas de Actualidad. 1ª Edición. 2008. Disponible en: <http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro156/lib156-10.pdf>
- DIARIO LA PÁGINA, “Fallo de Corte C.A. avala a Funes para que tome posesión como diputado del Parlacen” (24 de junio de 2014[citado el 20 de febrero de 2016] Nacionales): disponible en <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/96693/2014/06/24/Fallo-de-Corte-CA-avala-a-Funes-para-que-tome-posesion-como-diputado-del-Parlacen>

- DÍAZ, ELÍAS. *De la maldad estatal y la soberanía popular*. Madrid, España: Debate. 1984.
- DIEDRICH, UDO Y WOLFGANG WESSELS. “¿Hay una crisis europea? Un análisis del proceso de integración europea tras el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos”. *Anuario Internacional CIDOB 2005* (2006): 239-247.
- DUGUIT, LEÓN. *Manual de Derecho Constitucional*. Granada, España: COMARES. 2005.
- ESCALONA GUTIÉRREZ, MARÍA ALEJANDRA. “De cuando los imaginarios protegen del conflicto: la Costa Rica imaginada durante la polarización ante el TLC”. *Anuario de Estudios Centroamericanos de la Universidad de Costa Rica*, No. 38 (2012): 329-354 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] *Revistas de la Universidad de Costa Rica*): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1125/1185)
- EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 171, The European Constitution: Post-referendum survey in France” (June 2005) (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/1237>
- EUROPEAN COMMISSION. “Report of Flash Eurobarometer 173, The European Constitution: Post-referendum survey in Luxembourg” (July 2005) (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/1239>
- EUROPEAN COMMISSION. “Report of Standard Eurobarometer 63, Public Opinion In The European Union” (September 2005) (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/1974/yearTo/2005/surveyKy/505>
- EUROPEAN COMMISSION. “The Future Constitutional Treaty”, *Report of Special Eurobarometer 214* (March 2005) (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] Public Opinion): disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_214\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_214_en.pdf)
- EUROPEAN PARLIAMENT, “Study of European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation. May 2014” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Parlamento Europeo, Think Tank): disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL\\_STU\(2014\)509982\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)
- FERNÁNDEZ GARCÍA, ANTONIO, “La cuestión de la soberanía nacional”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, No. 24 (2002): 41-59.
- FERNÁNDEZ, LUIS RENÉ. “El Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana: obstáculo para el desarrollo sostenible e independiente de la subregión”. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, editado por Alfonso Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez. Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). N° 7 (2008): 299-314 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017]): disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>
- FERRAJOLI, LUIGI. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Traducido por Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid, España: Editorial Trotta, 1999.

- FIGUERUELO BURRIEZA, ÁNGELA. “El Tratado Constitucional a la luz de los principios del moderno constitucionalismo”. *Revista de Derecho Político UNED*, No. 64 (2005): 51-118.
- FONDEVILLA MARÓN, MANUEL, “La disolución de la soberanía en el ámbito estatal: los efectos de la integración europea”. *Estudios Constitucionales*, Año 7, No. 1 (2009): 209-242.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL, “La crisis del Estado Constitucional”. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 57. 1980: 61-82.
- FRAILE ORTIZ, MARÍA. *El significado de la Ciudadanía Europea*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1º Edición, 2003.
- FRANCÉS GÓMEZ, PEDRO, “El contractualismo "de mercado" como modelo de legitimación política”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 10 (1997): 120-133.
- GÓMEZ-CRESPO LÓPEZ, ANTONIO, “El Sistema de Integración Centroamericana y los principales indicadores económicos regionales”. *Boletín Económico de ICE*, No. 2689 (del 23 al 29 de abril de 2001): 23-27.
- GOMILA BENEJAM, ANTONIO, “Sobre Rawls: legitimación y autofundamentación”. *Taula, Quaderns de Pensament*, No. 6 (1986): 47-56.
- GOVAERE VICARIOLI, VELIA, “Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 125 (mayo-agosto 2011): 13-30.
- GUERRA, ALFONSO, “El futuro del Estado”. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*. No. 118-119 (1994): 11-22.
- GUERRERO MAYORGA, ORLANDO. “El proceso de integración centroamericana y la globalización”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo II*. Montevideo, Uruguay: Editorial Konrad –Adenauer– Stiftung, 1º Edición. 2004.
- GUINEA LLORENTE, MERCEDES. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): la Convención y el Tratado-Constitución*. Memoria para Optar al Grado de Doctor, bajo la Dirección del Dr. Francisco Aldecoa Luzarraga. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense. Madrid, 2006. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29503.pdf>
- HABERLE, PETER. “Consecuencias jurídicas y políticas del doble «no» francés y holandés a la Constitución Europea”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm. 4 (julio-diciembre de 2005): 431-441.
- HABERMAS, JÜRGEN. Ay, *Europa: pequeños escritos políticos XI*. Traducido por José Luis López de Lizaga, Pedro Madrigal y Francisco Javier Gil Martín. Madrid, España: Editorial Trotta, 1º Edición, 2009.
- HABERMAS, JURGEN. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Traducido por J. L. Etcheverry. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu. 1973.
- HAINSWORTH, PAUL. “France says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution”. *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 1 (2006): 98-117.

- HARMSSEN, ROBERT. “The Dutch Referendum on the Ratification of the European Constitutional Treaty”. *Referendum Briefing, European Parties Elections and Referendum Network*, Paper No. 13 (1 June 2005): 1-15 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] European Parties Elections an Referendum Network): disponible en <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-13.pdf&site=266>
- HAUSEMER, PIERE. “Luxembourg’s Referendum On The European Constitutional Treaty”. *Referendum Briefing, European Parties Elections and Referendum Network*, Paper No. 14 (10 July 2005): 1-8 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] European Parties Elections an Referendum Network): disponible en <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-14.pdf&site=266>
- HELLER, HERMANN. *La soberanía: contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. Traducido por M. de la Cueva. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica. 1995.
- HINTON, NICOLE & DANIEL MONTALVO. “Chapter 1. Crime and Violence across the Americas”. In *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the AmericasBarometer*, edited by Elizabeth J. Zechmeister. United State of America: Latin American Public Opinion Project and Vanderbilt University, 2014. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014.php>
- JÁUREGUI, GURUTZ, “Estado, soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI”. *Revista de Derecho Político*, No. 44 (1998): 45-74.
- JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL, “Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”; publicada en el Boletín Oficial del Estado, No. 77, de 31 de marzo de 1994: 10253-10256 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Boletín Oficial del Estado): disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1994/03/31/pdfs/A10253-10256.pdf>
- JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL, “Ley Orgánica 17/2003, de 28 de noviembre, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea”; publicada en el Boletín Oficial del Estado, No. 286, de 29 de noviembre de 2003: 42532-42533 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Boletín Oficial del Estado): disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2003/11/29/pdfs/A42532-42533.pdf>
- JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL, “Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo”; publicado en el Boletín Oficial del Estado, No. 44, de 10 de febrero de 1996: 6084-6085 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Boletín Oficial del Estado): disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1996/02/20/pdfs/A06084-06085.pdf>
- JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Declaración de Laeken, sobre el futuro de la Unión Europea” (S/F [citada el 3 de marzo de 2017] European Convention): disponible en <http://european-convention.europa.eu/pdf/lknes.pdf>
- JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Declaración No. 23 relativa al futuro de la Unión. En *Tratado de Niza, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas No. C 80, de 10 de marzo de 2001 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] European Central Bank): disponible en [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es\\_nice.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es_nice.pdf)

- JIMENA QUESADA, LUIS. “Los instrumentos de democracia directa y la nueva Constitución europea”. En *La Unión Europea: el Derecho de la Unión, Competencias del Unión y las Instituciones*, dirigido por Enrique Álvarez Conde y Vicente Garrido Mayol. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch. 1º Edición. 2004.
- JIMÉNEZ PIERNAS, CARLOS BARTOLOMÉ. “Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”. *Cuaderno de Estrategia*, No. 136 (2007): 91-119 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Dialnet): disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3035525>
- KELSEN, HANS. *Esencia y Valor de la Democracia*. Traducido por R. Luengo Tapia y L. Legaz y Lacambra. Madrid, España: Guadarrama, 2º Edición. 1977.
- KURPAS, SEBASTIÁN. “¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasa la ratificación? Los problemas del ‘Plan B’”. *Documento de Trabajo (DT) 26/2005*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2005).
- LEHOUCQ, FABRICE, “La economía política de la desigualdad en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. No. 38 (2012): 79-108.
- LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, “Una idea constitucional de la Europa de los ciudadanos”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 119 (enero-marzo 2003): 505-520.
- LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO, “Globalización, Estado Nacional y Derecho: los problemas normativos de los espacios deslocalizados”. *Isonomía*, No. 11 (octubre 1999): 6-21.
- LÓPEZ CASTILLO, ANTONIO, “Derechos Fundamentales y Estatuto de Ciudadanía en el Tratado Constitucional de la Unión”. *Revista de Derecho Constitucional Español*, No. 4 (julio-diciembre 2005): 153-195.
- LÓPEZ CASTILLO, ANTONIO, “La Unión Europea «en Constitución» y la Constitución estatal en (espera de) reformas. A propósito de la DTC 1/2004, de 13 de diciembre de 2004”. *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, No. 15 (2004): 427-458.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS, “El principio de competencia en las relaciones entre Derecho Comunitario y Derecho de producción interna en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. Extra 18 (1994): 323-330.
- MAESTRO BUELGA, GONZALO. “Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”. *Teoría y Realidad Constitucional UNED*, No. 15 (2004): 133-158.
- MÁIZ SUÁREZ, RAMÓN, “El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el "nacionalismo liberal"”. *Revista Española de Ciencia Política*, No. 3 (octubre 2000): 53-76.
- MÁIZ SUÁREZ, RAMÓN, “Los dos cuerpos del soberano: el problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la Revolución Francesa”. *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, No. 1 (1998): 167-202.
- MÁIZ, RAMÓN, “El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el ‘nacionalismo liberal’”. *Revista española de Ciencia Política*, No. 3 (octubre 2000): 53-76.
- MALO DE MOLINA, CARLOS Y JOSÉ MIGUEL DE ELÍAS. “Análisis del voto de los españoles en el Referéndum sobre la Constitución Europea”. *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, No. 43/44: 74-83.

- MANGAS MARTÍN, ARACELI Y DIEGO J. LIÑÁN, NOGUERAS. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, España: Editorial Tecnos, 6ª Edición, 2010.
- MÁRCIO CRUZ, PAULO, “Soberanía y Transnacionalidad: antagonismos y consecuencias”. *Jurídicas*, Vol. 7, No. 1 (enero-junio 2010): 13-36.
- MARRAMAQ, GIACOMODO, “Soberanía: para una historia crítica del concepto”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, No. 29 (1989): 35-44.
- MARTÍ I PUIG, SALVADOR Y DIEGO SÁNCHEZ-ANCOCHEA, “La transformación contradictoria: democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 40 (2014): 149-171.
- MARTÍNEZ, DANIEL Y MARÍA LUZ VEGA RUIZ. *La Globalización Gobernada: Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*. España: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y Editorial Tecnos, 1ª Edición, 2001.
- MATIA PORTILLA, FRANCISCO JAVIER, “Parlamento Europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 119 (enero-marzo 2003): 191-220.
- MATTIAS, KUM. “To be a European Citizen: constitutional patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 74 (mayo -agosto 2005): 9-62.
- MENÉNDEZ, AGUSTÍN JOSÉ, “La Ciudadanía Europea tras *Martínez Sala* y *Baumbast*: ¿la consecución de un derecho europeo más humano pero menos social?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 89 (mayo-agosto 2010): 289-336.
- MERCADO PACHECO, PEDRO, “Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, No. 32 (1995): 101-137.
- MIRANDA, OTILIO. *Derecho comunitario de América Central*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores. 1ª Edición. 2010.
- MONTOBBIO, MANUEL, “Construyendo estados viables: lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica”. *Revista de Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, No. 696 (2006): 981-997.
- MONTORO BALLESTEROS, ALBERTO. “Sobre el problema de la legitimación democrática del Derecho y del Estado”. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, No. 44 (marzo-abril 1985): 137-166.
- MONTORO ROMERO, RICARDO, “Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar”. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, No. 48 (noviembre-diciembre 1985): 117-196.
- MORENO, ISIDORO, “Pluralidad del Estado, Construcción Europea y Mundialización”. *Revista de Estudios Regionales*, No. 54 (1999): 161-172.
- NAVARRO, VICENTE, “¿Están los Estados perdiendo su poder con la globalización?”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, No. 1 (2001): 7-26.
- NETTESHEIM, MARTÍN, “La ciudadanía europea en el proyecto de Constitución Europea ¿Constitución del ideal de una comunidad política europea?”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 125 (julio-septiembre 2004): 211-226.

- NETTESHEIM, MARTIN. “El proceso de constitucionalización: consideraciones prácticas para la Conferencia Gubernamental de 2004”. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 119 (enero-marzo 2003): 521-533.
- NOYA MIRANDA, JAVIER, “Clase, conocimiento y ciudadanía: la (des)legitimación del Estado de bienestar en la perspectiva de la sociología Mannheim”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 62 (1993): 99-119.
- NÚÑEZ POBLETE, MANUEL, “Introducción al concepto de identidad constitucional y a su función frente al derecho supranacional e internacional de los derechos de la persona”. *Revista Ius et Praxis*, Vol. 14, No. 2 (2008): 331-372.
- OLIVÉ MORETT, LEÓN, “Racionalidad y legitimación política”. *Revista Doxa*, No. 4 (1987): 131-144.
- ORJUELA E., LUIS JAVIER, “Las transformaciones contemporáneas de lo político y sus problemas de legitimación”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 22 (2003): 109-127.
- ORTEGA, FÉLIX, “La fragmentación de la legitimidad política”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 194 (mayo-agosto 2005): 13-32.
- ORZA LINARES, RAMÓN MARÍA, *Fundamentos de la democracia constitucional: los valores superiores del ordenamiento jurídico*. Granada, España: COMARES. 2003.
- PALOMBELLA, GIANLUIGI. *Constitución y Soberanía: el sentido de la democracia constitucional*. Traducido por José Calvo González. Granada, España: Editorial COMARES, 2000.
- PARLAMENTO CENTROAMERICANO (PARLACEN), “Diputados 2011-2016” (21 de septiembre de 2015 [citado el 11 de febrero de 2016] Funcionamiento del PARLACEN): disponible en <http://www.parlacen.int/Funcionamiento/Diputados2011-2016.aspx>
- PARLAMENTO CENTROAMERICANO (PARLACEN), “Grupos parlamentarios 2015-2016” (14 de marzo de 2016 [citado el 30 de marzo de 2016] Funcionamiento del PARLACEN): disponible en <http://www.parlacen.int/Funcionamiento/GruposParlamentarios2015-2016.aspx>
- PARLAMENTO CENTROAMERICANO (PARLACEN), “Opinión ilustrativa previa AP/1-CCXLIV-2012, de 29 de noviembre de 2012” (15 de noviembre de 2012 [citado el 11 de febrero de 2016] Actualidad del PARLACEN): disponible en <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/317/Asociacion-entre-la-Union-Europea-y-sus-estados-miembros-por-un-lado-y-Centroamerica-por-otro.aspx>
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, “Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) No. 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del Espacio Económico Europeo)”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L No. 158, de 30 de abril de 2004: 77-123 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&qid=1437235934601&from=ES>

- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, “Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”; publicado en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 145, de 31 de mayo de 2001: 43-48 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&qid=1437177643483&from=ES>
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, “Reglamento (UE) No. 211/2011, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. L 65, de 11 de marzo de 2011: 1-22 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0211&qid=1437196003741&from=ES>
- PARLAMENTO EUROPEO, “Buscar: recorrer el cuadro cruzado de eurodiputados” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Parlamento Europeo): disponible en <http://www.europarl.europa.eu/meps/es/crosstable.html>
- PARLAMENTO EUROPEO, “Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004/2129(INI))”; publicada en Diario Oficial de la Unión Europea, No. C 247 E, de 6 de octubre de 2005: 88-93 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004IP0004&qid=1492454132761&from=ES>
- PARLAMENTO EUROPEO, “Resultados de las elecciones europeas de 2014: resultados europeos, participación” (S/F [citado el 29 de abril de 2015] Parlamento Europeo): disponible en <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/turnout.html>
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación No. 2000/ C 364/01, de 7 de diciembre de 2000, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”; publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. C 364, de 18 de diciembre de 2000: 1-22 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000X1218\(01\)&qid=1437197163381&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000X1218(01)&qid=1437197163381&from=ES)
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA, “Comunicación No. 2007/ C 303/01, de 12 de diciembre de 2007, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”; publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, No. C 303, de 14 de diciembre de 2007:1-16 (S/F [citado el 29 de abril de 2015] EUR-Lex): disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007P/TXT&qid=143719774000&from=ES>
- PERALTA, RAMÓN, “Soberanía nacional y Estado constitucional”. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, No. 105 (julio-septiembre 1999): 309-334.
- PÉREZ CALVO, ALBERTO, “Los Estados y la Unión Europea”. *Sistema: revista de ciencias sociales*, No. 118-119 (1994): 219-229.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid, España: Tecnos. 2005.
- PÉREZ ROYO, JAVIER. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid, España: Marcial Pons. 2007.
- PISARELLO, GERARDO. “¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo? Elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N° 5 (enero-julio 2006): 245-278.



- POIARES MADURO, MIGUEL. “Las formas del poder constitucional de la Unión Europea”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N° 119 (enero-marzo 2003): 11-55.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, “Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”; publicada en el Boletín Oficial del Estado, No. 13, de 15 de enero de 2005: 1627-1628 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Boletín Oficial del Estado): disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2005/01/15/pdfs/A01627-01628.pdf>
- PRESIDENCIA PRO-TEMPORE DEL SICA, “Declaración de Puerto Rico, de la reunión extraordinaria del presidente pro-tempore del SICA y representantes de República Dominicana y Estados Unidos de América, de 31 de agosto de 1998” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82910&idm=1&identstyle=401>
- PROGRAMA DE FORMACIÓN EN INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA. *SICA, un breve vistazo al Sistema de la Integración Centroamericana*. Córdoba, España: Fundación ETEA. 1° Edición. 2004.
- RAVENTÓS, CISKA. “Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 33-29 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/download/10496/9877](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/download/10496/9877)
- RAYNER, JEREMY. “Vecinos, Ciudadanos y Patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 71-87 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10499](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10499)
- RETREPO M., MANUEL A., “Adaptación del modelo de Estado y del derecho nacional a la globalización económica y compatibilización con la vigencia del estado social de derecho”. *Opinión Jurídica*, Vol. 11, No. 21 (enero-junio 2002): 73-82.
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Acuerdo de la XXV reunión ordinaria, de 15 de diciembre de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=82948&idm=1>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Ayuda de memoria, de la reunión extraordinaria de presidentes centroamericanos, de 12 de marzo de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=83005&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Ayuda memoria de la reunión extraordinaria de presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice, de 4 de febrero de 1999” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82796&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta de la reunión extraordinaria de los presidentes de Centroamérica y Estados Unidos de América, y su plan de acción, de 10 de diciembre de 1994” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82729&idm=1&identstyle=401>

- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta de la reunión extraordinaria de los presidentes centroamericanos, y anexos, de 9 de noviembre de 1998” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82794&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta, de la XXIV reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 29 de junio de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82932&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración conjunta, de la XXIV reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, del 29 de junio de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82932&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de Antigua, de la reunión extraordinaria de presidentes centroamericanos, República Dominicana y Belice con el presidente de Estados Unidos de América, de 11 de marzo de 1999” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82798&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de Belice, de la XXIII reunión ordinaria de presidentes centroamericanos y República Dominicana, de 19 de diciembre de 2003” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82898&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de San José, de la reunión extraordinaria de los presidentes de Centroamérica y Estados Unidos de América, de 8 de mayo de 1997” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82766&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración de San José, de la XXII reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 13 de diciembre de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82869&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración especial sobre CAFTA, de la XXV reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 15 de diciembre de 2004” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82942&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Declaración sobre la Iniciativa de Ley de Seguridad Centroamericana, de la XXI reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 20 de junio de 2002, de la XXI reunión ordinaria de jefes de estado y de gobierno de los países del SICA, de 20 de junio de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82857&idm=1&identstyle=401>
- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Pronunciamiento de los presidentes centroamericanos sobre el tratado de libre comercio con los Estados Unidos, anexo a la Declaración de Copán de la reunión de jefes de estado y de gobierno, de 27 de enero de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82839&idm=1&identstyle=401>

- REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA, “Resolución presidencial sobre el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América, de 26 de septiembre de 2002” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación, Reuniones de Presidentes): disponible en <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?idn=82862&idm=1&identstyle=401>
- RIVERA HERNÁNDEZ, GERMAN OLIVERIO. *El control de constitucionalidad del derecho internacional y del derecho de la integración en El Salvador, a la luz de la jurisprudencia de la sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona. 1º Edición. 2012. Disponible en <http://hdl.handle.net/10803/107950>
- RODRÍGUEZ, FLORISABLE, MIGUEL GÓMEZ BARRANTES Y WENDY CHACÓN C. “El referéndum del TLC en Costa Rica: seguimiento de la opinión pública”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 121 (2008): 49-69 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Revistas de la Universidad de Costa Rica): disponible en [revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10498](http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/10498)
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, MIRYAM. *Primacía y Subsidiariedad en la Unión Europea*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1º Edición, 2011.
- ROLDÁN BARBERO, JAVIER, “La Unión Europea y la soberanía de España”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 6, No. 12 (julio-diciembre 2009): 239-282.
- ROMERO-PÉREZ, JORGE ENRIQUE, “El Derecho de los Tratados”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 108 (Septiembre-Diciembre 2005): 99-132.
- ROMERO-PÉREZ, JORGE ENRIQUE, “Tratado de Libre Comercio: Derecho, economía e ideología”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 106 (2005): 141-173.
- ROVIRA MAS, JORGE, “Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 28 (1-2) (2002): 9-56.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE EL SALVADOR, “Resolución de Seguimiento, de 18 de agosto de 2012, dictada en la Inconstitucionalidad 19-2012” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación Judicial): disponible en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=EFzJIdIDYIAZkq26/NOa8Pr0V1F71EqfJfDh4e8SBxvOIZ/PN3ttCuycHx+XNzC8yTwe1D1zeDHolsZgolnOTzKH82/899KC/fZrE9IIOLXCrWjblvtoefDeF2M3e1gk2Ex6KhOZQsl7koZuEJ49om6vZ9Rt4P1LHWfuHA07sY7g3YaYtz6BXmz+1D5KgSoRNQ==>
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE EL SALVADOR, “Sentencia definitiva en Inconstitucionalidad 52-2014, de 9 de julio de 2014”; publicada en el Diario Oficial de El Salvador No. 131, Tomo 404, de 16 de julio de 2014: 173-196 (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Archivo Digital de la Imprenta Nacional): disponible en <http://www.imprentanacional.gob.sv/index.php/servicios/en-línea/ciudadano/archivo-digital-del-diario-oficial>
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA. “Res. No. 2007-09469, de 3 de julio de 2007, dictada en el marco de las consultas acumuladas 07-005632-0007-CO y 07-007153-0007-CO” (S/F [citada el 3 de marzo de 2007] Sistema Costarricense de Información Jurídica): disponible en [http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ\\_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur\\_Documento.aspx?param1=Ficha\\_Sentencia&nValor1=1&nValor2=379031&strTipM=T&strDirSel=directo](http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=379031&strTipM=T&strDirSel=directo)

- SALAZAR BENÍTEZ, OCTAVIO, “La diferencia como principio jurídico-político de una nueva ciudadanía”. En *Derecho Constitucional para el Siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo No. 1, editado por Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez y Manuel Carrasco Durán. Navarra, España: Thomson Aranzadi, 1º Edición, 2006: 709-729.
- SALAZAR GRANDE, CÉSAR ERNESTO Y ENRIQUE NAPOLEÓN ULATE CHACÓN. *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador, El Salvador: Imprenta y Offset Ricaldone. 2º Edición. 2013.
- SALAZAR GRANDE, CÉSAR ERNESTO, “Constitucionalidad e institucionalidad del SICA”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 66-67 (diciembre 2014): 227-250.
- SAMAYOA ELÍAS, CLAUDIA MARÍA, “Elecciones al PARLACEN versus presidencialismo en Centroamérica”. *Revista de Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, No. 688-689 (2006): 287-302.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina 2008-2009”. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, editado por Alfonso Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez. Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). N° 7 (2008): 11-54 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017]): disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>
- SÁNCHEZ-GUIÓN, ANTONIO. “Consecuencias del ‘no’, después de beber la triaca”. *Política Exterior*, No. 106 (julio-agosto 2005): 21-26.
- SANTOS CARRILLO, FRANCISCO, “De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo del Sistema de Integración Regional Centroamericano”. *Pensamiento Propio*, Año 14, No. 29 (enero-junio 2009): 55-90.
- SANTOS CARRILLO, FRANCISCO, “Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 66-67 (diciembre 2014): 9-42.
- SANTOS CARRILLO, FRANCISCO, “La aparición de nuevos actores en América Latina: El rol de la sociedad civil”. *Revista INETEMAS*, No. 34 (julio 2007): 30-35.
- SANTOS CARRILLO, FRANCISCO. “El rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional: virtualidad y aspiración. Análisis comparativo, comité económico y social / comité consultivo del sistema de integración centroamericano”. En *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, editado por Ángel María Casas Gragea y Marta Ochman. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- SANTOS CARRILLO, FRANCISCO. *Sociedad Civil e Integración Centroamericana*. San Salvador, El Salvador: Fundación ETEA. 1º Edición. 2013.
- SARTORI, GIOVANNI. *Teoría de la democracia: 1. El debate contemporáneo*. Traducido por S. Sánchez González. Madrid, España: Alianza. 1987.
- SCHMITT, CARL. *Teología política: cuatro ensayos sobre la soberanía*. Traducido por F. J. Conde. Cochabamba, Argentina: Ayer y Hoy. 1998.
- SEGOVIA, ALEXANDER, “Integración real y grupos centroamericanos de poder económico: Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional”. *Revista de Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, No. 691-692 (2006): 517-582.

- SIMISSEN, HERMAN. “El «no» neerlandés a la Constitución europea”. *Razón y Fe* (septiembre-octubre 2005): 101-108.
- SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, “Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES)” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=96575&idm=1>
- SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA), “Acuerdo entre el Parlamento Centroamericano, la Secretaría General del SICA y la Corte Centroamericana de Justicia, de 28 de marzo de 1995” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=1371&idm=1>
- SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA), “Acuerdo marco funcional entre el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y la Secretaría General del SICA” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=36899&idm=1>
- SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA), “Memorándum de entendimiento entre la secretaría de la integración social centroamericana y el comité consultivo del SICA, del 29 de noviembre de 2010” (S/F [citado el 20 de febrero de 2016] Centro de Documentación del SICA): disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=55367&idm=1>
- TORREBLANCA, JOSÉ I. Y ALICIA SORROZA. “Principales datos sobre el proceso de ratificación de la Constitución Europea en España”. *Documento de Trabajo (DT) 8/2005*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2005).
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. “Decreto No. 11-2007, de 19 de junio de 2007, Reglamento para los Procesos de Referéndum”, publicado en La Gaceta No. 122, de 26 de junio de 2007 (S/F [citado el 3 de marzo de 2017] Tribunal Supremo de Elecciones): disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/procesosdelreferendum.pdf>
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. “Decreto No. 13-2007, de 12 de julio de 2007, de Convocatoria al Referéndum”, publicado en La Gaceta No. 139, de 19 de julio de 2007 (S/F [citado el 3 de marzo de 2007] Tribunal Supremo de Elecciones): disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/convocatoriaalreferendum.pdf>
- ULATE CHACÓN, ENRIQUE, “El Protocolo de Tegucigalpa y la Jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia”. *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 2, No. 2 (julio-diciembre 2008 [citado el 20 de diciembre de 2015] Universidad Rey Juan Carlos), 23-42: disponible en [http://www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/vol\\_2\\_2008\\_2/REIB\\_02\\_02\\_E\\_Ulate\\_Chaco\\_n.pdf](http://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_2_2008_2/REIB_02_02_E_Ulate_Chaco_n.pdf)
- UNIÓN EUROPEA. Protocolo No. 1 del Tratado de Lisboa, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y Carta de los Derechos Fundamentales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010: 203-205.
- UNIÓN EUROPEA. Protocolo No. 14 del Tratado de Lisboa, sobre el Eurogrupo. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y Carta de los Derechos Fundamentales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010: 283.

- UNIÓN EUROPEA. Protocolo No. 2 del Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y Carta de los Derechos Fundamentales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010: 206-209.
- UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y Carta de los Derechos Fundamentales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010: 49-199.
- UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea. En *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y Carta de los Derechos Fundamentales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1º Edición, 2010: 15-45.
- UREÑA, ENRIQUE. *La teoría crítica de la sociedad de Habermas*. Madrid, España: Tecnos. 1978.
- VARGA, JEAN PAUL, “De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, No. 29 (1-2) (2003): 7-67.
- VARGAS-HERNÁNDEZ, JOSÉ G., “Modernidad y postmodernidad en América Latina”. *Revista de Estudios Centroamericanos*. Vol. 61, No. 696 (2006): 999-1022.
- WEBER, MAX. *Sociología del poder: los tipos de dominación*. Traducido por J. Abellán. Madrid, España: Alianza. 2007.

## Índice

	Páginas
Introducción	i
Capítulo I. El Estado Constitucional y la Globalización	1
1. La crisis del Estado	1
2. La globalización económica y su relación con la crisis del Estado	8
3. Las transformaciones en el ordenamiento jurídico estatal por efecto de la globalización	20
4. La integración regional: la transformación del Estado en el siglo XXI	37
Capítulo II. Unión Europea: finalidad, derecho y legitimación democrática	52
1. Los valores, principios y competencias de la Unión Europea	53
2. La institucionalidad, y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea	63
3. La legitimación democrática en la Unión Europea: la ciudadanía europea	90
Capítulo III. Sistema de la Integración Centroamericana: finalidad, derecho, participación social e incidencia del “regionalismo abierto”	129
1. Los propósitos, principios y competencias del Sistema de la Integración Centroamericana	130
2. La institucionalidad y el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana	153
3. La participación social en la integración centroamericana: el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana	187
4. El “regionalismo abierto” y la integración centroamericana: el DR-CAFTA y su incidencia en el Sistema de la Integración Centroamericana	199
Capítulo IV. El uso del referéndum en el proceso de aprobación de los Tratados <i>Constitucionales</i> de la Integración Regional	209
1. La integración europea y el referéndum: el Tratado Constitucional Europeo	209
1.1. El proceso de elaboración y aprobación del Tratado Constitucional Europeo	209
1.2. El Tratado Constitucional Europeo ante la(s) ciudadanía(s)	227
1.2.1. El referéndum en España	229

	Páginas
1.2.2. El referéndum en Francia	235
1.2.3. El referéndum en los Países Bajos	245
1.2.4. El referéndum en Luxemburgo	256
2. La integración –económica– centroamericana y el referéndum: el DR-CAFTA	266
2.1. El DR-CAFTA ante la(s) ciudadanía(s)	271
2.1.1. El intento de referéndum en Guatemala	271
2.1.2. El referéndum en Costa Rica	273
Conclusiones	285
Bibliografía	323
Índice	344