

Resumen:

Desde la creación de la CECA hasta la actualidad muchos eventos se suscitaron en el proceso de integración europeo. Una muestra de ello es, por ejemplo, la ampliación de seis Estados-miembros para veintisiete lo que obligó a diversas modificaciones internas. La última reforma de gran relevancia que se llevó a cabo dentro de la estructura jurídica e institucional de la Unión Europea derivó de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y es allí donde el trabajo centrará su atención. El mismo intentará analizar en qué medida el concepto de supranacionalidad se vio modificado con la entrada en vigor de ese nuevo tratado. Se tomará en consideración, específicamente, la definición de un interés común después del Tratado de Lisboa. Ese estudio se realizará con base en dos aspectos. El primero consiste en el análisis de las políticas “Opt Outs” y, el segundo, se efectuará a partir de dos modificaciones centrales, a saber: la consagración jurídica de la posibilidad de retirada de un Estado-miembro de la Unión Europea y la posibilidad de recuperar las competencias cedidas. Teniendo en cuenta esos aspectos se analizará en qué medida esas reformas pueden servir como patrón a ser considerado por el MERCOSUR. Eso porque la Unión Europea es indicada, por muchos estudiosos, como el modelo más avanzado de integración.

Datos de la autora.

Nombre: Brenda Luciana Maffei

DNI: 31096006

Abogada

E-mail: brenda_maffei@yahoo.com.ar

Área: Derecho de la Integración

Teléfono: 1564510509

La supranacionalidad en la Unión Europea a la luz de las modificaciones efectuadas por el Tratado de Lisboa: ¿Un ejemplo para el MERCOSUR?

Introducción.

Después de la Declaración Schuman y con la entrada en vigor del Tratado de la Comunidad Económica de Carbón y Acero (CECA) fue creada una organización que comenzó a ser considerada particular con relación a otras organizaciones internacionales conocidas hasta el momento. Con la creación de la CECA se materializó un término hasta el momento poco explorado. Se está haciendo mención al concepto de supranacionalidad¹. Inspirada en las concepciones de uno de sus mentores, Jean Monnet², la CECA fue caracterizada con el neologismo supranacional porque no se conocían en la época estructuras institucionales internacionales que se ajustasen y describiesen la nueva creación. La CECA era la expresión de un postulado de independencia frente a las voluntades nacionales y presentaba una voluntad comunitaria en construcción. Además, uno de sus órganos, la Alta Autoridad de la CECA, recibió poderes para que sus decisiones tuviesen carácter obligatorio frente a los Estados-miembros y se creó un Tribunal de Justicia de la CECA para asegurar la ejecución de los tratados³.

La supranacionalidad comenzó a ser entendida, a partir de entonces, con base en tres características esenciales. Tomando las ideas sostenidas por Pierre Pescatore⁴, él indica como primer elemento de la supranacionalidad un conjunto de intereses y valores comunes para alcanzar objetivos, también comunes, entre los Estados que forman parte de la comunidad. Con el fin de alcanzar esos objetivos, los estados se encuentran dispuestos a subordinar sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valor en pro de los comunes. Como segundo elemento, el autor, sustenta que para que se pueda hablar de supranacionalidad deben existir instituciones con poderes que sean colocados al servicio de esos intereses y valores comunes. En otras palabras, según Pescatore, un grado de institucionalización resulta esencial para la existencia de la supranacionalidad. Como tercer elemento se sustenta la autonomía de ese poder. Eso significa que ese

¹ Como indicado por Pierre Pescatore existen posturas que sostuvieron que la originalidad de la empresa no era tanta como para que sea necesario alterar la certeza de la terminología existente. PESCATORE, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Argentina. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), 1973. p.41. Un autor que sustenta que el Derecho Comunitario puede ser estudiado dentro de los parámetros ya conocidos hasta el momento es Derrick Wyatt. Según el autor no existió una grande innovación con el surgimiento de la Unión Europea. La exposición de sus argumentos supera los objetivos de este trabajo, para conocerlos en profundidad vea: WYATT, Derrick. *New Legal Order, or Old? European Law Review*, 1982. p.147-166.

² Jean Monnet, como asesor del primer ministro francés, Robert Schuman, tuvo un papel protagónico. Es considerado el principal inspirador de la Declaración Schuman, que condujo a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, considerada hoy la piedra fundamental de la Unión Europea. Para Monnet, la manutención de la paz en Europa ya no podía depender más de los tratados o de meros compromisos de cooperación. Para El *"No habrá paz en Europa, si los Estados se reconstruyen sobre una base de soberanía nacional (...) Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Esto supone que los Estados de Europa se agrupen en una Federación o "entidad europea" que los convierta en una unidad económica común..."* MONNET, Jean. *Memórias*. Trad. Ana Maria Falcão. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. p. 350.

³ VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do MERCOSUL*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 1996. p. 27.

⁴ PESCATORE, Pierre. *Derecho de la integración...*, p. 40-47.

poder debe ser diferente de los poderes de los Estados-miembros⁵. Una de la característica esencial de la supranacionalidad sería, entonces, la creación de instituciones autónomas o espacios autónomos de poder, con relación a los Estados-miembros⁶.

Desde la creación de la CECA hasta la actualidad muchos eventos se suscitaron en el proceso de integración europeo. Una muestra de ello es, por ejemplo, la ampliación de seis Estados-miembros para veintisiete lo que obligó a diversas modificaciones internas. La última reforma de gran relevancia que se llevó a cabo dentro de la estructura jurídica e institucional de la Unión Europea derivó de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y es allí donde el trabajo centrará su atención. El mismo intentará analizar en qué medida el concepto de supranacionalidad se vio modificado con la entrada en vigor de ese nuevo tratado. Se tomará en consideración, específicamente, la definición de un interés común después del Tratado de Lisboa. Ese estudio se realizará con base en dos aspectos. El primero consiste en el análisis de las políticas “Opt Outs” y, el segundo, se efectuará a partir de dos modificaciones centrales, a saber: la consagración jurídica de la posibilidad de retirada de un Estado-miembro de la Unión Europea y la posibilidad de recuperar las competencias cedidas. Teniendo en cuenta esos aspectos se analizará en qué medida esas reformas pueden servir como patrón a ser considerado por el MERCOSUR. Eso porque la Unión Europea es indicada, por muchos estudiosos, como el modelo más avanzado de integración.

1. Algunas referencias a la estructura jurídica e institucional-política supranacional.

Como se dijo en la introducción de este trabajo, la creación de la CECA provocó la materialización de un término poco conocido en la época, la supranacionalidad. Esa creación estuvo inspirada en las concepciones de unos de sus mentores, Jean Monnet. Él, como asesor del primer ministro francés Robert Schuman, tenía certeza que la creación de una organización con herramientas tradicionales de cooperación no significaría la verdadera unidad europea que se pretendía establecer, después de una guerra que había dejado desbastada a la mayor parte del continente. En las estructuras clásicas de cooperación, según Monnet, cada uno podía escapar de las decisiones que los incomodaban. Además, en el seno de esos reagrupamientos de Estados, el interés común era muy impreciso. Asimismo, Jean Monnet opinaba que en una organización internacional clásica la soberanía nacional tenía una posición de destaque en las negociaciones. En esas organizaciones todas las partes llegan a una solución por el compromiso, pero para él eso no solucionaba los problemas⁷. Era necesario, entonces

⁵ Como indica Mario Midón, desde una perspectiva más actual, la mayoría de la doctrina está de acuerdo en indicar que los componentes centrales de la supranacionalidad son: 1. Instituciones con potestades autónomas encima de la de los Estados. Eso quiere decir que existe una independencia de esos órganos que atienden exclusivamente al interés comunitario, 2. Supremacía del orden jurídico comunitario frente al derecho interno de los Estados-miembros, 3. Aplicación inmediata de la normativa comunitaria y 4. Aplicación directa de la normativa comunitaria. Vea: MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de La integración. Aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal, 1998.

⁶ Indica Calogero Pizzolo que toda “ingeniería de la integración” implica la formación de una estructura formal que la continene. Esa estructura se concreta en forma de instituciones que motorizan el proceso de integración. Vea: PIZZOLO, Calogero. *Pensar el MERCOSUR*. Mendoza: Ediciones Juerídicas Cuyo, 1998. p. 305.

⁷ MONNET, Jean. *Les États-Unis d'Europe ont commencé. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Discours et allocutions 1952-1954*. Paris: Robert Laffont, 1955. p. 42.

comenzar por realizaciones al mismo tiempo más pragmáticas y más ambiciosas. Se trataba, en palabras de Monnet, de atacar las soberanías nacionales con más audacia y sobre un punto más limitado.

Con relación al contexto histórico en que se comienzan a poner en práctica tales ideas, es preciso tener en cuenta que la situación en la que se encontraba Europea estaba caracterizada por la amenaza de una nueva guerra mundial y la división del mundo en este y oeste. Teniendo en cuenta ese contexto, Monnet creía que solamente la creación de una federación en el occidente permitiría que se resolviesen los problemas económicos y se evitase un nuevo conflicto bélico⁸. Es así que el 9 de mayo de 1950 es presentada por Robert Schuman una declaración que llevaría su nombre. En esa fecha, el gobierno francés proponía: “someter el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una autoridad común abierta a los otros Estados de Europa”. A partir de esa “piedra fundamental”, un largo camino común para crear una estructura jurídica que sostuviera tal idea se acababa de iniciar⁹.

Con ese proyecto se entendía que iba a ser posible ofrecer una salida a la precaria situación económica. Por otra parte, se comenzaría a tratar el asunto de la soberanía superando el concepto clásico de la misma¹⁰ y se aproximaría a Alemania del occidente por medios pacíficos, quitándoles la posibilidad de que los recursos del carbón y del acero sean utilizados para la fabricación de armamento. En otras palabras, el proyecto no era solo económico, sino político y moral, porque exigía que las personas cambiasen su visión sobre lo que era propio y común. Lo esencial era llevar a cabo la idea de delegación de competencias y limitación de soberanía.

Con lo dicho hasta ahora puede considerarse que el Plan Schuman resultaba una propuesta revolucionaria¹¹. En ese sentido, el propio Robert Schuman lo denominó: “la bomba del 9 de mayo”¹². Esa bomba diplomática intentaba modificar la realidad por medios pacíficos. Así es que Jean Monnet decía: “*Las propuestas Schuman son revolucionarias o no son nada. El principio fundamental es la delegación de soberanía en un dominio limitado, pero decisivo. En mi opinión, un plan que no parte de ese principio no puede traer ninguna contribución útil a la solución de los grandes problemas que nos asolan. La cooperación entre las naciones, por más importantes que*

⁸ En este orden de ideas sostiene Pascal Fontaine que la ambición de Jean Monnet consistía en el deseo de establecer entre los estados europeos las mismas relaciones basadas en la igualdad y en la mediación que rigen las relaciones entre los individuos en el cuadro de sociedades democráticas. Vea: FONTAINE, Pascal. *Jean Monnet, um grande objetivo para a Europa*. Serviço da Publicações das Comunidade Europeia. Luxemburgo, 1988. p. 8.

⁹ Según marca Fontaine, en cuanto los debates se perpetuaban en otras instancias sobre la mejor forma de construir Europa, esta propuesta muy concreta, limitada en su objeto, pero de vasto alcance, marca el nacimiento de la Europa comunitaria. Instituye un método sin precedentes en las relaciones internacionales: la delegación de soberanía libremente consentida en sectores determinados y decisivos, en beneficio de instituciones comunes e independientes. FONTAINE, Pascal *Jean Monnet, um grande objetivo para a Europa...* p.20.

¹⁰ Puede decirse que la concepción clásica de soberanía se consolida después de la paz de Westfalia de 1648 que consolida el Estado soberano. En ese sentido la soberanía pasa a ser considerada de la forma como fuera sostenida por Jan Bodin, como la expresión del poder de poseer el monopolio de la fuerza y de declarar el derecho en un territorio determinado sin reconocer ningún poder que le sea superior. BODIN, Jean. *Les six livres de la republique*. França: Fayard, 1986.

¹¹ MONNET, Jean. *Les États-Unis d'Europe ont commencé. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Discours et allocutions 1952-1954*. Paris: Robert Laffont, 1955.

¹² SCHUMAN, Robert. Origines et élaboration du Plan Schuman. En: *La naissance d'un continent nouveau*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe Centre de Recherches Européennes. Laussane, 9 de maio de 1950. p. 41.

*ellas sean no resuelven nada. Es preciso buscar una fusión de los intereses de los pueblos europeos y no simplemente la manutención del equilibrio de sus intereses”*¹³.

Con la idea de revolución pacífica en mente, Jean Monnet sostenía que la retirada de un Estado que ingresara en la comunidad solo debería ser posible con la aprobación de todos los otros miembros. Esa regla por sí sola resumía la transformación fundamental que la propuesta francesa pretendía presentar. Además del carbón y del acero sentaba las bases de una federación europea. Cabe advertir, en ese sentido, que en una federación no hay secesión por decisión unilateral. Así, para Jean Monnet, solo existía comunidad entre pueblos que se comprometieran sin límite de tiempo y sin espíritu de retorno.

Luego de planteadas las ideas centrales que derivaban de la puesta en marcha del Plan Schuman resultaba necesario que se establecieran los diferentes principios que sustentaran la estructura caracterizada como supranacional. Con base en eso, es preciso indicar que si la estructura supranacional creada y las normas que derivan de ellas tuvieran que ceder ante normas constitucionales, legislativas o administrativas nacionales, la denominada supranacionalidad no tendría su razón de ser. Es así que el Tribunal de Justicia de la CECA, transformado por el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), hoy denominado Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) delimitó el contenido de la llamada supranacionalidad y de las características de un considerado nuevo derecho, el derecho comunitario. Puede decirse, en tal sentido, que la jurisprudencia del tribunal fue amparándose en los objetivos mencionados en los párrafos anteriores, asimismo, fue crucial a la hora de reforzarlos y de dar un sustento jurídico para que los mismos sean alcanzados.

Esa jurisprudencia fue ampliamente estudiada por la doctrina y, básicamente, son tres los casos mencionados por ella como siendo ejemplificadores y marcantes del contenido del concepto de supranacionalidad y de derecho comunitario. El primero es el caso Van Gend & Loos¹⁴ del 5 de febrero de 1963. En ese juzgamiento, el TJCE, en términos resumidos, sustentó que la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, a favor del cual los Estados-miembros vinieron a limitar su soberanía en ámbitos restringidos. Consagra la autonomía de ese derecho, con relación a la legislación de los Estados-miembros y determina el efecto directo de las obligaciones y derechos que derivan de él.

El segundo de los casos es Costa/ENEL¹⁵, del 15 de julio de 1964. En él se sostuvo que al instituir una comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica y de representación internacional, de poderes reales derivados de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la comunidad, ellos tienen su soberanía limitada a partir de un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos. A partir de esa idea, los Estados no pueden hacer prevalecer una disposición de su propio ordenamiento jurídico contra una disposición del ordenamiento de la comunidad. Si tal cosa llegara a suceder, continúa el juzgamiento, estaría amenazada la base jurídica propia de la comunidad. Así, el tratado que crea la CEE, según el TJCE, estableció un ordenamiento propio diferente de aquellos creados por los tratados internacionales. Finalmente, el juzgamiento, determina que la transferencia realizada por los Estados a favor del ordenamiento comunitario, significó una limitación definitiva de su soberanía.

¹³MONNET, Jean. *Memórias...*, p. 277.

¹⁴TJCE, Assunto 26/62, N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Nederlandse administratie der belastingen.

¹⁵TJCE, Assunto 6/64, Flaminio Costa v ENEL.

En la secuencia se tiene el último caso considerado paradigmático al momento de estudiar los conceptos de supranacionalidad y de derecho comunitario. Se trata del caso *Simmenthal* de 9 de marzo de 1978¹⁶. En líneas generales, ese juzgamiento autorizó al juez nacional a no aplicar la ley nacional, sin importar su jerarquía si ella es contraria al derecho comunitario. Así, cualquier tribunal nacional, en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de aplicar integralmente el derecho comunitario y de proteger los derechos que éste consagra a los particulares, no aplicando cualquier disposición eventualmente contraria de la ley nacional, sea esta posterior o anterior a la norma comunitaria¹⁷.

Finalmente cabe decir que esos juzgamientos dieron origen a los diferentes principios que pasaron a formar parte del concepto de derecho comunitario, emparentándose con la idea de supranacionalidad. En primer lugar se tiene el principio de efecto directo. Explicado en líneas generales, se puede decir que es un principio de determina la posibilidad de que los ciudadanos de los Estados-miembros invoquen los derechos que derivan de los órganos de la comunidad. En segundo lugar, se tiene el principio que fue denominado de aplicabilidad inmediata, que determina que el derecho producido por un órgano supranacional ingresa automáticamente en los Estados-miembros, sin la necesidad de pasar por el filtro interno de la aprobación parlamentaria y ratificación ulterior y, en última instancia, se tiene el principio de primacía que, por el caso *Simmenthal* antes mencionado, obliga a un juez nacional a no aplicar la ley nacional, sea ella anterior o posterior, si ella contraría el derecho comunitario¹⁸.

2. Las reformas efectuadas por el Tratado de Lisboa. ¿La supranacionalidad en crisis?

A partir de la entrada en vigor del Tratado que creaba la CECA en 1951 el proceso de integración europeo ha sufrido algunos tropiezos en los que, según sostiene Juan Manuel de Faramiñán Gilbert, la idea de una Europa unida siempre ha salido fortalecida¹⁹. A modo de repaso cabe recordar la crisis de la Comunidad Europea de Defensa (CED), la crisis de la silla vacía en 1966, las necesarias reformas institucionales que llevaron a la revisión de los tratados constitutivos con la firma del Acta Única Europea en 1986, o la firma del Tratado de la Unión Europea (Maastricht en 1992), entre otros. Luego del fracasado intento por instituir una Constitución para Europa, ¿Se puede decir que la entrada en vigor Tratado de Lisboa vino a dar un nuevo impulso a la Europa unida y ésta ha salido fortalecida? ¿En qué medida las ideas sustentadas por los mentores del proceso continúan hoy presentes? ¿Que elementos de la supranacionalidad pueden ser considerados modificados?

No caben dudas que luego del fracaso del Tratado por el cual se instituía una Constitución²⁰ para Europa se produjo un estado generalizado de aturdimiento político en Europa y condujo a la Unión Europea a “un callejón sin salida”. Puede decirse, con

¹⁶ TJCE, Assunto 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal S.p.A.*

¹⁷ Sobre o tema veja: JAEGER JUNIOR, Augusto. *Supremacia do Direito Comunitário na União Europeia*. Espaço Jurídico: Revista do Curso de Direito Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, São Miguel do Oeste, SC Vol. 2, nº. 4 (2º sem. 2001) p. 149-184 e OLIVAR, Martha Lucía Jimenez. La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur. Em: BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 15-63.

¹⁸ Para conhecer em profundidade os princípios aqui mencionados veja: MANGAS MARTÍN, Araceli e LIÑÁN NOGUERAS, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea...*, p. 389-449.

¹⁹ DE FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel. Sobre los orígenes y la idea de Europa. En: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 14, año 2007. p. 6.

ello, que el Tratado de Lisboa es la consecuencia de aquel fracaso institucional y político. Luego del impasse, ese tratado surge de la labor de la Conferencia Intergubernamental CIG 07. Es firmado el 13 de diciembre de 2007, pero sólo consigue entrar en vigor casi dos años después, el 1 de diciembre de 2009, luego de superado el referéndum negativo de Irlanda.

El Tratado de Lisboa introdujo importantes reformas, como la otorgación de personalidad jurídica de derecho internacional a la Unión, la consagración del carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales, la creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la división explícita de las competencias que pertenecen a la Unión y a los Estados, entre otras reformas que no serán objeto de estudio.

El trabajo se centrará específicamente en algunos elementos que fueron modificados por el mencionado Tratado de Lisboa. Específicamente se tratará una de las características que hacen al concepto mismo de supranacionalidad, el interés común, luego de la reforma.

2.1 El interés común y el refuerzo de las políticas “Opt outs” realizado por el Tratado de Lisboa

Se dijo en el punto anterior que la idea del Plan Schuman era transformar las condiciones que provocaban desunión entre los Estados de Europa y establecer otro paradigma, el de la comunidad con la consagración de un interés común y objetivos comunes. Sin embargo, observando algunos elementos de la estructura institucional y política de la Unión Europea, especialmente, luego de la reforma del Tratado de Lisboa, resulta preciso reinterpretar el concepto de interés común como una de las características de la supranacionalidad. Es preciso mencionar que existe en la Unión Europea una llamada “Europa de varias velocidades” además de existir una “Europa a la Carte” mediante la posibilidad de creación de políticas “opt outs” (reforzadas con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa)

Con relación a las políticas “opt outs” ellas son negociadas de modo a que ciertos miembros no precisen tener lo que es considerado las “red lines” de soberanía comprometidas. El objetivo es que esos Estados no bloqueen el avance de la integración para, de esa forma, promover su progreso²¹. Cabe advertir que, con relación a las bases del proceso de integración europeo, al momento en que se discutía la entrada de Reino Unido, Jean Monnet, se manifestaba claramente en contra de aquellos Estados que no pretendían aceptar las mismas reglas seguidas por los demás²². Para él, los Estados que se sumasen a la comunidad que se ampliaba debían aceptar, al unirse a los otros Estados, todas las reglas que ellos observaban entre sí²³.

²⁰ Cabe recordar que fueron los referendos francés y de los Países Bajos que frenaron la ratificación del Tratado.

²¹ MAC AMHLAIGH, Cormac e GLENCROSS, Andrew. Sovereignty in the EU Constitutional Order: Integrating Law and Political Science. University of Edinburgh. *Edinburgh School of Law Working Paper Series*. Vol. 20. 2009. p. 11.

²² Dizía Jean Monnet: “...nous souhaitons ardemment voir d’autres nations européennes devenir comme nous-mêmes membres de cette Communauté, en acceptant les mêmes règles et les mêmes institutions”. MONNET, Jean. *Les États-unis d’Europe ont commencé...*, p. 65.

²³ Sustentaba Jean Monnet: “Nous entendons par association entre la Grande-Bretagne et la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier non pas un Traité commercial ou un partage des marchés d’outre-mer, mais une action en commun, des responsabilités, des droits et des obligations, partagés sur un pied d’égalité. C’est dans ces conditions que nous souhaitons trouver des formes qui associent directement et organiquement les institutions de la Communauté et les institutions du Royaume-Uni.”. MONNET, Jean.

A pesar de esa idea original, desde el comienzo los tratados contenían provisiones que daban un trato especial a ciertos Estados-miembros. Ese hecho en un comienzo significó aceptar la existencia de diferentes velocidades para la integración en Europa²⁴, pero luego fueron intensificadas con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) lo que dio nacimiento a las denominadas políticas “opt outs” y un modelo de Europa delineado “à la carte”²⁵.

Dentro de los diferentes modelos de integración en la Unión Europea se debe diferenciar entre la idea de varias velocidades y el concepto de Europa “à la carte”. La primera tiene que ver con situaciones temporales. De esa forma, los objetivos y metas son compartidos por todos los miembros, pero lo que cambia es el ritmo y el tiempo reconocido como necesario para que determinados Estados puedan alcanzarlo. El concepto de Europa “à la carte” está relacionado con la definición que se dio en párrafos anteriores sobre las políticas “opt outs” y puede ser definido como un modelo de integración diferenciada en que cada Estado-miembro se encuentra habilitado para elegir, como si de un menú se tratara, en qué área de la política desea participar y, a su vez, participar de un mínimo de objetivos comunes o participar sólo de los menos relevantes.

Como ejemplo paradigmático de políticas “opt outs” consagradas en el Tratado de Lisboa se tiene la excepción que se le otorgara a Reino Unido y a Polonia con relación al carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales. A pesar de que el Tratado consagrara el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales para los Estados-miembros de la Unión Europea, no todos los miembros se encuentran obligados de la misma forma. El Protocolo 30 sobre aplicación de la Carta excluye del carácter vinculante de la misma a Reino Unido y a Polonia.

Según la opinión de José Martín y Pérez de Nanclares, el Tratado de Lisboa oculta atrás de su desordenada y tediosa formulación diferencias de fondo entre los Estados-miembros, que, cada vez de forma más evidente, resultan difíciles de conciliar. En la situación actual, en una Europa de 27 Estados-miembros y con diferentes formas de concebir el fenómeno de la integración europea, según el autor, será cada vez más difícil conseguir en el futuro modificaciones que permitan un avance de todos los Estados-miembros²⁶.

A pesar de reconocer ese hecho, existe, por un lado una Europa de diferentes velocidades, que requiere de mecanismos para que los Estados menos evolucionados, en el sentido de experiencia en integración, se puedan adaptar a los Estados que ya vienen formando parte del proceso hace años. Existe por otro lado, una Europa “à la carte” que nada tiene que ver con el espíritu de diferentes tiempos, sino, que está relacionado más a la idea de seguir defendiendo intereses meramente nacionales en detrimento de los comunes. Para el autor, el Tratado de Lisboa es más un ejemplo de una Europa “à la carte” que la manifestación de una Europa de diferentes velocidades.

Sobre políticas Opt Outs otro ejemplo deriva de la crisis actual por la que atraviesa Europa y las negociaciones para acordar políticas coordinadas en materia

Les États-unis d'Europe ont commencé..., p. 72.

²⁴ ... se empezó a aceptar en los años setenta y ochenta que algunos Estados miembros puedan y quieran avanzar más que otros y que no se debe impedir esa opción.” MANGAS MARTÍN, Araceli e LIÑÁN NOGUERAS, Diego. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea...*, p.76.

²⁵ WALKER, Neil. Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. *European Law Journal*. Vol. 4. nº 4 1998. p. 363.

²⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *Estudio preliminar...*, En: Tratado de Lisboa. Publicación del Real Instituto Elcano. Madrid, 2008. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/Perez_Nanclares_estudio_preliminar_def.pdf. p. 29.

fiscal. Los acuerdos incluyen nuevas reglas fiscales y las correspondientes sanciones para los Estados que no las respeten. Además de eso se crea un fondo permanente de rescate que será administrado por el Banco Central Europeo²⁷. Reino Unido se mostró contra el nuevo acuerdo²⁸. En el marco de la negociación, el Primer Ministro del Reino Unido, David Cameron, pretendía obtener salvaguardias, o sea, pretendía que ciertas cuestiones acordadas no fuesen aplicadas al Reino Unido²⁹. El Primer ministro de ese país, dijo a su vez, en el marco de las negociaciones, que la participación del Reino Unido en la Unión Europea era posible solamente cuando fuese a favor de los intereses británicos³⁰.

Con lo dicho hasta aquí, puede pensarse que la idea de interés común como una característica de la supranacionalidad, en términos más realistas, puede de ser entendida, sobre todo después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, según aquello sostenido por Ulrich Beck y Edgar Grande. Ellos explican que es por motivos racionales y de forma racional que los Estados crean se dependencias que obliga a los actores a tener en cuenta los intereses de los demás para no salir perjudicados ellos mismos y que eso apunta a una sola finalidad: salir beneficiado. Ese fenómeno es denominado: autolimitación reflexiva en beneficio propio³¹. En esa autolimitación reflexiva, los Estados, sobre todo aquello que tienen mayor capacidad de negociación, como Reino Unido, continúan negociando en cuáles políticas están dispuestos a participar y en qué medida someterán su interés individual al del resto de los Estados unidos en comunidad. En ese sentido, decidirán no unirse a las políticas de la Unión si observan que no obtendrán todos los beneficios que podrían llegar a obtener actuando individualmente. Así, el concepto de interés común como sujeción de los intereses nacionales a los comunes se encuentra diluido y cuestionado.

2.2 El interés común, la posibilidad de retirada y la recuperación de competencias cedidas en el Tratado de Lisboa

Otro aspecto que se encuentra relacionado con el tema del interés común consiste en la posibilidad o no de retirada por parte de un Estado-miembro. Ese aspecto es relevante porque, si se acepta la posibilidad de retirada se estaría aceptando, al mismo tiempo, que un interés individual haga que un Estado, en el momento que considere oportuno, pueda desligarse de la Unión lo que provocaría que las normas del bloque no lo alcance desde el momento de la retirada.

Como se mencionó en el punto anterior, desde las bases de la Unión Europea, según aquello sostenido por Jean Monnet, solo habría comunidad entre pueblos que se

²⁷Agencias EFE, AFP, AP, DPA y Reuters. *La UE avanza sin Gran Bretaña hacia un acuerdo*. lanación.com. Viernes 9 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1431446-los-lideres-de-la-ue-acuerdan-un-pacto-fiscal-pero-sin-cambiar-el-tratado-de-la-union>. acceso: 27/01/12.

²⁸ *Idem. Ibidem.*

²⁹ En palabras de Cameron: "I said that if I couldn't get adequate safeguards for Britain in a new European treaty then I wouldn't agree to it. What is on offer isn't in Britain's interests so I didn't agree to it," guardian.com.uk. Viernes 9 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/09/david-cameron-blocks-eu-treaty>. acceso: 27/01/12.

³⁰ En palabras de Cameron: "Membership is in our interests. I've always said, if that's the case, I'll support our membership," he said, appearing to query whether being in the EU would remain in Britain's interests". guardian.com.uk. Viernes 9 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/09/david-cameron-blocks-eu-treaty>. Acceso: 27/01/12.

³¹ BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. *La Europa cosmopolita; sociedad y política en la segunda modernidad*. Trad. GOMEZ IBAÑEZ, Vicente. España: Paidós, 2006. p. 123.

comprometiesen sin límites de tiempo y sin espíritu de retorno³². Asimismo, los juzgamientos que fueron mencionados allí vinieron a confirmar el hecho de que la transferencia realizada por los Estados en favor del ordenamiento comunitario significaba una limitación definitiva a su soberanía. Con ello parecía consagrarse un principio de no retorno de las competencias cedidas a los Estados-miembros.

En primer lugar, relacionado con la posibilidad de retirada de la Unión Europea, cabe decir que desde las bases, hasta la firma del Tratado de Lisboa, no existió ninguna disposición que prohibiese la posibilidad de retirada de un Estado-miembro. En ese sentido, es un principio del derecho aquél que sostiene que todo aquello que no está prohibido está permitido. Con base en eso se puede interpretar que el silencio por parte de los tratados significaba un permiso para ejercer el derecho de retirada. No obstante, ningún Estado utilizó tal permiso implícito. Esto quiere decir que, a pesar de la existencia de un derecho implícito de retirada, los Estados no se valieron de él. Ulrich Beck y Edgar Grande indican que eso deriva del hecho de que la Unión Europea se transformó en un proceso irreversible desde una perspectiva fáctica derivada de una autolimitación racional de los Estados provocada por la interdependencia, donde el Estado que se niega a cooperar con la Unión o decide retirarse no provoca un perjuicio importante para el bloque, sino para sí mismo³³.

Más allá de ese análisis fáctico y de los posibles motivos que puedan sostenerlo, lo cierto es que desde las bases del proceso de integración europeo nunca había sido establecida ninguna disposición que sustentase el espíritu de no retorno del cual hablaba Jean Monnet y nunca fue establecida ninguna regla relacionada con ello. El Tratado de Lisboa vino a manifestarse sobre el asunto. No obstante, en vez de prohibir la posibilidad de retirada de cualquier Estado-miembro o de consagrar una regla de unanimidad para tal fin, según el espíritu de los mentores, lo que hizo el tratado fue reconocer explícitamente tal derecho sin la exigencia de demasiados requisitos.

El actual Tratado de la Unión Europea (TUE), en su artículo 50, determina ahora que cualquier Estado puede decidir, de conformidad con las respectivas normas constitucionales, retirarse de la Unión Europea. En ninguna parte de ese artículo se exige un acuerdo entre los órganos de la Unión para la aceptación o no de ese pedido. La única exigencia es la notificación de la intención al Consejo Europeo, que debe negociar y celebrar, con ese Estado, un acuerdo sobre las condiciones de su salida. De esa forma, una vez hecho ese acuerdo, los tratados dejan de ser aplicados al Estado a partir de la entrada en vigor del acuerdo de salida o después de dos años de la notificación de la retirada al Consejo. Puede decirse entonces, que el Tratado de Lisboa tornó explícita la posibilidad de retirada de un Estado-miembro como un derecho unilateral suyo. Eso es así porque, en primer lugar, la única obligación del Estado es notificar la decisión de retirada. En segundo lugar, esa retirada no está condicionada al cumplimiento de ningún requisito.

En segundo lugar, con relación al carácter definitivo de las competencias cedidas por los Estados a la unión, el Tratado de Lisboa incorporó una cláusula inédita. Se está haciendo mención al artículo 48 del TUE, que establece que el gobierno de cualquier Estado-miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión pueden someter al Consejo proyectos de revisión de tratados. Ellos pueden consistir en analizar las competencias atribuidas a la Unión, en el sentido de aumentarlas o reducirlas. Como fue dicho, en

³² MONNET, Jean. *Memórias...*, p. 286.

³³ “El hecho de que hasta la fecha ningún Estado miembro haya salido de la Unión, el hecho de que no haya habido ninguna amenaza seria en este sentido, muestra de la misma cosa...” BECK, Ulrich. *La Europa cosmopolita...*, p. 123.

ningún texto legal anterior había sido referida la posibilidad de reducir competencias³⁴. Ahora se encuentra explícito en el tratado y es perfectamente posible. De este modo, el Tratado de Lisboa abre las puertas a una renacionalización de competencias, con la única justificación de ser esa la voluntad de los Estados-miembros. Cabe recordar que, inicialmente la delegación fue concebida como una atribución definitiva (según los juzgamientos estudiados). Eso significa, sin lugar a dudas, un paso atrás o una regresión en la integración alcanzada hasta ahora y, por lo tanto, en una alteración en las bases y conceptos que sostuvieron la creación del proceso³⁵.

Con la explicación dada sobre la opción de retirada y la opción de reducción de competencias se pretende demostrar, por un lado, que el concepto de interés común no puede ser entendido en el sentido de que los Estados sujeten sus intereses nacionales al comunitario. A partir de la Entrada en vigor del Tratado de Lisboa se encuentra explícita la posibilidad de que un Estado, por decisión política interna y por las razones que determine convenientes, pueda retirarse de la Unión. Por más de que eso, efectivamente, no vaya a suceder, la mera consagración jurídica sobre tal posibilidad marca una tendencia y una voluntad política por parte de aquellos que, no hay que olvidar, son los que determinan el curso del proceso de integración, los Estados.

3. ¿Un ejemplo para el MERCOSUR?

Cuando se estudian los procesos de integración, la Unión Europea es tomada como referente por ser considerada el tipo de organización de integración más avanzado. A su vez, toda vez que se habla de supranacionalidad se menciona a la Unión Europea como el único espacio en donde ese concepto se encuentra desarrollado. Se ha considerado que en la Unión Europea se da un triángulo virtuoso que contrasta con el triángulo vicioso de la integración latinoamericana. El triángulo virtuoso de la Unión Europea fue determinado por tres factores: el compromiso político, el sistema jurídico institucional y las políticas y acciones comunes. Con relación al primer factor se sostiene que la característica más destacable de la integración europea es su irreversibilidad. El segundo factor está basado en un sistema jurídico supranacional, con las características que fueron indicadas en el primer punto. El último factor se encuentra emparentado con la integración de los mercados nacionales³⁶.

Sin embargo, es de repensarse si en realidad existe tal triángulo virtuoso. Como se pudo observar en este trabajo, el proceso de integración europeo, a pesar de todos sus logros, se encuentra, además de la crisis económica por la que está atravesando, cuestionado con relación a sus objetivos y con relación al verdadero significado de interés común. Además, es cuestionada la idea de irreversibilidad, con la posibilidad de reducción de competencias, ahora consagrada ¿En qué medida entonces, el proceso de integración europeo puede continuar siendo tomado como modelo de integración regional para el MERCOSUR luego de las reformas efectuadas por el Tratado de Lisboa?

³⁴ Veja: DE FARAMINÁN GILBERT, Juan Manuel. El Tratado de Lisboa (Un juego de espejos rotos). *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (reei) n° 17, año 2009. Disponible en: http://www.reei.org/reei17/doc/articulos/Articulo_FARAMINAN_JuanManuel.pdf.

³⁵ Veja: GALLEGO, María Amparo Alcoceba. La reorientación estatista del proceso de integración europea. *Revista de Derecho Universidad del Norte*. Colombia, junio, n° 29. p. 266-288.

³⁶ RUEDA-JUNQUERA, Fernando. Que se puede aprender del proceso de integración Europeo. La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Revista Nueva Sociedad* n° 129. Enero- febrero 2009. p. 60-63.

La historia demuestra que los orígenes y las bases de los procesos de integración de la Unión Europea y del MERCOSUR son diferentes. La idea de creación de un espacio integrado entre Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay surge, principalmente, para afrontar los obstáculos que presenta la globalización en la década del noventa. La cuestión de la superación de la guerra como método de política externa no fue un motivo para la asociación de esos países. Además no hubo, en sus bases, ninguna referencia a la formación de una federación, como sí ocurrió con la Unión Europea y surgió con los objetivos claros de ser un órgano con características intergubernamentales. La decisión política de los creadores del MERCOSUR se basó en permitirle a los gobiernos de turno conservar sus roles protagónicos. Con base en ello se puede afirmar que, por tener objetivos y expectativas diferentes, tanto el MERCOSUR como la Unión Europea son sistemas que responden a necesidades propias y que no, necesariamente, la estructura y evolución que se produjo en la Unión Europea se deba trasponer en el MERCOSUR.

Asimismo, la reforma efectuada por el Tratado de Lisboa demuestra que la organización y el sistema institucional de la Unión Europea responden a necesidades propias, tanto de la Unión, considerada como un todo, como de sus Estados-miembros y que ella, a partir de estas reformas, se alejó de los objetivos iniciales, retrocediendo en su camino³⁷. Por ese motivo, la Unión Europea no debería ser tomada como modelo a ser imitado. Cada organización de integración es conformada por Estados con diferentes estructuras económicas, sociales, políticas y hasta geográficas. Por ese motivo, es importante que el MERCOSUR procure su propio rumbo y se base en instituciones propias que sean acordes con sus objetivos y no meramente copias de un proceso, que a pesar de sus avances y logros, en la actualidad se encuentra cuestionado. Dentro de este rumbo, será necesario replantearse qué clase de integración es necesaria y adecuada para los cuatro Estados-miembros del MERCOSUR y qué compromiso político común puede realmente asumirse. Eso es necesario para no crear objetivos que pertenecen a una realidad que no es la de los Estados-miembros del bloque, sino que pertenecen a un proceso que es idealizado como el paradigma de integración. Se debe recordar que la integración no es un ser, sino un devenir; no es una situación estable sino una evolución; no es un resultado, sino una acción que debe conducir a él³⁸.

Bibliografía:

BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. La Europa cosmopolita; sociedad y política en la segunda modernidad. Trad. GOMEZ IBAÑEZ, Vicente. España: Paidós, 2006. p. 123.

³⁷ “El 1 de diciembre, el Tratado de Lisboa cumple un año. Han pasado cosas tan trascendentales en Europa y en el mundo durante los pasados 12 meses que, sin duda, eclipsarán este aniversario. Lo más relevante ha sido la coincidencia del estreno de la nueva Carta Magna europea con el estallido de la crisis de la deuda griega, que rápidamente se convirtió en un desastre financiero de la zona euro. Una crisis que ha revelado que el Tratado nació anticuado. Después de una década de aparentes éxitos hemos descubierto con espanto que Europa carecía de instrumentos suficientes para defender su moneda. También se aprecia, por suerte, que el Tratado dispone de medios para introducir los cambios rápidos que precisa, a pesar de que algunos se escandalizan por una modificación tan prematura. En política exterior, Europa ha perdido visibilidad y sigue sin una voz única”. Por Andreu Missé. Domingo, 28 de noviembre de 2010. El país On line. http://elpais.com/diario/2010/11/28/internacional/1290898803_850215.html.

³⁸ FELDESTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia. El MERCOSUR: una mirada al futuro. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de Integración Regional. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/22.pdf>

DE FARAMINÁN GILBERT, Juan Manuel. El Tratado de Lisboa (Un juego de espejos rotos). *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (reei) n° 17, año 2009. Disponible en: http://www.reei.org/reei17/doc/articulos/Articulo_FARAMINAN_JuanManuel.pdf.

_____. Sobre los orígenes y la idea de Europa. En: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 14, año 2007.

FELDESTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia. *El MERCOSUR: una mirada al futuro*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de Integración Regional. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/22.pdf>.

FONTAINE, Pascal. *Jean Monnet, um grande objectivo para a Europa*. Serviço da Publicações das Comunidade Europeia. Luxemburgo, 1988.

GALLEGÓ, María Amparo Alcoceba. La reorientación estatista del proceso de integración europea. *Revista de Derecho Universidad del Norte*. Colombia, junio, n° 29. p. 266-288.

JAEGGER JUNIOR, Augusto. *Supremacia do Direito Comunitário na União Europeia*. Espaço Jurídico: Revista do Curso de Direito Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, São Miguel do Oeste, SC Vol. 2, n° 4 (2º sem. 2001) p. 149-184.

MAC AMHLAIGH, Cormac e GLENCROSS, Andrew. Sovereignty in the EU Constitutional Order: Integrating Law and Political Science. University of Edinburgh. *Edinburgh School of Law Working Paper Series*. Vol. 20. 2009.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *Estudio preliminar...*, En: Tratado de Lisboa. Publicación del Real Instituto Elcano. Madrid, 2008. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/Perez_Nanclares_estudio_preliminar_def.pdf.

MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de La integración. Aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal, 1998.

MONNET, Jean. *Memórias*. Trad. Ana Maria Falcão. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

_____. *Les États-Unis d'Europe ont commencé. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Discours et allocutions 1952-1954*. Paris: Robert Laffont, 1955.

OLIVAR, Martha Lucía Jimenez. La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur. Em: BASSO, Maristela (org.). *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 15-63.

PESCATORE, Pierre. *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Argentina. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), 1973.

PIZZOLO, Calogero. *Pensar el MERCOSUR*. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998. p. 305.

RUEDA-JUNQUERA, Fernando. Que se puede aprender del proceso de integración Europeo. La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Revista Nueva Sociedad* n° 129. Enero- febrero 2009. p. 60-63.

WALKER, Neil. Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union. *European Law Journal*. Vol. 4. n° 4 1998.

WYATT, Derrick. New Legal Order, or Old? *European Law Review*, 1982.

VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do MERCOSUL*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 1996.