

# COMENTARIOS RESPECTO DEL FENÓMENO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COMPARACIÓN CON EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

ANA GARCÍA-CUÉLLAR  
Licenciada en Derecho por la Universidad  
Iberoamericana de México,  
Profesora de la Universidad Iberoamericana  
de México desde 1997

SUMARIO: I. Introducción. II. Naturaleza jurídica de la Unión Europea. III. Aportaciones de los sistemas federales al sistema comunitario de la Unión Europea. IV. El futuro de la Unión Europea. En camino hacia un federalismo o no. V. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo trata el tema de la naturaleza jurídica de la Unión Europea, es importante señalar que no es un estudio exhaustivo del tema es una simple reflexión propia. Se va a tratar de determinar si la Unión Europea es una federación, una confederación o una organización internacional, para lo cuál, cuando se hable de federaciones se va hacer referencia al sistema federal Mexicano y al sistema federal Norteamericano.

La hipótesis de este ensayo es que actualmente la Unión Europea es una organización internacional singular, que tiene claras semejanzas con una federación y probablemente va en camino de convertirse en una. En nuestra opinión con la eliminación de aduanas fronterizas, con la adopción oficial de once países europeos de la moneda Euro y con la elaboración del primer proyecto de una Constitución Europea, se han hecho avances importantes hacia un federalismo.

Este trabajo se divide en tres apartados: un primer apartado estudia la naturaleza jurídica de la Unión Europea, desde una posición iusinternacionalista y desde una po-

sición federalista. Un segundo apartado nos habla de la distribución de competencias en una federación, haciendo referencia a México y a Estados Unidos. Asimismo, este apartado habla de las aportaciones que los sistemas federales hacen al sistema comunitario de la Unión Europea. Y el tercer y último apartado hace una reflexión sobre el futuro de la Unión Europea y sobre el camino hacia un federalismo.

## II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde que se firma el primer Tratado para la integración europea hasta nuestros días se ha dado un debate doctrinario sobre la naturaleza jurídica de este fenómeno de integración. La mayoría de los doctrinarios para abordar este debate, ubican este fenómeno en un concepto ya existente. Algunos lo definen como una organización internacional de acuerdo con el Derecho Internacional Público; otros lo definen como una confederación y otros encajan el fenómeno de integración comunitaria dentro del esquema federal. Es difícil captar la naturaleza de la Unión Europea a partir de categorías, ya que es un fenómeno nuevo, que no se parece a nada existente, sin embargo vamos a hacer el intento en este trabajo.

Empezaremos estudiando la posición iusinternacionalista que sitúa a la Unión Europea como una organización internacional, para después estudiar otras posiciones.

### A) Posición Iusinternacionalista

Para Enrique Linde «La Unión Europea y las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales integradas por Estados europeos, que despliegan actividades para las que disponen de medios materiales, personales y formales»<sup>1</sup>.

#### 1. Concepto de Organización Internacional

La aparición de las organizaciones internacionales es un hecho reciente y se han desarrollado rápidamente. Para Sobrino Heredia las organizaciones internacionales son «asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros»<sup>2</sup>.

Para Becerra Ramírez las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional, creadas por medio de un tratado internacional, una vez creadas se diferencian de los Estados que le dieron origen, tienen voluntad propia, independiente, poseen un derecho interno propio que regula el funcionamiento de sus órganos internos y su personal<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> LINDE PANIAGUA, ENRIQUE y otros, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, España, 2000, p. 91.

<sup>2</sup> SOBRINO HEREDIA, J., *Organizaciones Internacionales: Generalidades*, citado por Martín y Pérez Nanclares, José, *El sistema de Competencias de la Comunidad Europea*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, España, 1997, pp. 4 y 5.

<sup>3</sup> BECERRA RAMÍREZ, MANUEL, *Derecho Internacional Público*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 21.

Arrellano García dice que los organismos internacionales «tienen una subjetividad o personalidad jurídica, producto del acuerdo expreso de voluntades de los Estados, con el alcance que les marcan las convenciones internacionales que los crean»<sup>4</sup>.

## 2. Clasificación de las Organizaciones Internacionales

La doctrina de Derecho Internacional tiene una serie de criterios de clasificación de las organizaciones internacionales:

En primer lugar, las organizaciones pueden ser de ámbito universal o de ámbito regional. Las primeras son aquellas que tienen una composición general, sin importar la región, y que permiten que se adscriban todos los Estados, (el ejemplo más claro es la Organización de Naciones Unidas —ONU—). Las organizaciones de ámbito regional son aquellas que tienen una limitación en cuanto a su proyección geográfica<sup>5</sup>, (un ejemplo serían las Comunidades Europeas, que en este trabajo nos ocupan).

En segundo lugar, se puede distinguir entre las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones supranacionales. Las primeras agrupan Estados, cuyos representantes integrarían la totalidad o la mayoría de los órganos que las rigen. En estas organizaciones, los Estados nunca pierden su propia substantividad y los Estados son los destinatarios de los acuerdos y resoluciones de dichas organizaciones. Las segundas, es decir, las organizaciones supranacionales agrupan Estados que pierden su substantividad y dan como resultado una nueva realidad organizativa. Los actos, acuerdos y resoluciones de estas organizaciones tienen como destinatarios a las personas físicas y jurídicas de los Estados miembros y a éstos mismos, es decir, pueden prescindir de los Estados miembros para llegar a los operadores jurídicos. Estas organizaciones supranacionales son una realidad distinta a la suma o agrupación de los Estados miembros que la integran<sup>6</sup>.

La Unión Europea y las Comunidades Europeas tienen relación directa con las personas físicas y jurídicas de los Estados miembros, es decir, los ciudadanos europeos. Por tanto los ciudadanos europeos tienen obligaciones y derechos que derivan del Derecho comunitario.

En conclusión, de acuerdo con estas clasificaciones, se podría decir que la Unión Europea y las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales regionales con carácter supranacional. No obstante lo anterior, no se ajustan perfectamente a organizaciones supranacionales, ya que tienen matices de organizaciones intergubernamentales. Como repetiremos más tarde son organizaciones singulares.

<sup>4</sup> ARELLANO GARCÍA, CARLOS, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, 2.<sup>a</sup> edición, México 1993, p. 373.

<sup>5</sup> Cfr. BECERRA RAMÍREZ, MANUEL, op. cit., pp. 21 y 22.

<sup>6</sup> Cfr. LINDE PANIAGUA, ENRIQUE y otros, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Ed. Colex, Madrid, España, 2000, p.p. 91 y 92.

### 3. *Naturaleza Jurídica de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea desde el punto de vista de la Posición Iusinternacionalista*

Antes de explicar la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas y la Unión Europea tenemos que diferenciar unas y otra. «Las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales con personalidad jurídica propia e independiente unas de otras, aunque comparten una única organización e instituciones. Esto es, existen tres personas jurídicas independientes y un solo Parlamento, un solo Consejo, un solo Tribunal, etc., que ejercen las competencias atribuidas en tres Tratados diferentes. La Unión Europea, sin embargo, ni es una persona jurídica de Derecho internacional, ni tiene órganos o instituciones propias y exclusivas, sino que actúa, salvo lo que diremos, a través de los órganos e instituciones de las Comunidades Europeas (...) la Unión Europea sería una organización que integraría a los Estados miembros y que tendría relevancia jurídica, (...) a través de las Comunidades Europeas (...) la Unión Europea sirve para denominar al conjunto integrado por la propia Unión y las Comunidades Europeas»<sup>7</sup>.

Dentro de los autores que sostienen esta teoría iusinternacionalista, nadie pone en duda que las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales ya que es innegable que: (i) han surgido de tratados internacionales, concretamente de los tratados constitutivos: el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA) y sus reformas<sup>8</sup>; (ii) están constituidas por Estados soberanos; y (iii) gozan de personalidad jurídica distinta de los Estados miembros y tienen capacidad jurídica.

Es importante mencionar que las Comunidades Europeas poseen una estructura institucional única, integrada por el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros de la Unión Europea, la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas («Instituciones Comunitarias»).

En este punto es importante señalar que la Unión Europea se constituye después que las Comunidades Europeas mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) y de este se desprende que la Unión Europea no tiene personalidad jurídica, ni capacidad, por lo tanto actúa a través de las Comunidades y las Instituciones Comunitarias. «La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado»<sup>9</sup>. Por lo tanto se podría concluir que la Unión Europea es una denominación que simplifica el uso de las tres organizaciones y es una «supraorganización política que englobaría al conjunto de las Comunidades Europeas y las propias políticas contenidas en el TUE»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> LINDE PANIAGUA, ENRIQUE y MELLADO PRADO, PILAR, *El Sistema Político de la Unión Europea*, Ed. Pirámide, Madrid, España, 1999, p.23.

<sup>8</sup> Cfr. MANGAS MARTÍN, A., LIÑAN NOGUERAS, D., citado por Martín y Pérez de Nanclares, José, op. cit., p. 5.

<sup>9</sup> Artículo 1 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>10</sup> LINDE PANIAGUA, ENRIQUE y otros, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 95.

#### 4. *Características de la Unión Europea y de las Comunidades como organizaciones internacionales singulares*

La Unión Europea y las Comunidades Europeas tienen ciertas características que las diferencian claramente del resto de las organizaciones internacionales y las hacen organizaciones internacionales singulares. Estas características son las siguientes:

- Su carácter abierto, ya que no están definidos todos los Estados miembros que puedan integrarse en el futuro. Asimismo, el proyecto de integración no está terminado, las metas finales no están fijadas ni jurídica, ni políticamente. Por lo tanto, no están definidos ni sus miembros, ni su proyecto, ni su futuro. En conclusión es un proyecto abierto e inacabado.
- En relación con las personas físicas y morales las Comunidades tienen una estructura institucional que responde a los propios ciudadanos, ya que los propios ciudadanos se encuentran representados en un Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal. Este elemento democrático es más propio de una estructura estatal, que de una organización internacional. Además, los ciudadanos tienen acceso a la protección del Tribunal Justicia de la Unión Europea <sup>11</sup>.
- Los ciudadanos de los países miembros gozan de la ciudadanía europea, que es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, y como ciudadanos de la Unión serán titulares de derechos, tales como la libre circulación, el votar y ser votado en elecciones europeas, derecho de petición ante el Parlamento Europeo, etc <sup>12</sup>.
- El grado de penetración de las normas comunitarias en la esfera estatal no encuentra parangón en ninguna otra organización internacional. Existen normas comunitarias dotadas de efecto directo que crean derechos y obligaciones en la esfera de los particulares <sup>13</sup>.
- Las Comunidades han asumido competencias en materias tradicionalmente reservadas a los Estados y estrechamente ligadas a la idea de soberanía, como la política monetaria <sup>14</sup>.
- El carácter negociador, ya que en todas las medidas se busca negociar, no se busca mayoría, sino unanimidad. Por tanto las minorías son respetadas.
- Cuando un Estado se incorpora a la Unión Europea lo hace de forma permanente e indefinida, ya que se limita su soberanía al renunciar a sus potestades, y por tanto no se puede independizar. La única posibilidad de excluir a un Estado sería si todos los Estados aprobaran y firmaran un tratado de exclusión. Esta característica aplica también a un sistema federal.

---

<sup>11</sup> Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, op. cit., p. 9

<sup>12</sup> Cfr. Artículos 17 a 22 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

<sup>13</sup> Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, op. cit., p. 10

<sup>14</sup> Cfr. *Idem* p. 12

- Es una asociación de Estados democráticos, que deben cumplir tres parámetros en cada Estado: soberanía popular, división de poderes y sistema de derechos fundamentales y libertades públicas. Si los países no cumplen con los parámetros democráticos no pueden ingresar a la Unión Europea <sup>15</sup>.

Como se puede notar la Unión Europea y las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales singulares, que no encuentran precedentes, ni se ajustan a modelos preestablecidos. Por ese motivo algunos autores las llaman *sui generis*.

## **B) Posición Federalista**

### **1. Diferencias entre una Organización Internacional y un Estado Federal**

Como ya dijimos una organización internacional es una asociación o unión de Estados o entidades que son sujetos de Derecho internacional y se asocian para realizar fines comunes. Es creada por vía convencional, es decir, por Tratados que fijan su contenido y delimitan su competencia. Los Estados miembros conservan su soberanía y personalidad internacional. No se da el nacimiento de un Estado distinto.

En el Estado federal, a diferencia de la organización internacional, sólo encontramos un sujeto de Derecho internacional: el Estado federal. Los Estados locales son sujetos de Derecho constitucional interno. En el Estado federal la delimitación de competencias entre el Estado federal y los estados locales, la reglamentación de las relaciones entre ellos y su funcionamiento se rige por las normas constitucionales <sup>16</sup>.

El Estado federal es una forma intermedia entre el Estado unitario y la confederación de Estados. El Estado federal es una asociación de poderes, se da una pluralidad de órganos que ejercen los poderes. El Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición, está integrado por entidades federativas (estados) que se unen para formar una nueva persona jurídica: la Federación. El gobierno se ejerce conjuntamente por un gobierno central o federal y por gobiernos locales, es decir, el gobierno central o federal y el gobierno local coexisten en un mismo territorio y para una misma población. En el Estado federal existe un sistema de distribución de competencias o facultades entre los órganos plurales, o sea, entre el gobierno central o federal y los gobiernos locales. En el Estado federado las entidades federativas le ceden la competencia sobre ciertas materias al gobierno central o federal y conservan la competencia para las facultades no otorgadas. Aparece la distribución de facultades como una característica importante y será la Constitución la que haga el reparto de facultades o competencias.

---

<sup>15</sup> Es por este requisito que España no se integra a las Comunidades Europeas hasta el 1 de enero de 1986, ya que existía un rechazo a su ingreso debido al régimen político del General Franco.

<sup>16</sup> Cfr. SEARA VÁZQUEZ, MODESTO, *Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, duodécima edición, México, 1988, p. 108

Para Bothe los elementos que debe tener un Estado para ser considerado como federal son: «(i) debe estar el Estado dividido en unidades territoriales; (ii) estas unidades poseen una cierta (y no irrelevante) autonomía; (iii) participan en la formación de la voluntad federal a través de una segunda cámara en el Parlamento federal; (iv) estos elementos se garantizan, no en una ley, sino en una Constitución cuya modificación resulta costosa; (v) existe un mecanismo *ad hoc* para la resolución de conflictos, especialmente a través de decisiones judiciales sobre conflictos federales»<sup>17</sup>.

Para nosotros las características de una forma de Estado federal son: (i) la participación de las entidades federativas en la revisión, reforma y adición de la Constitución Federal y de esta forma tienen la facultad de intervenir en el aumento o disminución de las competencias que les atribuyen; (ii) la existencia de dos competencias o jurisdicciones, central o federal y estatal, las dos competencias son coexistentes y de igual jerarquía y sólo la Constitución esta por encima de ambas; (iii) cada gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial; (iv) la autonomía constitucional de las entidades federativas, ya que cada entidad tiene su propia Constitución; y (v) las jurisdicciones se ejercen directamente sobre los particulares, y por tanto no se necesita el visto bueno o sanción de las entidades federativas.

## **2. Nacimiento del Federalismo en países como Estados Unidos de América y México**

La palabra federación implica alianza o pacto de cosas que permanecían separadas o desvinculadas. Para Burgoa en la acepción lógica y etimológica «un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin vinculación de dependencia entre ellos»<sup>18</sup>.

Lo anterior explica el sistema federal que nace en los Estados Unidos de América, en un proceso de unión de Estados libres y soberanos, desvinculados política y jurídicamente (las colonias), que se unen para crear una nueva entidad. Por lo tanto, el prototipo federal se da en los Estados Unidos de América, cuya Constitución de 1787 consagra por primera vez ideas federales, cuando la soberanía de los estados era sustituida por la soberanía del pueblo de los Estados Unidos.

«La novedad del sistema [federal Americano] consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional [central o federal] por la Constitución, la cual (...) unificaba a los dos órdenes»<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> BOTHE, M., *Die Kompetenzenstruktur des modernen Bundesstates in rechtsvergleichender Sicht*, citado por Martín y Pérez Nanclares, José, *El Sistema de Competencias de la Comunidad Europea*, Ed. McGraw Hill, Madrid, España, 1997, p. 38.

<sup>18</sup> BURGOA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, novena edición, México, 1994, p. 407.

<sup>19</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, décima edición, México, 1970, p. 113.

También nace en Estados Unidos de América el congreso bicameral propio del sistema federal, en el que una cámara representaba al pueblo en proporción al número de habitantes y otra cámara (el senado) representaba a las entidades federativas, es decir, los Estados.

El sistema federal fue en Estados Unidos de América un producto de su propia experiencia. Es este país, cuna y modelo del federalismo. El sistema federal por sus características se desvincula de su origen histórico, se convierte en una filosofía política y legal, que cobra importancia en la doctrina y más tarde es adoptada por muchos Estados. Entre esos Estados, es adoptado por Estados unitarios como México, Canadá y Brasil. Hay quienes consideran que el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, si bien también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados.

Cada Estado federal tiene una evolución histórica particular, y México no es una excepción. Ya que el federalismo es una filosofía que se adapta a los diferentes contextos políticos.

De acuerdo con Ruiz del Castillo el federalismo es una técnica constitucional no vinculada con determinada ideología, por tanto puede servir de instrumento a concepciones políticas y sociales diversas. Se puede dar tanto en un sistema de democracia, como en un régimen militar<sup>20</sup>.

En México tenemos una entidad central desde la época de la Nueva España (el imperio español), después se evolucionó hacia una descentralización cuando bajo la Constitución de 1812 se reconoce autonomía a las provincias. El reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812 puede conceptuarse como el germen del federalismo en México. Es importante notar que dicha autonomía nunca se tradujo en una independencia de las provincias.

En 1821 se proclama la independencia de México y después en la Constitución de 1824, imitando a los Estados Unidos de América, se establece que «la nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular federal»<sup>21</sup>.

El sistema federal por lo tanto se consagra por primera vez en la Constitución de 1824. La Constitución Federal de 1824 además declara la independencia, define el territorio, establece que la religión católica es la religión de la nación, nombra las partes integrantes de la federación, es decir, los Estados que eran diecinueve y cuatro territorios, admite la división tripartita de poderes, establece un congreso dividido en dos cámaras, la de senadores y la de diputados. Esta Constitución estuvo en vigor hasta 1835, sin embargo muchos de sus principios quedan establecidos como fórmulas políticas duraderas<sup>22</sup>.

Así, 1824 puede ser considerado el punto de origen de la construcción de la República Federal Mexicana. Después entre 1824 y 1857 (fecha en la que quedó consagrado

---

<sup>20</sup> Cfr. RUIZ DEL CASTILLO citado por Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, p. 22.

<sup>21</sup> Artículo 4 Constitución Mexicana de 1824.

<sup>22</sup> Cfr. DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO y GARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO, *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976, p. 114.

definitivamente el sistema federal en la Constitución Mexicana), tuvimos una lucha entre federalistas y centralistas, y en consecuencia tuvimos Constituciones que establecían una u otra forma de Estado. El federalismo era la bandera del partido de los liberales y el centralismo la bandera de los conservadores. En 1857 se da la victoria de quienes buscaban imponer un sistema federal. La Constitución de 1857 acoge el sistema federal y luego la Constitución de 1917, vigente actualmente, continúa con el sistema federal, por lo que queda implantado definitivamente este sistema.

Por lo tanto, se puede establecer que existen dos procesos formativos de un Estado federal, es decir, la federación puede tener dos diferentes orígenes históricos: el proceso natural, llamado centrípeto en donde Estados libres y soberanos que se encuentran separados, hacen un pacto de unión para crear una nueva entidad, el proceso que se llevó en Estados Unidos de América; y el proceso contrario, llamado centrífugo, en donde un Estado centralizado adopta la forma federal para diseminar el poder central<sup>23</sup>.

Se puede concluir que México tuvo el proceso centrífugo para adoptar el sistema federal.

Para nosotros la federación Mexicana no es una unión de Estados como lo es Estados Unidos de América. Por el contrario, es un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades federativas o Estados autónomos, dentro de una entidad central ya dividida en diputaciones provinciales. Las entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos antes de la creación del sistema federal. Pero, esto no hace que nuestro sistema sea una ficción, como sostienen algunos, es un sistema federal que obedece a nuestra historia, donde los Estados fueron creados para descentralizar un poder central y tienen su origen en las diputaciones provinciales. Como dijimos anteriormente, cada Estado federal tiene una evolución histórica particular.

### ***3. Naturaleza Jurídica de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea desde el punto de vista de la Posición Federalista***

Uno de los primeros en hablar de una Europa unida y federal fue Winston Churchill en un discurso pronunciado en la Universidad de Zúrich, en septiembre de 1946, «I urged the foundation of a kind of United States of Europe (...) The structure of the United States of Europe shall be states joined together for mutual convenience in a federal system»<sup>24</sup>.

Cuando en enero de 1999, once países de la Unión Europea adoptan oficialmente el Euro, fueron muchos los autores que hablaron de que la Unión Europea había avanzado hacia la creación de un sistema federal. En esta fecha once gobiernos le ceden voluntariamente el control sobre las decisiones económicas al Banco Central Europeo.

<sup>23</sup> Cfr. BURGOA, IGNACIO, op. cit., p. 410.

<sup>24</sup> WINSTON S. CHURCHILL, *Memoirs of the Second World War*, Bonanza Books, New York, 1978, pp. 999 y 1000.

Entre los autores que sostienen la teoría federalista están los siguientes:

David McKay que sostiene que Maastricht es un compromiso, pero además representa mucho más, es la creación de una nueva entidad política, es la creación de algo semejante a un Estado federal. Haciendo una comparación histórica el compromiso de Maastricht es parecido a los procedimientos en Filadelfia en 1787<sup>25</sup>.

Carlos Westendorp y Cabeza nos dice que en la Unión Europea terminarán por hacer federalismo sin decirlo<sup>26</sup>.

Hallstein que considera a las Comunidades Europeas como un Estado federal inacabado<sup>27</sup>.

Badura considera que la Unión Europea ya ha alcanzado un estadio federal<sup>28</sup>.

Dan Eleazar dice que la Europa comunitaria responde ya al federalismo<sup>29</sup>.

Francesc de Carreras Sernas establece que en la realidad actual de la Unión Europea el modelo confederal y el modelo federal coexisten, lo cuál hace que su arquitectura constitucional sea compleja y atípica. A nivel institucional por ejemplo el Parlamento y la Comisión responden a la filosofía federal. Asimismo, en el ámbito de la Unión se ejercen competencias que responden al principio federal<sup>30</sup>.

De acuerdo con Carlos Yárnoz en su artículo denominado «La Constitución Europea de Giscard prevé la Unión de Estados sobre un Modelo Federal» en el proyecto de Constitución presentado por Giscard d'Estaing figura explícitamente el término federal al mencionar que la Unión Europea gestionara determinadas competencias comunes sobre un modelo federal<sup>31</sup>.

Por tanto, concluimos que son varios los autores que opinan que la Unión Europea tiene elementos federalizadores y recurren a métodos o planteamientos federales para estudiar a la Unión Europea.

Un paso importante que se ha dado en la construcción del Estado federal es la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que como menciona Álvaro Rodríguez Bereijo «trasciende la mera visión economista imperante de la Unión, como un vasto mercado basado en la libre circulación de trabajadores capitales, bienes y servicios, y en la moneda común, y mira hacia la Unión y a los ciudadanos que la integran como una entidad política fundada en valores comunes, en la que

<sup>25</sup> Cfr. MCKAY, DAVID, *Federalism and European Union*, Oxford, 1999, New York, p. 8.

<sup>26</sup> Cfr. WESTENDORP Y CABEZA, CARLOS, *El Futuro de Europa*, en Revista de la Unión Europea No. 1, Ed. Colex, segundo semestre 2001, Madrid, España, p. 18.

<sup>27</sup> Cfr. HALLSTEIN, W., *La Europa Inacabada*, Ed. Plaza y Janes, Barcelona, 1971.

<sup>28</sup> Cfr. BADURA P. citado por Martín y Pérez de Nanclares, José, op. cit., p. 44

<sup>29</sup> DAN ELEAZAR citado por Parejo Alfonso, Luciano, *Algunas Notas sobre el Proceso de Integración Europea ¿Federalismo o fórmula original?*, en Revista de la Unión Europea No. 1, Ed. Colex, segundo semestre 2001, Madrid, España, p. 126.

<sup>30</sup> DE CARRERAS SERNAS, FRANCESC, *Por una Constitución Europea*, en Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio, Marcial Pons, Madrid, España, 1996, p. 227.

<sup>31</sup> Cfr. YÁRNOZ, CARLOS, *La Constitución Europea de Giscard prevé la Unión de Estados sobre un Modelo Federal*, en diario El País, España, martes 29 de octubre del 2002, p. 8.

el respeto y la protección de los derechos fundamentales de la persona y los principios de paz, democracia y el Estado de Derecho constituyen pilares básicos»<sup>32</sup>.

### C) Nuestra Posición ¿Son la Unión Europea y las Comunidades Europeas una Organización Internacional, una Confederación o un Estado Federal?

Como se puede apreciar, existen posiciones contrarias en relación con este tema y existe un debate entre los que consideran a la Unión Europea y las Comunidades como organizaciones internacionales, los que la consideran una confederación y los que tienen una posición federalista.

Como se puede notar no existe consenso entre las posiciones sobre la naturaleza de la Unión Europea, tanto que Delors la llamó «un OPNI (Objeto Político No Identificado)»<sup>33</sup>.

Para nosotros la Unión Europea y las Comunidades Europeas no son un Estado federal por las siguientes razones:

1. En un Estado federal sólo tenemos un sujeto de derecho internacional y en la Unión Europea todos los Estados miembros son sujetos de derecho internacional.
2. En la Unión Europea no se da el nacimiento de un Estado distinto como se da en un Estado federal.
3. En una federación existe una Constitución que reglamenta todo el sistema federal y en la Unión Europea no existe actualmente una Constitución federal europea, sin embargo, ya existe un proyecto de Constitución redactado por el presidente de la Convención sobre el futuro de Europa, el francés Giscard d'Estaing.
4. Para ser una federación se necesita ser un Estado con los tres elementos: población, gobierno y territorio. Y la Unión Europea no cuenta aún con los tres elementos.
5. En la Unión Europea no existe una población, es decir, un pueblo europeo que tenga soberanía y la pueda delegar, por lo tanto los poderes no emanan del pueblo, como sucede en un Estado federal.
6. En la Unión Europea los pueblos de cada Estado miembro son los que conservan la soberanía, por lo tanto la Unión Europea no es soberana.

La Unión Europea tampoco es una confederación de Estados y para entender esto, primero debemos entender lo que es una confederación. Una confederación no es una forma de Estado, es una liga o agrupación de Estados, asociados con el fin de obtener

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ BEREIJO, ÁLVARO, *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, en Revista de la Unión Europea No. 1, Ed. Colex, segundo semestre 2001, Madrid, España, p. 47.

<sup>33</sup> DELORS citado por Ortega Klein, Andrés, *Una Europa Posible*, en Revista de la Unión Europea No. 1, Ed. Colex, segundo semestre 2001, Madrid, España, p. 122.

la satisfacción de intereses comunes. La confederación es producto de un acuerdo o tratado entre los Estados.

En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, y las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a las personas físicas y morales de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado<sup>34</sup>.

La confederación, como mencionamos antes, es la reunión de Estados; al reunirse dichos Estados conservan su soberanía e independencia, no originándose por dicha reunión un nuevo Estado superior a los confederados, quedando éstos en libertad de desligarse, según lo hayan convenido. Las decisiones tomadas deben contar con la sanción de los Estados confederados para ser obligatorias para los particulares.

Es importante mencionar que la confederación es un sujeto de derecho internacional único y los Estados confederados no son sujetos de derecho internacional.

La Unión Europea no es una confederación porque como mencionamos anteriormente, son sujetos de derecho internacional todos los Estados miembros.

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que nuestra posición es iusinternacionalista y consideramos que la Unión Europea y las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales singulares, creadas mediante Tratados y que van más allá de simples organizaciones internacionales.

### **III. APORTACIONES DE LOS SISTEMAS FEDERALES AL SISTEMA COMUNITARIO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Como se ha comentado antes, en nuestra opinión, las Comunidades Europeas no son un Estado federal, sino que son organizaciones internacionales singulares. No obstante lo anterior, el sistema federal ha hecho grandes aportaciones al sistema comunitario, sobre todo en el tema de reparto de competencias. Ya que se puede observar un paralelismo entre el fenómeno comunitario y los Estados federales en el tema de distribución de competencias.

Asimismo, otro paralelismo con el federalismo, como mencionamos antes, es que la incorporación a esta organización internacional es de forma permanente e indefinida, y un Estado no se puede independizar. La única posibilidad de excluir a un Estado sería si todos los Estados aprobaran y firmaran un tratado de exclusión.

A este respecto es interesante mencionar, que el proyecto de Constitución Europea presentado por Giscard establece un mecanismo para que los miembros de la Unión Europea puedan abandonar la Unión<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, FELIPE, op. cit., p. 118.

<sup>35</sup> *Giscard Espera que el Euro disuada a los que piensen en dejar la Unión Europea*, en diario ABC, España, viernes 25 de octubre del 2002, p. 34.

## A) La distribución de competencias entre la Federación y los Estados en Sistemas Federales como el Norteamericano y el Mexicano

Antes de hablar sobre las aportaciones que ha hecho el sistema federal al sistema comunitario de la Unión Europea, sobre todo en el tema de reparto o distribución de competencias, queremos explicar brevemente el sistema de distribución de competencias en Estados Unidos de América y en México.

Cuando el origen histórico de la federación es centrípeto, el sistema de distribución de competencias se basa en que los Estados preexistentes transmiten al poder central determinadas facultades y se reservan las restantes, ya que el poder central se formó de lo que le cedieron las partes, como es el caso de la Constitución de Estados Unidos de América. Por el contrario, cuando el origen es centrífugo, el poder central confiere facultades a los Estados que se crean y se reserva las demás, son las partes las que reciben vida y atribuciones al desmembrarse del poder central, como es el caso de la Constitución de Canadá<sup>36</sup>.

Esta diferencia de sistema nos ayuda a resolver problemas cuando existe conflicto sobre a quién corresponde determinada facultad. En el primer sistema (norteamericano) se debe resolver a favor del gobierno de los Estados. En el segundo sistema (canadiense) se debe resolver a favor del gobierno central o federal.

México, por su origen histórico, debió haber adoptado el segundo sistema; sin embargo, copió el sistema norteamericano al redactar la Constitución y se colocó en el supuesto de que la federación Mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes.

Nuestra Constitución establece en su artículo 124 el mismo principio que se establece en la enmienda X de la Constitución Norteamericana que textualmente dice «the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people»<sup>37</sup>. El mencionado artículo 124 establece: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados»<sup>38</sup>. Por lo tanto, las entidades o Estados tienen demarcada su competencia, la cual se integra de las facultades que no se establezcan expresamente a favor del poder central.

Canadá como se menciona antes adopta en su Constitución el sistema opuesto, en donde se asignan al gobierno federal todas las competencias que no han sido confiadas expresamente a los gobiernos de los Estados.

El reparto de competencias se realiza de manera muy distinta en cada Constitución de cada país. Como regla general se puede decir que el poder central tiene com-

<sup>36</sup> Cfr. *Idem*, pp. 118 y 119.

<sup>37</sup> Los poderes no concedidos a la Unión de Estados por la Constitución, ni prohibidos a los Estados por ella, están reservados a los Estados o al pueblo (La traducción es nuestra).

<sup>38</sup> Artículo 124, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Sista, México, Febrero 2002.

petencia exclusiva para cuestiones que afectan los intereses generales del país, tales como las relaciones internacionales, ejército, marina, moneda, comercio con el extranjero y hacienda pública.

En México es el artículo 73 de nuestra Constitución el que hace la distribución concreta de facultades, al hacer la enumeración de facultades que expresamente se otorgan al congreso federal (poder central). Es importante mencionar que conforme pasa el tiempo se han realizado reformas constitucionales a dicho artículo 73 y cada vez más facultades se conceden al poder central o federal y se merman atribuciones de los Estados. Lo anterior se debe a que en México se da una «evolución del federalismo al centralismo»<sup>39</sup>. Es importante mencionar que los Estados no se han opuesto a esta evolución hacia el centralismo.

Un ejemplo claro de las atribuciones a favor del poder federal que debilitan a los estados, es que las principales competencias tributarias están otorgadas al poder federal.

Se puede decir, que las reformas para ampliar las facultades de los poderes federales o incluir en la esfera federal materias que pertenecían a los Estados, contribuyen al fortalecimiento de México como nación unitaria.

Es importante mencionar que esta creciente expansión de atribuciones del gobierno central o federal y disminución de las atribuciones de los Estados, no sólo ha sido un fenómeno que se ha dado en México, sino que se ha dado en Estados Unidos de América y otros países latinoamericanos. Este fenómeno no debe entenderse como un fracaso del sistema federal, ya que aunque se han dado desequilibrios en la distribución de competencias, el sistema federal se ha preservado, es sólido, tiene éxito y es eficaz<sup>40</sup>.

Cabe mencionar que existen facultades coincidentes o concurrentes, en los casos que se concede en la Constitución la misma facultad al poder federal y a los Estados. Hay en nuestra Constitución algunos casos como: (i) la facultad de legislar en materia educativa; (ii) la materia de alcoholismo en donde el Congreso federal y las legislaturas de los Estados dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo; y (iii) la materia de seguridad pública.

Es importante mencionar que los dos ordenes federal y local son de igual jerarquía, no prevalece el poder federal sobre los Estados, ni viceversa. Sobre los dos está la Constitución federal. Son competencias distintas, pero al mismo nivel. «El derecho federal no deroga al derecho estatal, pues cualquier disposición jurídica de orden federal tiene que tener como fundamento una facultad expresamente otorgada por la Constitución a favor de la Federación»<sup>41</sup>.

El hecho de que existan más facultades a favor del poder central o federal no significa que el orden local le esté subordinado.

---

<sup>39</sup> TENA RAMÍRES, FELIPE, op. cit., p. 123.

<sup>40</sup> Cfr. FAYA VIESCA, JACINTO, *El Federalismo Mexicano*, op. cit., p. 26.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 38.

Sin embargo, cabe notar que desde un punto de vista económico (no jurídico) es mayor la fuerza del gobierno central o federal, ya que los Estados dependen económicamente del poder central.

Finalmente, es importante mencionar que el gobierno central no tiene capacidad para autoatribuirse competencias, es decir, no puede atribuirse nuevas competencias y quitárselas a los Estados, sin hacer una reforma o adición a la Constitución. De acuerdo con el artículo 135 «Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión [poder legislativo central o federal], por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados»<sup>42</sup>. Por lo tanto se requiere de la aprobación de la mayoría de los Estados para reformar la Constitución y otorgarle más competencias al gobierno central.

## **B) El sistema de distribución de competencias comunitario comparado con el sistema de distribución de competencias en la Federación Mexicana**

Como mencionamos antes, una de las características que convierten a la Unión Europea en algo más que una mera organización internacional y en la que encontramos un paralelismo entre la Unión Europea y una Federación como México es: la atribución de competencias que los Estados miembros han realizado a favor de la Unión Europea. De ahí que las Constituciones nacionales de cada Estado miembro prevean un sistema que permita delegar competencias soberanas, es decir, atribuir el ejercicio de tales competencias a las Instituciones Comunitarias<sup>43</sup>.

Los Estados una vez que se incorporan a la Unión Europea le ceden competencias a ésta y por lo tanto esta tiene las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados.

La Unión Europea sólo puede ejercer las competencias atribuidas y no tiene poder inovativo, es decir, no tiene capacidad para autoatribuirse competencias, aunque surjan nuevos problemas. Cabe recalcar que tampoco el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede atribuir nuevas competencias a la Unión Europea a través de su jurisprudencia. Por lo tanto, no pueden atribuirse nuevas competencias a la Unión y quitárselas a los Estados miembros. Eso mismo sucede, como mencionamos antes, en el sistema federal mexicano, en donde la Federación no tiene la capacidad para autoatribuirse competencias.

La atribución de competencias es expresa, aun cuando los Tratados de la Unión no tienen un catálogo específico de las materias delegadas, como sucede en el sistema federal mexicano.

<sup>42</sup> Artículo 135, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Sista, México, Febrero 2002.

<sup>43</sup> Cfr. MARTÍN Y PÉREZ NANCLARES, JOSÉ, *El sistema de Competencias de la Comunidad Europea*. Ed. McGraw-Hill, Madrid, España, 1997, p. XVII

Es importante mencionar que cuando se atribuyen competencias a la Unión, el derecho comunitario desplaza al derecho de cada Estado miembro. No deroga, ni abroga el derecho interno, simplemente lo desplaza. Lo anterior se debe a que no hay jerarquía de derecho, es decir, el derecho comunitario no es superior al derecho de los Estados miembros, son competencias distintas, pero al mismo nivel. Comparando con el sistema federal Mexicano, podemos notar que sucede este mismo desplazamiento. Tenemos la Constitución Federal como norma superior, después los Tratados Internacionales con una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes y finalmente al mismo nivel con diferentes competencias, encontramos las normas de derecho central o federal y las normas derecho estatal o local.

Cabe mencionar que en la Unión Europea al igual que en el sistema federal mexicano, existen facultades coincidentes o concurrentes, es decir, cuando tanto la Unión (gobierno central), como los Estados miembros (gobiernos estatales) tienen competencia sobre la misma materia.

Es interesante mencionar que el proyecto de Constitución Europea de Giscard establece en el título III artículos 7 a 13 que toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponderá a los Estados<sup>44</sup>. Habrá un listado de competencias de la Unión como lo establecen otras Constituciones de países federales y habrá un listado de competencias compartidas<sup>45</sup>.

#### IV. EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA. EN CAMINO HACIA UN FEDERALISMO O NO

Existen dos posibilidades en cuanto al futuro de la Unión Europea: (i) una mayor integración política y el que se llegue en un futuro a un Estado federal; o (ii) el que la Unión Europea continúe siendo como hasta ahora una organización internacional singular, en donde existen las Instituciones Comunitarias, pero los Estados miembros conservan su soberanía.

Analizando la primera posibilidad que consiste en la creación de un Estado Federal, es necesario mencionar que para convertirse la Unión Europea en un Estado Federal, se tiene que transferir la soberanía de los Estados miembros al pueblo europeo y de ese pueblo europeo emanarán todos los poderes. Los Estados miembros dejarán de ser sujetos de derecho internacional, para que sólo la Unión Europea lo sea. Asimismo, se necesita elaborar una Constitución Europea, que como dijimos antes ya existe un proyecto preparado por Giscard d'Estaing. Este proyecto fue presentado el 17 de octubre de este año a los miembros del presidium de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea.

---

<sup>44</sup> Se puede observar que este texto es similar a los textos de las Constituciones de los Estados Unidos de América y de México.

<sup>45</sup> Cfr. YÁRNOZ, CARLOS, *El Esqueleto de la Constitución Europea de Giscard*, en diario El País, España, martes 29 de octubre de 2002, p. 8.

El carácter abierto de la Unión Europea, que mencionamos en temas anteriores, nos hace pensar que el proyecto de integración no está terminado, siendo por el contrario un fenómeno en formación. Como antes señalamos las metas finales no están fijadas, ni jurídica, ni políticamente y por lo tanto es un proyecto abierto e inacabado. Por tanto es posible que en un futuro la Unión Europea se convierta en un Estado federal.

Son muchos los autores que consideran que el futuro de la Unión Europea es convertirse en un Estado federal.

A este respecto, Miguel Higuera señala que «Es necesario seguir avanzando en la federalización de Europa (...) pensamos que la mejor manera de avanzar en la Europa federal es que el Parlamento Europeo reciba mayores competencias en materia de legislación; que la Comisión sea el verdadero Ejecutivo europeo y se recupere el equilibrio de poder entre los Estados nacionales y el conjunto de instituciones europeas»<sup>46</sup>.

De acuerdo con Carlos Westendorp «ningún país europeo es, por sí solo, lo suficientemente fuerte para hacer frente a los retos de la globalización con sus solas capacidades»<sup>47</sup>. Y para completar el proyecto de Europa son necesarias varias cosas, entre ellas las siguientes: que los ciudadanos europeos se apropien de dicho proyecto y lo hagan realmente suyo, ya que las encuestas muestran que los europeos desconocen y no comprenden lo que se hace en Bruselas, que la carta de derechos fundamentales se integre plenamente al proceso, que se cambie el modelo de mercado por el de sociedad justa, ya que la economía debe estar al servicio de la sociedad y no a la inversa<sup>48</sup>.

Sin embargo, son muchos los obstáculos para lograr el Estado federal. Al respecto, existen los llamados «euroescépticos»<sup>49</sup> o intergubernamentalistas que prefieren conservar para los Estados su soberanía y concertarse a través de los clásicos mecanismos de cooperación entre Gobiernos<sup>50</sup>. Otro obstáculo son los propios gobiernos de los Estados miembros que muchos no quieren transferir la soberanía y no quieren un Estado federal. De acuerdo con Ortega Klein «son hoy mayoría los gobiernos poco entusiastas de más integración europea»<sup>51</sup>.

De acuerdo con Rubio Llorente la Unión Europea no es una federación ni, al menos hoy por hoy, se propone serlo. Su existencia no permite, ni verosíblemente permitirá jamás, hablar de unos Estados Unidos de Europa, como forma más o menos

<sup>46</sup> HIGUERAS CATALUÑA, MIGUEL, «La Unión Europea en la Encrucijada», prologuista de la Revista de la Unión Europea No. 1, Ed. Colex, segundo semestre 2001, Madrid, España, p. 14.

<sup>47</sup> WESTENDORP Y CABEZA, CARLOS, ob. cit., p. 19.

<sup>48</sup> Cfr. *Idem*, p. 20.

<sup>49</sup> WESTENDORP Y CABEZA, CARLOS, ob. cit., p. 17.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> ORTEGA KLEIN, ANDRÉS, «Una Europa Posible», en Revista de la Unión Europea N.º. 1, Ed. Colex, segundo semestre 2001, Madrid, España, p. 121.

análoga a la de los Estados Unidos de América y la posibilidad de que Francia se convierta en Nebraska parece absolutamente remota<sup>52</sup>.

En la Convención sobre el futuro de Europa, Valéry Giscard D'Estaing señaló que la falta de consenso y voluntad política figuran como los principales obstáculos para lograr una Constitución Europea y por tanto reconstruir Europa bajo los lineamientos de un sistema federal<sup>53</sup>.

Es importante mencionar que el Estado federal que se pueda lograr, sería un Estado que no incluya el elemento nación, es decir, se podría construir un Estado que no incluya en su unión elementos como la cultura, las tradiciones y el idioma. Sería un Estado que no se mezcla con la nación y que está al servicio del ciudadano, un Estado que se beneficia de los elementos que lo unen y no se debate en temas que lo separan, que quedan al margen en el ámbito de la vida privada. Un Estado respetuoso de la cultura, tradiciones, historia e identidad nacional de los Estados miembros, que tenga como eje el respeto a los derechos fundamentales.

También cabe la posibilidad, como mencionan algunos autores, que en un futuro nos encontremos con un verdadero Estado federal, que nunca se llame Estado federal, ya que el término no suscita unanimidad, es decir, nos podemos encontrar ante una unión de pueblos o Estados que tenga las características de un Estado federal y que se llame simplemente Unión.

Existen autores que mencionan como un futuro posible para la Unión Europea el estancamiento en cuanto al federalismo<sup>54</sup>.

Ortega Klein menciona «No puede haber federalismo político sin federalismo fiscal. Además, es difícil, cuando no imposible, hacer federalismo con 20 lenguas oficiales. Tampoco hay un pueblo, *demos*, europeo que pueda democráticamente delegar la soberanía a un centro»<sup>55</sup>.

Después de analizar todo lo anteriormente mencionado, nosotros pensamos que el futuro a corto plazo es el que la Unión Europea continúe siendo como hasta ahora una organización internacional singular, es poco probable que en un corto plazo se pueda en Europa crear un Estado federal, con la desaparición de los Estados miembros. Sin embargo, veremos avances en ese sentido.

Generalmente, las federaciones surgen por necesidades económicas y políticas, son producto de intereses. Las federaciones sólo se van a dar si los beneficios de ser una federación exceden los costos y en el caso de Europa no se sabe de forma segura si se darán los beneficios. Por tanto, reiteramos que no creemos que en un corto plazo se de una federación en Europa, aunque a largo plazo si existe la posibilidad.

<sup>52</sup> Cfr. RUBIO LORENTE, FRANCISCO, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1997, p. XI.

<sup>53</sup> Cfr. Discurso inaugural de Valéry Giscard D'Estaing en la «Convención sobre el Futuro de Europa» citado por Inder Bugarin, *Piden para la UE una Constitución*, en Periódico Reforma, 1 de marzo de 2002, p. 27 A.

<sup>54</sup> Cfr. ORTEGA KLEIN, ANDRÉS, op. cit., p. 120.

<sup>55</sup> *Idem.*, p. 123.

Cabe mencionar que la Unión Europea está en una nueva fase de reunificación de las dos Europas, con las próximas ampliaciones para los países de Europa del Este. Los países que se van a unir son en su mayoría pequeños, con economías menores, que están atrasados en comparación con los actuales Estados miembros en temas como: respeto a los derechos fundamentales y democracia. Además, algunos de esos países son menos integracionistas, sus ciudadanos desconocen el fenómeno y por tanto se puede pensar que tendrán ciertas reticencias para transferir sus soberanías.

En nuestra opinión, uno de los retos principales en el futuro próximo será lograr la ampliación de estos países y por tanto, no creemos que en un futuro próximo se convierta la Unión Europea en una federación. Somos de la opinión, que en Europa, los Estados miembros van a seguir siendo por un tiempo sujetos de derecho internacional.

## V. CONCLUSIONES

Primera.- El Estado federal es una forma de Estado en donde entidades federativas se unen para formar una Federación. El gobierno se ejerce conjuntamente por un gobierno central o federal y gobiernos locales. Existe una distribución de competencias entre estos dos gobiernos, sin embargo ambos órdenes son de igual jerarquía y sólo la Constitución está por encima de ambos.

Segunda.- El federalismo nace en los Estados Unidos de América cuando se unen las colonias para crear una nueva entidad. Después México, siendo una entidad central, adopta este sistema federal. Se puede decir que el proceso formativo del Estado federal Mexicano es centrífugo, ya que se da una descentralización y se crean entidades federativas que tenían su origen en diputaciones provinciales.

Tercera.- En relación con el tema de distribución de competencias, concluimos que México al tener un origen de federación centrífugo, debió el poder central o federal transmitir determinadas facultades a las entidades federativas y reservarse el resto. Sin embargo, nuestra Constitución imitando a la de los Estados Unidos de América estableció un sistema en donde las entidades tienen demarcada su competencia, la cuál se integra de las facultades que no se establezcan expresamente a favor del poder central.

Cuarta.- En México conforme pasa el tiempo más facultades se conceden al poder central o federal y se reducen las atribuciones de los Estados, y esto significa que el sistema federal está en evolución.

Quinta.- La Unión Europea actualmente está integrada por quince Estados, sin embargo se esperan ampliaciones de países de Europa del Este.

Sexta.- Existe un debate doctrinario sobre la naturaleza jurídica de este fenómeno de integración. Unos hablan de una organización internacional y otros de un Estado federal.

Séptima.- Para nosotros son organizaciones internacionales singulares, ya que no se parecen al resto de las organizaciones internacionales. Esto por características ta-

les como la ciudadanía europea, la unión monetaria, el parlamento europeo elegido por sufragio universal, el acceso de los ciudadanos a la protección del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el que las normas comunitarias tengan efecto directo en los particulares y el que la incorporación de Estados a la Unión Europea sea de forma permanente e indefinida.

Octava.- No obstante lo anterior, el sistema federal hace aportaciones al sistema comunitario en el tema de distribución de competencias. Y por tanto, encontramos semejanzas en un sistema federal como el Mexicano y la Unión Europea, en cuanto a la atribución de competencia. Tales semejanzas son: (i) la Unión Europea y la federación Mexicana sólo pueden ejercer las competencias expresamente concedidas, no teniendo capacidad de auto atribuirse competencias; (ii) vemos desplazamiento en la Unión Europea del derecho comunitario al derecho de cada Estado miembro y en México de las normas federales a las normas locales, lo cual sucede porque no hay jerarquía, sólo competencias distintas al mismo nivel; y (iii) existen facultades coincidentes o concurrentes cuando sobre la misma materia tienen competencia la Unión y los Estados miembros y el gobierno federal y gobiernos estatales.

Novena.- En cuanto al futuro de la Unión Europea pensamos que ésta seguirá siendo una organización internacional singular y el reto próximo es la ampliación de los países del Este de Europa, aunque en un futuro a más largo plazo veremos un sistema federal.