

---

## Hacia una nueva Comunidad Europea

# Más o menos Maastricht

---

Por José María de Areilza Carvajal

**E**l Tratado de la Unión Europea falleció al día siguiente del referendun danés. A pesar de ello, muchos de los ejecutivos comunitarios afirmaron que Maastricht podría entrar en vigor de todas formas. Pero el contenido del artículo R del Tratado de Unión Europea y, sobre todo, el del artículo 236 del Tratado de Roma hizo a dichos gobiernos aceptar durante el verano esta defunción jurídica y ponerse a especular sobre como resucitar el Tratado.

En efecto, lo acordado en Maastricht carece de validez jurídica si no lo aprueban los doce miembros de la Comunidad Europea (CE). En los casos de reforma constitucional de la CE, como lo es en parte el Tratado de la Unión Europea, la regla de la unanimidad del artículo 236 otorga a cada estado miembro un poder de veto sobre la decisión de la mayoría. Si estuviésemos hablando de una sustitución de Roma por Maastricht, el 236 no tendría por qué ser aplicado y los once podrían interpretar a su conveniencia el artículo R de Maastricht y seguir adelante con la Unión Europea sin los daneses. Pero Maastricht no hace borrón y cuenta nueva, sino que pretende construir, también jurídicamente, a partir de la integración europea que existe.

Así que para salir de la más grave crisis comunitaria desde la rabieta francesa de 1966, los once se han pasado seis meses buscando una fórmula para que los daneses acepten en un nuevo referendun algo parecido al rechazado Tratado de la Unión Europea.

La sensación de parálisis en la Comunidad se ha visto aumentada

---

## Panorama

por el referendun francés de Septiembre, por el ajustado y provisional voto parlamentario británico y por las reticencias y condiciones que los Länder y el parlamento alemán han puesto antes de ratificar. Por si fuera poco, la tormenta monetaria de Geldkrieg, preludio de la entrada oficial de la economía alemana en recesión, ha aumentado la desconfianza hacia el modelo de unión monetaria dibujado por Maastricht. Pocos creen ya en las fechas y en las previsiones macroeconómicas que sostenían su irreversibilidad.

Todavía un no británico a Maastricht dejaría al nuevo Tratado en la cuneta. Esto podría ocurrir tras la detallada consideración que hará su parlamento dentro de unos meses o simplemente por el rechazo danés en su segundo referendun, pues Gran Bretaña ha condicionado su ratificación a la aprobación definitiva danesa. Las piezas esenciales de la construcción europea son Francia, Alemania y Gran Bretaña y sería muy difícil mantener el equilibrio político que sostiene el texto de la Unión Europea si uno de estos países mostrase sus democráticas reservas al mismo.

Pero Dinamarca en este caso no es menos igual que los grandes de la Comunidad. A partir de su no a Maastricht es muy difícil saber con certeza que es lo que a los daneses no les gusta de la Unión Europea. Para tratar de adivinarlo sólo sirven las encuestas de opinión. Sin embargo hay que reconocer que la sociedad danesa es la que más se ha preocupado por controlar y discutir la actuación de su ejecutivo en Bruselas. En el decepcionante debate sobre transparencia y subsidiariedad de este otoño, el gobierno danés ha sido el que ha pedido con más insistencia la creación de mecanismos de control parlamentario y de apertura de las oscuras deliberaciones del Consejo y de la Comunidad. Es lógico que los preparativos para su segundo referendun sobre Maastricht centren la atención de toda Europa, no sólo por el requisito de unanimidad para la reforma de la CE o por haber condicionado los británicos su sí al resultado de esta segunda consulta danesa. La preparación del nuevo referendun permite debatir los problemas de fondo de la integración europea, en la que con frecuencia la separación entre administradores y administrados se justifica con dudosas nociones de eficacia y complejidad. El no danés ha vuelto a plantear en términos muy claros el dilema básico de toda democracia: como hacer convivir el poder de la mayoría con el respeto a las minorías. Dinamarca se ha colocado en situación minoritaria y su por ahora veto a Maastricht podría bloquear la opción constitucional mayoritaria a favor de la Unión Europea de los otros diez u once estados miembros.

---

El enfocar las cosas así ha llevado a que muchos se pregunten por fin sobre algo tan básico como la legitimidad social del proyecto comunitario. A menudo cometemos un fallo de principiantes al hablar de democracia o déficit democrático en la CE. Directamente pasamos a especular sobre el cómo y cuándo de la necesaria ampliación de los poderes del Parlamento Europeo. Pero para discutir sobre democracia en las instituciones europeas hay que preguntarse antes si a estas alturas de la integración del viejo continente existe o no una lealtad ciudadana hacia una Europa con valores y aspiraciones propias. Si esta lealtad existe, entonces habrá casos en los que el sentir colectivo nacional se podrá subordinar al sentir colectivo europeo. Sería entonces lógico imponer a Dinamarca la voluntad mayoritaria de los once, dado que en el plano europeo habrían cuajado unas reglas de juego aceptadas por todos para formar, ejercer y limitar el poder de la mayoría.

Pero dada la ambigüedad constitucional del proyecto comunitario, sólo aumentada por el texto del Tratado de Unión Europea, parece comprensible que Dinamarca reclame el respeto a su voluntad nacional y que Gran Bretaña la respalde. El panorama político y económico post-Maastricht permitiría afirmar que por ahora no existe una verdadera redefinición del sentir nacional a favor del sentir europeo y que las opiniones públicas nacionales pesan más que la hipotética opinión pública europea.

## **Cómo resucitar Maastricht**

La propuesta acordada en Edimburgo para resucitar Maastricht y revocar el no danés parte de la idea de que Dinamarca apruebe en un nuevo referendum Maastricht "más o menos algo".

A la hora de fabricar esta fórmula, los ejecutivos nacionales han preferido no tener que renegociar formalmente el Tratado, lo que llevaría a tener que someterlo de nuevo a ratificación en parlamentos nacionales o incluso tal vez en nuevos referendums en el caso de Francia o Irlanda. No obstante la propuesta de Edimburgo ha sido presentada a los daneses como una serie de exenciones sobre aspectos sustanciales de Maastricht. Esta contradicción nace en buena parte de la presión británica para lograr un acuerdo rápido sobre este punto, incluso mezclando de forma un tanto confusa dos de las cinco posibilidades de solución que se tanteaban antes de la cumbre y que habían sido enunciadas por el profesor Weiler de este modo:

1. Lograr una declaración de los Doce y de las instituciones co-

---

## Panorama

munitarias como anexo al tratado, desarrollando algún aspecto procesal o político que pudiera convencer a los daneses de la bondad de Maastricht, por ejemplo sobre el principio de subsidiariedad. El contenido de esta declaración no supondría una reforma del Tratado y no habría que volver a ratificarlo por los diez estados miembros que ya lo han hecho.

2. Dar un status a Dinamarca dentro de Maastricht similar al de la Gran Bretaña, es decir, fuera de la política social y con la misma opción de no entrar en la fase final de la unión monetaria. Los diez habrían de ratificar un protocolo al Tratado conteniendo este cambio sustantivo, que altera el contenido del acuerdo en lo que concierne a Dinamarca.

3. Del mismo modo, tal vez los daneses podrían haber sido excluidos jurídicamente de uno de los dos pilares de la Unión Europea añadidos a la reforma del Tratado de Roma, Defensa y Política Exterior o Justicia y Asuntos Interiores. Al igual que en la segunda opción, los diez estados que ya han ratificado tendrían que aprobar un protocolo dando este status especial a los daneses.

4. Adoptar Maastricht a pesar del no danés e intentar que funcionase la Comunidad bajo dos textos constitucionales, los anteriores al de la Unión Europea (incluyendo a Dinamarca) y los posteriores (excluyendola). Con el serio inconveniente de que existiría entonces una grave contradicción jurídica y práctica entre ser parte de los tratados comunitarios y no serlo del de la Unión Europea.

5. Si se hubiese querido a toda costa evitar que la crisis danesa acentuara la Europa a la carta, se podría haber tratado de resucitar Maastricht a través de soluciones más drásticas. Así, se permitiría solo a Gran Bretaña, y de modo temporal, estar y no estar en la Unión Europea, evitando el mal precedente de que un país pequeño negocie un status especial, justo antes de la entrada de Austria y los países escandinavos en la Unión. Esta postura más radical de “o lo tomas o lo dejas” la podría haber presentado la CE a Dinamarca al menos en dos formas.

Una, invitando a este país a que suspendiera su condición de estado miembro y se quedase como observador en las instituciones comunitarias, manteniendo un status similar a los países de la EFTA tras el Acuerdo del Espacio Económico Europeo, es decir, conservando las cuatro libertades básicas del mercado común y la legislación comunitaria que las desarrolla. Dinamarca podría reincorporarse sin renegociar su adhesión a la CE en cuanto aprobase el texto íntegro de Maas-

---

tricht. Pero sería necesario que los Doce, incluyendo a la propia Dinamarca, aceptasen esta solución.

La segunda vía para obligar a que los daneses entrasen por el aro o dejaran de poner obstáculos tal vez perteneciese al derecho-ficción. Consistiría en que los once renunciasen unilateralmente a los tratados comunitarios y firmasen entre ellos un tratado con ese mismo contenido más las reformas y añadidos de la Unión Europea. Dinamarca hubiese quedado aislada como parte única de los tratados originales de la Comunidad. Habría una interminable discusión jurídica sobre si un estado miembro puede renunciar unilateralmente a sus obligaciones hacia la CE sin contar con el consentimiento del resto.

## **La fórmula mágica de Edimburgo**

La cumbre de Edimburgo ha alumbrado una mala solución. Las declaraciones de los ejecutivos europeos para hacer frente al no danés no les obliga a ratificar por segunda vez. Pero dada la insistencia danesa de que lo decidido tuviese valor jurídico y les eximiese de partes sustantivas del Tratado, se han medio incorporado a la primera opción que mencionábamos -la declaración política-, apariencias de exenciones jurídicas que eran propias de la segunda o tercera opción. La fórmula es ambigua hasta en su forma, al presentarse como “decisión de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Consejo Europeo”, con anexos tales como declaraciones unilaterales de Dinamarca y clarificaciones del Consejo Europeo.

El híbrido resultante permite que los daneses celebren supuestas exenciones u “opt-outs” al Tratado de la Unión que serán sometidas a referéndum junto con dicho texto. A la vez, se puede afirmar que no se ha concedido ningún status especial a Dinamarca que no existiese ya en el texto original de Maastricht.

Dicha fórmula “autoriza” a que los daneses se queden fuera de la hoy incierta unión monetaria. Lo hace simplemente dejando que Dinamarca anuncie ya que no participara en la tercera fase, en lugar de hacerlo justo antes de su comienzo, tal como el protocolo añadido por este mismo país al Tratado original permitía. Pero este anuncio de que no irá a la tercera fase tiene sólo validez hasta 1996, fecha en la que parece que seguiremos en la segunda fase de la unión monetaria.

Del mismo modo, la débil ciudadanía europea esbozada en Maastricht es interpretada por la fórmula de Edimburgo -hasta 1996- como simple añadido a la ciudadanía nacional y se dice que la ciudadanía

---

## Panorama

européa otorga “derechos y protección” y no que “otorga derechos e impone deberes”, como reza el texto original de Maastricht, pero que de todas formas no especifica cuales serían estos deberes.

La eventual política de defensa y seguridad común sigue pudiendo incluir a Dinamarca, pues lo único que se acuerda en Edimburgo es que este país no tiene obligación de pertenecer a la Unión Europea Occidental (UEO), donde ya participa como observador. En cualquier caso, el título V de Maastricht no obliga a los estados miembros a formar parte de ninguna alianza militar. Lo que sí hace es contar con la UEO para que en el caso de que los Doce acepten en el futuro desarrollar una política de defensa europea, se encargue esta organización de elaborar y ejecutar las decisiones comunes en esta materia.

Por último, la fórmula de Edimburgo asegura que Dinamarca participara en la cooperación intergubernamental en el área de justicia y asuntos interiores (inmigración, droga). Esta sección es del todo redundante, pero a los daneses les importaba resaltar que el título VI de Maastricht no exige transferencia de soberanía.

Esta decisión y sus declaraciones anexas tienen dudoso valor jurídico en el plano comunitario. Los diplomáticos británicos que orquestaron este malabarismo ha explotado a fondo las zonas grises, los protocolos, las remisiones al futuro y el seguro del voto por unanimidad del Tratado de Maastricht para crear esta apariencia de concesiones sustantivas a Dinamarca. Todo ello sin decir nada que el propio acuerdo no contuviera.

El peligro es que se permite una interpretación “light” y temporal de la normatividad de muchas partes del Tratado de la Unión Europea que se creían sustanciales. Se reducen disposiciones legales que son fruto de muchas negociaciones y cálculos políticos a declaraciones programáticas de contenido maleable. Por si fuera poco, los daneses con vistas al referéndum otorgan valor jurídico a lo que ellos declaran e interpretan que ha pasado en Edimburgo.

Los defensores de este apañío logrado en tierras escocesas sólo tienen como argumento el apelar a la naturaleza política y dinámica del proceso de integración europea. Por una parte es acertado reconocer que a estas alturas la Comunidad debe respetar la voluntad nacional de cada estado miembro en cuestiones esenciales como lo es la pertenencia o no a la Unión Europea. Por otra parte, la misma ambigüedad de la fórmula de Edimburgo relativiza su defensa: Maastricht trataba, antes de ser difuminado o deconstruido para que lo aprueben los daneses, de asentar una identidad constitucional europea. ■