

En torno al tratado de la Unión Europea

Emilio Fernández-Castaño

El director de la revista “Política Exterior” propone al autor de este artículo que responda a tres preguntas que pueden resumir muchas de las que se ciernen estos días sobre el Tratado de la Unión Europea:

¿Es necesario, o al menos útil, el Tratado?

¿Por qué si el Tratado es útil y oportuno su proceso de ratificación plantea dudas y temores?

¿Cuáles serían las consecuencias de un rechazo del Tratado? Estas páginas tratan de encontrar respuesta a estas cuestiones. Al autor le importa, por dos razones, precisar que este artículo está escrito en agosto de 1992. En primer lugar, porque esta fecha permite comprender la “lógica de la situación”. Estas líneas están escritas cuando el proceso de ratificación del Tratado está abierto y su resultado es, por tanto, incierto. Se han celebrado ya los referendos de Dinamarca e Irlanda, ha tenido lugar el Consejo Europeo de Lisboa, pero hasta el último día del verano no se despejará la incógnita del referéndum francés y en otoño las Cortes Españolas y los Parlamentos de la mayor parte de los Estados miembros decidirán sobre la ratificación del Tratado. Así pues, la situación de hoy es distinta a la del año pasado, cuando se negoció el Tratado. Si se ratifica, otra será la percepción de estas cuestiones que ahora nos ocupan.

En segundo lugar, porque le interesa aclarar que estos papeles, escritos lejos del despacho en los días de vacaciones de este verano de 1992, recogen un punto de vista personal. No porque lo que aquí se diga sea original sino porque las cuestiones planteadas son opinables y su respuesta entra más en el campo del ensayo que en el de la ordinaria administración de los asuntos comunitarios, ocupación profesional de quien suscribe.

Emilio Fernández-Castaño es director general en la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.

I. Explicación del Tratado de la Unión Europea y su utilidad

Este primer apartado trata de responder a la primera pregunta del cuestionario: ¿Es necesario, o al menos útil, el Tratado?

Para poder valorar adecuadamente el significado del Tratado de la Unión Europea y su contenido tenemos que recordar brevemente en qué consiste la Comunidad Europea y en qué momento del proceso de integración europea se plantea la reforma que abre este Tratado.

1. El sistema de las Comunidades Europeas. Integración y cooperación

Las Comunidades Europeas creadas por el Tratado de París de 1951 y los Tratados de Roma de 1957, es decir la CECA, la CE y el EURATOM, constituyen un sistema de relaciones económicas, jurídicas y políticas entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias. Ese sistema no es global, es decir, no forma un super-Estado, ni siquiera una confederación de Estados, sino que se basa en la construcción gradual de ámbitos concretos de integración, conforme a un método *sui generis* ideado por Jean Monnet. ¿Cuál es la naturaleza de este sistema?

Los estudiosos coinciden en calificarla de “híbrida”. En principio, se trata de una Unión de Estados de carácter, por tanto, confederal. Sin embargo, en algunos aspectos esenciales la integración va más allá de lo confederal. El Derecho Comunitario, por ejemplo, no produce tan sólo efectos para los Estados de la Unión sino que se aplica directamente a sus ciudadanos.

Veamos cuáles son sus principales características:

— Un espacio jurídico integrado por el Derecho Comunitario –formado por el Derecho Primario, o conjunto de disposiciones de los Tratados constitutivos– y el Derecho Derivado o producción normativa de las Instituciones comunitarias. Este espacio jurídicamente integrado que forman las Comunidades Europeas y sus Estados miembros se organiza en función de dos principios rectores: la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho de los Estados y el efecto directo, por el que la norma comunitaria produce efectos justiciables no sólo para los Estados miembros, sino directamente para los sujetos del tráfico jurídico que regula.

Otra característica de este espacio jurídico es su técnica legislativa, pues en unos casos la norma viene totalmente definida por la instancia comunitaria y es de aplicación directa en todo el ámbito comunitario pero en muchos otros casos las Instituciones comunitarias sólo acuerdan las líneas directrices, que son transpuestas y detalladas al ámbito jurídico de cada Estado por sus autoridades.

Por último, el control jurisdiccional lo ejerce no sólo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sino que los derechos creados por la norma comunitaria son justiciables ante los tribunales nacionales de los Estados miembros.

El ámbito de este espacio jurídico se desarrolla a medida que se amplían y se profundizan las competencias de la Comunidad.

— Un espacio económico integrado que también se ha ido construyendo progresivamente. En una primera etapa, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas se propusieron alcanzar gradualmente el objetivo de la Unión Aduanera, así como ir creando políticas y acciones sectoriales con vistas a la creación de un mercado común: el mercado del carbón y del acero creado por la CECA, una política agrícola común, una política comercial común, una política común de transportes, de desarrollo regional, etcétera. El progreso en cada uno de estos sectores y objetivos ha sido desigual. La Unión Aduanera se logra dos años antes de su fecha objetivo, en 1968, la política agrícola común ha logrado la plena integración del mercado interior a cambio de haberse aislado del mercado internacional con un excesivo proteccionismo, que ahora se ha acordado mitigar mientras que en otros sectores, como los transportes o el desarrollo regional, habrá que reformar los Tratados mediante el Acta Única para lograr una acción comunitaria eficaz.

Sin embargo, el Tratado de Roma no logra crear un mercado común a pesar de haber suprimido las barreras arancelarias internas y haber establecido un arancel exterior común. Por ello, el Acta Única, primera reforma de los Tratados, plantea un segundo objetivo concreto, la creación de un Mercado Único, cuya plena realización culminará el 1 de enero de 1993. El desarrollo del Acta Única permitirá suprimir las barreras no arancelarias, fiscales o técnicas, y la implantación de las cuatro libertades características de un espacio interior sin fronteras: libertad de circulación de personas, de mercancías, de capitales y de prestación de servicios.

Por último, el Tratado de la Unión Europea abre una última fase hacia la plena integración económica de la Comunidad con la realización de la Unión Económica y Monetaria, y se propone por vez primera objetivos de Unión Política.

— Un espacio político integrado: aquí la integración está mucho menos desarrollada. Acabamos de indicar que el Tratado de la Unión Europea plantea, por vez primera, el objetivo de una Unión Política. Sin embargo, el sistema de las Comunidades Europeas, en el que participan los Estados miembros y las instituciones comunitarias, crea desde sus orígenes unas relaciones institucionales que contribuyen a ir desarrollando esta integración política.

En efecto, junto a los Estados miembros coexisten las Instituciones comunitarias entre las que el Parlamento Europeo, la Comisión y el Tribunal de Justicia obedecen a una concepción claramente supranacional.

Incluso, el Consejo de Ministros cuando toma las decisiones por mayoría, deja de ser una instancia de cooperación intergubernamental para convertirse en una verdadera institución supranacional. Como veremos más adelante, la extensión del voto en el Consejo por mayoría cualificada es el verdadero motor de la integración comunitaria.

Así pues, dentro del sistema coexisten y hasta cierto punto compiten las relaciones de integración y las relaciones de cooperación. Las primeras conducen a una superación de la soberanía estatal y plantean un ejercicio compartido de la soberanía política. Las segundas se sitúan en el plano de las relaciones soberanas entre Estados.

Como veremos, el proceso de construcción comunitaria es el resultado de esta coexistencia entre las relaciones de integración y las de cooperación, que explican la naturaleza híbrida del sistema.

2. El proceso de integración europea. Profundización y ampliación

En el interior del sistema anteriormente apuntado, que forman las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, tiene lugar el proceso de integración europea. Este proceso se propone ir consolidando una solidaridad de hecho entre los Estados miembros basada en realizaciones concretas, pero con un diseño global que a veces se ha comparado con un cohete con tres fases-Unión Aduanera, Unión Económica y Unión Política.

Este símil balístico tiene el inconveniente de que puede hacer creer que, una vez lanzado el cohete comunitario, es decir, una vez firmados los Tratados y creadas las Instituciones, irá ganando altura hasta alcanzar automáticamente la órbita de la Unión Política. La historia de la Comunidad no es ajena a los principios generales de la historia de los hombres y a estas alturas del siglo quedan, por fortuna, pocos creyentes en un sentido determinista o fatalista de la Historia. En efecto, el proceso

lógico del cohete comunitario necesita combustible para ganar altura y ese combustible no es otro que la voluntad política de los Estados miembros, que siguen siendo hoy los principales actores del sistema comunitario.

Esta voluntad política es necesaria para desarrollar las posibilidades concretas de los Tratados y es también necesaria para decidir las reformas del sistema, cuando se han agotado las posibilidades de desarrollo de las etapas anteriores. Además, el proceso de integración europea necesita voluntad política para progresar en otro aspecto complementario del proyecto comunitario, la ampliación.

Así, la Comunidad procede a la primera ampliación nada más culminar su objetivo de establecer una Unión Aduanera pero no sólo por ello sino principalmente porque en 1969 el relevo del general de Gaulle en la Presidencia francesa significa el fin del veto francés al ingreso del Reino Unido.

Más tarde, la primera reforma de los Tratados, el Acta Única, se diseña en paralelo a la adhesión de España y Portugal tras superar la Comunidad una década de estancamiento que había sumido en una grave crisis al modelo comunitario.

El éxito de la Comunidad en estos últimos años se debe, en buena parte, a la acertada combinación de este doble ejercicio de profundización y ampliación.

Ahora se propone un nuevo avance de profundización, de mayor calado que el realizado con el Acta Única. Este impulso de profundización permitirá abordar un nuevo paso en la ampliación del proyecto, dando entrada a los países de la EFTA que deseen sumarse a la Unión europea.

Esta es, pues, la lógica del proceso de integración europea: profundización y ampliación. No es, conviene repetirlo, una secuencia automática. Requiere, para cada paso, la voluntad política de avanzar en la integración. El debate sobre la ratificación nos permitirá comprobar si existe hoy esa voluntad política en la Comunidad.

3. El precedente inmediato del Tratado: el Acta Única

Para comprender el contenido esencial del Tratado de la Unión Europea debemos tomar en consideración su precedente inmediato, el Acta Única.

Simplificando al máximo, el Acta Única contribuye a la profundización del proceso de integración europea por una cuádruple vía:

a) Un programa económico concreto: el Mercado Interior. A pesar de que la Comunidad Económica Europea se identifica desde su nacimiento con la constitución de un Mercado Común entre todos sus Estados miembros, lo cierto es que en 1985, al cabo de casi treinta años de la firma del Tratado de Roma, persistían barreras físicas/técnicas y fiscales entre los Estados, que impedían la plena realización de un mercado interior en el ámbito de la Comunidad. El Acta Única, firmada el 1 de julio de 1987, fija un programa económico que consiste en la creación de un mercado interior unificado antes del 1 de enero de 1993. Este programa se concreta, por parte de la Comisión, en la propuesta de casi 300 Directivas que persiguen la abolición de estos obstáculos físicos (aduanas interiores), técnicos y fiscales a fin de lograr la plena realización de las cuatro libertades que identifican un mercado único: la libre circulación de las personas, la libre circulación de las mercancías, la libre circulación de los capitales y la libre prestación de los servicios.

Hoy, a menos de seis meses de la fecha fijada para el objetivo final de este programa, se han aprobado y puesto en práctica más del 80 por cien de las medidas propuestas por la Comisión y se ha dado un paso irreversible en la integración económica de la Comunidad.

b) Nuevas competencias de la Comunidad. La creación de un mercado interior, es decir, la creación de un espacio europeo sin fronteras interiores, exige, para evitar un resultado desequilibrado en un sentido excesivamente mercantilista, el desarrollo de otras políticas complementarias. Así, el Acta Única desarrolla el capítulo social del Tratado de Roma mediante los artículos 21 y 22. (El segundo de estos artículos permite a la Comisión estimular el diálogo social a nivel europeo). Además, el Acta Única otorga base jurídica específica a tres importantes políticas de acompañamiento del proyecto del mercado único: la cohesión económica y social (que en este Tratado tiene la consideración de una política específica), la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente.

c) La reforma institucional que plantea el Acta Única persigue la profundización del proceso de integración por dos vías concretas:

— Más poder para el Parlamento Europeo. Hasta el Acta Única, el Parlamento Europeo era una Cámara consultiva cuyos dictámenes carecían de fuerza vinculante, a pesar de que ya desde 1979 el Parlamento Europeo se elige por sufragio universal directo. A partir del Acta Única, el Parlamento Europeo cuenta de dos nuevos procedimientos:

— El procedimiento de cooperación, por el que el Parlamento Europeo influye en las decisiones a las que se aplica, a través de un trámite de doble lectura parlamentaria. Este procedimiento parlamentario se aplica a

las decisiones sobre el mercado interior, sobre política social, y sobre la investigación y desarrollo tecnológico.

— El dictamen conforme. Este procedimiento requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los escaños (260 sobre 518) y se precisa para los principales acuerdos de la Comunidad con países terceros.

— Extensión del voto por mayoría cualificada del Consejo. El Tratado de Roma preveía tres procedimientos de decisión del Consejo: la unanimidad, la mayoría simple y la mayoría cualificada. Los dos primeros se basan en el respeto a uno de los principios más arraigados en el derecho internacional del siglo XX: la igualdad soberana de los Estados. En efecto, tanto en la unanimidad como en la mayoría simple cada uno de los Estados cuenta con un voto. La unanimidad, evidentemente, requiere que no se produzca ningún voto en contra (la abstención no rompe la unanimidad) y la mayoría simple exige siete votos favorables. La mayoría cualificada, por el contrario, reconoce que no todos los Estados tienen el mismo peso específico.

Hoy resulta ya indiscutible el papel decisivo que ha tenido el procedimiento de la decisión por mayoría cualificada del Consejo en la profundización del proceso de integración europea. No sólo porque este procedimiento desbloquea la limitación que impone la unanimidad de “avanzar al paso del más lento”, sino que refuerza también el papel arbitral de la Comisión ya que, en la práctica, cuanto mayor es el ámbito de las decisiones del Consejo por mayoría cualificada, mayor resulta el poder de la Comisión dentro del sistema de decisiones comunitarias, debido al monopolio de iniciativa legislativa que le confieren los Tratados.

El Acta Única extiende la mayoría cualificada a las decisiones sobre Mercado Interior y la introduce en todas las nuevas políticas, no para las decisiones que fijen el marco de actuación, sino para las decisiones que lo desarrollen. Además, el Acta Única extiende la mayoría cualificada a cinco artículos del Tratado de Roma que hasta ese momento se regían por la unanimidad: artículos 28 (medidas autónomas relacionadas con el arancel exterior común), 57 (régimen de profesiones), 59 (libre prestación de servicios), 70 (liberalización de movimiento de capitales) y 84 (transporte marítimo y aéreo).

d) Superación de una concepción exclusivamente económica de la Comunidad. Introducción de la Cooperación Política Europea. El título 3 del Acta Única introduce el concepto de cooperación política dentro del Tratado, es decir, la cooperación en materia de política exterior. La inclusión de este título explica el nombre un tanto sorprendente de “Acta Única Europea”. En efecto, este Tratado que por primera vez reforma los

Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas debe su nombre a que en un mismo instrumento jurídico se ha procedido a dos ejercicios en cierto modo distintos. Por una parte, la reforma de los Tratados de las Comunidades Europeas y por otra, la inclusión de un ámbito que hasta ese momento quedaba exclusivamente reservado a la competencia de los Estados miembros: la política exterior. Es verdad que el título III del Acta Única respeta los métodos de trabajo de la cooperación intergubernamental, pero es cierto también que esta cooperación política se institucionaliza dentro de lo que hemos llamado anteriormente el sistema de la Comunidad Europea.

Paralelamente a este ejercicio de profundización que significa el Acta Única, la Comunidad, en 1985, firma el Acta de Adhesión con España y Portugal. Al hacerlo así, demuestra en la práctica que el debate entre profundización y ampliación como esfuerzo antagónico era un debate estéril basado en un falso dilema.

Los años posteriores a 1985 han demostrado que el desarrollo del Acta Única no se ha visto limitado por la incorporación de España y Portugal a la Comunidad, sino que, por el contrario, los nuevos Estados miembros han sido de los más dinámicos en el proceso de desarrollo del Acta Única.

4. El contenido del Tratado de la Unión Europea

El precedente del Acta Única sirve para concretar el contenido esencial del Tratado de la Unión Europea, que de nuevo puede resumirse en cuatros apartados.

Lo característico de este Tratado es que utiliza el mismo método de profundización del proceso de integración ensayado previamente con éxito en el Acta Única. Pero en este caso la reforma tiene mucho mayor alcance en cada uno de los aspectos.

a) Un programa económico concreto: la Unión Económica y Monetaria. Así como el Acta Única plantea el mercado único como objetivo concreto a fecha fija, el 1 de enero de 1993, ahora el Tratado plantea el objetivo de la Unión Económica y Monetaria situando en 1997 o, en su caso, en 1999, la culminación de este proyecto. La Unión Económica y Monetaria no tiene solamente una fecha objetivo sino que cuenta con un calendario que determina las diferentes fases del proyecto (la primera fase se sitúa entre 1989 a 1994, la segunda entre 1994 y 1997, y la tercera a partir de esa fecha). Asimismo, durante cada una de estas fases se establecen una serie de parámetros concretos que señalan el recorrido: durante la segunda fase, se han establecido unos criterios de

convergencia nominal en términos de inflación, déficit público, deuda pública, tipos de interés y tipos de cambio que conducen a la moneda común al inicio de la tercera fase. Por otra parte, el Tratado prevé el aparato institucional que regirá el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, que contará con un sistema europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, como máxima autoridad monetaria.

Así pues, al igual que el Acta Única, el Tratado de la Unión Europea propone un programa económico concreto y detallado. Pero el nuevo Tratado propone un objetivo más ambicioso que el mercado interior: la plena integración económica y monetaria de la Comunidad Europea mediante la creación de una moneda única.

Cohesión económica y social

Pero el programa económico previsto en el Tratado no se limita a los objetivos de convergencia nominal de los equilibrios macroeconómicos de los Estados miembros. El Tratado fija objetivos de convergencia real, adoptando disposiciones que consagran la cohesión económica y social como uno de los principios inspiradores de todo el Tratado. Además, el concepto de cohesión económica y social se desarrolla de manera concreta en el articulado del Tratado y en el Protocolo anejo.

Muy sintéticamente, la cohesión económica y social significa lo siguiente:

- Como principio general, debe inspirar todas las acciones de la Comunidad. Por ello, no debe identificarse ni necesaria ni principalmente con transferencias de fondos comunitarios a los países menos prósperos. Significa, ante todo, un enfoque adecuado del proceso de construcción comunitaria que tienda, en la práctica, a un desarrollo equilibrado de todas las regiones y todos los Estados de la Comunidad.

El Tratado establece que la Comisión deberá velar por la aplicación del principio de cohesión *a priori* y *a posteriori*, es decir, incluyendo un informe sobre los efectos de todas sus propuestas en términos de cohesión y evaluando bajo ese enfoque los efectos de las acciones comunitarias ya realizadas.

- En su aspecto presupuestario, la cohesión se aplica en un doble sentido:

- a los ingresos comunitarios, corrigiendo los elementos regresivos del actual sistema de contribución a las arcas comunitarias, especialmente para los países menos prósperos,

— a los gastos comunitarios, con una adecuada política de Fondos Estructurales y la creación de un nuevo Fondo de cohesión para financiar proyectos de infraestructura del transporte y de medio ambiente en los cuatro Estados con renta *per cápita* inferior al 90 por cien de la media comunitaria.

b) Una reforma institucional. Al igual que el acta Única, el Tratado procede a la profundización de la integración institucional reforzando los vínculos de soberanía compartida por los mismos procedimientos que fueron utilizados en el Acta Única:

— Más poder para el Parlamento Europeo: así como el Acta Única introduce el procedimiento de cooperación y el dictamen conforme, el Tratado de la Unión Europea refuerza el poder del Parlamento Europeo extendiendo estos dos procedimientos y creando el procedimiento de codecisión, a través del artículo 189b.

Este procedimiento permite al Parlamento legislar en pie de igualdad con el Consejo en el ámbito de su aplicación.

Además de reforzar el poder legislativo del Parlamento a través del procedimiento de codecisión, el Tratado refuerza el poder de control político del Parlamento con la introducción del procedimiento de investidura. Este procedimiento consiste en que el presidente de la Comisión, propuesto por el Consejo Europeo, debe someterse a un voto de investidura del Parlamento. Una vez investido por el Parlamento, el presidente de la Comisión será nombrado por el Consejo Europeo. Este trámite se repite para el Colegio de Comisarios.

El voto de investidura permite que el Parlamento Europeo pueda exigir al candidato un programa de Gobierno, por lo que no se trata tan sólo de una elección de la persona sino también de un respaldo a unas líneas generales de la política del candidato. Este procedimiento, por tanto, realza el rango político de la Comisión y aumenta el poder que sobre ella ejerce el Parlamento Europeo.

— Extensión de voto por mayoría cualificada en el Consejo. Aquí, de nuevo, el Tratado profundiza la vía previamente abierta por el Acta Única. A partir de la aprobación de este Tratado la mayoría cualificada se convierte en el procedimiento general de decisión del Consejo, manteniéndose la unanimidad para las cuestiones de política exterior, cooperación en materia de asuntos de interior y de justicia y, excepcionalmente, algunas materias específicas comunitarias como, por ejemplo, la fiscalidad.

— Creación del Comité de las Regiones: esta representación política del nivel regional pasa a formar parte del proyecto comunitario, precisamente cuando la Comunidad por primera vez se plantea abiertamente el

objetivo de avanzar hacia la Unión Política. Es cierto que el Comité nace con competencias consultivas, pero ese fue también el comienzo del proceso de desarrollo del Parlamento Europeo.

c) Ampliación de competencias. El Tratado refuerza algunas competencias anteriormente ya recogidas en el ámbito comunitario:

— política social (aunque limitada a once por la exclusión del Reino Unido del Protocolo que la regula)

- transportes
- formación profesional
- investigación y desarrollo tecnológico
- medio ambiente
- relaciones exteriores de la Comunidad

Además, amplía las competencias de la Comunidad a nuevos campos:

- ciudadanía europea
- política de visados
- educación y juventud
- redes transeuropeas de transporte, telecomunicación y energía
- industria
- sanidad pública
- cultura
- cooperación al desarrollo
- protección de los consumidores

En muchos de estos campos, concretamente con los relacionados con la economía, la Comunidad se dota de bases jurídicas específicas sobre materias en las que ya existía derecho derivado con base jurídica en el artículo 235.

En los demás casos, el Tratado confirma la tendencia iniciada en el Acta Única: la superación de un enfoque exclusivamente económico.

d) La superación de una concepción exclusivamente económica de la Comunidad. Así como el Acta Única, al introducir la cooperación política, iniciaba tímidamente la superación de un enfoque exclusivamente económico de la Comunidad Europea, el Tratado de la Unión Europea se plantea, por vez primera desde el inicio del proceso comunitario, el objetivo enunciado en su denominación: la Unión Europea.

Para ello se dota de diferentes competencias no económicas y así adopta una estructura que combina la unidad del aparato institucional con diferentes reglas de funcionamiento de esas instituciones en cada uno de los tres pilares de que consta, dividido en siete títulos:

— El pilar Comunidad Europea: incluye las enmiendas a los Tratados anteriores, la Unión Económica y Monetaria y la Ciudadanía Europea.

— El pilar de Política Exterior y de Seguridad Común.

— El pilar de Asuntos de Interior y de Justicia.

Los siete títulos tratan de las siguientes cuestiones:

I. Disposiciones Comunes: objetivos, instituciones, principios generales.

II, III, IV. Enmiendas a los Tratados de las Comunidades Europeas.

V. Política Exterior y de Seguridad Común.

VI. Asuntos de Interior y de Justicia.

VII. Disposiciones finales: entrada en vigor del Tratado, procedimiento de Unión y adhesión a la Unión.

Sus principales contenidos:

* En el pilar Comunidad Europea

— Ciudadanía Europea: Se dota de contenidos concretos:

— Derecho de libre circulación y residencia.

— Derecho de sufragio activo y pasivo a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, en el lugar de residencia.

— Derecho de petición al Parlamento Europeo.

— Defensor del ciudadano europeo.

— Protección consular y diplomática fuera de la Comunidad por las embajadas de los Estados miembros.

Conviene subrayar que las disposiciones del Tratado sobre Ciudadanía Europea han motivado reformas constitucionales en varios Estados miembros por extender derechos políticos a los ciudadanos de la Comunidad, que quedan parcialmente equiparados a los propios nacionales.

— Unión Económica y Monetaria: el Tratado prevé la plena integración económica y monetaria de la Comunidad. El Tratado no se limita a proponer este objetivo sino que establece el proceso gradual que permitirá su alcance. Este proceso se concibe en tres etapas. La primera comenzó ya en 1989. Precisamente, se abrió en el Consejo Europeo de Madrid. La segunda, se inicia el 1 de enero de 1994. En esta segunda etapa, los Estados miembros que aspiren a la plena integración monetaria deberán alcanzar un nivel de convergencia de sus magnitudes macroeconómicas que no excedan de los siguientes límites:

— Inflación: no superior en 1,5 por cien anual a la media resultante de los tres países con menor inflación anual.

— Déficit público: no superior a un tres por cien del PIB del propio país.

— Deuda pública: no superior al 60 por cien del PIB del propio país.

— Tipo de interés: no superior en un dos por cien al tipo resultante de la media de los tres países con tipos oficiales de interés más bajos.

— Tipo de cambio: las monedas que aspiren a pasar a la tercera fase deberán haber permanecido al menos dos años, inmediatamente antes del

paso a la tercera fase, dentro de la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo.

La tercera fase consiste esencialmente en la adopción de una moneda común. La fecha de inicio de esta tercera fase está prevista para 1997 si en esa fecha se obtiene el número suficiente de países que apoyen este paso y que estén en condiciones de darlo. En caso contrario, la fecha inicial sería 1999.

La Unión Económica y Monetaria, a pesar de estar en el pilar comunitario, es objeto de decisiones no justiciables y está dotada de un aparato institucional específico: el Sistema Europeo de Bancos Centrales, compuesto por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados miembros. Los órganos rectores del Banco Central Europeo, es decir el Comité Ejecutivo (formado por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros, todos ellos nombrados por el Consejo Europeo para un período no renovable de ocho años) y el Consejo de Gobierno (formado por el Comité Ejecutivo más los gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros) son la autoridad monetaria de la UEM.

— Nuevas competencias comunitarias: como hemos señalado anteriormente, junto a competencias económicas nuevas, el Tratado se dota de bases jurídicas en materia de educación y juventud y de cultura.

* El pilar de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

— Define los objetivos de la PESC.

— Refuerza el compromiso de los Estados miembros de alcanzar posiciones comunes a través de una cooperación sistemática en comités internacionales.

— Supera la limitación del Acta Única que solamente trataba los aspectos políticos y económicos de la seguridad.

— Desarrolla el concepto de “acciones comunes” de la Unión en asuntos internacionales, que, a término, pueden también incluir asuntos de defensa.

— Prevé la adopción de decisiones por unanimidad pero el Consejo puede decidir por unanimidad qué medidas dentro de una acción común pueden decidirse por mayoría cualificada.

— Prevé que las decisiones y acciones de la Unión que tengan implicaciones en materia de defensa puedan ser encomendadas por unanimidad a la UEO.

— Prevé una nueva Conferencia Intergubernamental en 1996 para revisar las disposiciones de la PESC incluyendo el marco de una política común de defensa.

* El pilar de cooperación en materia de Asuntos de Interior y Justicia. Su contenido trata de:

- Política de asilo.
- Normas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros y su control.
- Política de inmigración:
- condiciones de entrada y circulación de ciudadanos de terceros países
- derechos de residencia para ciudadanos de terceros países
- inmigración ilegal
- lucha contra la drogadicción
- lucha contra el crimen organizado
- cooperación judicial civil
- cooperación judicial penal
- cooperación aduanera
- cooperación policial contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

Entre las disposiciones finales destaca la previsión de una Conferencia Intergubernamental para revisar el contenido del Tratado y proseguir el proceso de integración de la Unión Europea en 1996.

Este es el contenido esencial del Tratado. El texto del articulado se acompaña de unos Protocolos con idéntico rango jurídico. Destaca, entre ellos, el Protocolo social por estar suscrito únicamente por once Estados miembros. Ante el rechazo del Reino Unido a aceptar su contenido, el resto de las delegaciones ha preferido la heterodoxia jurídica de un Protocolo a Once antes que la claudicación política que hubiera dejado al Tratado desprovisto de este importante contenido.

II. Las dudas y temores post-Maastricht

Corresponde ahora abordar la segunda pregunta del cuestionario (¿por qué siendo el Tratado útil plantea dudas y temores?). Reconozcamos que la duda es consustancial a la libertad, tanto individual como social y, por tanto, consustancial a la democracia. Que un Tratado sobre la Unión Europea suscite dudas no es más que un síntoma de buena salud de la sociedad europea. Pero, sin embargo, algunas voces discordantes del Tratado no tienen la menor duda en considerarlo pernicioso. Abunda, entre quienes rechazan desde la opinión pública el contenido del Tratado, la íntima convicción de que se trata de algo peligroso para el futuro de Europa. Esta convicción es tan firme para algunos que no exige demostración. Por eso es frecuente que las opiniones más rotundas contra el Tratado expresen una alarma vehemente pero poco razonada. Hay que

hablar, por tanto, no sólo de las dudas sino de los temores que inspira el Tratado.

Para ello tal vez sea útil reflexionar sobre el contexto en el que se ha desarrollado su negociación y en el que ahora tiene lugar el procedimiento de ratificación en cada uno de los Estados miembros.

1. 1992: un año de transición

La caída del muro de Berlín, que en 1989 simboliza y vaticina el desmoronamiento del bloque comunista, así como la reunificación de Alemania abre el proceso de reconciliación europea, que se organiza en torno al horizonte de esperanza de una incorporación a menor o mayor plazo a la Comunidad Europea.

Ya en 1990 los responsables políticos de la Europa comunitaria comprenden la necesidad de reforzar la identidad interior y exterior de la Comunidad para poder asumir su nueva responsabilidad continental. La carta Kohl-Mitterrand proponiendo una Unión Europea basada en una Unión Económica y Monetaria y en una Política Exterior Común, completada por la propuesta del presidente del Gobierno español, Felipe González, de introducir el concepto de ciudadanía europea como tercer ingrediente esencial de la Unión, está en el origen de la convocatoria de dos Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Económica y Monetaria, y sobre la Unión Política, que abren el proceso negociador del Tratado a principios de 1991.

Durante todo 1991 la preocupación de los Gobiernos negociadores del Tratado y de buena parte de los parlamentos nacionales que supervisan esta negociación, así como del Parlamento Europeo, está en lograr una reforma con suficiente profundidad para que la Comunidad se refuerce y contribuya a la estabilidad y la prosperidad del Continente. Pocos piensan entonces que el Tratado va demasiado lejos y las principales críticas provienen de quienes lo consideran insuficiente. Es cierto que los jefes de Gobierno de los Estados miembros y los principales partidos políticos con representación parlamentaria en cada uno de los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo (partidos socialistas y demócratas-cristianos en su gran mayoría) han sido protagonistas directos del cambio en Europa. Por ello sienten claramente la necesidad de que la Comunidad esté a la altura de las nuevas circunstancias. Claro está que hay países como el Reino Unido y Dinamarca donde el entusiasmo ante la profundización del proyecto europeo ha sido siempre mucho más matizado.

Firmado el Tratado en febrero de este año, y abierto su proceso de ratificación, se celebra el referéndum de Dinamarca con un resultado inesperado pues contradice la posición mayoritaria de su Parlamento y de sus fuerzas económicas y sociales. A continuación, se celebra el referéndum en Irlanda cuyo resultado positivo viene precedido de un debate emocional sobre cuestiones nacionales que poco tienen que ver con los aspectos esenciales del Tratado. En Alemania tiene lugar la dimisión del ministro Genscher, quedando Kohl como único responsable de los resultados de la reunificación y del compromiso europeo de Alemania. Pocos días más tarde el presidente de la República Francesa convoca un referéndum sobre el Tratado de la Unión Europea que, deliberadamente, vincula el debate interno francés y el juicio popular que merece su presidente con el veredicto sobre el futuro de Europa.

En este año de transición algunos sectores de la opinión pública reclaman la necesidad de un plebiscito para ratificar el Tratado. Da la impresión de que esos sectores de opinión tratan de expresar cierta frustración ante un cambio del mapa de Europa, en cierto modo constituyente de una nueva realidad continental, que se ha decidido sin una abierta participación directa de toda la ciudadanía europea. Por eso, tal vez un sector de la opinión pública francesa entienda que votar “no” en el referéndum sobre el Tratado sea su manera de votar “no” contra la reunificación alemana y en general contra el signo de los tiempos: el desprestigio de la izquierda comunista tradicional, el desprestigio de la derecha nacionalista tradicional y la superación de la Europa de bloques que mantenía dividida a Alemania. Este miedo a Alemania ha podido también provocar algunos de los votos contrarios al Tratado en Dinamarca, y este miedo a Alemania puede también complicar la ratificación parlamentaria en la propia Alemania, que puede verse cansada de apostar por una Unión Europea que liga el destino de su país al de unos vecinos que no han superado del todo sus recelos seculares.

La Europa comunitaria, que ha prosperado estos años al abrigo de un orden bipolar tutelado por Estados Unidos y la Unión Soviética, ha visto en este último año la desaparición de este último imperio, disgregado hoy en una pretendida Confederación de Estados Independientes.

Por otra parte, 1992 es año electoral en Estados Unidos. Resulta arriesgado cualquier pronóstico sobre el resultado de estas elecciones. En cualquier caso, por fortuna se ha despejado ya uno de los fenómenos más inquietantes de esa campaña electoral, la candidatura de Ross Perot. Los actuales candidatos en liza mantienen posiciones similares en cuanto a las relaciones económicas de Estados Unidos con Europa y el resto del mundo. Clinton ha apoyado la firma del Tratado de Libre Comercio de

Estados Unidos con Canadá y México y, a juicio de los observadores, la victoria del candidato demócrata no supondría un repliegue proteccionista de Estados Unidos en el plano comercial, tal como en el pasado en ocasiones ha acompañado a los períodos de presidencia demócrata. En cualquier caso, en estos momentos las elecciones norteamericanas añaden, a corto plazo, un factor de incertidumbre.

2. La coyuntura económica y sus efectos sobre el proyecto europeo

Además, 1992 confirma que nos hallamos en la fase descendente del ciclo económico, que previsiblemente no se recuperará hasta después de las elecciones americanas y de la conclusión de la Ronda Uruguay, en el mejor de los casos.

Es cierto que, a escala europea, la Comunidad es el ámbito políticamente más estable y económicamente más próspero de un Continente que, en otras regiones, muestra las secuelas del fracaso de una integración autoritaria y torpe. Buena prueba de la vitalidad y salud de la Comunidad es el firme deseo de todos los demás Estados del Continente de incorporarse a ella. Pero la recesión económica hace que sus ciudadanos perciban la evolución de estos meses en un sentido negativo y es posible que algunos achaquen sus dificultades, o sus decepcionantes expectativas individuales, al Tratado de la Unión Europea o, de manera más general, a la Comunidad. Esto no es nuevo. Los años setenta nos demostraron las dificultades que encuentra el impulso de integración en momentos de crisis económica. La crisis monetaria de 1971 y las sucesivas crisis energéticas de los años setenta y ochenta provocaron un repliegue nacionalista y explican que el objetivo de la Unión Económica y Monetaria, planteado a nivel de proyecto ya en 1970, se haya considerado a nivel político sólo en 1989.

En este contexto de recesión económica, crecientes sectores de la opinión pública de cada uno de los Estados miembros se resisten a aceptar el esfuerzo que exige la puesta en práctica de los objetivos del Tratado de la Unión Europea. Los países con mayores desequilibrios macroeconómicos comprenden que el proyecto de la Unión Europea y Monetaria les exige un esfuerzo importante de disciplina pública y competitividad privada para alcanzar los objetivos de convergencia. Los países con las monedas más estables se resisten a sacrificar su solidez monetaria nacional en aras de una moneda común europea. Los países con mayor renta *per capita* se ven obligados a aceptar un esfuerzo de solidaridad en favor de los países y de las regiones menos prósperas.

Con frecuencia se culpa a Maastricht de todos los problemas de la coyuntura actual. No todos comprenden que, por ejemplo, las dificultades de las empresas públicas que cubren sistemáticamente sus pérdidas con ayudas estatales incurriendo en violación del derecho comunitario de la competencia tienen problemas no con el Tratado de la Unión Europea, que aún no está en vigor, sino con el Tratado de Roma, firmado hace 35 años. La creciente competencia que soportan los operadores comunitarios no es consecuencia de Maastricht sino del Acta Única, que ha implantado un mercado único sin fronteras en todo el territorio de la Comunidad y que globalmente está contribuyendo a la prosperidad de los ciudadanos de los Estados miembros. Por último, los temores sobre los efectos económicos del Tratado obedecen en muchos casos a un fenómeno más general y cada vez más evidente: la globalización de la economía, a escala mundial. Las dificultades de la economía europea no las crea ni el mercado interior ni las agrava la Unión Económica y Monetaria. Por el contrario, esta mayor integración económica europea trata de salvar la competitividad de la economía europea, en un momento en el que se organizan y crean bloques comerciales: Estados Unidos con Canadá y México, Japón y el sureste asiático. Esta organización regional trata de paliar los efectos de una realidad imparable: la globalización del sistema de producción, la existencia de un mercado a escala mundial.

Así pues, vienen tiempos difíciles, en términos relativos, para la Comunidad vista desde dentro y, para muchos, no consuela comprobar que desde fuera, en el resto de Europa (y no sólo en Yugoslavia), la Comunidad sigue siendo el proyecto más sugestivo del Continente.

3. Las dudas sobre el sistema: El déficit democrático. El déficit social

A los factores de cambio y a las dificultades de la coyuntura que explican los temores de algunos sectores de la opinión europea, que acusa al Tratado de ir demasiado lejos, se suman, desde otro punto de vista, las críticas a las insuficiencias del Tratado. Estas críticas no son nuevas y provienen de sectores de la opinión pública que apoyan la construcción de un proyecto federal europeo, dotado de un Parlamento con poder legislativo y con plena responsabilidad política. Este sector federalista denuncia la existencia de un “déficit democrático” en la organización política del sistema comunitario. Parte de este mismo sector federalista y buena parte de la izquierda europea, así como las organizaciones

sindicales, denuncian la existencia de un déficit social en la construcción del Tratado.

En primer lugar, el déficit democrático. Se ha dicho que si la Comunidad Europea fuera un Estado y pretendiera su adhesión al Consejo de Europa, sería rechazado por carecer de una organización democrática. Esto se argumenta señalando que el Parlamento Europeo, Cámara de la soberanía popular de los ciudadanos de Europa, carece de los poderes suficientes para controlar políticamente al ejecutivo comunitario, para fijar su presupuesto y para legislar. Como es sabido, el Consejo de Ministros ostenta las principales competencias legislativas y ejecutivas de la Comunidad. Es cierto que el Tratado de la Unión Europea amplía los poderes políticos y legislativos del Parlamento Europeo. Pero es cierto también, que una vez aprobado el Tratado, la Comunidad Europea no se convertirá en un super-Estado federal.

La crítica sería pertinente si la Comunidad fuera un Estado. Pero hemos visto que la Comunidad y los Estados miembros forman un sistema *sui generis*. Lo esencial de ese sistema en términos políticos es que, a partir de este Tratado, hace compatible tres niveles de participación política para los ciudadanos de la Comunidad:

— El nivel del Estado, que hoy sigue siendo aún la base del sistema comunitario. Este nivel está representado por el Consejo Europeo y por el Consejo de Ministros, y su control democrático corresponde fundamentalmente a los parlamentos nacionales. ¿Cómo controlan los distintos parlamentos nacionales las decisiones del Consejo? El control más eficaz lo ejercen los Parlamentos de Dinamarca y el del Reino Unido y no es casualidad puesto que son los regímenes parlamentarios más eficaces para ejercer el control parlamentario de sus asuntos internos. La manera de colmar el posible déficit democrático de las decisiones del Consejo no consiste solamente en dar más poder al Parlamento Europeo sino en perfeccionar el control desde cada uno de los parlamentos nacionales y fomentar la coordinación de las distintas comisiones de asuntos comunitarios de los parlamentos nacionales. Esta vía de coordinación parlamentaria de los parlamentos nacionales aparece reforzada en el Tratado de la Unión Europea.

— El segundo nivel de participación política reconocido en el sistema es el nivel europeo. El Tratado de la Unión Europea refuerza esta identidad europea de los ciudadanos de la Comunidad no sólo al aumentar los poderes del Parlamento Europeo sino al consagrar el concepto de ciudadanía europea y dotarlo de contenidos concretos: el derecho activo y pasivo del voto a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo a todos los ciudadanos de la Comunidad en el lugar de su residencia, la

figura del Defensor del Ciudadano Europeo, el derecho de petición individual ante el Parlamento Europeo y del derecho a la protección diplomática y consular del ciudadano europeo por cualquiera de las embajadas de los Estados miembros.

— Por último, el Tratado de la Unión europea reconoce por primera vez una tercera dimensión de la participación política, que es la participación regional a través del Comité de las Regiones.

Es cierto que la distribución de competencias entre el nivel del Estado, el nivel de la Unión y el nivel de las Regiones tendrá que evolucionar en el sentido de dotar en el futuro de mayor competencia a los niveles regional y europeo. Pero esto no significa que hoy el sistema no sea democrático. Así pues, el conflicto de competencias entre el Consejo y el Parlamento Europeo no es, como suele presentarse, un conflicto entre una institución democrática y una institución burocrática (algún articulista español se ha mostrado indignado porque en Maastricht un pequeño grupo de funcionarios hayan firmado un Tratado que sienta las bases del futuro proceso de Unión Europea. Ese “pequeño grupo de funcionarios” se compone de doce jefes de Gobiernos democráticos respaldados por mayorías parlamentarias en cada uno de los Estados miembros) sino un conflicto de competencias entre dos niveles de participación política legítimos y compatibles: el nivel del Estado y el nivel de la Comunidad, al que el Tratado añade un tercer nivel igualmente legítimo y compatible: el nivel regional.

Así pues, el debate sobre el déficit democrático no es en realidad el debate entre burocracia y democracia sino el debate entre un modelo federal y un modelo confederal para Europa.

La solución comunitaria es, como hemos visto, híbrida. Pero democrática.

Veamos ahora el déficit social. La Confederación Europea de Sindicatos ha realizado una interesante crítica al Tratado de la Unión Europea, que le lleva a la conclusión de apoyar la ratificación del Tratado, al tiempo que formula su preocupación por el resultado en cierto modo desequilibrado entre los avances que se proponen en materia económica y monetaria y el escasísimo progreso en materia social. Tal como ha expresado en España un importante dirigente sindical, miembro del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea, “el Tratado propone un proyecto con más avances económicos que sociales, y estos avances económicos son excesivamente monetaristas”. Aquí, de nuevo, es preciso tomar en consideración que la Comunidad y los Estados miembros forman un sistema. Lo que caracteriza a la economía de este sistema es que ha sabido hacer hasta ahora compatible una economía de mercado

competitiva a escala mundial con unos niveles de protección social que, junto con los de la EFTA, son los más elevados del mundo.

¿Por qué no hay un mayor desarrollo de la legislación social comunitaria? Existen varias razones que lo explican. En primer lugar, algún Estado miembro entiende que la política social es uno de los campos que debe permanecer dentro de la competencia exclusiva de los Estados. Tal fue la posición irreductible del Reino Unido durante la negociación del Tratado que llevó a la solución de adoptar un Protocolo separado a Once sobre Política Social. Este Protocolo contiene un Acuerdo sobre Política Social que crea unas bases jurídicas específicas para desarrollar una política comunitaria en materia de:

- seguridad social.
- protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral.
- representación y defensa colectiva de los intereses de trabajadores y empresarios.
- condiciones de empleo de trabajadores de terceros países con residencia legal en la Comunidad.
- contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo.

Es cierto que sobre estas cuestiones la Comunidad deberá decidir a propuesta de la Comisión por unanimidad del Consejo, pero no conviene subestimar el paso adelante que supone este Protocolo.

En todo caso, los sindicatos, con bastante lógica, señalan que la normativa sobre el mercado interior, que libera los factores de producción a escala europea, se ha llevado a cabo sin invocar el principio de subsidiariedad y ahora, cuando se culmina este ejercicio, se pretende un enfoque “subsidiario” para importantes aspectos de la normativa social.

Un argumento adicional que se ha esgrimido para explicar el escaso desarrollo de la normativa social comunitaria es el principio de la autonomía de las partes, que deben fijar los contenidos de las relaciones laborales en el marco del diálogo social. El desarrollo del diálogo social europeo y la coordinación, a nivel europeo, de los interlocutores económicos y sociales es, en cualquier caso, previsible y deseable.

Por último, la necesidad de no perder competitividad frente al mercado mundial deberá ser uno de los objetivos de este diálogo social, junto con el de mantener un modelo de economía social de mercado que está en la base del desarrollo pacífico y la estabilidad política de Europa.

4. Las corrientes de fondo

Además de los aspectos señalados anteriormente (las circunstancias europeas e internacionales que hacen de este año 1992 un año de transición, la contracción de la coyuntura económica que provoca reflejos de insolidaridad en los distintos Estados miembros y que tiende a culpar a la Comunidad y al Tratado de problemas que el proceso de integración comunitaria no sólo no crea sino que trata de resolver, las dudas sobre el sistema) la discusión sobre el Tratado ha sacado a la superficie algunas corrientes de fondo que son comunes a toda la sociedad europea. Una de estas manifestaciones es la crisis de confianza que los políticos suscitan en las sociedades europeas prósperas y democráticas. Muchas son las reflexiones que se hacen sobre este problema que, en cada país, adquiere un acento propio.

El cansancio que parece manifestar la sociedad italiana respecto a su clase política no es el mismo problema que la diferente percepción sobre Europa que tienen en el Reino Unido las distintas generaciones, que ha motivado el dramático relevo generacional que representa la sustitución de Margaret Thatcher al frente del Gobierno británico. La dimisión de Genscher pone una vez más de manifiesto que el éxito en la conducción de un proceso de cambio produce también un importante desgaste personal y político. Claro está que ese desgaste es mucho mayor cuando se es incapaz de conducir un cambio necesario. Quizá Honecker y Genscher son los mejores ejemplos de las diferencias entre uno y otro caso.

Ante este tipo de problemas que en España se resumen con el término “desencanto”, son tan peligrosas las soluciones mágicas como las actitudes indiferentes que achacan este cansancio del electorado a una “pérdida de la inocencia” característica de las sociedades maduras y libres. Pensar que el desprestigio de los políticos es una consecuencia natural de la democracia es renunciar con cinismo al componente ético esencial a todo sistema de libertades.

En todo caso, el objeto de este artículo no es diagnosticar y resolver los males de Europa, sino más modestamente, tratar de entender por qué algunos sectores de la opinión pública rechazan intuitivamente la propuesta del Tratado de la Unión Europea. Baste, pues, apuntar que la pérdida de prestigio de los políticos y, por consiguiente, de la cosa pública, no contribuye a facilitar la aceptación de este acuerdo político que recoge el Tratado.

III. Las consecuencias del rechazo o de la ratificación del Tratado

Llegamos a la tercera pregunta del cuestionario. ¿Cuáles serán las consecuencias del rechazo del Tratado? No se trata aquí de hacer un pronóstico sobre el resultado del proceso de ratificación. Está claro que el resultado del referéndum francés será decisivo. Si Francia rechaza el Tratado habrá que empezar de nuevo.

1. La hipótesis de fracaso

El problema es que, en ese caso, es posible que el frágil compromiso entre quienes ven en el actual proyecto de Tratado una concesión máxima a la integración supranacional y quienes a duras penas aceptan el actual texto como un documento de mínimos se rompa y veamos aparecer dos corrientes difícilmente conciliables, la de quienes se envuelven en la bandera nacional y tratan de reducir la Comunidad a un simple mercado y la de quienes reclamarán la apertura de un proceso constituyente para la construcción de una Europa federal. En ese momento, la Comunidad abriría una guerra de religión que la incapacitaría para asumir el liderazgo económico y político que espera de ella el continente europeo. En ese momento, algunos de los grandes países de la Comunidad, con intereses concretos y apremiantes en el resto del continente, podría desvincularse del resto y emprender acciones unilaterales. Es posible que un grupo de países de la Comunidad, tal vez los Estados fundadores junto con algún otro, tratarán de refundar a una escala más reducida el proyecto malogrado de este Tratado.

Por otra parte, parece lógico que, siendo la profundización y la ampliación los dos aspectos complementarios del proceso de integración, a un frenazo a la profundización que significaría el rechazo de este Tratado sucediera cierto retraso en la apertura de la Comunidad a la adhesión de nuevos miembros.

En resumen, un fracaso de la integración comunitaria abriría una crisis sobre la validez del “método comunitario” como vía intermedia entre las posiciones de cooperación intergubernamental y los partidarios de un proceso constituyente federal europeo.

Por último, este fracaso provocaría una crisis de legitimidad en los equipos gubernamentales que han apostado por el proyecto, lo que podría conducir a la victoria electoral de opciones populistas con un enfoque menos racional sobre el futuro de Europa. Con ocasión de las últimas elec-

ciones en los diferentes Estados miembros han aflorado crecientes expresiones políticas de insolidaridad, ya sea social o regional. Entre las primeras, destaca el auge de la extrema derecha francesa que explota, con éxito para su partido, el temor de una parte de los franceses a perder su identidad como consecuencia del efecto combinado de la integración europea y la creciente presión migratoria del norte de África. Entre las segundas, el éxito electoral de la Liga Lombarda en Italia, que reniega del Sur y sus problemas sociales, políticos y económicos, es un buen ejemplo.

Frente a estos factores de desintegración, Europa cuenta con tres importantes factores de integración: el proyecto de construcción comunitaria, el papel de los Estados como ámbitos de solidaridad y de cohesión económica, compartiendo su soberanía en el sistema comunitario y los grandes partidos políticos de opciones moderadas y europeístas, que se agrupan en torno a las corrientes social-demócrata y demócrata-cristiana.

El fracaso del Tratado de la Unión Europea podría debilitar a corto plazo los factores de integración e incrementar la influencia de los factores de desintegración aquí mencionados.

2. El desarrollo del Tratado

La hipótesis alternativa es que, finalmente, se ratifique el Tratado y se encuentre una fórmula de acomodo para Dinamarca.

En ese caso, no habremos hecho más que empezar. Lo importante en la Comunidad no es sólo lo que se firma y se ratifica sino lo que se lleva a la práctica. El Tratado de la Unión Europea abre unas posibilidades de desarrollo que reclamarán la misma determinación y la misma voluntad política que han sido necesarias para la firma del Tratado y que requiere su ratificación. El proyecto para la Unión Económica y Monetaria, en un contexto económico difícil, exigirá redobladas dosis de determinación y de disciplina de los poderes públicos, que se verán tentados para desviarse de sus objetivos por razones electorales pretendidamente altruistas.

El horizonte de la Unión Económica y Monetaria es, pues, un horizonte de esfuerzo, de competitividad.

La consecuencia inmediata de la ratificación del Tratado sería la ampliación de la Comunidad a un grupo de países que forman la EFTA y que cuentan con economías competitivas y con sistemas democráticos arraigados. La incorporación de los países de la EFTA al proyecto de Unión Europea reforzará económica y políticamente a la Comunidad. Aquí de nuevo, hará falta una clara determinación política por parte tanto de los actuales miembros de la Comunidad como de los futuros miembros de

la Unión para que la ampliación de la Unión Europea mantenga y refuerce los objetivos de política exterior del Tratado.

Además, en poco tiempo la Unión deberá proceder a la revisión del Tratado, prevista para 1996. En ese momento, la lógica del método utilizado hasta ahora conduciría a reforzar la integración dotando de más poder al Parlamento Europeo, reforzando la representación política de las regiones y consagrando el Consejo como una institución supranacional que decide por mayoría.

Por otra parte, el horizonte que dibuja el Tratado no garantiza que todos los Estados miembros puedan seguir el ritmo de integración de la mayoría. En efecto, la Unión Económica y Monetaria puede llevarse a cabo en 1997 sin la participación de todos. El reto, por tanto, para cada uno de los Estados es lograr formar parte de ese primer grupo de países plenamente integrados económicamente.

IV. Conclusiones provisionales

Ha llegado el momento, pues, de resumir la respuesta a las tres preguntas del cuestionario.

¿Es el Tratado de la Unión Europea necesario o al menos útil? El autor cree que es útil y oportuno. Fortalecerá la identidad interior y exterior de la Comunidad y, por tanto, también la de sus Estados miembros que son todos ellos, sin excepción, más influyentes y eficaces unidos que separados. Es útil para la sociedad que forma el sistema comunitario y es útil también para el resto de Europa y, por tanto, para la estabilidad internacional.

¿Por qué, siendo útil el Tratado, plantea dudas y temores? Las dudas son un síntoma de la salud política de las democracias europeas. Sería alarmante que la adopción de este Tratado no planteara interrogantes y abiertas críticas. Los temores provienen de una mala comprensión, sin duda debida a una mala explicación, del modelo comunitario.

Quizá también esos temores expresen los inconvenientes y frustraciones que produce una sociedad sometida a cambios muy rápidos. La globalización de la economía, o el cambio del mapa político de Europa se han decidido sin una directa participación de las personas que temen esos cambios. La unificación de Alemania, por ejemplo, se ha hecho contando con los deseos del pueblo alemán pero no se ha decidido, claro está, consultando a la ciudadanía de Dinamarca o de Francia. Tal vez un sector de esa población entienda que el rechazo al Tratado es una manera de protestar contra este nuevo diseño político de Europa cuando,

precisamente, el reforzamiento de la Comunidad trata de compensar el creciente desequilibrio entre los Estados.

En el fondo, por debajo de todas estas circunstancias, late el radical dilema entre la sociedad cerrada tribal y la sociedad abierta. Parte de los miedos al proceso de integración europea provienen de esa nostalgia por un mundo cerrado y feliz, por un “orden natural” que nunca existió.

El método comunitario, sin duda imperfecto, es un ejemplo de “ingeniería social gradual”, es una técnica de gestión de la sociedad abierta que ha dado sus frutos en estos cuarenta años. Este método es imperfecto pero democrático pues para modificar sus reglas requiere la ratificación de todos los parlamentos nacionales. Los parlamentos, pues, dirán la última palabra.

V. Epílogo para españoles

Para los españoles, la integración en Europa ha sido uno de los aspectos de la recuperación del sistema de libertades democráticas. En estos años España ha recuperado su papel internacional. Hoy, a través de la integración europea y del propio desarrollo institucional español, ser español es consustancial con ser europeo y, a su vez, el desarrollo constitucional de la España democrática hace compatible con la identidad del español su vinculación a una Comunidad, a una región o nacionalidad, organizada políticamente con competencias autónomas.

El Tratado de la Unión Europea reconoce y consagra esa triple legitimidad política de la región, la nación y la Unión Europea.

Este diseño, pues, hace cada vez más anacrónico el encastillamiento de un nacionalismo excluyente en cualquiera de esos niveles de participación política. En el proyecto que abre el Tratado de la Unión Europea no cabe un “españolismo” centralista que niegue el desarrollo de las competencias de sus regiones y sea reticente a la integración de los españoles en Europa. Del mismo modo, no comparte este proceso de integración europea quien pretenda anular la personalidad internacional de España pensando que el proyecto de la “Europa de las Regiones” supone, *ipso facto*, el desmantelamiento de los Estados, ni quien imponga a sus paisanos un nacionalismo unidimensional. Por último, tampoco apoyará el proyecto de este Tratado quien entienda Europa como un super-Estado que sacrifique la diversidad política y cultural de las sociedades que forman la Unión.

Así pues, el modelo de integración que abre el Tratado de la Unión Europea nos ayudará a los españoles a desterrar algunos de nuestros

demonios familiares y encaja bien con nuestro propio desarrollo constitucional.

En el plano económico, la Unión Económica y Monetaria plantea un desafío a los poderes políticos, a los interlocutores sociales y a los operadores privados. La incorporación de España a la moneda común, además de anclar a nuestra economía en el grupo de países plenamente integrados permitirá disciplinar el comportamiento económico de los poderes públicos y hará del debate presupuestario el debate central del curso político, tal como sucede en las democracias más consolidadas. En efecto, una vez aceptado que la capacidad del gasto público viene limitada por un techo del déficit y de su financiación acumulada, quedará por decidir lo más importante: las prioridades del gasto y el control en la eficacia de la administración de los recursos.

Claro está que esta disciplina financiera no será sólo exigible a la Hacienda del Estado sino al conjunto de las Administraciones Públicas, lo que también favorecerá la racionalidad en la gestión de los recursos públicos de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

Por todo ello, a pesar de sus muchas imperfecciones, el Tratado abre unas posibilidades preferibles a las de su rechazo.

El autor ha procurado evitar toda referencia bibliográfica, pero recomienda la lectura de dos textos que, a primera vista, poco tienen que ver con el Tratado: "Las memorias de un federalista" de Salvador de Madariaga (Espasa Calpe) y "La sociedad abierta y sus enemigos" de Karl R. Popper (Paulos Básica).