
DOCUMENTO

LA REVISIÓN DE 1996 DEL TRATADO DE MAASTRICHT: LOS OBJETIVOS Y LAS APUESTAS

PASCAL FONTAINE*

El Tratado de Maastricht no constituye un punto de llegada, sino una etapa en la fundación de la Unión Europea. El futuro del proyecto europeo depende de la capacidad de los Estados de responder a los desafíos de la ampliación y profundización de la Unión Europea. Cualquier Estado europeo que practique de hecho la democracia liberal es potencialmente miembro de la Unión, entonces ¿será posible conciliar los objetivos de una Unión ampliada a una treintena de Estados de modo que no se la condene a la parálisis?

I. MAASTRICHT, UN ACTO FUNDADOR INACABADO

El Tratado de Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Su aplicación abre nuevos campos de competencias a las instituciones de la Unión, amplía las facultades del Parlamento Europeo y funda la noción de ciudadanía europea.

La Unión Europea, que reagrupa desde ahora bajo un mismo techo a las Comunidades existentes, con sus modos de funcionamiento de índole supranacional, y a la cooperación intergubernamental en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, continúa siendo un conjunto institucional mixto por su doble naturaleza, federativa y cooperativa, e incompleto.

* Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, Jefe de División del Parlamento Europeo.

Maastricht no es el punto de llegada del gran proyecto político de los padres fundadores. Sólo constituye una etapa del mismo que refleja los progresos logrados en la realización lenta, a veces dolorosa, pero siempre estimulante, del mercado interior y de las políticas de solidaridad que le acompañan.

La Unión de Maastricht se produce en un momento histórico de la descomposición del mundo comunista, de la reunificación alemana y de la voluntad de las viejas naciones europeas, tanto tiempo aisladas del Oeste de Europa, de unirse a la Comunidad.

Si la década de los 90 es la de la mutación, debe también consagrarse a preparar el futuro. La cita del 2000 adquiere la dimensión de un símbolo: en un mundo en constante evolución demográfica, que no ha resuelto, ni de lejos, los grandes retos del desarrollo económico y de la democracia, ¿qué lugar se dispone a ocupar Europa? ¿Sabremos, en los próximos años, colocar los cimientos institucionales, políticos y económicos del continente europeo del tercer milenio? La llamada del Presidente Havel a la reunificación de nuestros valores y a la expresión de nuestra cultura constituye un reto suplementario.

Pero la más inmediata y más decisiva al futuro del proyecto europeo reside en la respuesta que se dé al dilema de la «ampliación-profundización».

II. ¿CÓMO CONCILIAR LA AMPLIACIÓN Y LA PROFUNDIZACIÓN EN EL SENO DE UNA UNIÓN DE 30 MIEMBROS?

La Europa de los Doce ha progresado a tropezones. Ya algunos Estados han obtenido derogaciones en la realización de objetivos comunes. Las diferenciaciones, las excepciones, las modulaciones, si se multiplican, comprometen el contrato de base de una Comunidad, en cuya virtud las ventajas y los sacrificios de un conjunto común deben calcularse a largo plazo y con el objetivo de un destino común.

La Unión se dispone a pasar a los dieciséis miembros el 1 de enero de 1995; si bien no se ha adoptado ninguna modificación destinada a fortalecer el modo de funcionamiento y la eficacia de las instituciones. Así lo decidió el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992, mientras que el Parlamento Europeo no ha cesado de multiplicar las llamadas a los Estados miembros para que se comprometan en la vía de las reformas institucionales necesarias para fortalecer la Unión de los dieciséis.

La revisión de 1996, prevista en el Tratado de Maastricht, se convierte también en una perspectiva capital para el futuro, quizá incluso para la supervivencia de la Unión. La ampliación del Tratado con el

ingreso de Austria y de los países escandinavos, anuncia además una nueva ola de adhesiones; la que algunos Estados miembros estiman que se producirá a fines del presente siglo.

El inventario de los países susceptibles de adherirse a la Unión da la medida de su futura mutación: los países asociados de la Europa central y oriental han visto reconocida, por el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993, su vocación a la plena adhesión a la Unión Europea, una vez cumplidas las condiciones necesarias. El 9 de mayo de 1994, el Consejo de la Unión Europea Occidental, reunido en Luxemburgo, otorgó a los PECO (países de la Europa central y oriental) el estatuto de miembros asociados, acercándolos de este modo a una de las estructuras centrales de la seguridad europea. Acelerando el proceso, Polonia y Hungría ya han presentado (en mayo de 1994) su candidatura formal de adhesión a la Unión Europea. La República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, pero también Bulgaria, Rumania, los tres Estados Bálticos y quizá Croacia, Albania y Bosnia, sin olvidar a Chipre y Malta, ya candidatos, se inscriben en una lista que queda lejos de ser limitativa, si tenemos en cuenta las condiciones de admisión establecidas por el artículo O del Tratado de Maastricht (Anexo 1).

Cualquier Estado europeo que practique de hecho la democracia liberal es potencialmente miembro de la Unión. La cuestión de la aptitud de cada candidato a la hora de asumir el conjunto de obligaciones que se derivan de los compromisos de los tratados y del acervo comunitario, particularmente en el ámbito económico, es competencia de los negociadores, que pueden llegar a un acuerdo sobre períodos de transición o derogaciones. Lo que hay que concebir y preparar es, así pues, una Unión cuyo número de miembros puede alcanzar la treintena.

Este campo de reflexión es lo suficientemente estimulante como para haber suscitado ya las propuestas de varios Estados miembros. El Grupo parlamentario CDU/CSU del Bundestag presentó, en septiembre de 1994, un documento de conjunto en el que insiste en la necesidad imperiosa de fortalecer la unión política, paralelamente a la realización de la Unión Económica y Monetaria, y propone un conjunto de medidas institucionales de carácter federal. Considera la hipótesis de constituir un conjunto de países capaces de progresar conjuntamente en los sectores más estratégicos de Maastricht, en concreto, la moneda, la defensa y la seguridad común. Sus autores consideran que esta concepción de un «núcleo duro» de países, a la vez decididos y aptos para servir de avanzadilla, es la última oportunidad de mantener una dinámica de integración, antes de que la ampliación de los miembros de la Unión la condene a la parálisis o a la disolución.

¿Es aún posible constituir este «campo magnético» en el seno de la

Unión, sin por ello poner en tela de juicio la unidad institucional y los mecanismos de compensación financiera, basados en recursos propios dedicados a políticas comunes y, particularmente, a políticas de solidaridad (Fondos estructurales, políticas agrícolas, Fondos de cohesión)? Esta es la cuestión central que deberán debatir los responsables de los Estados miembros en las próximas reuniones europeas. El Gobierno francés ha trazado las grandes líneas de una geometría del continente, articulada en torno a varios círculos concéntricos. El Gobierno británico no esconde su preferencia por una fórmula más flexible de reagrupaciones de Estados miembros en torno a proyectos comunes que entroncan con una concepción tradicional de la «Europa a la carta», dando prioridad al enfoque intergubernamental por sobre el federal.

Por último, ¿pueden establecerse vínculos equilibrados y mutuamente ventajosos con aquellos Estados que, por motivos históricos o de opinión pública, consideran que pueden conservar una soberanía nacional, manteniéndose así apartados de la Unión política europea?

No será sencilla la misión de los negociadores que volverán a encontrarse en 1996. Deberán determinar sus objetivos políticos fundamentales para el futuro, confrontarlos y, por último, conciliarlos. Sin duda alguna, su margen de actuación estará limitado por las exigencias del artículo O, que somete toda modificación de los Tratados a la unanimidad del Consejo y a la ratificación nacional, la que determinados Estados miembros prevén a su vez someter a referéndum.

¿Cuáles serán las esperanzas o, por el contrario, resistencias de las opiniones públicas frente a estas opciones europeas? Resulta difícil evaluar la repercusión de la crisis económica y del paro en la actitud de la población por lo que respecta a la construcción europea. El actual euroescepticismo puede dar paso a una mejor percepción de las ventajas de pertenecer a la Unión Europea si la recuperación económica que se vislumbra en el otoño de 1994 se confirma y fomenta la creación de empleos.

El debate que ha acompañado a la ratificación del Tratado, en la mayoría de los Estados miembros, ha permitido medir la distancia recorrida por el camino de la unificación europea, pero también la que separa a los ciudadanos de las instituciones, a las que consideran lejanas, opacas, a veces acaparadoras. La apuesta de 1996 no tratará, pues, únicamente de la futura arquitectura del continente, de sus articulaciones internas y de su modo de funcionamiento jurídico institucional, sino que deberá también, para asegurarse el apoyo popular, poner en práctica las medidas necesarias para una aproximación entre los ciudadanos y la Unión, para la reapropiación del proyecto europeo por los pueblos.

III. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA REVISIÓN DE 1996

Conscientes de la naturaleza incompleta y transitoria del Tratado de Maastricht, y de las obligaciones que les habían sido impuestas a los Doce en la búsqueda de compromisos entre las tesis maximalistas (de los más pro-europeos) y las de los minimalistas, los negociadores del Tratado de Maastricht se fijaron una «cláusula de cita» en 1996. El apartado 2 del artículo N prevé: «En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

El Tratado prevé, así pues, una revisión por lo que respecta a:

- las disposiciones relativas al ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo (apdo. 8 del art. 189 B) sobre la base un informe de la Comisión,
- seguridad y defensa (PESC: artículos J.4 y J.10),
- la introducción de una nueva jerarquía entre las distintas categorías de actos comunitarios (por ejemplo, una nueva diferenciación entre la ley y el reglamento),
- la introducción en el Tratado de títulos relativos a la energía, al turismo y a la protección civil.

Esta enumeración puede parecer limitativa, pero no es exclusiva. La referencia a los objetivos A y B de las disposiciones comunes deja margen para una amplia interpretación del ámbito de revisión (anexo 2).

Todo hace pensar que el alcance de la revisión institucional de 1996, que algunos llaman ya «acto refundador», irá mucho más allá de lo que los redactores del Tratado habían previsto. Es cierto que, entre tanto, cada vez aumenta la presión en favor de la ampliación de Europa a las nuevas democracias del centro y del este del continente, confiére al proceso de reforma una lo que nueva dimensión.

En definitiva, más allá del marco jurídico, en sentido estricto, establecido por Maastricht, 1996 será el punto de reencuentro, si no la prueba de la verdad entre las distintas voluntades políticas de los Estados miembros respecto a sus proyectos europeos.

IV. EL PROCEDIMIENTO DECIDIDO EN EL CONSEJO EUROPEO DE CORFÚ (JUNIO DE 1994) Y EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO.

El Consejo Europeo reunido en Corfú el 25 de junio de 1994 decidió crear un Grupo de reflexión, que debe iniciar sus trabajos el 2 de junio de 1995, con el objeto de preparar la conferencia intergubernamental que se prevé iniciar en enero de 1996. Este Grupo de reflexión estará compuesto por representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo estará representado por dos de sus diputados, uno del grupo del PPE, otro del PSE. Ya desde ahora se ha instado a elaborar informes sobre el funcionamiento del Tratado de Maastricht. Estos informes servirán de contribución al Grupo de reflexión. El Parlamento Europeo confía a su Comisión de Asuntos Institucionales la tarea de preparar los proyectos de resolución que podrían votarse en dos fases, la segunda de las cuales permitiría pronunciarse en el Pleno del mes de mayo de 1995.

ANEXO I

ARTÍCULO «O» DEL TRATADO DE MAASTRICHT

Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone, en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión, serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

ANEXO II

Artículos A y B del Tratado de Maastricht

Artículo A

Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada «Unión».

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas, completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.

Artículo B

La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado,

- afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común, que podría conducir, en su momento, a una defensa común,
- reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros mediante la creación de una ciudadanía de la Unión,
- desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior,
- mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N, la medida en que las políticas y formas de cooperación, establecidas en el presente Tratado, deben ser revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos, y en el respeto del principio de subsidiariedad, tal y como se define en el artículo 3 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.