

El rechazo danés al Tratado de Maastricht

Democracia política e integración europea

Por Miguel Herrero de Miñón

La reciente decisión del pueblo danés contra el Tratado de Maastricht y la Unión Política y Monetaria Europea en él diseñada, ha abierto una profunda crisis en la Comunidad. El mismo empeño de los dirigentes comunitarios de afectar que nada grave ha pasado y que todo va a seguir igual, con o sin Dinamarca, es síntoma de la gravedad de la crisis, tanto o más que el efecto contagioso que el rechazo danés parece tener en amplios sectores de la opinión pública en otros países comunitarios, especialmente en Gran Bretaña, Francia y Alemania.

Sin duda, no faltan razones para ello y la primera de todas es jurídica. Los tratados fundacionales de la Comunidad prevén que su revisión sólo puede hacerse por unanimidad (art. 236 CEE) y, en consonancia, el Tratado de Maastricht, que tan profundamente modifica los textos fundacionales, establece que su entrada en vigor sólo tendrá lugar cuando sea ratificado por los doce Estados firmantes, esto es, por los doce miembros de la Comunidad (art. R).

De la misma manera que la conferencia intergubernamental que culmina en Maastricht, no hubiera llegado a resultado alguno sin la unanimidad de los firmantes, el Tratado no entra en vigor sin la unanimidad en los ratificantes, puesto que sólo la ratificación expresa la voluntad de los Estados de obligarse por el Tratado. Este es el sistema nor-

El Tratado de Maastricht, que tan profundamente modifica los textos fundacionales, establece que su entrada en vigor sólo tendrá lugar cuando sea ratificado por los doce Estados firmantes, esto es, por los doce miembros de la Comunidad

Frente a esta causa real de inquietud jurídica, es preciso denunciar una causa injustificada de inquietud psicológica por la Comunidad

mal previsto en la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969 (art. 24), norma general fundamental que rige al respecto y a él se atiene el propio tratado firmado en Maastricht.

Por lo tanto, sin la unanimidad de los doce, que la decisión danesa hace ya imposible, no puede entrar en vigor lo firmado en la pequeña ciudad holandesa el pasado diciembre —lo prohíbe el propio Tratado, art. R—, ni en consecuencia modificarse la actual constitución comunitaria —lo prohíben sus cláusulas de revisión, art. 236 CEE—, de acuerdo con las normas del derecho internacional general ya citadas.

Cuando el presidente Delors o cualquier gobernante europeo dice que es preciso seguir adelante sin Dinamarca, puede querer decir dos cosas distintas: o está refiriéndose a la búsqueda de nuevas vías políticas que de hecho supongan la negociación de un nuevo tratado, salvando la cara todo lo que pueda y deba ser salvada, lo cual sería muy razonable; o están propugnando saltarse a la torera las normas fundamentales de la propia Comunidad y las del derecho internacional general; lo cual sería muy grave.

Precisamente si la Comunidad ha conseguido convertir gran parte de la Europa Occidental en una «comunidad de seguridad», ha sido sobre la base del respeto al derecho y al imperio de la ley, según declaran solemnemente los propios tratados fundacionales.

Y, por lo tanto, flaco servicio harían a la integración quienes pretendieran hacerla progresar conculcando estos mismos principios.

¿Se trata de prejuicios formales? Sí, esos cuyo respeto es inherente al Estado de Derecho; los que los autoritarismos de todo signo menosprecian para sustentar siempre una solución ideal.

El futuro de la CEE

Ahora bien, frente a esta causa real de inquietud jurídica, es preciso denunciar una causa injustificada de inquietud psicológica por la Comunidad. No me cabe duda que los comunitarios sabrán dar una solución al problema más atrás planteado, sin violar sus propias normas fundacionales. Pero, aunque no lo hicieran, y lo acordado en Maastricht no entra en vigor, como, dicho sea de paso, ocurre con cantidad de tratados rubricados y ni siquiera firmados, o firmados y no ratificados después, la Comunidad seguiría como hasta ahora que, por cierto, no es poco.

En efecto, los tratados fundacionales, desarrollados a lo largo de tres décadas, han permitido la consolidación de las instituciones, la expansión de las competencias comunitarias por decisiones políticas unánimes y también por decisiones judiciales y, en fin, la constitución de un ingente acervo comunitario. A ello hay



que sumar el gran avance dado a la integración por el Acta Única Europea de 1986 y las previsiones, en ella contenidas, sobre la creación del Mercado Único que no entra en vigor hasta 1993. La Comunidad, en consecuencia, sin Maastricht y sin unidad política, tiene una amplia base, no sólo para mantenerse en pie y funcionar, sino una inmensa tarea que desarrollar como es la propia consecución y puesta en práctica del Mercado Único. A ello hay que añadir objetivos ya incoados como el Espacio Económico Europeo, resultante del reciente acuerdo con la EFTA, o las apremiantes opiniones sobre su ampliación a los propios países de la EFTA, a las nuevas democracias del Este o a los microestados mediterráneos. No sería por falta de metas concretas, ya asu-

midas y aun por alcanzar, por lo que fracasara la Comunidad, aun sin que el Tratado de Maastricht entrara en vigor.

Por ello, es un inmenso error el identificar el necesario sosiego, que en derecho impone la decisión danesa, con el fracaso de la CEE; o suponer que rechazar Maastricht equivale a poner en cuestión la propia Comunidad; o, como alguien ha sugerido, pretender salir del atolladero denunciando el propio Tratado de Roma.

Lo único que pondría en cuestión lo mucho conseguido en la vía de la integración es querer forzarla, no sólo más allá de las normas jurídicas que han de regirla, sino de la propia voluntad democrática de los pueblos de Europa.

Y ésta es, sin duda, la cues-

Los participantes en la cumbre de Maastricht junto a la reina Beatrix de Holanda.

Es un inmenso error el identificar el necesario sosiego, que en derecho impone la decisión danesa, con el fracaso de la CEE; o suponer que rechazar Maastricht equivale a poner en cuestión la propia Comunidad

tión. Porque, allende reparos jurídicos o euforias políticas —la depresión, también en política, tan sólo es el averso de la euforia—, lo que el referéndum danés ha puesto de manifiesto es la más que posible discrepancia entre el principio de *unanimidad* de los Estados, la *voluntad democrática* y las posibilidades de la *unión europea*.

Ambigüedad de metas

La unidad europea se ha movido siempre en la ambigüedad de sus metas. Para unos el punto final es la Europa de los Estados, donde la coordinación de sus tareas y la consiguiente limitación voluntaria de sus competencias no pone en cuestión ni su

Lo único que pondría en cuestión lo mucho conseguido en la vía de la integración es querer forzarla, no sólo más allá de las normas jurídicas que han de regirla, sino de la propia voluntad democrática de los pueblos de Europa



identidad, ni sus diferencias, ni, por lo tanto, la soberanía que sirve de instrumento a la afirmación y defensa de esa identidad. Puede existir una «comunidad de seguridad» entre Estados soberanos, que de hecho excluye la posibilidad del conflicto entre ellos, como Escandinavia pone de relieve. Puede existir una organización internacional que suponga el ejercicio integrado de competencias soberanas, como es el caso de la OTAN. Pero en uno y otro supuesto el núcleo de la soberanía se mantiene intangible.

Para otros, por el contrario, la meta de la integración europea es una formación supranacional, donde los Estados miembros no quedan limitados sino mediatizados por instituciones verdaderamente soberanas que emergen de un pueblo europeo. Tal sería el caso de unos hipotéticos Estados Unidos de Europa y esta es la opción plantada, con mayor o menor claridad, por las tesis federalizantes de la Comunidad.

Esto es algo de sobra sabido aunque a veces se pretenda ocultarlo con un juego de palabras, y si ahora conviene recordarlo es porque el principio de la unanimidad de los Estados miembros, al menos para la adopción de las decisiones fundamentales, ha tratado de salvaguardar la primera de estas opciones, cualesquiera que fuera el tributo que retóricamente se pagara a la segunda. La

unanimidad, o el procedimiento de consenso que la exigencia de unanimidad —o, lo que es lo mismo, la exclusión de la decisión mayoritaria— provocaba, era la garantía de que nada se decidía al margen de la voluntad soberana de cualesquiera de los Estados miembros de la Comunidad. La unanimidad era, de esta manera, a la vez, el motor de la integración y el límite de la unión.

Alternativa a la unanimidad

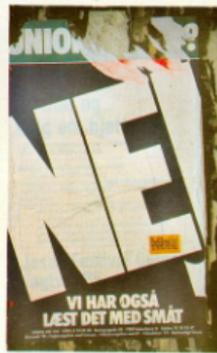
La alternativa a la unanimidad sería la adopción de decisiones por mayoría. ¿Por mayoría de quién? ¿De los Estados? Sin duda esa solución no respondería a los criterios democráticos que también se afirman como base de la Comunidad y además surgirían otros problemas. Si los Estados son iguales en derecho, como afirma el derecho internacional, los grandes no podrán hacer prevalecer su decisión sobre la opción de los pequeños. Pero si son éstos los que pretendieran imponerse a los grandes, el resultado no sería menos absurdo. Es injusto que Inglaterra, Alemania o Francia, impusieran su criterio a los siete pequeños miembros de la CEE: pero, a más de injusto, será imposible que los siete Estados menores de la CEE impusie-

ran opciones que los más grandes deberían realizar o, al menos, costear.

La decisión mayoritaria, para ser éticamente aceptable y políticamente viable, ha de ser una decisión democrática y aquí surge una dificultad aún mayor: porque lo que falta en la Comunidad no es democracia sino el «demos», el pueblo europeo capaz de tomar decisiones. Más aún, el déficit democrático, tantas veces denunciado no procede de una mala formación institucional, sino de esta carencia fundamental, que no pueden suplir los entusiasmos europeístas y cuyo olvido sería trágico, como lo es todo desconocimiento de la realidad.

Lo dicho explica por qué la Unión Europea diseñada en Maastricht pone el acento en lo intergubernamental, plasmado en la relevancia del Consejo Europeo y de los Consejos de Ministros —generales y sectoriales— y la impotencia consubstancial al Parlamento Europeo. No porque no tenga competencias, sino porque no representa a un cuerpo político, sino a los pueblos de Europa, como dice su norma fundamental, que son distintos entre sí. Ello explica la interesante propuesta del presidente del Gobierno español en pro de un directorio europeo de Estados. El directorio es lo que conviene al concierto, como histórica y lógicamente se ha demostrado.

Son esos pueblos diversos —los de España, Francia o Italia— los únicos sujetos, hoy por hoy, capaces de una opción democrática y ello lleva a doce decisiones democráticas en la Comunidad. Por democráticas, libres; por libres, reversibles, y por libres, también, diversas.



El Si y el No en el referéndum danés, los dos polos de Europa.

Homogeneidad básica

La democracia exige una homogeneidad básica, en virtud de la cual la mayoría puede decantar la voluntad general. Incluso la minoría se encuentra integrada en ella. Cuando la homogeneidad de base no existe, como ocurre, por