

II. MARCO HISTÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

En este segundo capítulo se exponen las circunstancias que rodean la firma del Tratado de Maastricht y los problemas de su ratificación. A continuación se exponen las circunstancias que inciden en el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental (CIG '96) y el Tratado de Ámsterdam.

Ambos acontecimientos –Maastricht y Ámsterdam- constituyen el núcleo cronológico de nuestro análisis²⁰⁴.

2.1. El Tratado de Maastricht

En Maastricht, entre los días 9 y 11 de diciembre de 1991, se dieron cita los Jefes de Estado y de Gobierno de los doce Estados miembros que en ese momento componían la Comunidad Económica Europea para lo que se había anunciado a la prensa europea como un encuentro histórico. Aunque fue en esta fecha cuando se llegó a un acuerdo, era necesario llevar a cabo una serie de trabajos “administrativos” como la traducción a las diversas lenguas, etc., por lo que hasta el 7 de febrero de 1992 no se adoptó el que vendría a ser el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE).

Aunque las negociaciones habían sido “duras y tensas” por momentos, al final se había alcanzado un consenso, y el ambiente que se respiraba en Maastricht era de “euforia europeísta”²⁰⁵. En efecto, apenas un año antes, el 25 de febrero de 1991, el Pacto de Varsovia se había disuelto de forma oficial y la vieja división de Europa, como consecuencia de las circunstancias que habían envuelto el final de la Segunda Guerra Mundial, parecía tocar a su fin. Con una Alemania recién reunificada y con las tropas soviéticas estacionadas en Europa Central y Oriental batiéndose en retirada, la firma de este Tratado, parecía dar nuevos vientos a la Comunidad Europea, que permanecía así

²⁰⁴ Desde el punto de vista de la cronología, nuestro trabajo se ciñe a la etapa del proceso de integración europea comprendida entre Maastricht y Ámsterdam. En el Consejo Europeo de Maastricht, celebrado los días 9 y 10 de diciembre de 1991, los Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Comunidad Económica Europea, alcanzaron un acuerdo, que se firmó en la misma ciudad el 7 de febrero de 1992. Se abrió un proceso de ratificación que se esperaba culminar en unos meses, de tal manera que el Tratado de Maastricht entrara en vigor el 1 de enero de 1993. Pero un complicado proceso de ratificación tuvo como consecuencia el retraso de su entrada en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993. Otro tanto puede decirse respecto al Tratado de Ámsterdam, en cuya ciudad el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo los días 16 y 17 de junio de 1997, pero su entrada en vigor no se produjo hasta el 1 de mayo de 1999.

²⁰⁵ YTURRIAGA, J. A., “Avatares de la ratificación del Tratado de Maastricht”, en *Actas de la Terceras Jornadas de Derecho Comunitario Europeo*, Cuadernos de Derecho Internacional, núm. 7. Córdoba, 1995, p. 323-350.

como único punto de referencia viable y al que, pronto, muchos pueblos comenzarían a llamar a sus puertas.

Sin embargo, los años 1992 y 1993 van a ser los años más críticos de la historia de la construcción europea, incluso más, me atrevería aventurar, que la crisis de la *silla vacía* a mediados de los 60, en la Francia del General De Gaulle. ¿Qué había sucedido?.

En principio, si analizamos los objetivos generales (Artículo B) que se proponían en el TUE²⁰⁶, podemos decir que no eran nada revolucionarios:

1. 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 implicaría, en su momento, una moneda única.
2. Afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común (en adelante PESC), que podría desembocar en su momento a una defensa común.
3. Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.
4. Desarrollar una estrecha cooperación en asuntos de justicia e interior (en adelante CAJI).
5. Mantener íntegramente el acervo comunitario y asegurar su revisión y mejora (prevista para 1996), así como el cumplimiento de los objetivos planteados en las condiciones y plazos previstos y en el respeto al principio de subsidiariedad (recogido en el artículo 3B)

En cuanto a los objetivos específicos (recogidos en el Título II, artículo 2):

- a) La supresión entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente sobre el tránsito de mercancías.
- b) Una política comercial común.
- c) Un mercado interior caracterizado por la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.
- d) Medidas relativas a la entrada y circulación de personas en el mercado interior.
- e) Una política común en los ámbitos de agricultura y pesca.
- f) Una política común en materia de transportes.

²⁰⁶ Véase la explicación de los objetivos del TUE en MANGAS MARTÍN, A. (1995): *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Tecnos, Madrid, (5ª edición), pp.17 y ss.

- g) Un régimen que garantice que la competencia no se vea falsificada en el mercado interior.
- h) La aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común.
- i) Una política de ámbito social que incluya el Fondo Social Europeo.
- j) El fortalecimiento de la cohesión económica y social.
- k) Una política medioambiental.
- l) El fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad.
- m) El fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico.
- n) La creación y desarrollo de redes transeuropeas.
- o) Una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud.
- p) Una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros.
- q) Una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
- r) La asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social.
- s) Una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores.
- t) Medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo²⁰⁷.

Pese a la modestia de los progresos realizados en el proceso de integración y su matizada enunciación, se incluyeron diversas salvaguardias específicas para algunos Estados miembros:

- a. Gran Bretaña se había opuesto sistemáticamente al proyecto de un Banco Central Europeo. Se le ofreció la opción de no participar en la creación de la moneda única, es decir, en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (en adelante UEM). Se trataba de una concesión que partía del reconocimiento de que el entonces nuevo Primer Ministro, John Major, “no podía inmediatamente y sin la preparación adecuada, invertir la política anti-integracionista desarrollada durante una década por Margaret Thatcher”²⁰⁸.
- b. Dinamarca consiguió asimismo un Protocolo *ad hoc* por el que “teniendo en cuenta que la Constitución Danesa contiene disposiciones que pueden suponer la celebración de un referéndum en Dinamarca con anterioridad a la participación danesa en la tercera fase de la UEM”, se preveía que el Gobierno danés notificará al Consejo su posición relativa a la participación en la tercera fase antes de que el Consejo haga su evaluación y “en caso

²⁰⁷ Si se estudian atentamente los objetivos del Tratado de Maastricht, tanto generales como específicos, llama la atención que ninguno de ellos hace referencia al empleo ni se incluyen iniciativas de lucha contra el desempleo. Véase COMISIÓN EUROPEA (1999): *El Tratado de Ámsterdam: instrucciones de uso*, OPOCE, Luxemburgo, p.35.

²⁰⁸ MAMMARELLA, G.(1996): *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*, Ariel, Barcelona, 1996, p.411.

de que la decisión de Dinamarca no fuere participar en esta tercera fase, Dinamarca disfrutará de una excepción”²⁰⁹.

- c. Irlanda obtuvo también una salvaguardia recogida en el artículo 14: “la política de la Unión no afectará el carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros”.

A pesar de estas precauciones, Mammarella señala que “ya al día siguiente de la Conferencia se extendía la sensación de que en Maastricht se había ido más allá de lo que los europeos estaban dispuestos, o en todo caso, preparados, a aceptar, y que la amplitud de los proyectos enunciados habían cogido por sorpresa a la opinión pública”²¹⁰.

Sea como fuere, una vez adoptado el Tratado por los Jefes de Estado y Gobierno, se hacía necesaria una segunda fase: el proceso de ratificación, que se inició con la celebración de un referéndum en Dinamarca el día 2 de junio de 1992, en el que se preveía una decisión afirmativa²¹¹, aunque por escaso margen. Sin embargo, saltó la sorpresa al proclamarse los resultados: el 50,7% votó “NO” al TUE y el 49,3% votó “SI”. Un resultado muy ajustado, pero que produjo consternación y desánimo entre las filas europeístas²¹².

A la vista de los adversos resultados, el Presidente francés, Mitterrand “trabajando asimismo *pro domo sua*”²¹³ anunció al día siguiente, 3 de junio, la celebración de un innecesario referéndum en Francia, que había de contribuir de forma negativa en el proceso de integración europeo plasmado en Maastricht.

En vista de los acontecimientos, el Consejo de Asuntos Generales de la CE se reunió en Oslo dos días más tarde para examinar los resultados del referéndum danés: “... los ministros resolvieron seguir adelante con la ratificación de los acuerdos, aunque sea marginando a Dinamarca. También

²⁰⁹ Véase “Protocolo número 12 sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca”, en MANGAS MARTÍN, A. (1995): *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Tecnos, Madrid.

²¹⁰ MAMMARELLA, G. (1996): *Op. cit.*, p.425.

²¹¹ Un sondeo del Instituto Gallup, publicado el mismo día del referéndum danés, preveía que “el 53% votaría afirmativamente...”. Véase *El Mundo*, 3-6-1992, p.13.

²¹² Una visión de conjunto de las reacciones provocadas en los líderes políticos españoles puede seguirse en *El Mundo*, 4-6-1992, p.8. Destacamos que Felipe González, presidente del Gobierno, se apresuró a declarar que un referéndum en España no tendría sentido. El presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, indicó refiriéndose a los resultados del referéndum danés que “aquí lo mejor es no darnos por enterados”. Para Carlos Westendorp, secretario de Estado para las Comunidades Europeas, el problema danés “no tendrá un efecto de contagio o de dominó en Francia o en Alemania”. Sin embargo, unos días más tarde, Eduardo Punset, eurodiputado, y un editorial de *El Mundo* reclamaban, con escasa repercusión social, un referéndum sobre Maastricht. Véase *El Mundo*, 8-6-1992, pp. 1 y 3.

²¹³ TAMAMES, R. (1994): *La Unión Europea*. Alianza Universidad, Madrid, p.59.

se excluyó toda posibilidad de una nueva negociación de lo acordado en Maastricht”²¹⁴.

Esta Declaración fue refrendada por el Parlamento Europeo (en adelante PE), quien se opuso a cualquier renegociación del Tratado e instó a los Estados miembros a que siguieran sin demora el proceso de ratificación²¹⁵.

Unos días más tarde, el 18 de junio, se celebró el referéndum en Irlanda, de acuerdo con su Constitución. Aquí, las perspectivas eran un tanto pesimistas, en parte por las reticencias de Irlanda a incorporarse a organizaciones militares como la OTAN y la UEO -ya hemos visto que el objetivo número 2 del TUE hablaba de “Afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común, que podría desembocar en su momento a una defensa común”- y en parte por los efectos que se pudieran derivar de los resultados del referéndum danés. Sin embargo, en este caso, el 68,7% del electorado se inclinó por el “SI” al TUE. EL Primer Ministro, Albert Reynolds no desperdició la ocasión para reafirmar que “dentro de Europa, con una PESC común, Irlanda podrá mantener su tradicional política de neutralidad”²¹⁶.

El Consejo Europeo, reunido en Lisboa el día 27 de junio de 1992, se felicitó por los resultados del referéndum irlandés y confirmó la Declaración de Oslo: “el TUE acordado en Maastricht, expresó el compromiso mutuo de los Gobiernos de los doce Estados miembros de crear una Unión capaz de afrontar los retos que se plantean en estos momentos para Europa”.

¿Cuáles eran los retos que se pretendían afrontar con el TUE?. Dicho brevemente eran tres y se pretendía alcanzarlos simultáneamente²¹⁷ para el 1 de enero de 1993: desde el punto de vista económico, era importante alcanzar el Mercado Interior Único (en adelante MIU) e iniciar la segunda fase de la UEM. No hay que olvidar que, al mismo tiempo y a nivel mundial, se está desarrollando la Ronda Uruguay del GATT, que desembocaría en la formación del la Organización Mundial de Comercio (OMC). Desde el punto de vista político, el objetivo era que entrara en vigor el Tratado de Maastricht, que trataba de adaptar la realidad política europea a esta nueva realidad mundial.

Por lo tanto, en el Consejo Europeo de Lisboa, se mantuvo la intención de que el proceso de ratificación quedase concluido para 1993 y se acordó –tal vez como medida de presión para los países que tenían dudas sobre la ratificación- que, hasta que no se procediera a la citada ratificación, no se iniciarían las negociaciones previstas para la ampliación de la Comunidad a los países de la EFTA. Por su parte, los Parlamentos de Luxemburgo y Grecia autorizaron la ratificación el 2 y el 31 de julio de 1992.

²¹⁴ *El Mundo*, 5-6-1992, p.13.

²¹⁵ Resolución del PE nº B-3-0851-92, de 10 de junio de 1992.

²¹⁶ *El País*, 20-6-1992, p.3

²¹⁷ TAMAMES, R. (1994): *Op. cit.*, p.59.

La campaña del referéndum francés, que se celebró un tanto lánguidamente durante el verano, se centró más bien en temas de política interior, que poco tenían que ver con el Tratado de Maastricht, especialmente la cuestión agrícola. Por parte de la oposición, se presentó el referéndum como una opción a favor o en contra de Mitterrand. Como consecuencia, el partido de la oposición –RPR- se escindió entre favorables y opuestos al TUE, pese a que su líder, J. Chirac se pronunciara, sin excesiva convicción, a favor de Maastricht.

La tensión fue *in crescendo* a medida que se acercaba el 20 de septiembre, fecha del referéndum. Unos días antes, el día 17, se produjo la primera crisis monetaria que tuvo como consecuencia la salida de la libra esterlina y de la lira del Sistema Monetario Europeo (en adelante SME) – hay que recordar que los acontecimientos descritos tienen como telón de fondo una recesión económica²¹⁸ entre 1992 y 1994-. Esta crisis del SME replanteaba una serie de críticas y reservas sobre el contenido de los acuerdos de Maastricht y reiniciaba el debate sobre el futuro de la Unión. La sucesión de aspectos negativos se completaba con “la evidente falta de preparación de la Unión para desempeñar una función propia en la crisis yugoslava”²¹⁹. El electorado francés se pronunció a favor del Tratado por un escasísimo 51,04%, victoria pírrica para la causa europeísta, ya que se puso de manifiesto que la oposición a Maastricht no era patrimonio exclusivo de países que tradicionalmente han sido reacios a la integración europea como es el caso de Gran Bretaña y Dinamarca.

Los resultados quizá contribuyeron a un recrudecimiento de la crisis monetaria, que ahora provocará la devaluación de la peseta, el escudo y la libra irlandesa. Como consecuencia de este cúmulo de circunstancias, los *euroescépticos* británicos se crecieron y crearon grandes dificultades a Major en el Congreso Conservador de Brighton en octubre de 1992. Aunque en principio Major mantuvo la intención de su gobierno de llevar inmediatamente al Parlamento la ratificación del Tratados, después, debido a problemas internos, cambió de opinión y anunció que el Parlamento británico no se pronunciaría hasta conocer el segundo referéndum danés.

El gobierno danés, por su parte, sumido en un justificado complejo de culpabilidad, publicó un Libro Blanco sobre las posibles alternativas para superar la crisis planteada por la negativa de su electorado.

Para hacer frente a las secuelas del referéndum francés, se celebró una sesión extraordinaria del Consejo Europeo en Birmingham, el 16 de octubre de 1992, que tomó nota del Libro Blanco y pidió al Gobierno danés que hiciera propuestas concretas, con vistas a su examen en el siguiente Consejo de Edimburgo. El Consejo reiteró su intención de proseguir el proceso de ratificación a fin de que concluyese “lo antes posible”, pero abandonó el objetivo previsto de principios de 1993 y adoptó una actitud de mayor cautela.

²¹⁸ TAMAMES, R. (1994): *Op. cit.*, p.60.

²¹⁹ MAMMARELLA, G. (1996): *Op. cit.*, p.426.

Al afirmar que el desarrollo de la UE a doce se haría “respetando la diversidad de Estados”, y recalando los principios de transparencia, y subsidiariedad, al mismo tiempo que afirmaba que la soberanía europea no suplantaba a la ciudadanía nacional²²⁰.

Por su parte, el Gobierno danés presentó el 30 de octubre el documento “Dinamarca en Europa”, en el que hacía diversas propuestas –negociadas entre los distintos partidos políticos- para solucionar el problema. Entre los asuntos que las fuerzas políticas danesas querían negociar estaban los temas de ciudadanía europea; la tercera fase de la UEM; la política de Defensa y la cooperación en el ámbito de interior y justicia.

El PE reaccionó de forma negativa a dichas propuestas al afirmar que rechazaba “firmemente el principio de una CE *a la carta*” que se derivaría de la aceptación del compromiso nacional danés, tal y como había sido presentado²²¹.

Los demás Estados miembros prosiguieron con normalidad el proceso de ratificación parlamentaria, entre los meses de octubre y diciembre, con excepción de Alemania, que tras ratificar el Tratado en el Parlamento, se presentaron varios recursos de inconstitucionalidad, lo que alargó hasta octubre de 1993 el proceso.

También en el mes de Diciembre, concretamente los días 11 y 12, tuvo lugar el Europeo de Edimburgo²²², esta vez bajo la Presidencia británica. Los miembros del Consejo reiteraron su compromiso con el Tratado y mantuvieron que su ratificación era necesaria para avanzar hacia la Unión Europea. El Consejo adoptó directrices para desarrollar el principio de subsidiariedad y medidas para incrementar la transparencia y la apertura en el proceso de adopción de decisiones de la Comunidad. Frente a lo acordado en Lisboa, el Consejo decidió iniciar negociaciones a principios de 1993 para la adhesión a la Comunidad de Austria, Suecia y Finlandia, pero poniendo de relieve que tales negociaciones no podrían concluir mientras no se hubiese ratificado el TUE. Asimismo, el consejo estudió los “problemas generados por Dinamarca”.

En el memorándum “Dinamarca en Europa”, el gobierno danés había puesto de manifiesto las dificultades que le planteaban los aspectos más innovadores del TUE: ciudadanía europea, la tercera fase de la UEM, la política de Defensa, la cooperación en los ámbitos de justicia e interior (en adelante CAJI).

²²⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1997): “Declaración de Birmingham”, en *Textos Básicos sobre la Transparencia*, Secretaría General, Dirección General F (Política de Información, Transparencia y Relaciones Públicas), p.6.

²²¹ Resolución del PE nº B. 3-1508/92, de 18 de noviembre de 1992.

²²² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1997) “Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo sobre la transparencia y la aplicación de la Declaración de Birmingham, de 12 de diciembre de 1992”, en *Textos Básicos sobre Transparencia*, *op. cit.*, p.7.

El Consejo Europeo de Edimburgo, por su parte, buscó fórmulas para colmar estas inquietudes que se plasmaron en una Decisión del Consejo “relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca”²²³ que incorporaba tres Anexos a las Conclusiones de la Presidencia:

- a. en el Anexo I, Sección A, titulado “Ciudadanía”, el Consejo declaraba que de ninguna manera la Ciudadanía Europea sustituye a la Ciudadanía nacional. En la Sección B, relativo a la UEM, el régimen especial concedido a Dinamarca incluye tres puntos:
 - Dinamarca no está obligada a participar en la tercera fase de la UEM
 - Dinamarca no está obligada a participar en políticas monetaria y económica
 - Dinamarca tiene derecho a participar en la segunda fase de la UEM.

En la Sección C, Política de Defensa, se reconoce que nada obliga a Dinamarca a convertirse en un Estado miembro de la UEO, pero sí podrá, junto con Irlanda, participar en la Organización en calidad de Observador. Como consecuencia de no participar en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión, Dinamarca renuncia a su derecho a ejercer la Presidencia cuando haya que establecer y aplicar decisiones y medidas de la Unión con repercusiones en el ámbito de Defensa.

- b. En el Anexo 2, titulado “Declaración del Consejo relativa a la política social, del Consumidor, del Medio Ambiente y de la Distribución de la renta, así como de Defensa”, se estipula que “El Tratado de la Unión no impide a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas, compatibles con el Tratado constitutivo de la comunidad europea”²²⁴ en los ámbitos enunciados.

- c. En el Anexo 3, finalmente, se recogen unas Declaraciones unilaterales de Dinamarca sobre la Ciudadanía de la Unión y sobre la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior, así como una Declaración final. Estas Declaraciones “por obvias, no eran estrictamente necesarias”²²⁵, pero en definitiva venía a recalcar el temor de los daneses a una merma de los derechos adquiridos y a la necesidad de respeto a las normas de “su” Constitución.

El Consejo recordó que la entrada en vigor del Tratado requería su ratificación “por los doce Estados miembros en su totalidad” y reiteró la importancia de concluir el proceso lo antes posible, sin reabrir el texto actual. De ahí su esfuerzo para adoptar unas medidas destinadas a satisfacer las preocupaciones danesas. Dichas medidas eran, desde el punto de vista del Consejo, plenamente compatibles con el Tratado y, dado su objetivo, se aplicaban exclusivamente a Dinamarca.

²²³ Véase “ Decisión de los Jefes de estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el Tratado de la Unión europea”, en MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.768.

²²⁴ *Ibid.*, p.770.

²²⁵ MAMMARELLA, G. (1996): *Op. cit.*, p.346.

Tras la decisión del Consejo de Edimburgo de 30 de Marzo de 1993, el Parlamento danés –Folketing- dio su autorización para la ratificación del Tratado, con las derogaciones acordadas por el Consejo a Dinamarca y decidió celebrar un segundo referendun el 15 de mayo.

En esta ocasión el Gobierno danés prestó mayor atención a la campaña electoral, con la colaboración de la casi totalidad de los partidos políticos con representación en el Folketing. El Primer Ministro danés, Poul Rasmussen declaró que un nuevo “No” danés no sólo sería perjudicial para Dinamarca, sino también para toda Europa y que en caso de producirse, Dinamarca tendría que dejar la Comunidad²²⁶. Por otra parte, Kohl había advertido que en la Cumbre de Edimburgo, los Jefes de Estado y Gobierno convinieron en que, si uno o dos miembros no podían ratificar el Tratado, el tren europeo no debía detenerse y tendría que ser autorizado a continuar con 11 o 10 miembros, a lo que Rasmussen contestó que Kohl tenía razón y que no se trataba de una amenaza sino de un hecho e insistió en la existencia del riesgo de que los demás continúen sin nosotros. J. Major mantuvo, sin embargo, su posición sobre el tema – Europa no podía avanzar sin la ratificación de los Doce- como se verá más adelante.

En definitiva, en el segundo referendun danés, celebrado el 18 de mayo de 1993, el electorado se pronunció por el “SI” por un margen del 56,8%, pese al argumento de la oposición, en gran medida correcto, de que las derogaciones concedidas por el Consejo de Edimburgo a Dinamarca no afectaban a los esencial del Tratado, que seguía siendo tan inaceptable como antes.

El resultado danés se recibió con gran alivio en toda Europa²²⁷. La decisión danesa desbloqueó el proceso de integración europea que suponía el Tratado. El Presidente de la Comisión, J. Delors, expresó su satisfacción y señaló que el voto daba “un empujón para que la Comunidad pueda salir de un periodo de estancamiento y morosidad”²²⁸.

Por su parte Gran Bretaña, que había impuesto sus condiciones para dar su consenso al Tratado, consiguió unas condiciones especiales en los temas de UEM y Política Social. El resultado obtenido fue objeto de críticas por parte del sector euroescéptico, que lamentaba el excesivo avance en el proceso de integración europea, y también por laboristas y liberales, justamente por lo contrario, es decir, se quejaban del escaso avance, al quedar Gran Bretaña excluida de la Política Social.

A pesar de estas críticas, del resultado del referendun danés y de la salida de la libra del SME, John Major mantuvo el apoyo del Gobierno británico a la ratificación del Tratado, al afirmar:

²²⁶ *El País*, 14-3-93, p.1.

²²⁷ YTURRIAGA, J. A. (1995): *Op. cit.*, p.344.

²²⁸ *El Mundo*, 19-5-93, p.17.

El Tratado de Maastricht marca el camino por el que la Comunidad avanza junta. Fija objetivos alcanzables y aspiraciones razonables para los años venideros. Lo negocié bajo la autoridad del Parlamento británico y formó parte del mandato con el que el Partido Conservador y yo ganamos las elecciones...no tengo ninguna duda de que el Tratado se aprobará...Más una cosa debe quedar fuera de toda duda: el Tratado no puede entrar en vigor hasta que no esté ratificado por los 12 Estados miembros...Es inútil intentar forzar a ningún Estado – no importa si grande o pequeño- a apoyar una política europea en la que no crea²²⁹.

La Cámara de los Comunes dio el 20 de Mayo de 1993 – dos días después del segundo referendum danés- su autorización para la ratificación del Tratado, por 292 votos a favor, 112 en contra de los euroescépticos de los distintos partidos y el resto de abstenciones , entre los que se encontraba la mayor parte de la oposición laborista y liberal. La Cámara había rechazado la propuesta de los adversarios de Maastricht de que la ratificación del Tratado fuese sometida a referendum.

Para la entrada en vigor del Tratado de Maastricht –efectiva el 1 de noviembre de 1993- tan “sólo” restaba que el Tribunal constitucional alemán dictaminara si el texto del TUE “se atiene a la ley fundamental del país”, lo cual se hizo efectivo, tras un fuerte debate, el día 12 de octubre de 1992²³⁰.

Las circunstancias que envuelven la ratificación del TUE ponen de relieve los siguientes aspectos: el Tratado de Maastricht, que representaba un paso más en el proceso de integración europea se vio perjudicado por ciertos factores, unos externos y al Tratado y otros internos:

1. a nivel mundial, la urgencia de adaptar la economía europea a las negociaciones paralelas en la Ronda Uruguay del GATT que estaban llegando a su fin y que desembocaría en la Organización Mundial de Mercado –OMC- . Tal vez sea éste, en mi opinión, uno de los puntos más importantes. No olvidemos que estas negociaciones se desarrollan al mismo tiempo que las Conferencias Intergubernamentales (en adelante CIG) preparatorias del Tratado y también durante el proceso de ratificación. Es posible que una de las causas fundamentales de la crisis abierta por Maastricht resida en la formación de una perspectiva diferente entre la élite europea dirigente, consciente de la necesidad de adaptar las relaciones, en primer lugar económicas –de ahí ese objetivo prioritario de culminar la tercera fase de la UEM - y consecuentemente las políticas y sociales, y entre ellas las educativas-, mientras que por parte de la ciudadanía no se percibía la urgencia ni la necesidad de esos cambios que implicaban una crisis del Estado de Bienestar.
2. Este proceso de adaptación a la “globalización” que se abría en Maastricht, incorporaba rigurosas medidas de ajuste para las economías de los países que integraban la Comunidad –criterios de convergencia que

²²⁹ *El País*, 16-10-92, p.5.

²³⁰ *El País*, 13-10-93, p.1.

se recogen en el artículo 109 J del Tratado de Maastricht²³¹: la inflación debía estar por debajo del 1,5% de la media aritmética de los tres países con una media más baja; asimismo, los tipos de interés deberían estar un 2% por debajo de la media aritmética de los tres países con una media más baja; el déficit público, por debajo del 3%; y finalmente, la Deuda Pública debería situarse por debajo del 60% del PIB; además, era preciso mantener durante dos años la estabilidad de cambios de la moneda en la banda estrecha del SME, (es decir, +/-2,25%), lo que suponía una fuerte oposición por parte de ciertos sectores sociales que percibían Maastricht como el punto de partida de una serie de medidas “liberalizadoras” que irían en contra del Estado del Bienestar y de la Europa Social que se había ido consolidado de forma paralela al proceso de construcción europea²³².

3. El proceso de ratificación no seguía unas normas homogéneas en los distintos Estados miembros, cosa que hubiera sido una necesidad previa. Y así, mientras en Dinamarca e Irlanda se ratificó mediante referéndum, porque así lo exigían sus Constituciones nacionales y en Francia por decisión de Mitterrand, en los demás países el proceso de ratificación se llevó a cabo en el interior de los Parlamentos y su discusión, como en el caso de España, tuvo un escaso eco entre la ciudadanía. Según Szmolka, “sorprende que la Cumbre de Maastricht fuese conocida sólo por el 50% de los españoles, a pesar de la trascendencia de estas negociaciones para el futuro del proceso de la construcción europea y de la cobertura mediática de la misma”²³³.
4. El proceso de ratificación se desarrolla en un ambiente de crisis económica generalizada en la Comunidad Europea entre los años 1992 y 1994. Como señala Díaz Nosty, cuando la legitimidad de la Comunidad se basa en la eficacia económica y en la prosperidad, si ésta entra en crisis, las referencias europeas entran también en crisis y la mirada se vuelve introspectiva, los ciudadanos buscan la solución en el interior de sus respectivos países²³⁴. Una opinión similar mantiene Carlos Westendorp, Secretario de Estado de Asuntos Europeos de España, al afirmar que “se había producido una crisis de fe en la integración europea porque en estos momentos de dificultades, y problemas, las personas y los pueblos tienden a olvidar los proyectos comunes para volverse egoístamente sobre sí mismos, buscando la salvación propia a costa de la ajena”²³⁵.

²³¹ El art. 109 J del Tratado de Maastricht corresponde al actual art. 121 del Tratado de Ámsterdam, que se completa con los *Protocolos sobre convergencia y sobre la transición a la tercera fase de la UEM*. Véase MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.164.

²³² Una excelente explicación de lo que ha supuesto para Europa el modelo social desarrollado por el Estado de Bienestar puede seguirse en LAQUEUR, W. (1994): *La Europa de nuestro tiempo (1945-1990)*, Vergara, Buenos Aires, pp.231 y ss.

²³³ SZMOLKA, I. (1999): *Op. cit.*, p.55.

²³⁴ DÍAZ NOSTY, B. (1995): *La Unión Europea en los medios de comunicación*, Fundesco, Madrid.

²³⁵ Carlos Westendorp, *Mercado*, 12-4-96, p.17.

5. En este contexto, cobra sentido el hecho de que algunos países convirtieron el referendum al Tratado de la Unión Europea más en un asunto de política interior: en Francia, hemos señalado, la oposición –el RPR liderado por Jacques Chirac- planteó el referendum como una opción a favor o en contra de Mitterrand. Es una característica muy frecuente –y válido para la UE en su conjunto, aunque tal vez Francia sea uno de sus mejores exponentes- el hecho de que las autoridades nacionales se atribuyen los éxitos ante su electorado, mientras que utilizan a la Comunidad –y concretamente a la Comisión- como “chivo expiatorio” en caso de fracaso o de crisis. Esto provoca un “doble lenguaje” por parte de algunos líderes, que, por ejemplo, son capaces de defender el Euro en las reuniones del Consejo, pero lo critican o no lo defienden con suficiente vigor dentro de su país, con lo cual, el electorado, en particular y la ciudadanía en general, suele estar desorientado en cuestiones europeas.
6. Vemos una evolución en la posición del Consejo y un cambio de actitud que va desde la posición más o menos intransigente, reflejada en la Declaración del Consejo de Asuntos Generales celebrado en Oslo el 4 de junio de 1992, a la actitud más receptiva del Consejo Europeo en Birmingham, el 16 de octubre de 1992 que sólo entonces, reclama los principios de transparencia y subsidiariedad como “bálsamo” milagroso para solucionar la situación. Es lo máximo que el Consejo está dispuesto a reconocer y a conceder. Para nada se habla de la necesidad de acelerar el proceso de reformas institucionales que se reclamaba para la Comunidad²³⁶, reformas que, como veremos más adelante en palabras de Araceli Mangas no podían esperar ya que “se necesitaba una decidida reforma institucional...”²³⁷.
7. En cuanto al Parlamento Europeo (PE), aunque reacciona de forma negativa a dichas propuestas y rechaza “firmemente el principio de una CE a la carta”, hay que subrayar que la crisis se soluciona sin tener en cuenta para nada el punto de vista del Parlamento Europeo, que dicho sea de paso, es la única institución de la Unión Europea elegida por sufragio universal.
8. La solución de la crisis está vinculada a la oferta de una serie de concesiones, exenciones y derogaciones de la Comunidad hacia Dinamarca, que “han sido consideradas por muchos como un paso atrás en el proceso de integración acordado en Maastricht y un serio vaciado de

²³⁶ Esta idea ha sido ampliamente desarrollada en SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. (1999): *Bases de la política de información y comunicación de la Comunidad Europea*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp.105 y ss.

²³⁷ MANGAS MARTÍN, A., “Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia intergubernamental de 1996 (CIG’96)”, en LINDE, E. (1997): *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, UNED, Madrid, pp.17-26.

contenido de algunos puntos esenciales del Tratado²³⁸. Sobre estas exenciones recalcar dos aspectos:

- a. No era necesario subrayar lo que Dinamarca pretendía: el TUE dejaba bien claro que la Ciudadanía Europea no comportaba automáticamente la ciudadanía danesa.
 - b. No se trata de una negativa de los daneses para solicitar una ciudadanía europea más amplia, es decir, sus peticiones no tienen un carácter progresivo; todo lo contrario: lo que los daneses temen es ver recortados los privilegios adquiridos en su país mediante la Ciudadanía europea. En definitiva, desde mi punto de vista, se trata de una “revuelta de los privilegiados” ya que sus objeciones se refieren a los temas más innovadores del TUE: Ciudadanía, tercera fase de la UEM, PESC y CAJI.
9. La cuestión que se nos plantea entonces es qué sucedió, qué mecanismos fallaron para que una crisis “localizada” pudiera desencadenar una crisis “general” en el proceso de la construcción europea: retomando la afirmación de Mammarella, ¿no estaban dispuestos los europeos a ir más adelante o habían sido cogidos por sorpresa?²³⁹. La diferencia es importante porque en el primer caso habría que enunciar un déficit de formación o educación; en el segundo, habría que enunciar un déficit de información y habría que preguntar –pregunta que sería pertinente para nuestra investigación- a quién hay que atribuir ese déficit de información: a los medios de comunicación o a las autoridades, y en éste caso, si las autoridades pertinentes son los gobiernos nacionales, actores de los Tratados, o los responsables de la Comunidad, en cuyo caso tendríamos que buscar entre el Consejo, la Comisión, el Parlamento, etc.

En el capítulo siguiente trataremos de esbozar una respuesta a esta pregunta al referirnos al déficit democrático. A continuación abordaremos las circunstancias relacionadas con la Conferencia Intergubernamental convocada para 1996.

2.2.La Conferencia Intergubernamental (CIG '96)

El 29 de marzo de 1996, en Turín, se inicia un proceso de reuniones de los representantes personales de los Ministros de Asuntos Exteriores de los 15 Estados miembros de la UE con el Comisario de Asuntos Institucionales, Marcelino Oreja, para preparar las decisiones ministeriales que habrían de tomarse de cara a la modificación del Tratado de Maastricht. Según Araceli Mangas las características de esta CIG son:

²³⁸ YTURRIAGA, J.A. (1995): *Op. cit.*, p.346.

²³⁹ MAMMARELLA, G. (1996): *Op. cit.*, p.425.

1. La reforma del Tratado era una reforma marcada por el artículo N.2 del TUE adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 que obligaba al Consejo a convocar una CIG durante 1996 para revisar los nuevos aspectos del Tratado.
2. La CIG tenía además una “agenda” obligatoria sobre la que la CIG debía pronunciarse, reflexionar y examinar la conveniencia de una modificación. Debía examinar y modificar las disposiciones de acuerdo con los procedimientos de toda CIG –el acuerdo unánime, establecido en el artículo N.1-
3. El retraso de 10 meses para la entrada en vigor del TUE sobre el calendario previsto –se esperaba que entrara en vigor el 1-1-93 y sólo lo hizo el 1-11-93, en las circunstancias más arriba descritas- acortó el tiempo de la puesta en práctica del Tratado y desvirtuó las posibilidades de reforma o ampliación de los estatutos. El tiempo ha demostrado que ya de por sí fue un error forzar la reforma a los 3 años de la prevista entrada en vigor de un Tratado tan complejo como el TUE, ya recortado previamente en el proceso de ratificación. Muchos ámbitos nuevos, como el estatuto de Ciudadanía, apenas habían podido comenzar a rodar, por lo que difícilmente se podría decir qué había que modificar para mejorar el Tratado. Otro tanto se podía decir de la PESC.
4. Los inicios de la Conferencia en marzo de 1996 vienen marcados todavía por el eco del “trauma” que la Comunidad había tenido que asimilar a lo largo del proceso de ratificación. Todavía andaban buscándose las causas y tratando de establecer aplicaciones de la “experiencia”. Sin embargo, hacia noviembre de 1996 en los ambientes de la CIG se percibía que los trabajos se terminarían para el verano de 1997, debido al calendario previsto de la Unión: había que tener en cuenta que en 1997 habría que decidir si los Estados estaban preparados para poner en marcha la tercera fase de la UEM o habría que esperar, tal como establecía el Tratado a 1999. Si la CIG retrasaba sus trabajos, podía incidir en los Estados que no reunieran los criterios de convergencia, ya que sus Parlamentos podrían reaccionar con una votación negativa a ratificar.
5. Si se alcanzaban unos resultados relevantes, la ratificación podría ser tan complicada o más que el Tratado de Maastricht. La consecuencia de estas premisas fue que “estas circunstancias llevaron a la CIG a lograr unos resultados de mínimos o bajo perfil”²⁴⁰. El nuevo Tratado se concluiría en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997. Se preveía que el proceso de ratificación se completaría para la primavera de 1998, pero luego, en la práctica, aunque el proceso no fue tan complicado como el de Maastricht o al menos no cogió tan de sorpresa, el Tratado entró en vigor el 1 de Mayo de 1999, casi un año después de lo previsto.

²⁴⁰ MANGAS, A. (1997): *Op. cit.*, p.19.

6. Uno de los motivos que forzaban la reforma del TUE, la ampliación de la Unión hacia el Centro y Este de Europa, se esfumaba debido al mediocre resultado que se alcanzaba en el Tratado. La ampliación o las ampliaciones, debieron pensar los responsables de la firma del Tratado, pueden esperar. Uno de los firmantes, Alemania, aún no había terminado de asimilar el proceso de unificación con la antigua Alemania del Este, proceso que había provocado dificultades –desempleo, déficit público– para acceder al Euro. Alemania, que había sido partidaria acérrima de la ampliación a principios de los 90, se encontraba desde 1996 con dificultades y sus ánimos se habían enfriado, lo que conducía también a pedir recortes en los fondos comunitarios, que a su vez podrían provocar dificultades en otros países comunitarios, como es el caso de España, que se veía beneficiada por los fondos estructurales y por el fondo de cohesión, creado por el TUE. No es ninguna casualidad que a partir de Ámsterdam se hiciera hincapié en la subsidiariedad y en la necesidad de recortar las ayudas europeas a Estados de la Comunidad para orientarlas hacia los países de Europa Central y Oriental (en adelante PECOS).

Todas estas circunstancias, a lo que debemos añadir la dificultad de llegar a un acuerdo entre los Quince, dio lugar a Francia y Alemania, de forma conjunta, llegaron a la conclusión de que una profundización iba a ser prácticamente imposible tras las nuevas adhesiones, por lo que a partir de septiembre de 1996 jugaron a la carta de la flexibilidad o integración reforzada. El planteamiento era sencillo: si la profundización a Quince era difícil, entonces lo que había que hacer era institucionalizar una integración reforzada para hacer progresar a la Unión después del Tratado de Ámsterdam, anticipándose así el fracaso de la CIG '96²⁴¹.

La insatisfacción producida por los escasos avances logrados en la Conferencia y en el Tratado es aún mayor si tenemos en cuenta el esfuerzo realizado por amplios colectivos para enriquecer el debate sobre la reforma. Por una parte, a escala europea, el Grupo de Reflexión -presidido por Carlos Westendorp-, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo estimularon la realización de centenares de Coloquios, Seminarios o Cursos donde se debatieron los principales temas de la agenda de la CIG '96²⁴²; por otra, a escala nacional, tanto los partidos políticos como los Parlamentos nacionales y regionales, las Universidades y las ONG examinaron los desafíos de la UE y aportaron sus ideas y propuestas, en un esfuerzo colectivo sin precedentes en los anteriores Tratados.

²⁴¹ *Ibid.*, p.17.

²⁴² Buena muestra de ello son, entre otros muchos actos organizados a tal efecto, las Jornadas organizadas por el Instituto Euroamericano de Cultura, Ciencia y Comunicación Antonio Machado (INECAM) de la Universidad de Alcalá de Henares, bajo el título de *La Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea. Participación ciudadana e información*. Véase una amplia referencia de estas Jornadas en *Boletín Fundesco*, nº 185, febrero de 1997, p.22).

En definitiva, “se necesitaba una decidida reforma institucional, que lamentablemente no se ha producido y se ha aplazado en 1992 y en 1995 con ocasión del Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, para la siguiente reforma”²⁴³.

No podemos dejar, de cara al capítulo que dedicamos al déficit democrático, de subrayar esta afirmación que pone de manifiesto que, si bien a principios de los años 90 eran ya perceptibles las carencias del funcionamiento del sistema político de la Comunidad Europea y que en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam se intentó, al menos en parte, corregir el rumbo, en la práctica, las circunstancias que han rodeado estos dos Tratados y que hemos tratado de describir, han impedido abordar las reformas políticas necesarias con lo cual el problema no hace sino agravarse y va haciéndose cada vez más patente el temor de que la UE se diluya, tras las ampliaciones, en una Europa a varias velocidades y en definitiva, que el resultado final del proceso de integración europea sea la formación de un amplio mercado sin barreras arancelarias, pero también vacío de otros objetivos culturales, educativos, sociales, de Ciudadanía, etc.

2.3.El Tratado de Ámsterdam

Tras la Conferencia Intergubernamental²⁴⁴, el Consejo Europeo de Ámsterdam llegó a un acuerdo político el día 17 de junio de 1997 que fue firmado el día 2 de octubre del mismo año, abriéndose así un proceso de ratificación menos complicado que el de Maastricht, pero que se alargó más de un año, entrando finalmente en vigor el 1 de mayo de 1999.

Según se recoge en *Un nuevo Tratado para Europa*²⁴⁵, los principales los principales objetivos del Tratado son:

1. Creación de empleo y respeto por los derechos de los ciudadanos de la Unión.
2. Supresión de obstáculos a la libre circulación y potenciación de la seguridad en el ámbito intracomunitario
3. Consolidación de una Europa fuerte de cara la exterior
4. Hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión para una ejecución de los objetivos de la UE.

Veamos más detenidamente cada uno de estos Objetivos:

²⁴³ MANGAS, A. (1997): *Op. cit.*, p.21.

²⁴⁴ Antes de firmarse el Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo había analizado, en distintas reuniones, las propuestas de la CIG: El Consejo Europeo de Florencia (21 y 22 de junio de 1996), Dublín I (5 de octubre de 1996), Dublín II (13 y 14 de noviembre de 1996) y el Consejo informal de Noordwijk (23 de mayo de 1997). Véase COMISIÓN EUROPEA (1999): *El Tratado de la Unión Europea: instrucciones de uso*, OPOCE, Luxemburgo, p.5.

²⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA(1997): *Un nuevo Tratado para Europa*, OPOCE, Luxemburgo, p.3.

1. Creación de empleo: aunque cuando se firma el Tratado de Ámsterdam se ha producido un cambio en la coyuntura económica, que se había iniciado para EEUU en 1993 y para Europa en 1994, no hay que olvidar que, en 1997, la cifra de parados en la UE superaba los 18.000.000 millones y que en gran parte, estamos hablando de un paro que no es coyuntural, puesto que si así fuese las cifras de paro hubieran disminuido sensiblemente en la UE a partir del año 95 o 96, hecho que no se ha producido. Por lo tanto nos estamos refiriendo a un paro estructural mucho más difícil de solucionar: la tasa de desempleo en la UE ha permanecido estable en los dos últimos años, aunque el de las mujeres (12,7%) sigue estando tres puntos porcentuales por encima del de los hombres (9,4%)²⁴⁶.

Por consiguiente, es política “prioritaria” de la Comunidad –al menos oficialmente- la introducción de medidas para fomentar la creación de empleo. Sin embargo, Francesc Morata no participa de esta opinión: “la suerte estaba echada antes del inicio de la Cumbre. La moneda única nacería sin ningún contrapeso socioeconómico. En nombre de los 18 millones de parados europeos, la izquierda francesa trató de organizar el contraataque en el último minuto. Pero ya era demasiado tarde y tuvo que batirse precipitadamente en retirada, no sin antes conseguir la inclusión de un capítulo sobre el Empleo en el Tratado”²⁴⁷. Por otra parte, los criterios de convergencia, que hemos señalado más arriba, han sido criticados por ciertos sectores por no incluir los índices de paro entre dichos criterios, con lo cual hubiéramos establecido en Maastricht una convergencia *real* en lugar de la convergencia *nominal*. El problema era saber cuántos países hubieran podido acceder a la tercera fase de la UEM si se hubiera tenido en cuenta este último criterio.

El Tratado de Ámsterdam establece que “los Estados miembros consideran el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto”. Ahora bien, y esto es quizá lo más remarcable desde una perspectiva europeísta, cada país sigue siendo, después del Tratado, dueño de su de empleo y el avance se reduce a una en la coordinación de las políticas de empleo, por el que los gobiernos se comprometen a:

- orientar sus políticas de empleo en consonancia con la política económica de la Comunidad.
- Promover “una mano de obra cualificada y capaz de adaptarse, así como mercados de trabajo que puedan reaccionar rápidamente ante los cambios económicos”.
- Se crea un sistema de vigilancia multilateral de las políticas nacionales y se crea un Comité del Empleo que asistirá a las instituciones.

²⁴⁶ CHICO DE LA CÁMARA, P. (1999): *Introducción al Tratado de Ámsterdam*, Aranzadi, Pamplona, p.8.

²⁴⁷ MORATA, F. (1998): *La Unión Europea. Proceso, Actores y Políticas*, Ariel, Barcelona, p.81.

La estrategia coordinada para el empleo se llevará a cabo de la siguiente forma:

- Los Jefes de Estado y de Gobierno examinarán la situación del empleo.
- El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE, al Comité Económico y Social (en adelante CES) y al Comité de Regiones (en adelante CdR), elaborará las líneas directrices para los Estados miembros
- A fin de año, el Consejo examinará la aplicación de las líneas directrices y, si lo considera oportuno, formulará recomendaciones a los Estados miembros
El Consejo y la Comisión remitirán un informe anual conjunto a los Jefes de Estado y de Gobierno, que examinarán las nuevas orientaciones a seguir.
- Finalmente, se prevén medidas de estímulo para la financiación de proyectos piloto en temas de empleo.

Como valoración de este Objetivo , podemos decir que, aunque es importante que se incluya por primera vez la creación de empleo como objetivo prioritario de la Unión Europea, sin embargo hay que dejar claro que las medidas que se adoptan pueden tildarse de “tímidas”²⁴⁸ en relación a otras áreas en la que se han producido avances decisivos: la legislación laboral de naturaleza comunitaria está muy desarrollada en algunos ámbitos como el de la libre circulación de trabajadores, la protección de la salud y la seguridad en el trabajo o la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer. Resulta sin embargo reprochable, en opinión del mismo autor- que el Tratado otorgue plena libertad a los parlamentos nacionales sobre ciertos temas clave: la regulación del derecho de huelga, cierre patronal, en materia salarial o de horarios –donde por cierto no se dice nada sobre la aspiración de los sindicatos europeos a una reducción de la jornada laboral de 40 a 35 horas semanales-. Lo mismo sucede con temas tan importantes como la armonización tributaria, la Seguridad Social, el despido, o la representación de los trabajadores, donde, para tomar decisiones, es necesario el acuerdo unánime de los Quince, con lo que la eficacia comunitaria queda mermada.

En cuanto a los derechos ciudadanos podemos decir que, si en el Tratado de Maastricht se pusieron las bases de una Ciudadanía Europea, lo que, en parte, provocó el referéndum danés y sus consecuencias, ahora, en el Tratado de Ámsterdam, no se podían producir grandes avances. De todas formas se introducen algunos retoques:

- cualquier persona puede recurrir ante el Tribunal de Justicia, en Luxemburgo, los actos de las instituciones que considere contrarios a los derechos fundamentales.

²⁴⁸ CHICO DE LA CÁMARA, P. (1999): *Op. cit.*, p.7.

- El Consejo Europeo puede sancionar a un Estado si advierte en él la existencia de “una violación grave y persistente” de los derechos fundamentales, puede sancionarle con la suspensión de algunos de sus derechos, incluido el derecho al voto.
 - La UE puede adoptar las medidas necesarias para combatir cualquier tipo de discriminación basada en el sexo, la raza, el origen étnico, la religión y las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.
 - Derechos de los consumidores: en el Tratado se habla de que la Comunidad contribuye a la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores y garantiza un nivel elevado de protección de la salud humana en la definición y en la aplicación de todas las políticas y actividades de la Comunidad.
 - Derecho a la información: recoge el derecho de los ciudadanos europeos a tener acceso a los documentos procedentes del PE, de la Comisión y del Consejo Europeo.
2. Supresión de obstáculos a la libre circulación y potenciación de la seguridad en el tráfico intracomunitario:

Con el Tratado de Ámsterdam, gran parte de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior (CAJI) se somete a las reglas comunitarias: participación de todas las instituciones, control de la legalidad por parte del Tribunal de justicia y adopción de instrumentos jurídicos eficaces. Este es el caso de la política de visados, de las condiciones de expedición de permisos de residencia a los inmigrantes, de los procedimientos de asilo y de las normas en materia de cooperación judicial y civil.

Ahora bien, para garantizar la puesta en funcionamiento de este ámbito de justicia y asuntos de interior en el marco comunitario se prevé un período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado. Por lo tanto, como el Tratado entró en vigor el 1-1-1999, hasta el año 2004 este ámbito no estará plenamente comunitarizado, y eso si no surgen dilaciones.

Como valoración de este segundo objetivo se puede decir que aunque el Tratado de Ámsterdam tiene el mérito de incorporar el Convenio de Schengen –nacido en 1990 por iniciativa de Alemania, Francia y Benelux y al que han ido sumándose los demás países, salvo Reino Unido- en el marco institucional del Tratado, algunos asuntos muy importantes como la cooperación de las policías nacionales, la colaboración judicial penal, el terrorismo, la delincuencia organizada, los delitos contra las personas y la infancia, el tráfico de drogas y de armas y el fraude y la corrupción seguirá realizándose en un marco intergubernamental²⁴⁹.

²⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA (1997): *Un nuevo Tratado para Europa*, OPOCE, Luxemburgo, p.9.

3. Consolidación de una Europa fuerte de cara al Exterior:

Uno de los motivos del Tratado de Maastricht fue precisamente tratar de reforzar la actuación conjunta de la Comunidad en relación con la Política Exterior. Sin embargo, la actuación de la UE en la guerra civil yugoslava ha sido, sin paliativos, decepcionante. Ello puede deberse, en parte, a que el TUE no estaba “rodado” durante el conflicto. De todas maneras, era notable en todas las instancias comunitarias la necesidad de reforzar este ámbito comunitario.

¿Cuál es la aportación del Tratado de Ámsterdam?: “El Tratado de Ámsterdam se esfuerza por superar las contradicciones entre los objetivos comunes de la PESC, especialmente ambiciosos, y los medios de los que la UE se ha dotado para alcanzarlos, que no parecen estar a la altura de las expectativas y de los retos que se plantean”²⁵⁰.

En función de este planteamiento, en el Tratado de Ámsterdam se adopta nuevos mecanismos para la toma de decisiones:

- Los Jefes de Estado y de Gobierno adoptan por consenso estrategias comunes para orientar la actuación de la Unión
- El Consejo decide, en general por unanimidad, las acciones a tomar. La abstención de un Estado no impide la decisión, ni ésta obliga al Estado que se abstiene. Cuando la decisión se toma por mayoría, cualquier Estado miembro puede hacer valer que sus intereses nacionales están en juego.
- El Presidente del Consejo representará a la Unión y se verá asistido en esta tarea por el secretario general que contribuirá a la aplicación de las decisiones. La Comisión participará plenamente en este proceso
- Se crea una nueva célula de análisis y previsión que se encargará de vigilar el desarrollo de los acontecimientos internacionales y sus posibles efectos sobre la Unión, así como de proponer iniciativas, alertando al Consejo ante la aparición de situaciones de crisis. La célula está compuesta por especialistas procedentes de los Estados miembros, del Consejo, de la Comisión y de la UEO.

La PESC es uno de los ámbitos más complicados e incluso conflictivos de las políticas comunitarias. En él hay que conjugar los intereses nacionales, los europeos y los internacionales o mundiales. En éste sentido, hay que tener en cuenta que la mayoría de los países que integran la UE están incorporados al mismo tiempo a la Alianza Atlántica. ¿Hasta qué punto son compatibles la OTAN y la UEO –en la que por otra parte no están incorporados todos los países de la Unión-?. “Los británicos y holandeses seguían pensando que la OTAN debía ser el brazo defensivo de Europa. En todo caso, la mayoría opinaba que el Consejo Europeo había de tomar decisiones básicas por

²⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA (1999): *Op. cit.*, p.53.

unanimidad confiando su ejecución por mayoría cualificada al Consejo de Ministros. Sólo si un país consideraba que la decisión a adoptar afectaba a su seguridad nacional, podría impedirlo²⁵¹.

Un segundo aspecto a tener en cuenta sería el “conflicto” entre la Comisión y el Consejo por llevar a cabo la PESC. Hasta el Tratado de Ámsterdam la división de competencias parecía estar clara: la Comisión se encargaba de la Política comercial y el Consejo se encargaba de la Política Exterior. En esta división de funciones, sólo la Comisión ha cumplido con su papel ya que en lo que se refiere a la Política Exterior, al ser complicado la coordinación de los Quince para una actuación conjunta, al final han sido los Estados de forma general y las antiguas “potencias” europeas –G. Bretaña, Francia y Alemania– las que de forma individual, pero sobre todo contradictoria, han tratado de ejecutar dicha política Exterior. Por ello no era infrecuente encontrar declaraciones y desmentidos de dichas declaraciones en la prensa. Con el Tratado de Ámsterdam se intentan solucionar estas contradicciones y se asigna al Secretario General del Consejo la tarea de ser el “rostro” de la PESC. Sin embargo, esta designación está provocando una duplicidad de funciones, puesto que la Comisión tiene un Comisario de Asuntos Exteriores y además es un órgano comunitario, mientras que el Consejo es un órgano intergubernamental y la dependencia orgánica del Secretario del Consejo, puede sugerir también la “sumisión” a intereses nacionales en lugar de comunitarios. Por todo ello, el actual Presidente de la Comisión, Romano Prodi, reclama que “Mister PESC” debe estar ligado a la Comisión y no al Consejo²⁵².

4. Hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión para una ejecución de los objetivos de la UE:

La UE cuenta, desde 1995, con quince Estados miembros, pero sigue aplicando las mismas normas de funcionamiento concebidas hace cuarenta años para la Europa de los Seis. Los problemas actuales, como hemos analizado más arriba, no dejarán de agravarse si la Unión se amplía de nuevo sin hacer nada o muy poco –como suele ser lo habitual– para adaptar sus estructuras institucionales y mejorar su funcionamiento.

¿Cuáles son las reformas institucionales “mínimas” que se necesitan con urgencia y que no hacen más que dilatarse?²⁵³:

- La ponderación de votos en el Consejo: en los últimos diez años se ha ido pasando progresivamente de una cultura del “consenso” en la toma de decisiones del Consejo a una toma de decisiones por mayoría cualificada. Cada vez se realizan más votaciones sin que esto tenga obligadamente

²⁵¹ MORATA, F. (1998): *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona, p.79.

²⁵² Véase entrevista de Carlos Yárnoz a Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea en *El País*, 11 de octubre de 2000, p.7.

²⁵³ Comisión Europea (1997): *Op. cit.*, p.13.

que provocar tensiones. Al contrario, las tensiones se originaban antes – recuérdese la crisis de la *silla vacía* con De Gaulle- cuando eran obligatorias las votaciones por unanimidad. El reparto de votos entre los miembros del Consejo hará que en una próxima ampliación, los países pequeños, desde el punto de vista geográfico y demográfico, puedan imponer sus pretensiones sobre los países grandes a menos que se modifique el reparto de votos, ya que con un 26% de los votos se puede conseguir una minoría de bloqueo, frente a una mayoría, digamos del 60 o 70% de los votos.

- El funcionamiento de la Comisión: según el Tratado de Ámsterdam, el Presidente de la Comisión será designado por los Jefes de Estado y de Gobierno, pero su nombramiento no será efectivo hasta que el PE no dé su acuerdo. Una vez confirmado en su cargo, el nuevo Presidente elegirá de común acuerdo con los gobiernos a las demás personalidades del equipo que presentará al Parlamento para su investidura. El problema que se plantea de cara a la ampliación es el número de Comisarios que deben integrar este órgano colegiado –si es que debe seguir siéndolo-. En la actualidad, el número de Comisarios es veinte: cada uno de los países “grandes” – Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y España- tienen dos Comisarios. El resto de los países, sólo uno. Con la ampliación, el número de Comisarios podría llegar hasta treinta. Con lo cual el funcionamiento de la Comisión sería inviable. Hay que pensar sólo en un detalle: el número de lenguas al que sería necesario traducir cada una de las normas que se derivan de la Comisión. La recomposición de la Comisión hace necesario que los países “grandes” tengan que renunciar a un Comisario, por lo que sin duda, pedirán “compensaciones” en el Consejo. Por otra parte, los Estados pequeños se atrincheran en sus privilegios y no están dispuestos a renunciar a un Comisario en aras de la gobernabilidad de la Comisión. El asunto, que se ha pretendido resolver en la Conferencia de Niza de diciembre de 2000, tiene una gran complejidad y parece difícil de resolver.

El problema de las reformas institucionales -prometidas en el Tratado de Maastricht (1992), aplazadas en Ámsterdam (1997) y Niza (2000)²⁵⁴ y planteadas como una cuestión de primera magnitud a resolver por la actual *Convención para el futuro de Europa-*, enlaza con el problema que denominamos *déficit democrático*, que trataremos de abordar en profundidad en el siguiente capítulo.

²⁵⁴ Se ha puesto de relieve con anterioridad que la fecha de la firma de los Tratados difiere de su entrada en vigor, debido a que entre ambas debe mediar un proceso de ratificación en cada uno de los Estados miembros de la UE. Las fechas señaladas corresponden al momento de su firma. Por otra parte, el Tratado de Niza se encuentra actualmente en proceso de ratificación por los resultados negativos del referendun de Irlanda. El paralelismo con la situación provocada por los resultados del referendun danés de 1992 parece evidente y, desde nuestro punto de vista, es una señal inequívoca de que la crisis abierta por el proceso de ratificación de Maastricht se cerró en falso.