

# MAASTRICHT, UN GRAN AVANCE UNITARIO EN UNA EUROPA CAMBIANTE<sup>1</sup>.

## PRESENTACIÓN

El Tratado de la Unión Europea aprobado en la ciudad de Maastricht ha sido hasta la fecha la reforma más importante de los tratados comunitarios fundacionales y constituyó un hito en el proceso de integración europea. En la ciudad holandesa que le da nombre los doce Estados miembros que en aquellos momentos formaban parte de la Europa comunitaria acordaron el 7 de febrero de 1992 aprobar un nuevo tratado en el que se establecían los requisitos, procedimientos y plazos para constituir una Unión Monetaria Europea, se apuntaban avances sobre política exterior y de seguridad, así como de cooperación en materia de justicia y policía, y se introducía una ciudadanía europea en superposición a las ciudadanía de los nacionales de los distintos Estados miembros.<sup>2</sup>

Con la perspectiva que facilitan los treinta años transcurridos desde entonces, la Europa de Maastricht nos ofrece una trayectoria de logros y avances en la unidad europea, pero también de dificultades y contratiempos que han desembocado recientemente en el abandono definitivo de la Unión por parte del Reino Unido tras el referéndum celebrado en junio de 2016. Años atrás, el fracaso del denominado Tratado Constitucional había constituido ya una seria advertencia sobre las dificultades que podía plantear una profundización del proyecto unitario, aunque esta tuviese un carácter meramente simbólico. La crisis de la deuda derivada de las turbulencias financieras iniciadas en 2007/2008 sometió también a una dura prueba la viabilidad de la Unión Monetaria, obligando a

sendos rescates en tres de los Estados miembros: Irlanda, Grecia y Portugal, y abriendo un interrogante sobre si el diseño de una moneda única establecido en Maastricht, para países con muy distinto comportamiento económico, era el más adecuado para asegurar la estabilidad monetaria. Finalmente, el impacto económico de la pandemia y las repercusiones de la guerra en Ucrania están poniendo a prueba la capacidad de la Unión para mitigar una crisis que apenas ha comenzado y cuya previsible prolongación no ofrece una perspectiva demasiado halagüeña para los europeos.

La situación era muy distinta en los años en los que comenzó a gestarse el Tratado de Maastricht. La incorporación formal de España y Portugal a las Comunidades Europeas en 1985<sup>3</sup> había supuesto la culminación de la ampliación hacia el sur y el inicio de un nuevo impulso en la construcción de la unidad europea. El Acta Única Europea, firmada en 1986, había entrado en vigor en julio de 1987 y significaba una clara apuesta de futuro para la profundización del proceso comunitario.<sup>4</sup> El nuevo texto legal, que reformaba los tratados anteriores, establecía la fecha del 1 de enero de 1993 como meta de llegada a la completa realización del mercado interior europeo, es decir, a la libre circulación de mercancías, trabajadores, capitales y servicios. Se ampliaban también las facultades del Parlamento Europeo, con el denominado procedimiento de cooperación, y se abrían nuevos ámbitos institucionales con la oficialización del Consejo Europeo, como órgano compuesto

por los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros que debería reunirse al menos dos veces al año.

Más allá del indudable avance que suponía el contenido del Acta Única, cabe destacar que era el contexto social, económico y político del momento el que resultaba bastante propicio para las expectativas futuras del proceso de integración. Europa occidental estaba viviendo una etapa de estabilidad democrática sin precedentes y las reformas de Gorbachov en la Unión Soviética estaban sirviendo para introducir un clima de distensión en las relaciones Este-Oeste también inédito hasta entonces. Por increíble que resulte, nadie parecía atisbar en aquellos momentos la inminente transformación geopolítica que en poco más de dos años iba a experimentar Europa y el nuevo escenario que habría de afrontarse. Por lo que se refiere a la situación económica, la segunda mitad de la década de los ochenta constituyó un período de indudable recuperación o, al menos, estabilización para los países de la Comunidad, con la consiguiente actitud mayoritariamente favorable de las opiniones públicas ante el proceso unitario. Pero quizá el factor más influyente para explicar el optimismo y la confianza de aquellos años lo constituya la existencia de liderazgos políticos muy consolidados y de un clima de entendimiento entre los mismos con respecto al proyecto europeo. François Mitterrand en Francia, Helmut Kohl en Alemania o Felipe González en España eran dirigentes con una marcada impronta europeísta. Incluso Margaret Thatcher, reticente ante la profundización del proceso, tenía la virtud de su claridad y de sus actitudes totalmente previsibles ante dicho proyecto.<sup>5</sup> Esa sintonía europeísta entre los dirigentes políticos de los principales países comunitarios se completaba con el impulso y el entusiasmo del Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, cuyo protagonismo y liderazgo marcaron la historia de la construcción europea entre 1985 y 1995.<sup>6</sup>

No es extraño, pues, que en ese clima de estabilidad y confianza, cuyos momentos culminantes iban a coincidir prácticamente en el tiempo con la implosión política de la Europa central y oriental, se esbozase un proyecto tan ambicioso y decisivo para la unidad de Europa como la creación de una Unión Europea. Lo paradójico es que ese salto hacia delante iba a materializarse no desde la estabilidad, la confianza y el optimismo que lo habían propiciado sino en un nuevo contexto, definido, nada más y nada menos, por la emergencia de la «otra» Europa y la configuración del nuevo orden europeo posterior a la Guerra Fría.<sup>7</sup> En el Acta Única se había planteado ya la voluntad de caminar hacia una Unión Política y Económica y sobre esos antecedentes comenzaron en 1990 los trabajos de dos Conferencias Intergubernamentales que deberían abordar respectivamente el avance comunitario en el terreno político y la creación de una Unión Económica y Monetaria.<sup>8</sup> El resultado final del proceso de negociaciones intergubernamentales fue el acuerdo de los doce Estados miembros de aprobar el texto del nuevo Tratado que posteriormente debería ser sometido a las respectivas ratificaciones nacionales.

La significación positiva del Tratado de Maastricht<sup>9</sup> para el proceso de integración comunitaria no puede ponerse en duda. No obstante, sí cabe plantearse que, en relación con las expectativas generadas tras la aprobación del Acta Única, los objetivos del Tratado parecían quedarse cortos, con la excepción, claro está, de la apuesta por la moneda única europea y de las implicaciones económicas que la consecución de la misma suponía para los distintos Estados miembros. Por otra parte, tampoco el Tratado respondía ya a las nuevas condiciones que se habían abierto en Europa tras la caída del Muro de Berlín. No es casual por ello que, en el mismo, como consecuencia de sus limitaciones, se incluyese ya el anuncio de una fu-

tura Conferencia Intergubernamental para su reforma.

Desde la aprobación del Tratado de la Unión Europea en Maastricht hasta su entrada en vigor casi dos años después, el contexto económico, político y social de Europa experimentó notables cambios y planteó muchas incógnitas sobre el inmediato futuro. No le faltaba razón al historiador británico Perry Anderson cuando algunos años después de la caída del Muro de Berlín afirmaba que las tres cuestiones cruciales a las que se enfrentaba la Unión Europea en aquellos momentos –la moneda única, el papel de Alemania y la multiplicación de Estados miembros– constituían las arenas movedizas políticas sobre las que debería levantarse el edificio de Europa.<sup>10</sup> En general, puede decirse que con la década de los noventa se dio paso a un incipiente escepticismo e incertidumbre con respecto al proyecto de integración europea que contrasta significativamente con la del período inmediatamente anterior. El propio proceso de ratificación del Tratado estuvo salpicado de accidentes imprevistos como la división prácticamente al cincuenta por ciento de la ciudadanía francesa en el referéndum de ratificación del 20 de septiembre de 1992, que anunciaba ya el rotundo rechazo que años más tarde iba a cosechar el denominado Tratado Constitucional. Pocos meses antes, en junio de 1992, los daneses habían rechazado en referéndum el Tratado y hubo que improvisar una «segunda vuelta»<sup>11</sup> para que por fin, el 18 de mayo de 1993, Dinamarca se pronunciase a favor. A todo esto, en Alemania no se despejó el horizonte de la ratificación hasta que el Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la constitucionalidad de la Ley alemana por la que se había ratificado el Tratado. Finalmente, la Unión Europea comenzó su andadura el 1 de noviembre de 1993.

Los artículos de este dossier dan cuenta, desde una perspectiva interdisciplinar y con diversos

enfoques metodológicos –en los que tienen cabida las aproximaciones estrictamente jurídicas o económicas–, de algunos de los aspectos más relevantes del Tratado y de su relación con el contexto histórico europeo durante las etapas de su gestación, aprobación y primeros años de vigencia. Se inicia con el análisis efectuado por Fernando Guirao sobre la gestación del Tratado con el que el autor desgana las claves que llevaron a su consecución. Frente a las dos principales corrientes explicativas, ampliamente aceptadas por la historiografía, propone una tercera vía interpretativa que enfatiza las conexiones existentes entre aquellas: fundamentalmente la importancia capital que desempeñó la cuestión de la moneda común. El autor sostiene que no se alcanzó la Unión Monetaria gracias a la lógica consecutiva de un proceso gradual, gestado décadas atrás, que llegaba a ese fin por la inercia de su propia evolución. No existía anteriormente ninguna obligación adquirida que obligara a la creación de una moneda única. La suma de diferentes elementos, entre los que son sustanciales la caída del Muro de Berlín y la reunificación alemana, cambió el entorno en el que se venía desarrollando el proceso comunitario. Desde esta perspectiva, la mudanza precipitó el desenlace. Una nueva realidad irrumpía en el marco europeo: la Alemania reunificada trastocaba el equilibrio continental y era necesario responder a los nuevos desafíos que planteaba. Lejos de buscar una solución de conjunto para Europa el *Bundesbank*, haciendo uso de su absoluta independencia, ejecutó una agresiva política monetaria para afrontar las consecuencias derivadas de la reunificación alemana. La política monetaria del Banco Central alemán, en opinión del autor, fue el factor decisivo que propició el acuerdo para alcanzar una moneda común.

Aunque la moneda común constituyó el núcleo duro del Tratado de Maastricht, la creación de la Unión Europea supuso también impor-

tantes cambios institucionales que reforzaron la supranacionalidad y la cooperación europeas. Con un enfoque de historia interna de las instituciones, Antonio Bar valora el Tratado de Maastricht como la culminación de un largo proceso de reforma y de construcción conceptual e institucional que se ha ido desarrollando a través de la propia evolución y desarrollo del proceso integrador. Su análisis revela que la importancia del sistema institucional contenido en Maastricht no radica en la introducción de novedades relevantes con respecto a las etapas precedentes sino fundamentalmente en la institucionalización de prácticas que se venían ejerciendo pero que carecían de un marco jurídico legitimador. El autor explica cómo en las etapas precedentes al Tratado de Maastricht se fueron gestando dos ámbitos de actuación diferenciados: la integración comunitaria y la cooperación política. A través de un análisis riguroso y detallado de los pasos que antecedieron al Tratado de Maastricht muestra cómo este último recogió mucho de lo realizado en las fases que le antecedieron. El autor enfatiza la significación de la progresiva articulación de la cooperación política europea hasta desembocar en la configuración de la Unión Europea que regula el Tratado de Maastricht. Ofrece un detallado análisis de las instituciones de gobierno contenidas en el Tratado centrandó su explicación en aquellas que tenían una importancia significativa en la cooperación política europea. Evalúa asimismo el resultado del sistema institucional contenido en el Tratado de la Unión Europea como un claro avance en el proceso de integración, pero a su vez señala que puso freno a la pretensión de convertir las Comunidades Europeas en una unión de carácter federal.

Los dos siguientes artículos del dossier abordan aspectos relacionados con algunas consecuencias económicas y políticas del Tratado en las sociedades europeas. En su análisis sobre los efectos económicos de la Unión Económica y Monetaria, tras el acceso a la moneda única

de los distintos países europeos, Sara González y Juan Mascareñas abordan, desde una estricta perspectiva de historia económica, las dificultades derivadas del diseño de la moneda única establecido en el Tratado. La Unión Económica y Monetaria ha enfrentado importantes problemas que se han ido solventando paulatinamente mejorándose algunas carencias de dicho diseño inicial. La creación y la supervivencia de la UEM obedecen a un proyecto que tiene un trasfondo tanto económico como político. La principal dificultad para la UEM es la asimetría de los Estados que pertenecen a la misma. En la zona euro no se ha alcanzado una convergencia real, como muestran los distintos niveles de desarrollo político y el mantenimiento de estructuras económicas diferentes. Dichas desigualdades explican que cuando estalló la crisis financiera de 2008, la repercusión fuera también dispar para los Estados en función de su estructura económica. La crisis financiera acentuó la asimetría entre los «Estados centrales» y los «Estados periféricos», y puso de manifiesto las deficiencias del diseño del euro. Los países más afectados fueron Grecia, Irlanda y Portugal, que tuvieron que ser rescatados dada la enorme dimensión de la crisis que sufrieron. Estos tres casos son analizados detalladamente por los autores ofreciendo elementos comparativos entre ellos. El examen de las soluciones implementadas en Grecia, Irlanda y Portugal permite a los autores evidenciar que la crisis de deuda soberana obligó a afrontar las deficiencias de la moneda única y a rediseñar nuevos elementos para asegurar la supervivencia del euro.

Por último, en el artículo a cargo de los coordinadores de este dossier, se analizan las posiciones críticas con el Tratado, o contrarias a este, por parte de las distintas formaciones políticas que, por diversas razones, se opusieron al mismo en mayor o menor grado. Con dicho análisis se confirma que la aprobación del Tratado y sus consecuencias inmediatas para el

acceso a la moneda única significaron una inflexión, pero más cualitativa que cuantitativa, en dichas posiciones críticas dando paso a lo que desde entonces comenzó a denominarse «euroescepticismo». Pero ello no significa que con anterioridad a Maastricht no existieran significativas posiciones políticas contrarias al proceso de integración ni una supuesta conformidad con dicho proceso por parte de las opiniones públicas de los distintos países comunitarios. Los autores relativizan la existencia de un «consenso permisivo» que supuestamente habría presidido el proceso de integración europea desde sus orígenes en la década de 1950 hasta la década de 1990. En el artículo se abordan las posiciones críticas ante la integración anteriores al Tratado de Maastricht, tanto desde el punto de vista de las opiniones públicas de algunos de los Estados miembros –especialmente Francia, Dinamarca y Gran Bretaña– como respecto a las diversas fuerzas políticas y sindicales que, a derecha e izquierda, lo rechazaron. Con ese enfoque se enmarcan las dificultades para la aprobación del Tratado, y el acrecentamiento de las posiciones críticas ante la UE tras dicha aprobación, en un continuo histórico de crítica o rechazo al modelo de integración abierto en Maastricht, que alcanzó su momento culminante en 2005 con el fracasado proyecto de Tratado Constitucional.

Salvador Forner Muñoz  
Heidy-Cristina Senante Berendes  
Universidad de Alicante

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Perry, *El Nuevo Viejo Mundo*, Madrid, Akal, 2012.
- BONET, Emilio, *Introducción al Acta Única Europea. Europa, un espacio sin fronteras*, ESIC Editorial, 2002.
- CARDONA, Jorge, «El Tratado de Maastricht: un hito en la historia de la construcción europea», en FORNER, S., *La construcción de Europa. De las «guerras civiles» a la «unificación»*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 115-128.
- DRAKE, Helen, «Jacques Delors et la commission européenne. Un leadership unique?», *Politique européenne*, n.º 8, 2002, 131-145.
- DYSON, Kenneth y FEATHERSTONE, Kevin, *The Road To Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1999.
- JUDT, Tony, *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*, Madrid, Taurus, 2012.
- MONEDERO, Juan Carlos (compilador), *El retorno a Europa. De la Perestroika al Tratado de Maastricht*, Madrid, Universidad Complutense, 1993.
- RIPOLL CARULLA, S., *La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Barcelona, Ariel, 1995.
- TENORIO MACIÁ, C., *Entre el vínculo y el compromiso: la relación de Reino Unido con el proyecto europeo (1945-2016)*, Tesis de doctorado, Universidad de Alicante, 2022.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Este dossier monográfico, «La Unión Europea: a los treinta años del Tratado de Maastricht», se enmarca en el proyecto «Sociedad internacional y europeísmo: la huella de las otras Europas» (PID2021-122750NB-C21/C22).
- <sup>2</sup> Sobre la significación del Tratado de Maastricht como un importante hito en el proceso de construcción europea, *vid.*: Cardona, Jorge, 2010, pp. 115-128. Para el contexto histórico de aquellos momentos: Monedero, Juan Carlos, 1993.
- <sup>3</sup> La firma de los Tratados de Adhesión se produjo el 12 de junio de 1985, con entrada en vigor en enero de 1986.
- <sup>4</sup> Bonet, Emilio, 2002.
- <sup>5</sup> Sobre la actitud británica ante el proceso de integración: Tenorio Maciá, C., 2022.
- <sup>6</sup> Drake, Helen, 2002, 131-145.

<sup>7</sup> Judt, Tony, 2012, p. 53 y ss.

<sup>8</sup> Sobre el proceso de negociación de la Unión Económica y Monetaria: Dyson, Kenneth y Featherstone, Kevin, 1999.

<sup>9</sup> Una buena síntesis sobre la significación del Tratado, y sus limitaciones, en el marco del proceso

de construcción europea en: Ripoll Carulla, S., 1995.

<sup>10</sup> Anderson, Perry, 2012, p. 60.

<sup>11</sup> En el Consejo Europeo, reunido en Edimburgo el 11 y 12 de diciembre de 1992, se acordó ofrecer a Dinamarca la posibilidad de celebrar un segundo referéndum sobre la ratificación del Tratado.

