

> TRIBUNA / CRISIS DEL EURO / ARACELI MANGAS MARTÍN

- La autora analiza el reciente acuerdo de Bruselas y lamenta que la UE sea un ente en constante refundación
- Afirma que el gran acierto de los estados miembros ha sido hacer caso omiso a las reticencias del Gobierno británico

A Europa siempre le falta un tratado

CUANDO SE adoptó el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo declaró que con ese Tratado la Unión iba a disponer de un marco «estable y duradero» sin que pudieran «esperarse cambios». Sería el Tratado definitivo, el último... No había transcurrido un año y estalló la crisis financiera en 2008 y con ella se destapó el debate sobre la necesidad de reglas para un gobierno económico de Europa. La respuesta de Merkel en la Universidad Humboldt de Berlín fue tajante: «La política presupuestaria, fiscal y social deben seguir siendo nacionales» (27 de mayo de 2009). Europa, imparable.

Poco después, en diciembre de 2009, entraba en vigor el Tratado de Lisboa y a los dos meses, en febrero de 2010, estalló la segunda gran crisis, la de las astronómicas deudas públicas (Grecia, Irlanda, Portugal...). Entonces se toma conciencia del abismo entre el vacío de competencias para la gobernanza económica y la rígida y detallada unión monetaria. Sin embargo, no se adoptaron las medidas apropiadas al nuevo diagnóstico, centrados y distraídos como estaban todavía en el proceso de adopción de medidas para la primera crisis (junta de riesgo sistémico, supervisores europeos, directivas sobre adecuación y calidad del capital, etc.). Sin haber aprobado todavía tales medidas, la crisis griega hizo arrear el debate para dotar a la UE de un poder fiscal y presupuestario para lo que se requería un nuevo tratado que modificara el elemental sistema de unión económica que había introducido el Tratado de Maastricht de 1992. Europa, lenta y rígida.

Una vez que Alemania se cayó de su caballo y se convirtió a la fe del imperio gobierno presupuestario, pudo haberse hecho un acuerdo político o no normativo en el que los Estados se comprometieran a respetar el equilibrio entre ingresos y gastos públicos y a ciertos controles institucionales. Pero Alemania no se fiaba de sus socios y temía por su falta de exigibilidad jurídica. Claro que hace no muchos años ni Francia ni Alemania respetaron las rígidas normas de la unión monetaria sobre el techo del déficit excesivo y lograron burlarse del propio Tribunal de Justicia de la UE. Las normas, los tratados, son meros instrumentos y dependen al fin de la disposición de sus destinatarios para ser cumplidas. Europa, fe ciega en el Derecho.

En el Consejo Europeo de la semana pasada, con el acuerdo entre 23+3 estados no se ha refundado Europa ni hay una nueva Europa ni esas medidas son el bálsamo de Fierabrás... Son importantes y suponen una nueva atribución de derechos soberanos, pero no hay un antes o un después. La fiebre mediática adolece de megalomanía y vive todos los días bajo el síndrome de

que todo es inédito e histórico, bajo el absurdo de la retórica del nuevo comienzo. La frustración de una Europa en constante refundación.

Lo más positivo del acuerdo del fin de semana pasado es la firmeza que han mostrado una amplísima mayoría de estados para sobreponerse al perenne veto británico. El Reino Unido nunca ha compartido la idea comunitaria. Es y siempre ha sido hostil a la integración europea: sólo aceptan el

mercado interior desdibujado en una inmensa área de libre comercio. Europa es para ellos un buen instrumento de influencia en la globalización. Y los 26 estados han puesto fin a su ambigüedad.

Porque ante otros vetos (en Maastricht a la tercera fase de la unión monetaria o a la política social), se hacía el enjuague jurídico de incluir tales normas de excepción en el propio tratado de reforma, con la totalidad de los socios y en el que se aceptaba la excepción británica (o danesa) mediante la opción recogida en el propio tratado o protocolo de quedarse fuera (*opt out*) con una opción de sumarse al tren en marcha (*opt in*). Había unanimidad para acordar excepciones y las nuevas atribuciones formaban parte de los tratados o Derecho primario. Era la Europa a la carta a partir del menú pactado en los tratados.

Ahora la divergencia es mucho más fuerte. No se comparte la meta ni la ruta. Aunque se le parece, tampoco es un mecanismo comparable a los acuerdos de Schengen; éstos fueron un acuerdo internacional extramuros para anticipar y perfeccionar objetivos pactados por todos sobre libre circulación de personas.

Al órdago británico se ha respondido de forma audaz y muy arriesgada. No será un avance controlado con sus excepciones desde el marco o cauce de la UE, sino un tratado internacional *ex novo* entre un grupo de estados soberanos para hacer nuevas atribuciones de soberanía en materia presupuestaria. El proyectado tratado no es una cooperación reforzada tal como se regula en los tratados de la UE, pues ésta sólo se permite para desarrollos de Derecho derivado, vía que utilizarán en los ámbitos ya previstos en los tratados en vigor y con sus límites (no afectar al mercado interior) y que en materia del euro ya se encuentra previsto en el artículo 126 del Tratado.

Algunos periodistas, con muy buena voluntad, han dicho que es un «tratado intergubernamental». Todos los tratados europeos –Maastricht, Niza, Lisboa– son entre gobiernos. Pero el proyectado Tratado sobre el Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE) no se hace dentro de un subsistema internacional o paraguas de la UE. El futuro tratado a 26 pone en marcha una integración diferenciada, extramuros de los objetivos previstos en los tratados europeos; no reforma los tratados vigentes y no se rige por sus reglas de revisión (exigen unanimidad) sino por el clásico Derecho Internacional (Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969).

Además, resuelve un viejo dilema sobre si se pueden revisar los compromisos europeos al margen de los cauces de los tratados. Hay al menos un precedente antiguo en un tratado entre Francia y Alemania en 1957 tras la devolución del Sarre, modifi-

cando entre dos estados un tratado entre seis (Tratado CECA)... Y no pasó nada. La revisión al margen del Derecho europeo fue también la opción barajada en 1993 para el caso de que el segundo referéndum danés sobre el Tratado de Maastricht fracasase; un equipo jurídico, del que formé parte, tenía preparadas las opciones en caso de un segundo rechazo en Dinamarca. El Tratado de Maastricht no se haría con los 12, sino a 11 o a 10. Ahora, con el Tratado a 26 se lanza el mensaje de que no cabe la toma de rehenes: un Estado no le puede impedir a un grupo amplio defender el euro y garantizar su futuro. Es la expresión del conocido como *teorema de Genscher* –antiguo ministro de asuntos exteriores alemán–: nadie está obligado a hacer lo que no quiere, pero nadie puede impedir a los demás hacerlo.

También este futuro acuerdo sobre el MEDE reabre el debate que suscitamos algunos tras el Tratado de Ámsterdam en 1997, sobre si cabría una cooperación reforzada en ámbitos del tratado pero al margen del régimen establecido. ¿Qué norma impide a los estados que desean avanzar hacerlo mediante acuerdos *ad hoc*? Puesto que las cooperaciones reforzadas para el desarrollo de los tratados pueden hacerse fuera del marco institucional y jurídico de la UE (y así el Tratado de Prüm de 2005 sobre cooperación policial avanzada), con mayor razón una cooperación extramuros con nuevos objetivos y atribuciones de soberanía se puede hacer con un tratado internacional limitado a un grupo de estados miembros de una organización internacional (un precedente fue el tratado de unión económica y monetaria del Benelux).

HASTA AHÍ todo legal. En cambio, donde habrá que poner mucho cuidado en el futuro tratado es en la encomienda de gestión que le hacen los 26 a las instituciones de la UE para controlar, supervisar y sancionar el cumplimiento de los nuevos compromisos. La Comisión (incluido el comisario británico) ve muy reforzada su capacidad de guardiana de un tratado concluido por un numeroso grupo de estados miembros; el Tribunal (incluido el juez británico) tendrá competencia para declarar la compatibilidad de específicas normas constitucionales y legales con el nuevo tratado.

No es cierto que el Reino Unido deje de ser miembro de pleno derecho: lo seguirá siendo de la UE, con todos los derechos y obligaciones comunes como hasta ahora. De lo que no será miembro, como ya sucede, es del grupo de estados que pertenecen al euro y que se obligan por reglas específicas cada vez más diferenciadas.

Conviene puntualizar que el reciente Consejo Europeo de Bruselas sólo ha llegado a un acuerdo general sobre las orientaciones que debe tener el nuevo tratado. Por tanto, se abren unas negociaciones con unas instrucciones sobre las que se moverán las delegaciones; dan una idea aproximada. Habrá que esperar a ver los detalles antes de hacer análisis especulativos. Es bien sabido que el diablo se esconde en los detalles. ¿Será suficiente? Europa siempre inacabada.

Araceli Mangas Martín es catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.



AJUBEL

«El Reino Unido nunca ha compartido la idea comunitaria. Es y siempre ha sido hostil a la integración europea»