

# LA INTEGRACIÓN EUROPEA: HISTORIA DE UNA POLICRISIS

PILAR MELLADO PRADO

*“Europa se hará en las crisis y (Europa) será la suma de las soluciones que a esas crisis se den”*

Jean Monnet

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA FUNDACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LAS PRIMERAS CRISIS. III. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA. IV. EL TRATADO DE LISBOA. V. EL PRESENTE Y EL FUTURO.

## I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea vive seguramente su hora más difícil. Es cierto que el proyecto europeo –desde su nacimiento en la década de los años cincuenta del pasado siglo– ha vivido siempre en una permanente crisis, ha avanzado siempre a sacudidas. Pero, a la grave situación económica y financiera que afecta desde 2008 especialmente a la zona Euro (con su clímax griego) y que aún sigue dando coletazos, se unen ahora la crisis de los refugiados llegados de países en guerra civil, como Siria, la pujanza alarmante de partidos de extrema derecha en muchos de sus Estados miembros (Francia, Holanda, Suecia, Austria), los nacionalismos autoritarios instalados en Polonia y Hungría, y por encima de todo, la salida del Reino Unido de la Unión (*Brexit*), decidida por los ciudadanos británicos en un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016.

Todo ello nos puede llevar a pensar que el margen para encontrar una solución es demasiado estrecho, que el entramado institucional no es suficientemente sólido, y que la fractura de la Unión Europea ya no es imposible. Hasta europeístas convencidos como el británico Timothy GARTON ASH, catedrático de la Universidad de Oxford, escribió ya en 2012 que “la Unión Europea se está muriendo. No es una muerte dramática, sino a cámara lenta, en una decadencia que pone en peligro un proyecto que se daba por asentado”<sup>1</sup>.

La crisis es de tal calibre que no afecta solo a la economía; es una crisis política, social, de valores. En definitiva, de identidad. Una crisis invasiva en la que resulta, como poco, irónico que a la Unión Europea se le concediera el Premio Nobel de la Paz el 12 de octubre de 2012 y más recientemente, el Premio Princesa de Asturias 2017. Una crisis en la que ya apenas sorprende la indiferencia con que los ciudadanos europeos contemplan el desastre más allá de su preocupación por las penurias económicas y sociales a que les ha abocado la crisis del euro.

Probablemente, de esa desafección ciudadana sean responsables en gran medida las instituciones europeas, pero también muy especialmente algunos gobiernos nacionales que no han sabido transmitir la mínima confianza ni adoptar soluciones eficaces. De hecho, últimamente, parece que la supervivencia del proyecto europeo depende, más de las autoridades nacionales, que de lo que se decide en Bruselas. Y la crisis ha alcanzado su punto álgido con el *Brexit*, que constituye un durísimo golpe al proyecto europeo.

## II. LA FUNDACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LAS PRIMERAS CRISIS

Conocer el pasado, el proceso de formación de la hoy Unión Europea es absolutamente necesario para poder entender el presente y el futuro, ya que una de las razones fundamentales que siempre ha dificultado la consolidación política de la Unión Europea reside en las condiciones peculiares que presidieron su nacimiento y desarrollo.

Porque esa unificación de la base material – el establecimiento de un mercado único y la unión económica y monetaria– no acaba de reflejarse –como pretendían J. MONNET y R. SCHUMAN– en el plano político o superestructural, donde cada intento de apoderamiento de las instancias de gobierno de la Unión tropieza con la resistencia de los Estados miembros, muy celosos de sus competencias.

Como es por todos sabido, el final de la Segunda Guerra Mundial dejó a Europa devastada y dividida en dos bloques políticos e ideológicos antagónicos que

---

<sup>1</sup> GARTON ASH, T.: *Facts are subversive. Political Writing from a Decade Without a Name*, Yale University Press, 2012.

hacían imposible cualquier intento de unificación del continente. Pero será precisamente el horror de la guerra lo que impulsará el proyecto europeo.

Hace 67 años, el 9 de mayo de 1950, en el Salón del Reloj del Quai D'Orsay de París, el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, ofreció a Alemania –en una propuesta que se conoce como la *Declaración Schuman*– la puesta en común de las producciones de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad común, con el fin de acabar con el enfrentamiento secular de Francia y Alemania por el control de las regiones productoras de industria pesada de la cuenca del Rhur. Esta propuesta estaba abierta a otros países europeos y su objetivo final iba más allá de lo puramente económico: “sentar las bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz”<sup>2</sup>.

Casi un año después, el 18 de abril de 1951, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firman en París el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA). El Reino Unido decidió quedarse al margen, en parte por sus compromisos con los países de la Commonwealth, en parte por su insularidad militante frente a los problemas del continente, pero sobre todo por su aversión a toda cesión de soberanía. El Tratado CECA entró en vigor el 24 de julio de 1952 por un período limitado de 50 años, por lo que expiró el 23 de julio de 2002<sup>3</sup>.

La primera crisis se produjo el 30 de agosto de 1954: el proyecto de crear una *Comunidad Europea de Defensa (Plan Pleven)* fracasó al ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa, con lo que parecía quedar patente que no era posible avanzar en la integración política sin ampliar las bases de la cooperación económica, menos sujeta a las resistencias nacionales.

Y este fracaso pareció marcar, en principio, la reunión en Messina (Sicilia) de los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros de la CECA en junio de 1955, por invitación del Ministro de Asuntos Exteriores italiano, el liberal Gaetano Martino. Al principio, las conversaciones no parecían llevar a ningún sitio y se dedicaron –como se suele hacer desde entonces en los Consejos de Ministros “*informales*”– al turismo cultural asistiendo a un ballet en el Teatro griego de Taormina. Curiosamente, como ha señalado el ex Presidente del Parlamento Europeo, Enrique Barón, ante el Senado italiano con ocasión de la conmemoración de los 60 años de los Tratados de Roma, “la inspiración llegó a través de los números dos de las delegaciones que empezaron a redactar la declaración de Messina. En la misma jugó un papel esencial el economista socialista francés Pierre URI, colaborador íntimo de Jean MONNET. También fue después el redactor esencial del borrador del Tratado con la cooperación del alemán Hans VON DE GROEBEN, más tarde Vi-

<sup>2</sup> Déclaration de Robert Schuman, 9 mai 1950. Documento incorporado por Ch. ZORGBIBE en *Histoire de la construction européenne*, 2<sup>m</sup> édition, PUF, Paris 1997, p. 39.

<sup>3</sup> Véase AHIJADO, M. y AHIJADO, A.: *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Editorial Pirámide, Madrid 2001.

cepresidente de la Comisión. Un bello ejemplo de reconciliación, un judío francés discriminado por el Régimen de Vichy trabajando mano a mano con un funcionario del Reich.”

Al final, la Conferencia de Messina relanzará el proceso de integración europea al aceptar la propuesta de los tres países del BENELUX –defendida por el Ministro holandés– sobre la creación de un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores.

Asimismo, en Messina se encargará el análisis de esta propuesta a un Comité de Expertos presidido por el Ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul-Henri Spaak. El Comité se reunió por primera vez el 9 de julio de 1955 en el castillo de Val-Duchesse, cerca de Bruselas. El 6 de septiembre de 1955, Spaak presentó un primer informe a los Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA, y el 23 de abril de 1956, el informe final del Comité Spaak contenía dos proyectos: la creación de un mercado común a través de una Comunidad Económica Europea (CEE) y la creación de una Comunidad Europea de la Energía Atómica (más conocida como EURATOM) cuyos Tratados constitutivos se firmaron en solemne en Roma el 25 de marzo de 1957 y entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

En 1958, el cambio de régimen político en Francia con la llegada de la V República y el General DE GAULLE a su cabeza supuso un giro en la concepción del incipiente proceso de construcción europea. Las ideas gaullistas sobre el poder chocaban frontalmente con los dos postulados clave de la integración europea: la supranacionalidad frente a la cooperación intergubernamental tradicional, y la alianza de la Europa occidental con los Estados Unidos a través de la OTAN.

Por eso, cuando en 1961 el Premier británico McMillan presentó formalmente la solicitud del Reino Unido de adherirse a las Comunidades Europeas –después de comprobar que ni la Commonwealth ni el Espacio Europeo de Libre Comercio eran suficientes para las exportaciones británicas– junto a Dinamarca, Irlanda y Noruega, no puede sorprendernos que DE GAULLE vetara la entrada del Reino Unido, demasiado ligado y proclive –a su juicio– a los Estados Unidos.

Pues bien, desde la entrada en vigor del Tratado CEE en 1958 hasta la adopción del *Acta Única Europea* en 1986, transcurrirán casi treinta años de laboriosa construcción del proyecto europeo, un tiempo dilatado en el que las Comunidades sufrirán algunas importantes transformaciones y crisis.

De entre ellas destaca por su importancia la denominada *crisis de la silla vacía*, provocada por Francia entre julio de 1965 y enero de 1966, a la que puso fin el *compromiso de Luxemburgo*. La llamada *crisis de la silla vacía* fue la crisis más grave de la Europa de los 6 y se produjo cuando Francia decidió, el 30 de junio de 1965, ausentarse del Consejo de Ministros y no participar más en las decisiones comunitarias. El pretexto fue una propuesta de Reglamento presentada por el entonces Presidente de la Comisión, W. HALLSTEIN, cuyo objetivo era asegurar la financiación de la política agrícola común con recursos propios.

Pero la causa era más profunda: el General De Gaulle no quería someterse a la votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo, cuyas primeras decisiones debían aplicarse a partir del 1 de enero de 1966. Después de seis meses de ausencia, los representantes franceses aceptaron el llamado *Compromiso de Luxemburgo*, en virtud del cual Francia rehusaba aceptar la posibilidad de recurrir a una votación por mayoría cualificada desde el momento en que un Estado miembro invocara un “*interés nacional esencial*”. Esta situación, que obstaculizó durante años el proceso decisorio comunitario al recurrirse frecuentemente a la amenaza de veto por asuntos menores, quedó corregida por el Acta Única Europea, que amplió el campo de competencias comunitarias que podían ser objeto de decisiones mayoritarias.

Otra crisis se vivió con la ratificación del Tratado de Maasrich en 1992 que tuvo que ser sometido a referéndum dos veces en Dinamarca. La UE otorgó ciertas concesiones, incluidas cuatro excepciones: Dinamarca no estaría obligada a adoptar el euro ni a asumir las políticas de justicia e interior, ni las de defensa común.

### III. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Después de los Tratados de Amsterdam y Niza, llegamos a diciembre de 2001, momento en el que el Consejo Europeo, en su reunión de Laeken, acordó una declaración, conocida como la *Declaración de Laeken* que incluía los principales puntos que debían ser objeto de reforma:

- La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin modificar su significado.
- La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional europea.

Con este proceso se pretendía mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximarlas a los ciudadanos de los Estados miembros.

Asimismo, en la *Declaración de Laeken* se acordó constituir una *Convención* (que comenzó sus trabajos el 28 de febrero de 2002, bajo Presidencia española) con objeto de preparar el proyecto de reforma de los Tratados que sería objeto de una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el año 2004, para tratar las cuestiones mencionadas.

La *Convención sobre el futuro de Europa*<sup>4</sup>, al igual que la convocada anteriormente para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales, iniciaba una nueva etapa en el proceso de integración europea, al constituir un nuevo método de reforma de los Tratados, un método híbrido entre el derecho diplomático del siglo XIX, es decir, de la negociación de los Tratados a puerta cerrada, y el inicio de la participación activa en el debate de la reforma de instituciones que sólo difícilmente podían hacerse oír en épocas anteriores, como el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, e incluso, al menos aparentemente, la sociedad civil. De esta forma, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el proceso de reforma de los Tratados no sería obra exclusiva de los Estados miembros en una Conferencia Intergubernamental, aunque evidentemente éstos siempre tendrían la última palabra.

La *Convención*, presidida por el ex Presidente de la República francesa, Valéry GISCARD D'ESTAING, estaba integrada en su gran mayoría (cerca de dos tercios) por parlamentarios (europeos, de los parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos). Junto a ellos, representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión Europea, sin olvidar la presencia, en calidad de observadores, de los interlocutores sociales, del Comité Económico y Social Europeo, del Comité de las Regiones, así como del Defensor del Pueblo Europeo, que reforzaron el carácter representativo de la Convención, si bien su plena participación en ella le habría otorgado una legitimidad aún mayor.

Los diversos Informes y dictámenes que las Instituciones y sus órganos auxiliares dirigieron a la Conferencia Intergubernamental consideraban que la Convención funcionó en general de manera eficaz, transparente y abierta, permitiendo a los ciudadanos, en la medida de lo posible, acceder a sus trabajos y documentos. También hay que destacar la integración de los parlamentos nacionales, hasta ahora ajenos en gran medida a las fases iniciales de los grandes debates europeos. Asimismo, la Convención posibilitó la participación de los países candidatos, que intervinieron en los trabajos con los mismos derechos *de facto* que los Estados miembros: sólo se les privó de un derecho de voto que la Convención no llegó a ejercer al decidir desde un primer momento adoptar los acuerdos por consenso<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre la convocatoria y desarrollo de los trabajos de la Convención, véase ROIG MOLÉS, E., "Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados", en la obra colectiva dirigida por ALBERTI ROVIRA, E. *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004, pp. 17-131. En otro sentido, CALONGE ("Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: la Convención sobre el futuro de Europa", en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 8, Primer semestre de 2005, pp. 71-84) tiene una visión crítica de los trabajos de la Convención, en el sentido de que prácticamente el Tratado Constitucional lo elaboró su Praesidium.

<sup>5</sup> Como señaló B. DONELLY ("The european Convention. Work in progress", 2003, <http://www.fed-trust.co.uk>) frente a las ideas de la mayoría y la unanimidad, el consenso se canalizó a través de la exigencia de considerar los diferentes orígenes de los miembros que integraban la Convención, descartando cualquier combinación que excluyera total o mayoritariamente a alguno de sus componentes

Pues bien, un año y cuatro meses después de su apertura, la Convención –superado el desafío que alguien describió como estar “atrapada en la dialéctica de lo imposible y lo indispensable”– concluyó sus trabajos adoptando por consenso un “*Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”<sup>6</sup>, proyecto que fue presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003.

Hay que subrayar que la Conferencia Intergubernamental que debía concluir el Proyecto de Constitución europea –y que adelantó sus trabajos al segundo semestre de 2003, bajo Presidencia italiana– no constituiría, en ningún caso, un obstáculo o una condición previa al proceso de ampliación. Además, se invitaba a participar en ella a aquellos Estados candidatos que hubieran concluido las negociaciones de adhesión con la Unión, así como, en calidad de observadores, a aquellos candidatos que no las hubieran concluido.

No obstante, algunos autores<sup>7</sup> vieron en esta convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental ciertos riesgos. Así, podría suponer un mayor retraso de las ampliaciones al Este, como consecuencia de la necesidad de un largo período de ratificación de cualquier reforma de los Tratados. Pero estas dudas quedaron disipadas con la incorporación, el 1 de mayo de 2004 –año en el que estaba previsto su ingreso– de 10 nuevos Estados (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta) y sin que la Conferencia Intergubernamental 2003/04 hubiera aprobado la reforma de los Tratados.

La noche del 18 de junio de 2004 –sólo un mes y medio después de la gran ampliación– los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros aprobaron el Proyecto de Tratado constitucional, llamado a ser la “*ley de leyes*” para 455 millones de europeos de 25 países.

Finalmente, el 29 de octubre, los líderes de los 25 Estados miembros firmaron el *Proyecto de Constitución Europea* en el Palacio del Capitolio de Roma, el mismo escenario que en 1957 acogió el lanzamiento de la construcción europea con la firma de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y la Comunidad Europea para el desarrollo de la Energía Atómica (TEURATOM).

Aunque excesivamente largo (tenía 448 artículos y 36 Protocolos que formaban parte del Tratado desde el punto de vista jurídico) farragoso y complejo, lo verdaderamente importante era que el *Tratado por el que se establece una Constitución*

---

o a alguna de las grandes agrupaciones ideológicas, o que no tuviera en cuenta la representación de las grandes opciones para la construcción europea.

<sup>6</sup> Resulta interesante el breve análisis del Proyecto de Tratado Constitucional, emanado de la Convención, que hace C. PHILIP en *La Constitution Européenne*, Colección Que sais-je?, PUF, Paris, 2004.

<sup>7</sup> J. M. DE AREILZA CARVAJAL: “La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?” en *Política Exterior* n° 79, enero/febrero 2001, p. 116.

para Europa<sup>8</sup> –que hubiera tenido que ser ratificado en el plazo de dos años por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, o por los ciudadanos a través de un referéndum, como fue el caso de España<sup>9</sup>, lograra el objetivo central de una definitiva y coherente arquitectura institucional europea, que hiciera efectiva una mayor transparencia en la adopción de las decisiones y un mayor control político de las mismas.

Pero el resultado negativo de los referendos celebrados en Francia y Holanda, en mayo de 2005, desembocó en un largo *impasse* de más de dos años, por lo que parece evidente que la ampliación de la Unión Europea, la más extensa, difícil y heterogénea de su historia, se produjo a expensas de una Unión más profunda.

Después del “NO” francés y holandés, y cuando más de diez Estados miembros habían ratificado ya el Tratado Constitucional, la mayoría de los países que quedaban por ratificarlo se apresuraron a paralizar los procesos de ratificación.

Para algunos gobiernos de Estados miembros, los resultados negativos de Francia y Holanda –dos países fundadores– fue como un regalo inesperado. Y no nos referimos sólo al Reino Unido<sup>10</sup>, país en el que resultaba más que improbable un resultado favorable en un referéndum sobre la Constitución, y por lo que no pudo sorprendernos que la mayor parte de la clase política británica afirmara contundentemente que “la Constitución está muerta y no resucitará”, sino también a algunos Estados que se adhirieron el 1 de mayo de 2004, y en los que sorprende la apatía, cuando no el rechazo, de algunos de sus líderes hacia la Unión.

Y la perplejidad se incrementa cuando se comprueba que la Unión Europea no detuvo el proceso de ampliación. La adhesión de Rumanía y Bulgaria se hizo efectiva el 1 de enero de 2007. Y la de Croacia se produjo el 1 de julio de 2013.

Resulta poco razonable y decepcionante que en estas circunstancias, en el Consejo Europeo de 17 de junio de 2005, los gobernantes europeos, en una *Declaración sobre la ratificación del Tratado*, decidieran “abrir una reflexión común a escala nacional y europea”, aplazando *de facto* el proceso de ratificación hasta 2007, después de las elecciones presidenciales francesas, no siendo capaces de afrontar el problema de fondo que no es otro que la Europa que queremos los ciudadanos.

---

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Unión Europea* C 310, de 16 de diciembre de 2004. Sobre la naturaleza de la Constitución Europea, véase A. RODRÍGUEZ: “La “constitucionalización” de Europa”, en *Anuario de la Facultad de Derecho* de la Universidad de Extremadura, n° 22, Cáceres, 2004; y LINDE PANIAGUA, E.: “El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea* n° 8, Primer Semestre de 2005, p. 104 y ss.

<sup>9</sup> El referéndum se celebró el 20 de febrero de 2005. Los resultados fueron los siguientes: Participación: 42,32%; votos a favor: 10.804.464 (76,73%); votos en contra: 2.428.409 (17,24%); votos en blanco: 849.093 (6,03%); y votos nulos: 122.697 (0,86%).

<sup>10</sup> Véase AHIJADO, M.: *Los británicos y Europa ¿De la reluctancia a la integración plena en la Unión Europea?*, Ediciones Académicas, Madrid 2007.



Como señaló un analista norteamericano, un crecimiento tan rápido y extenso de la Unión había provocado “en los miembros fundadores de Europa un caso agudo de indigestión. La ampliación ha diluido la sensación de identidad común y de solidaridad que iba unida a una Europa más pequeña”<sup>11</sup>.

Es cierto que no debería sorprendernos: las uniones suelen fallar cuando se amplían y ahí está el caso de Estados Unidos cuya ampliación al Oeste estuvo a punto de despedazar la Unión, al promover las gravísimas disputas políticas que provocaron la guerra civil.

Pero el error de la Unión Europea no ha sido ampliarse hacia el Este y el mediterráneo, sino ampliarse sin haber hecho antes la profundización de la que hablábamos anteriormente, dejando a la Unión preparada para funcionar eficazmente con una composición más amplia. Además, la ampliación se podía haber hecho más lentamente, preparando también a los ciudadanos europeos.

Quizás así se hubiera podido evitar que los electores franceses y holandeses se desquitaran con Europa por su frustración económica, cuando la integración significaría en última instancia más prosperidad. Porque la Unión es parte de la solución, no el problema. En este sentido, la Unión Europea se convirtió en el chivo expiatorio de los fallos de los gobiernos nacionales.

Y la incertidumbre se apoderó de Europa. Era evidente que el Tratado constitucional no era perfecto, pero tampoco aspiraba a serlo. Se trataba de un texto claramente mejorable en el fondo y en la forma. Ninguna Constitución (si es que el Tratado constitucional lo era en sentido estricto) resuelve los problemas, no tiene ningún poder taumatúrgico; sólo aspira a fijar los valores de una colectividad, a proporcionar unas reglas del juego justas, a configurar unas instituciones y unos mecanismos eficaces, y a proporcionar unos principios generales con los que resolver los problemas que surjan.

El Tratado constitucional respondía a la necesidad de clarificar la identidad política y el desarrollo del modelo social y de cohesión, característico de Europa; y a la de solucionar la falta de democracia, eficacia y presencia en el mundo, que es lo que demandan los ciudadanos.

Europa atravesaba la peor crisis de su historia (hasta entonces) y era más irrelevante que nunca en el escenario mundial. Pero la Comisión y los líderes políticos europeos –incapaces de emprender alguna iniciativa– sólo decían que hacía falta tiempo. Y el tiempo pasó. Por fin, el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007, sin dedicarle ni un honroso epitafio a la Constitución Europea, convocó una Conferencia Intergubernamental con el fin de reformar el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> KUPCHAN, Ch.: “Lecciones del no”, en el Diario *El País*, de 12 de junio de 2005.

<sup>12</sup> *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07, Bruselas, 23 de junio de 2007).

#### IV. EL TRATADO DE LISBOA

En la elaboración del Tratado de Lisboa se utilizó de modo deliberado un lenguaje oscuro para disfrazar su contenido y evitar así referendos. Se presentó como un acuerdo técnico cuando incorpora la reforma política de las instituciones que hacía la Constitución Europea y, por lo tanto, supone una importante redistribución del poder político europeo con avances notables, pero también con países más y menos beneficiados.

Todo se hizo así por conseguir una ratificación sin sobresaltos, una fórmula que pudiera ser aprobada por casi todos por la vía parlamentaria, sin tener que recurrir a los referendos, lo que en algunos países, como Irlanda, no es posible, ya que lo exigen sus normas constitucionales.

Y precisamente Irlanda agravó la incertidumbre en el proceso de integración europea tres años después del rechazo francés y holandés al Tratado Constitucional, que irónicamente fue aprobado bajo Presidencia irlandesa.

De nuevo, el resultado negativo del referéndum irlandés, celebrado el 12 de junio de 2008, volvía a infligir un golpe mortal a su sustituto y dejaba a Europa arrojada otra vez ante la dificultad de poner de acuerdo a 27 países y 500 millones de habitantes, haciendo imposible que el nuevo Tratado de Lisboa pudiera entrar en vigor, como estaba previsto, el 1 de enero de 2009. El veredicto de un país cuya población apenas representa el 1% de la población europea volvía a hundir a la Unión en una crisis de confianza sin precedentes y bloqueaba toda la reforma institucional prevista en el Tratado de Lisboa, heredero del Tratado constitucional frustrado en Francia y Holanda.

El 53,4% de los irlandeses votó “no” en el referéndum sobre el Tratado, siendo la participación del 53,1% (por cierto, mayor de la esperada). El temor a perder peso en Bruselas (al no tener un Comisario permanente) y a ver disminuida su autonomía fiscal<sup>13</sup> se impuso para frenar el avance que para el proyecto europeo supone el nuevo Tratado.

En las Conclusiones de las Presidencia del Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio de 2008 –bajo Presidencia eslovena– se “tomó nota” del resultado del referéndum celebrado en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa y se hizo un balance de la situación a partir de una primera evaluación ofrecida por el Primer Ministro irlandés, Brian COWEN. En un contexto marcado por la crisis económica y financiera internacional, el Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008, celebrado con el Tratado de Lisboa ratificado entonces por 24 países, volvió a escuchar el análisis del Primer Ministro irlandés, B. COWEN, sobre los resultados del

---

<sup>13</sup> En Irlanda el impuesto de sociedades es del 12,5% frente a la media del 24,5% que rige en los 26 países restantes. Los partidarios del “no” aseguraban que Irlanda podría perder este derecho que atrae a cientos de empresas extranjeras si entraba en vigor el Tratado de Lisboa.

referéndum sobre el Tratado de Lisboa. Basándose en esta intervención, el Consejo Europeo acordó volver sobre la cuestión en su reunión de diciembre de 2008 con el fin de “definir los elementos de una solución y de una vía común de avance”.

Un elemental sentido común nos dictaba que el progreso de 500 millones de europeos no podía ser paralizado por la opinión adversa de menos de un 1% de sus integrantes, por muy respetable que sea. Además, no era de recibo que el Gobierno irlandés insinuara que sólo estaría en condiciones de convocar un segundo referéndum en 2009 si se garantizaba que Irlanda tendría en la Comisión un miembro permanente cada 5 años (idea a la que se sumaban otros países pequeños como Bélgica)

El Consejo Europeo de diciembre de 2008<sup>14</sup> aceptó el chantaje e Irlanda sometió a referéndum de nuevo el Tratado de Lisboa el 2 de octubre de 2009. De las urnas irlandesas salió esta vez el sí, y tras depositar en Roma los correspondientes instrumentos de ratificación los Estados de Irlanda y Polonia, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009<sup>15</sup>.

Con el Tratado de Lisboa, desaparecen la forma y los símbolos de la Constitución, manteniéndose el esquema tradicional de los Tratados. Y aunque se incorpora el 90% del contenido de la antigua Constitución<sup>16</sup>, se ha añadido una considerable complejidad, hasta el punto de que el entonces Primer Ministro luxemburgués lo calificó de “*Tratado espeleológico*”, prácticamente ilegible para los ciudadanos.

Por último, el Tratado de Lisboa introduce por primera vez desde la fundación de las Comunidades Europeas, el derecho de todo Estado miembro a abandonar la Unión Europea de acuerdo con sus normas constitucionales (artículo 50 TUE)<sup>17</sup>. Y así lo hizo el Reino Unido en un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016<sup>18</sup> – convocado por el Gobierno conservador de David CAMERON– a pesar de las numerosas, vergonzantes e inaceptables concesiones que el Consejo Europeo de febrero de 2016 aprobó para aplacar la ira euroescéptica y que Cameron defendiera el *Bremain*, es decir, la permanencia en la Unión.

---

<sup>14</sup> *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008*, Bruselas, 13 de febrero de 2009, 17271/1/08, REV 1

<sup>15</sup> Véanse las versiones consolidadas del TUE y del TFUE, así como los Protocolos, Anexos, y Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie C, n° 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>16</sup> Véase ALDECOA, F. y GUINEA, M.: “El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto”, en *Real Instituto Elcano*, DT n° 9/2008, de 20 de febrero de 2008.

<sup>17</sup> Véase páginas de este libro.

<sup>18</sup> El *Brexit* obtuvo un apoyo del 51,9% de los votos y el *Bremain* 48, 1%. Inglaterra y Gales apoyaron masivamente la salida de la Unión, mientras que Irlanda del Norte y Escocia optaron por la permanencia.

Es sabido que el Reino Unido no influyó en el diseño de la Comunidad Económica Europea ni en la Unión Económica y Monetaria. Y siempre ha estado instalado en la contradicción que ha dominado su política europea: intentar liderar Europa desde fuera, sin comprometerse a fondo, sin participar en sus políticas más importantes y sin aceptar otra regla que no sea la unanimidad.

Por eso, la mañana del 24 de junio de 2016, cuando se conocieron los resultados definitivos del referéndum, muchos recordamos las palabras que el entonces Primer Ministro británico Tony BLAIR (laborista) pronunció en el Instituto de Estudios Europeos de Birmingham, en noviembre de 2001, parafraseando la famosa frase de Churchill acerca de la “*tragedia de Europa*”, para referirse a la “*tragedia británica*”, que describió como la incapacidad para entender que el interés nacional británico consistía en apostar decisivamente por Europa. Entonces ironizó con la posición históricamente mantenida por los británicos respecto a la integración europea: en los años 50, dijimos que no ocurriría; en los 60, que no funcionaría; y en los 90, que no la necesitábamos.

Así pues, la dinámica se rompió en 2005 con el fracaso de la Constitución Europea; la fractura se incrementó con la crisis financiera y económica de 2008 –que socavó en gran medida a la UE– y luego llegaron las crisis del euro, la griega y, más recientemente, las de los refugiados, el Brexit y el fortalecimiento de los partidos antieuropeístas en diversos Estados miembros.

## V. EL PRESENTE Y EL FUTURO

El 31 de enero de 2017, y con el fin de preparar el debate del Consejo Europeo de Malta de febrero, su Presidente, el polaco Donal TUSK, escribió una carta a los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros que quedarán con la salida del Reino Unido, en la que analizaba las tres grandes amenazas a las que se enfrenta la Unión: la nueva situación geopolítica en el mundo; el sentimiento eurófobo ligado a los nacionalismos; y el debilitado estado de ánimo de las élites proeuropeas. TUSK pedía a los 27 líderes mostrar su orgullo europeo, mirar decididos al futuro y no olvidar las razones y las causas que dieron origen a la hoy Unión Europea.

El 1 de marzo del mismo año, el Presidente de la Comisión, J. C. JUNCKER presentó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*<sup>19</sup>, en el que se plantean 5 escenarios: 1) seguir igual; 2) Solo el Mercado único; 3) Los que desean hacer más, hacen más; 4) Hacer menos pero de forma más eficiente; 5) Hacer mucho más conjuntamente<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, Comisión Europea, 1 de marzo de 2017.

<sup>20</sup> Sobre las propuestas de la Comisión, véase el artículo de F. ALDECOA en esta misma Revista.

Unos días más tarde, el 6 de marzo de 2017 se celebró una cumbre en Versalles a iniciativa del Presidente de la República francesa, François HOLLANDE, a la que asistieron la Canciller de la República Federal de Alemania, Angela MERKEL; el Primer Ministro italiano, Paolo GENTILONI; y el Presidente del gobierno español, Mariano RAJOY.

RAJOY explicó en una comparecencia ante la prensa que el objetivo fundamental de esta cumbre a cuatro es aportar ideas de cara a la conmemoración del 60º aniversario del Tratado de Roma, que tendrá lugar el próximo 25 de marzo en la capital italiana: *“Tenemos muchos retos pendientes por delante. Existen muchas incertidumbres y de lo que se trata es de dar respuesta a esos retos y a esas incertidumbres”*. A su juicio, en Roma, los europeos deberían lanzar tres mensajes: la Unión Europea es una historia de éxito, la prioridad debe ser atender con mayor intensidad y eficacia los problemas de los ciudadanos, y el futuro de la UE pasa por más y mejor integración<sup>21</sup>.

En esta cumbre a cuatro se abordó también el *Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea* que recientemente presentó la Comisión Europea apostando por la creación de una Europa de varias velocidades. Como ya ocurre con el euro o el espacio Schengen, los países que quieran avanzar más rápido que el resto en un terreno determinado podrían unirse y avanzar sin que los reticentes les frenen. Uno de estos terrenos podría ser la defensa, hoy supeditada a la OTAN.

Por su parte, el anfitrión de la mini cumbre, François Hollande afirmó que *“La unidad no es la uniformidad. Propugno nuevas formas de cooperación o nuevos proyectos, lo que llamamos cooperaciones diferenciadas, que hagan que algunos países puedan ir más rápido (...) sin que otros países queden apartados ni puedan oponerse”*.

Finalmente, el 25 de marzo de 2017, y de nuevo en la Sala de los Horacios y los Coriáceos del Palacio de los Conservadores, en la plaza del Capitolio de Roma, en la que en 1957 se firmaron los Tratados de la CEE y del EURATOM, los líderes europeos, sin la Premier británica Theresa May, se reunieron para conmemorar su 60 aniversario.

El primer ministro italiano, Paolo GENTILONI, definió así, las últimas seis décadas y el sentido mismo de la UE: *“hace 60 años, un grupo de estadistas empezó a construir una unión de paz y progreso. Hablaban lenguas diferentes, no pensaban igual, pero tenían una espléndida obsesión: unir y no dividir”*.

Pero como era previsible, la Unión llegaba a la fiesta por su 60 cumpleaños con un ambiente más de funeral que de aniversario. Herida por el Brexit, fragmentada por intereses nacionales y conflictos fronterizos, y con la sensación de que el pro-

---

<sup>21</sup> Palacio de la Moncloa, 6 de marzo de 2017. <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2017/060317-rajoy.aspx>

yecto político más ambicioso que jamás ha existido puede romperse en cualquier momento.

Los líderes europeos –sin Teresa MAY– aprobaron una Declaración que llevaban semanas elaborando y en la que había fuertes resistencias de los polacos –por las diversas “velocidades”– y de los griegos –exigiendo una referencia expresa a los derechos de los trabajadores– que amenazaron con no firmarla.

La Declaración de Roma es un texto formal de tres folios en el que los dirigentes de veintisiete Estados miembros y de las instituciones de la UE proclamaron sentirse orgullosos de los logros de la Unión Europea:

*“Hace sesenta años, recuperándonos de la tragedia de dos guerras mundiales, decidimos unirnos y reconstruir nuestro continente desde sus cenizas. Hemos construido una Unión única con instituciones comunes y valores firmes, una comunidad de paz, libertad, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho, un importante poder económico con niveles de protección social y bienestar sin precedentes. La unidad europea, que dio comienzo como el sueño de unos pocos, se convirtió en la esperanza de muchos. En ese momento Europa volvió a ser una. Hoy estamos unidos y somos más fuertes: cientos de millones de personas en toda Europa se benefician de vivir en una Unión ampliada que ha superado las viejas fracturas.*

*La Unión Europea se enfrenta a retos sin precedentes, tanto mundiales como interiores: conflictos regionales, terrorismo, presiones migratorias crecientes, proteccionismo y desigualdades sociales y económicas. Juntos estamos decididos a hacer frente a los retos de un mundo en rápida mutación y a brindar a nuestros ciudadanos tanto seguridad como nuevas oportunidades.*

*Vamos a hacer a la Unión Europea más fuerte y resiliente, mediante una unidad y una solidaridad aún mayores entre nosotros y el respeto de las normas comunes. La unidad es una necesidad y nuestra libre elección. A nuestros países, tomados uno a uno, la dinámica mundial los condenaría a la marginación; permanecer unidos es nuestra mejor posibilidad de influir en ella y de defender nuestros intereses y valores comunes. Actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los Tratados y manteniendo la puerta abierta a quienes quieren unirse más adelante. Nuestra Unión es indivisa e indivisible.*

*En los diez próximos años queremos una Unión más segura y protegida, próspera, competitiva, sostenible y socialmente responsable, que tenga la voluntad y la capacidad de desempeñar un papel fundamental en el mundo y de modelar la globalización. Queremos una Unión en la que los ciudadanos tengan nuevas oportunidades de desarrollo cultural y social y de crecimiento económico. Queremos una Unión que siga estando abierta a los países europeos que respeten nuestros valores y se comprometan a promoverlos.*

*En estos tiempos cambiantes, conscientes de las preocupaciones de nuestros ciudadanos, nos comprometemos con el Programa de Roma y prometemos trabajar para conseguir lo siguiente:*

1. *Una Europa segura y protegida: una Unión en la que todos los ciudadanos se sientan seguros y puedan circular libremente, donde nuestras fronteras exteriores estén protegidas, con una política migratoria eficaz, responsable y sostenible, que respete las normas internacionales; una Europa decidida a luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada.*

2. *Una Europa próspera y sostenible: una Unión que genere crecimiento y empleo; una Unión en la que un mercado único fuerte, conectado y en expansión, que asuma la transformación tecnológica, y una moneda única, estable y aún más fuerte abran vías de crecimiento, cohesión, competitividad, innovación e intercambio, especialmente para las pequeñas y medianas empresas; una Unión que promueva un crecimiento sostenido y sostenible, a través de la inversión, las reformas estructurales y el esfuerzo por culminar la Unión Económica y Monetaria; una Unión en la que las economías converjan; una Unión en la que la energía sea segura y asequible y el medio ambiente limpio y seguro.*

3. *Una Europa social: una Unión que, basada en el crecimiento sostenible, promueva el progreso económico y social, así como la cohesión y la convergencia, al tiempo que defiende la integridad del mercado interior; una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales; una Unión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, así como los derechos y la igualdad de oportunidades para todos; una Unión que luche contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza; una Unión en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente; una Unión que conserve nuestro patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural.*

4. *Una Europa más fuerte en la escena mundial: una Unión que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur, y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo; una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva.*

*Para ello perseguiremos estos objetivos en la firme creencia de que el futuro de Europa está en nuestras manos y de que la Unión Europea es el mejor instrumento para lograr nuestras metas. Prometemos escuchar y responder a las preocupaciones expresadas por nuestros ciudadanos y cooperaremos con nuestros Parlamentos nacionales. Trabajaremos juntos al nivel que suponga un avance real, tanto si es en la Unión Europea como a escala nacional, regional o local, y en un espíritu de confianza y cooperación leal, tanto entre los Estados miembros como entre estos y las instituciones de la UE, en consonancia con el principio de subsidiariedad. Dejaremos el margen de maniobra necesario a los distintos niveles para reforzar el potencial de innovación y crecimiento de Europa. Queremos una Unión grande para las grandes cuestiones y*

*pequeña para las pequeñas. Promoveremos un proceso decisorio democrático, eficaz y transparente y una mejor ejecución.*

*Como dirigentes, trabajando juntos en el Consejo Europeo y entre nuestras instituciones, velaremos por que se aplique el programa de hoy para que llegue a ser la realidad de mañana. Para fortuna nuestra, estamos unidos. Europa es nuestro futuro común”<sup>22</sup>.*

En realidad, la Declaración de Roma únicamente ha consagrado por escrito una hoja de ruta para la llamada Europa de dos o múltiples velocidades. Ir juntos cuando se pueda, en grupos reducidos cuando no haya más remedio. Una opción perfectamente válida, y una constatación de su incapacidad y su fracaso a la hora de integrarse en bloque.

En los discursos del Capitolio sólo los italianos GENTILONI, Primer Ministro italiano, y el Presidente del Parlamento Europeo, Antonio TAJANI, apelaron en detalle a la historia y al corazón: *“Los líderes de hace 60 años tuvieron que hacer la elección más antigua que hombres y mujeres deben renovar: la elección entre el bien y el mal. Tras elegir el mal dos veces en dos Guerras Mundiales, escogieron el bien contra los demonios del nacionalismo”*, dijo el primer ministro. *“Desde entonces hemos vivido 60 años en paz y libertad y se lo debemos a su valor”*.

El Presidente del Parlamento Europeo, Antonio TAJANI, terminó su discurso (fuera del guión que publica la página del Parlamento Europeo)<sup>23</sup> con una referencia histórica al recordar que *el día antes de convertirse en Emperador, Trajano preguntó a su padre: ¿puede un hispano ser emperador romano? ¿Qué sentido tiene que un hispano vaya a Roma? El padre, senador desde hacía tiempo, le respondió: ‘Trajano, Roma no es una ciudad. Roma no es un Imperio. Roma es una identidad. Son nuestras leyes, nuestras infraestructuras, nuestra historia, nuestros pueblos diferentes, las religiones que cohabitan dentro de las fronteras de este Estado’. Cuando nuestros hijos nos pregunten qué es, o para qué sirve ser europeo, deberíamos responder como el padre de Trajano. Europa es un gran ideal, es nuestra civilización, nuestra historia, nuestras diferencias. Vale la pena creer en ella, dedicar nuestro futuro a la realización de este sueño que hay que regalar a nuestros hijos. Si somos capaces de hacerlo, Europa dará las respuestas que piden los 500 millones de personas que nos miran con fe”*.

---

<sup>22</sup> Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017

<sup>23</sup> Puede verse en el video <http://www.lastampa.it/2017/03/25/multimedia/italia/politica/il-discorso-di-antonio-tajani-per-i-anni-dellunione-europea-5828723jHOLnzGmrygN4iJ/pagina.html>



**RESUMEN:** Hace sesenta años, en Roma, se pusieron los cimientos sobre los que se asienta la Unión Europea que hoy conocemos: una historia de muchos éxitos, pero también de muchos fracasos y de innumerables crisis que siempre hemos sido capaces de superar. Pero el brexit, la crisis de los refugiados, los roces diplomáticos con Turquía, los nacionalismos, nos abre el interrogante de un futuro común. Estas páginas son un *excursus* por las crisis más importantes que se han producido durante estos 60 años.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea, Crisis, Tratados de Roma, Constitución Europea, Tratado de Lisboa, Libro Blanco de la Comisión sobre el Futuro de Europa, Declaración de Roma.

**ABSTRACT:** Sixty years ago in Rome, the foundations were laid for the Europe that we know today, ushering in the longest period of peace in written history in Europe. Brexit, refugee crisis, a diplomatic row with Turkey, growing nationalism: the EU faces unprecedented challenges. But we have other crises and they are many. Most of them we haven't chosen ourselves. These pages are an *excursus* of the crises during these 60 years.

**KEY WORDS:** European Union, Crises, Treaties of Rome, European Constitution, Treaty of Lisbon, White paper on the future of Europe and the way forward, Declaration of Rome.