

LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA DESPUÉS DEL “NO” DE IRLANDA AL TRATADO DE LISBOA

Por Dolores Rubio García*

*Profesora de Relaciones Internacionales-Especialista en Integración Europea
Universidad Complutense de Madrid

UNA APROXIMACIÓN AL “NO” IRLANDÉS

El 12 de junio pasado, los irlandeses -un 53,4% de una participación del 45%- votaron en contra del Tratado de Lisboa, conocido también como el de Reforma, y lo firmaron los Estados miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE) el 13 de diciembre de 2007. El texto internacional, que es una versión reducida de la fracasada Constitución Europea, debe servir de base para el funcionamiento de la UE, y sólo puede entrar en vigor si lo ratifican todos los EEMM. El Tratado dispone que la Unión, con el objeto de afirmar su presencia en el escenario internacional, tendría un presidente permanente, un canciller y una diplomacia propia así como una Comisión, cuyo tope sería el de dos tercios de los EEMM. El Parlamento, a su vez, gozaría de un máximo de 750 escaños.

La nueva UE, en caso de ratificarse el Tratado, dispondría, además, de un programa común de defensa para la seguridad mutua y de un sistema de votación más flexible que, en adelante, no exigiría unanimidad ni mayorías especiales para todo un conjunto de temas. Y, es esta la propuesta que los irlandeses se han negado a aceptar por distintas razones. Entre otras, por el temor a perder influencia en la Unión -que es a la vez de Estados y de ciudadanos- porque, con apenas el 1% de la población europea, no podrían designar, como hoy lo hace, a un comisario.

Una salida sencilla de la crisis consistiría en tomar nota de que no se ha logrado la unanimidad requerida y enterrar el texto. No obstante, la construcción europea ya se ha encontrado en situaciones similares. En 1992, los daneses rechazaron el Tratado de Maastricht, que creó la UE. Entonces, se profetizó la desintegración de la Comunidad Europea (CE) y la desaparición de la Europa de los Doce. Pero tras concederle a Dinamarca su deseo de mantenerse al margen de la moneda única y de la política de defensa esbozada por el Tratado de la Unión (TUE),

introducir una declaración que apuntaba a una mayor transparencia en las decisiones europeas y la aplicación del principio de subsidiariedad, en 1993 los daneses votaron a favor de un acuerdo enmendado únicamente para ellos. En 2001, fueron los irlandeses también quienes se negaron a aceptar el Tratado de Niza, que ha sido el instrumento jurídico-internacional que convirtió en realidad la unificación del Continente al pasar de la Europa de los Quince a los de los Veintisiete. Otra negociación garantizó a Irlanda el respeto de su neutralidad en el contexto de la instauración de una Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD). Y en 2002, se convocó una nueva consulta popular y el texto quedó aprobado.

La situación actual -responsabilidad colectiva de todos los EEMM- se produce cuando todo el mundo reconoce la falta de fundamento democrático de la construcción europea, sin embargo, en un primer momento, no ha existido consenso sobre el camino a seguir. Se ha hablado de dejar directamente a Irlanda de lado. Se ha proyectado la formación de un núcleo duro de países considerados perfectamente integrados. Y se está barajando en firme la posibilidad de un nuevo voto por parte de los irlandeses. Es precisamente eso, lo aquí se propone: razonar la viabilidad de los escenarios que los EEMM se han planteando como posibles, perfilando, en primer lugar, el contexto regional en el que se lleva a cabo la consulta, cuyo resultado ha puesto en jaque a la UE.

Mientras tanto, se han sumado los escollos legales, y también los políticos. Chequia –que debe asumir la Presidencia de turno de la UE en enero de 2009- se ha visto obligada a reconocer que la ratificación no puede culminar sin el aval de la Corte Constitucional. Al recelo de Praga, cuyo gobierno teme profundamente a una opinión pública que, por distintos motivos, recela de la Unión, se ha sumado la cuestión británica. Como siempre, Reino Unido ha permanecido al acecho. Aunque Westminster ha aprobado el Tratado de Reforma

después de desestimarse, el 20 de junio, la obligatoriedad de celebrarse un plebiscito, un Alto Tribunal londinense había exigido al ejecutivo que retrasase la ratificación hasta que decidiese sobre el recurso de un ciudadano que reivindicaba el derecho de votar el documento internacional en referéndum. Así las cosas, y pese a que los EEMM habían prometido no embarrarse en razones institucionales, Polonia manifestaba, una vez más, su desarrollado gusto por lo intergubernamental cuando consideró que tras el “no” irlandés, Lisboa tenía ya poco sentido. Pero Francia, que preside la UE desde el 1 de julio y que era partidaria de dejarle el problema de los irlandeses a Irlanda, y continuar con el resto de los países el camino de la ratificación, lo ha tenido muy claro: a Polonia le queda más remedio que aprobar un Tratado porque se había comprometido a ello.

LA EUROPA DEL “NO” IRLANDÉS

Desde que en 1992, los países comunitarios firmaran el TUE, estos no han dejado de buscar un acuerdo que le permita a la organización consolidarse y dotarse de más poder. Pero, el primer gran intento fracasó cuando los ciudadanos franceses y holandeses rechazaron en mayo y en junio de 2005 respectivamente el Tratado Internacional para el establecimiento de una Constitución en Europa (TCE), abriéndose una nueva crisis al frenarse el proceso de ratificación. Después, en 2006, la Europa de los Veinticuatro replicó con la propuesta de una reforma, que concluye con la elaboración de un texto mellizo del TCE, del que se retiraron las fórmulas de carácter constitucional. Sin excepción alguna, como ya se ha dicho, el 13 de diciembre de 2007, todos los gobernantes de los EEMM firmaron el Tratado de Lisboa, y al hacerlo no sólo plasmaron aspectos diferentes de la desechada carta magna sino que pretendieron sacar a Europa del bache institucional en que Francia y Holanda la

habían metido dos años antes¹. Y aunque, esta vez se quiso que el proceso de ratificación sólo se llevara a cabo en los Parlamentos nacionales, con el fin de impedir que algún electorado volviese a ejercer el veto, Irlanda que, constitucionalmente está obligada a expresarse en plebiscito, ha lanzado de nuevo al Continente a una crisis.

Irlanda, al decirle “no” al Tratado de Lisboa, ha enfrentado a la UE a uno de los retos más difíciles de su historia. No se olvide que la negativa procede de uno de los EEMM que más se ha beneficiado tanto de las Comunidades Europeas (CCEE), desde su ingreso en 1973, como de la Unión desde que su Tratado entrara en vigor el 1 de noviembre de 1993. Ese país instintivamente pro-europeo le debe prácticamente todo a Europa. Cuando Irlanda entró en las CCEE era el Estado más pobre con una renta per cápita por habitante que representaba sólo el 58% de la media europea. Actualmente se ha situado en el 130%. En algo más de tres décadas, la puerta de servicio de la integración por donde los habitantes se colaban en masa hacia el exterior se ha convertido en el “tigre celta” con un crecimiento que ha superado el 10% en 2000 y un nivel de paro que se sitúa en el 5%, y que hace que afluayan los inmigrantes de la antigua Europa del Este². Esta metamorfosis, que se ha debido en gran parte a los fondos europeos, le ha permitido a Irlanda pasar, en relativamente poco tiempo, de ser una sociedad agrícola típica del siglo XIX a una economía de servicios y exportación propia de nuestra época. Así, reflexionar sobre el por qué los irlandeses creen que Europa no va por buen camino nos introduce en la cuestión primordial de este discurso, que es “y, ¿ahora qué?”; o si se prefiere: ¿qué escenarios se vislumbran en el contexto de una crisis en la que se ha sumergido Europa?

Aunque se ha manifestado que el proceso de ratificación tiene que continuar

¹Ver <http://olganza.com/2008/06/17/no-de-irlanda/> (consultada el 2 de junio de 2008)

²Ver <http://tempsreel.nouvelobs.com/actualites/opinions/commentaires/20080613.OBS832...> (consultado el 23 de junio de 2008)

porque, como se ha expresado desde el Parlamento Europeo (PE), no se debe renunciar a un tratado que supone un enorme paso adelante y sin cuyas reformas es apenas concebible la adhesión de nuevos países (...)³, la respuesta a la pregunta formulada no es sencilla. Aunque se presume que el Tratado de Lisboa aproxima la UE a sus ciudadanos porque fortalece al PE, da a los parlamentos nacionales una mayor responsabilidad para determinar el curso de la política comunitaria y garantiza la autonomía local, se sigue necesitando de metáforas que capten la imaginación de todos los actores que participan en la construcción europea para que puedan superar el hecho de que la modernidad que Europa ha contribuido a crear quizá se esté acercando a su fin⁴.

Mientras parece que los irlandeses se contradicen porque al tiempo que unos han optado por el “no” por temor a que el Tratado de Reforma amenace la libertad económica, otros han temido que el mismo texto debilitara el sistema de protección social, incluso se ha creído que Lisboa facilitaría el aborto y pondría en tela de juicio el sistema tributario nacional, lo cierto es que uno de los pueblos que mejor considera a la UE como algo bueno ha votado contra muchas cosas a la vez. Irlanda, defensora de la soberanía nacional y desconfiada de un esquema de relaciones exteriores y defensa común que podría debilitar su tradicional actitud de neutralidad, preocupada por preservar rasgos distintivos de identidad, de fuerte contenido católico, y descontenta con la evolución de la política agrícola comunitaria (PAC), ha expresado la falta de una propuesta clara capaz de responder a los temores que inspira la construcción europea. En estos momentos, Europa tiene serias dudas acerca de su capacidad de integración

³Ver [http://www. Europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-32345-168-06-25-901-20...](http://www.Europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-32345-168-06-25-901-20...) (consultada el 7 de julio de 2008)

⁴RUBIO GARCÍA, Dolores: “La problemática de la identidad europea”, en FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA, JOSÉ MANUEL SPBRINO HEREDIA, LUIS NORBERTO GONZÁLEZ ALONSO, ANTONIO PASTOR PALOMAR, JOAQUIM FORNER, MÓNICA HERRANZA BALLESTEROS y CARMELA PÉREZ BERNÁRDEZ (coordinadores): *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, p. 92.

porque no es del todo sincera sobre cómo la quinta ampliación, la que unifica el Continente en 2004 y convierte en europeos a los antiguos comunistas aliados de la Unión Soviética, está condicionando las posibles estrategias para futuras ampliaciones; se sigue interrogando sobre la dimensión geopolítica que ha adquirido la UE desde que hace frontera con Rusia -a lo que se añade la cuestión turca-, y como consecuencia de las presiones que ejerce la nueva realidad sobre las estructuras supranacionales de toma de decisiones⁵ no acierta a ver los límites que tiene su capacidad de absorción. No se olvide que esta última noción aparece por primera vez en 1993 cuando el Consejo Europeo de Copenhague reconoce que, junto a los criterios políticos y económicos que los países candidatos deben satisfacer para ingresar en la Unión, la oportunidad de la UE para recibir a nuevos miembros sin dejar de mantener el impulso de la integración constituye una consideración importante de interés general⁶.

El “no” de Irlanda se produce cuando la Europa de los Veintisiete, la última que entró en vigor el 1 de enero de 2007, cuenta con demasiados miembros a un tiempo para que todos avancen juntos al mismo ritmo; cuando el regreso de Rusia a la escena mundial significa el desarrollo e incluso, tal vez, la escalada de viejas y nuevas rivalidades; cuando se sabe que el camino de Turquía en Europa es largo y diferente a todos los demás, y cuando la búsqueda de Alemania por convertirse en el más importantes de los EEMM consolida en perjuicio de todos los países comunitarios la gradación de grandes, medianos y pequeños⁷. La Europa actual no es aquella que, en los años ochenta, tenía por delante el desafío de enfrentar la desintegración de la Unión Soviética. Entonces, la República Federal de Alemania, la Alemania del Oeste, no encontró reparo

⁵Idem: “El futuro de la Unión Europea: escenarios posibles”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coordinador): *El Tratado de Lisboa: la salida a la crisis constitucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, Madrid, AEPDIRI y Iustel, 2008, p. 664.

⁶Idem: “La Unión Europea en la frontera con el Mar Negro: la adhesión de Bulgaria y Rumanía”, en *Relaciones Internacionales de la Complutense*, volumen 9, primer semestre (enero-junio), 2007/nº 1, p. 77.

⁷Idem: “El futuro de la Unión Europea...op.cit.”, p. 686.

alguno en ir a por lo suyo en Alemania oriental, que era el modo de unificar su país y sembrar la semilla de un Continente unido en torno a un fin común.

Hoy, porque la quinta ampliación ha supuesto tanto un éxito como que implica un riesgo, los Veintisiete necesitan definir los límites geográficos de Europa, esclarecer su proyecto político y fijar su papel geoestratégico en la esfera internacional. Al soldar Europa una parte de su historia, cierra un capítulo esencial de la Unión, pero al no prefigurar la integración de los Balcanes Occidentales, ni por supuesto la de Turquía, el Continente puede no saber qué hacer con sus fronteras. Mientras, la fatiga de las instituciones comunitarias puede derivar en un aplazamiento *sine die* del proceso, pudiéndole ceder el paso a un desconcertante vacío político⁸.

¿AISLAR A IRLANDA?, ¿CREAR UN NÚCLEO CON LOS PAÍSES MÁS INTEGRADOS?, ¿CELEBRAR UN NUEVO REFERÉNDUM?...

El aislamiento parcial de Irlanda, o lo que es lo mismo revisar su participación en la UE, consistiría en negociar su retirada de las políticas comunitarias a excepción del mercado común y la unión económica y monetaria. Hay quienes sostienen que hay un precedente con Dinamarca, a la que concedieron, como ya se ha dicho, derogaciones en las políticas de defensa y del euro, después de que en ese país se rechazara el Tratado de Maastricht. Pero nadie puede encarar una salida de Irlanda de la Unión, entre otras cosas, porque la posibilidad no está prevista en los tratados actuales y sólo está mencionada en una cláusula del Tratado de Lisboa.

Algunos estiman que se podría concretar la idea de un núcleo de países miembros que decidan avanzar en la construcción europea. Esto implicaría la

⁸ Ibidem., p. 664.

creación de una unión de vanguardia frente a la antigua UE y se profundizaría en su cooperación. Falta por saber qué EEMM formarían parte del nuevo escenario y qué relaciones se establecerían entre las dos entidades, por lo que las preguntas son ampliamente mayores a las respuestas. Se puede pensar en un grupo compuesto por los dieciocho Estados que, en su día, ratificaron la Constitución Europea, y a los que deseen añadirse. Si Alemania está dentro, Francia no se quedaría fuera. Los demás podrían mantener un estatus de países asociados con los derechos y las obligaciones correspondientes.

Muchos responsables reconocen que el “no” irlandés pone de manifiesto el divorcio que existe entre los ciudadanos y la élite, y hay quienes pretenden hacer tabla rasa e incluso convocar una nueva Convención que asegure el apoyo de la población al desarrollo de la construcción europea. De lo contrario, a pesar de las imperfecciones del Tratado de Niza, que obliga a obtener la unanimidad para casi todas las decisiones comunitarias y lo complica todo cuando ingresa un nuevo miembro, pues el peso de cada país se calcula de manera proporcional y debe volverse a evaluar en cada caso, los responsables europeos hayan excluido una modificación del Tratado de Reforma porque, como ya se ha dicho, se trata de un documento que refleja una compleja reducción de la Constitución Europea. Y, en ese sentido, se ha pensado, en algún momento, en invalidar las ratificaciones y tratar de poner en práctica las novedades de Lisboa que no exigen una reforma de los Tratados. Pero como esto sería una fuente de frustraciones que dejaría sin resolver las cuestiones de fondo se ha reflexionado también en dejar pasar algún tiempo para volver a poner en marcha otro proceso de reformas más adelante, con un resultado del todo incierto.

Por lo que se refiere a la convocatoria de un nuevo referéndum después de haber negociado el Tratado de Reforma, ésta es la opción que preconiza Francia. Al igual que para el Tratado de Niza, que, recuérdese, los irlandeses rechazaron en

otro referéndum en 2001, Nicolás Sarkozy, el Jefe del Estado francés, ha considerado que, en pocos meses -quizá a principios de 2009-, Irlanda podría volver a votar un texto que se amolde a su gusto. El problema consiste en saber qué tipo de modificaciones tienen que llevarse a cabo habida cuenta que los argumentos que se han esgrimido en favor del “no” han sido muy diversos. Y puesto que, algunos en Irlanda dan importancia a que esta última participación ha sido superior a la de 2001, la idea de un segundo escrutinio se convierte en un planteamiento de difícil aceptación. Si el texto fuera aprobado en un periodo razonable, el Tratado de Lisboa podría entrar en vigor casi a tiempo, si no para el 1 de enero de 2009 como estaba previsto, al menos para después de las elecciones europeas de junio del año que viene.

Otro referéndum irlandés parece, en principio, poner la solución en bandeja. Se trata de una Europa a dos velocidades -como con la eurozona o el Tratado de Shengen-, una alternativa que se viene barajando desde hace años sin efectos concretos y que implica a los gobiernos realmente interesados en fortalecer la integración mediante una nueva estructura común. Sin embargo, hay que tener en cuenta que para este caso, existe una dificultad fundamental pues se trata de modos de votación en el Consejo Europeo y se estipula la existencia de un representante de la política exterior europea que es la vez miembro de la Comisión y preside el Consejo. Es decir, que veintiséis países voten de una manera e Irlanda de otra es inviable. Y, en este sentido, puede ocurrir que este último país empiece teniendo una posición pasiva que acabe activándose con el tiempo. En cualquier caso, si hubiera que someter la cuestión a una consulta popular, la UE se enfrenta a un problema de divulgación serio porque si sólo un 45% de la población ha acudido a las urnas no se puede afirmar que toda Irlanda esté en contra de las reformas.

CONCLUSIONES

El resultado negativo del referéndum irlandés invita a evocar las consecuencias de un tercer “no” en tres años a un Tratado que tiene como objetivo la simplificación de las decisiones de una Europa ampliada que implica la unificación del Continente. Sin duda, los europeos de hoy en día responsabilizan a Europa de todos sus males. Por lo demás, aunque el Lisboa es un Tratado simplificado se presenta como demasiado complejo -255 páginas, 12 protocolos y 53 declaraciones⁹- para entenderlo. Mientras, se manifiesta que la construcción europea ha ido demasiado rápida. En una década se ha pasado de algunas políticas comunitarias a la moneda única y de la colección de tratado a unas adhesiones un tanto precipitadas de países prácticamente desconocidos por la Europa de los Quince. Se ha demostrado que se ha primado la ampliación frente a la profundización del proceso de integración a riesgo de convertir la Europa de los Veintisiete en ininteligible.

El grado de distorsión logrado en el marco de construcción europea por la decisión irlandesa muestra hasta qué punto el proceso puede resultar endeble toda vez que las sociedades europeas permanecen al margen de la toma de decisiones y la definición de metas. La cuestión tiene una enorme significación en un escenario de aceleración constitucional cuando Europa ha perfilado una agenda comercial para diversas regiones del mundo y necesita alcanzar para llevarla a cabo importantes niveles de cohesión y representatividad. Asimismo, el dilema profundización-ampliación de la UE se ve seriamente afectado por las consecuencias del “no” irlandés. La fragilidad que se desprende de todo ello convierte el momento actual en crucial para esa Unión que sigue buscando su proyección política en la Sociedad Internacional del siglo XXI.

⁹Ver <http://www.aporrea.org/internacionales/a59119.html> (consultada el 7 de julio de 2008)

No obstante, lo cierto es que la historia de la integración europea enseña que en las CCEE, primero, y la UE, después, siempre se ha logrado la cuadratura del círculo. Y desde esa perspectiva, todo está previsto para que esta vez también se logre incluir a los irlandeses en el proceso de reforma. En realidad, no es posible dejarlos de lado. Una de las bondades que ha tenido la Unión es que siempre ha podido ser flexible y encontrar el equilibrio entre el enfoque general para solucionar determinados problemas y los intereses de los EEMM. Y, a través de los referendos lo que se manifiesta es que la UE no es un gran Estado sino una asociación de Estados, que ha creado unas instituciones -las comunitarias- a las que se le han transferidos algunas de sus competencias, y al hacerlos la han dotado de poder. Esto significa que no es cierto que la UE esté capacitada para hacer desaparecer a sus miembros.

BIBLIOGRAFÍA

RUBIO GARCÍA, Dolores: “La problemática de la identidad europea”, en FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA, JOSÉ MANUEL SPBRINO HEREDIA, LUIS NORBERTO GONZÁLEZ ALONSO, ANTONIO PASTOR PALOMAR, JOAQUIM FORNER, MÓNICA HERRANZA BALLESTEROS y CARMELA PÉREZ BERNÁRDEZ (coordinadores): *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, p. 92.

Idem: “El futuro de la Unión Europea: escenarios posibles”, en JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coordinador): *El Tratado de Lisboa: la salida a la crisis constitucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional -AEPDIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, Madrid, AEPDIRI y Iustel, 2008, p. 664.

http://europa.eu/index_es.htm

<http://europa.eu/bulletin/es/welcome.htm>

<http://www.boe.es/g/es/boletines/boletines.php>