

LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA

**Idea, desarrollo y
consolidación del
proyecto de
unidad europea**

TOMÁS GUTIÉRREZ ROA

TOMÁS GUTIÉRREZ ROA

LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA

**Idea, desarrollo y consolidación del
proyecto de unidad europea**

CEDEU

Editorial Sindéresis

1ª edición, 2022

© Tomás Gutiérrez Roa

© 2022, editorial Sindéresis

Venancio Martín, 45 – 28038 Madrid, España

Rua Diogo Botelho, 1327 – 4169-004 Porto, Portugal

info@editorialsinderesis.com

www.editorialsinderesis.com

ISBN: 978-84-19199-18-8

Depósito legal: M-14017-2022

Produce: Óscar Alba Ramos

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

Hay una grotesca desproporción entre la influencia profunda que la política europea tiene sobre nuestras vidas y la escasa atención que se le presta en cada país.

Jürgen Habermas

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	15
INTRODUCCIÓN	19
I. EL IDEAL EUROPEÍSTA	23
1. HUMANISMO, ILUSTRACIÓN Y ROMANTICISMO: EL NACIMIENTO DE LA IDEA DE EUROPA.....	25
1. INTRODUCCIÓN.....	25
2. EUROPA: DE CONCEPTO GEOGRÁFICO A SUJETO CULTURAL	26
3. EL HUMANISMO	28
4. LA ILUSTRACIÓN	30
5. EL ROMANTICISMO	35
2. LA I GUERRA MUNDIAL Y LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL PERIODO DE ENTREGUERRAS	39
1. INTRODUCCIÓN.....	39
2. LA I GUERRA MUNDIAL	40
3. LOS PROYECTOS DE UNIDAD EUROPEA DURANTE EL PERIODO DE ENTREGUERRAS	43
3.1. La escena internacional en la postguerra.....	43
3.2. La Unión Paneuropea	45
3.3. El Memorándum Briand.....	48
3.4. Los proyectos de integración económica y comercial en el periodo de entreguerras	50
II. LA PEQUEÑA EUROPA.....	53
3. LA II GUERRA MUNDIAL Y LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA INTEGRACIÓN EUROPEA	55
1. INTRODUCCIÓN.....	55

2. LA II GUERRA MUNDIAL Y LOS PROYECTOS EUROPEÍSTAS DURANTE LA CONTIENDA	56
2.1. La II Guerra Mundial y las aspiraciones continentales del III Reich ..	56
2.2. La Unión Franco-Británica.....	58
2.3. Otros intentos federalistas durante la II Guerra Mundial	60
3. LAS INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN EUROPEA TRAS LA II GUERRA MUNDIAL.....	63
3.1. La división del continente y el inicio de la Guerra Fría.....	63
3.2. El Plan Marshall	65
3.3. La gestación del proyecto de integración europea: el Congreso de La Haya.....	67
4. EL INICIO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA <i>DECLARACIÓN DE SCHUMAN</i> Y LA CREACIÓN DE LA CECA	73
1. INTRODUCCIÓN	73
2. DE LA IDEA A LA ACCIÓN: EL PROYECTO DE SCHUMAN Y MONNET	74
2.1. Los padres de Europa	74
2.2. El camino a la Declaración de Schuman	76
3. LA <i>DECLARACIÓN DE SCHUMAN</i>	78
4. LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO ..	83
4.1. La negociación del Tratado de París.....	83
4.2. La estructura institucional de la CECA	86
5. DEL FRACASO DE LA CED A LOS TRATADOS DE ROMA: LA CONSOLIDACIÓN DE LA INTEGRACIÓN POR LA VÍA ECONÓMICA.....	91
1. INTRODUCCIÓN	91
2. EL FRACASO DE LA CED Y LA CPE: EL FIN DE LA FEDERALIZACIÓN	92
2.1. La Comunidad Europea de Defensa	92

2.2. La Comunidad Política Europea.....	98
3. EL RELANZAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA POR LA VÍA ECONÓMICA	100
3.1. El Plan Beyen	100
3.2. La Conferencia de Messina y el Informe Spaak.....	103
4. LOS TRATADOS DE ROMA	104
4.1. La Comunidad Económica Europea	104
4.2. La Euratom	109
III. CRISIS Y RELANZAMIENTO DEL PROYECTO COMÚN	113
6. LA CRISIS DE LA EUROPA DE LAS PATRIAS	115
1. INTRODUCCIÓN	115
2. EL MILAGRO ECONÓMICO EUROPEO	116
3. LA EUROPA DEL GENERAL DE GAULLE	119
4. LA CRISIS DE LA SILLA VACÍA	124
5. LA PRIMERA AMPLIACIÓN: LA INCORPORACIÓN DE REINO UNIDO, IRLANDA Y DINAMARCA	128
5.1. Mayo de 1968.....	128
5.2. El fin del veto francés y la adhesión de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.....	129
7. LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN LOS AÑOS SETENTA: AVANCES INTERGUBERNAMENTALES, DEMOCRATIZACIÓN E INTENTOS DE RELANZAMIENTO .	133
1. INTRODUCCIÓN	133
2. EUROESCLEROSIS Y AVANCES POR LA VÍA INTERGUBERNAMENTAL.....	134
2.1. Los años setenta en las Comunidades Europeas.....	134
2.2. La potenciación de la integración económica: los inicios de la Unión Económica y Monetaria y el Sistema Monetario Europeo	139

2.3. El establecimiento de la primacía jurídica del Tribunal de Justicia y el crecimiento competencial de la Comisión	141
3. LAS PRIMERAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.....	143
4. LOS PRIMEROS INTENTOS DE RELANZAMIENTO EUROPEO.....	147
4.1. El Informe Tindemans	147
4.2. El Proyecto Spinelli y otros intentos de relanzamiento	148
8. EL RELANZAMIENTO DE EUROPA: EL ACTA ÚNICA EUROPEA.....	153
1. INTRODUCCIÓN	153
2. EL CAMINO HACIA EL ACTA ÚNICA EUROPA	154
2.1. Factores para el relanzamiento europeo	154
2.2. Pasos previos hacia el Acta Única Europea.....	157
3. EL ACTA ÚNICA EUROPEA	160
IV. LA UNIÓN POLÍTICA.....	167
9. UN NUEVO ORDEN MUNDIAL: FACTORES PARA LA INTEGRACIÓN DURANTE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA.....	169
1. INTRODUCCIÓN	169
2. LA IMPORTANCIA DE LOS FEDERADORES EXTERNOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA	170
3. LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN Y LA REUNIFICACIÓN ALEMANA	171
3.1. La caída del Muro de Berlín.....	171
3.2. La reunificación alemana.....	174
4. LA GUERRA DEL GOLFO	178
5. LA DESINTEGRACIÓN DE YUGOSLAVIA.....	180
6. EL COLAPSO DE LA URSS: EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA EUROPEA	186

10. EL NACIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL TRATADO DE MAASTRICHT.....	189
1. INTRODUCCIÓN.....	189
2. PASOS PREVIOS HACIA LA UNIFICACIÓN POLÍTICA.....	190
3. EL TRATADO DE MAASTRICHT.....	193
3.1. El primer pilar: la acción comunitaria.....	195
3.2. El segundo pilar: la Política Exterior y de Seguridad Común.....	199
3.3. El tercer pilar: la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.....	202
4. EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA RATIFICACIÓN.....	203
11. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y EL PROYECTO FEDERAL DEL EURO.....	207
1. INTRODUCCIÓN.....	207
2. EL CAMINO HACIA LA UEM.....	208
3. EL PLAN DELORS Y EL TRATADO DE MAASTRICHT.....	209
3.1. El Plan Delors.....	209
3.2. El Tratado de Maastricht.....	212
4. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.....	214
4.1. Fases de la UEM.....	214
4.2. El BCE.....	217
4.3. El euro.....	219
12. LAS REFORMAS DE ÁMSTERDAM Y NIZA.....	223
1. INTRODUCCIÓN.....	223
2. LAS COMUNIDADES EUROPEAS TRAS EL TRATADO DE MAASTRICHT.....	224
2.1. El Marco Financiero Plurianual.....	229
3. EL TRATADO DE AMSTERDAM.....	231
4. EL TRATADO DE NIZA.....	236
13. LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y EL TRATADO CONSTITUCIÓN.....	241

1. INTRODUCCIÓN	241
2. LA INSATISFACCIÓN DE NIZA Y LA <i>DECLARACIÓN DE LAEKEN</i>	242
3. LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA	245
3.1. La Convención Europea	245
3.2. La Conferencia Intergubernamental	248
4. EL TRATADO DE CONSTITUCIÓN	250
5. LOS PROBLEMAS PARA LA RATIFICACIÓN Y EL FIN DEL PROYECTO CONSTITUCIONAL	254
V. LA GRAN EUROPA.....	257
14. LA AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE Y EL TRATADO DE LISBOA	259
1. INTRODUCCIÓN	259
2. LA GRAN AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE	260
3. LA SALIDA A LA CRISIS CONSTITUCIONAL: HACIA UNA CONSTITUCIÓN SIN NOMBRE	264
4. EL TRATADO DE LISBOA.....	267
4.1. La configuración del Tratado de Lisboa.....	267
4.2. Principales novedades del Tratado de Lisboa.....	269
5. EL BREXIT: DE CRISIS EXISTENCIAL A IMPULSO FEDERADOR	278
15. DE ENANO POLÍTICO A POTENCIA MUNDIAL: LA VOCACIÓN GLOBAL EUROPEA EN EL SIGLO XXI	283
1. INTRODUCCIÓN	283
2. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA: DE ACTOR PASIVO A PODER ACTIVO	284
3. EL NACIMIENTO DE LA VOCACIÓN GLOBAL EUROPEA: LA <i>DECLARACIÓN DE LAEKEN</i> Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD	286
3.1. La Declaración de Laeken	286

3.2. La Estrategia Europea de Seguridad.....	288
4. FACTORES DEL CRECIMIENTO DE LA UE COMO POTENCIA GLOBAL	289
5. LA PESCA Y LA PCSD EN LA ACTUALIDAD: AUTONOMÍA ESTRATÉGICA, PODER NORMATIVO Y AUMENTO DE LA INFLUENCIA INTERNACIONAL	292
5.1. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad	292
5.2. La PESCO y la Brújula Estratégica.....	296
5.3. La UE como elemento de pacificación mundial.....	299
5.4. La visión estratégica europea y sus prioridades: un mundo multipolar basado en normas.....	302
EPÍLOGO.....	307
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	311
HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	311
TRATADOS DE LA UE (POR ORDEN CRONOLÓGICO)	317
SENTENCIAS EUROPEAS.....	318
RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO	318
REUNIONES DEL CONSEJO EUROPEO	319
POLÍTICAS E INSTITUCIONES COMUNITARIAS	321
HISTORIA GENERALISTA.....	324
TEORÍA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES.....	326
INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y TRATADOS INTERNACIONALES.....	327

ABREVIATURAS

AED: Agencia Europea de Defensa

AR: Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad

AUE: Acta Única Europea

BCE: Banco Central Europeo

BEI: Banco Europeo de Inversiones

CAJI: Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior

CDU: Unión Democrática Cristiana de Alemania (por sus siglas en alemán)

CE: Comunidad Europea

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CED: Comunidad Europea de Defensa

CEE: Comunidad Económica Europea

CEI: Comunidad de Estados Independientes

CIG: Conferencia Intergubernamental

CPE: Comunidad Política Europea y Cooperación Política Europea*

COMECON: Consejo de Ayuda Mutua Económica (por sus siglas en inglés)

DUP: Partido Unionista Democrático de Irlanda (por sus siglas en inglés)

ECOFIN: Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea

ecu: Unidad Monetaria Europea (por sus siglas en inglés)

* La CPE puede hacer referencia a la Comunidad Política Europea, proyecto por el que se pretendió establecer una Comunidad europea dotada de competencias políticas (véase capítulo 5), y a la Cooperación Política Europea, mecanismo de consulta no vinculante en materia de política exterior y de seguridad establecido en el marco del Consejo Europeo a partir del 1974 (véase capítulo 7).

EE. UU.: Estados Unidos de América

EES: Estrategia Europea de Seguridad

EGS: Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad

ELAS: Ejército Popular de Liberación Nacional de Grecia (por sus siglas en griego)

ETA: País Vasco y Libertad (por sus siglas en vasco)

Euratom: Comunidad Europea de la Energía Atómica

EUROPOL: Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial

FED: Fondo Europeo de Defensa

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola

FMI: Fondo Monetario Internacional

FSE: Fondo Social Europeo

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés)

IME: Instituto Monetario Europeo

IRA: Ejército Republicano Irlandés (por sus siglas en inglés)

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

MFP: Marco Financiero Plurianual

MTC: Mecanismo de Tipos de Cambio

MTC-II: Segundo Mecanismo de Tipos de Cambio

MUS: Mecanismo Único de Supervisión

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OECE: Organización Europea de Cooperación Económica

- OMC: Operaciones Monetarias de Compraventa
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo
- OTAN: Organización del Tratado Atlántico Norte
- PAC: Política Agraria Común
- PCI: Proyectos de Interés Común (por sus siglas en inglés)
- PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa
- PCUS: Partido Comunista de la Unión Soviética
- PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento
- PESC: Política Exterior y de Seguridad Común
- PESCO: Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa (por sus siglas en inglés)
- PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa
- PRE: Plan de Reconstrucción de Europa
- PSU: Partido Socialista Unificado de la República Democrática Alemana
- RDA: República Democrática Alemana
- RFA: República Federal Alemana
- RSFR: República Socialista Federativa de Rusia
- SDN: Sociedad de Naciones
- SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior
- SEBC: Sistema Europeo de Bancos Centrales
- SME: Sistema Monetario Europeo
- SPD: Partido Socialdemócrata de Alemania (por sus siglas en alemán)

TCE: Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

TCEE: Tratado constitutivo de las Comunidades Económicas Europeas

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UÇK: Ejército de Liberación de Kosovo (por sus siglas en albanés)

UE: Unión Europea

UEM: Unión Económica y Monetaria

UEO: Unión Europea Occidental

UPPAR: Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUCCIÓN

La UE es una realidad profundamente desconocida. Pese a que su importancia en los procesos políticos, económicos y sociales de los Estados miembros es incuestionable, en la actualidad gran parte de los ciudadanos apenas conocen y comprenden los aspectos más básicos de su funcionamiento. Las consecuencias de esta situación no son baladíes. Por una parte, dificulta que los europeos participen en los procesos de decisión que tienen lugar en Bruselas y Estrasburgo, minando la capacidad de representación de la Comisión y el Parlamento Europeo. Los porcentajes de voto en las elecciones europeas, cuya media se sitúa cerca del 50%, así lo demuestran. Por otra parte, fomenta que las fuerzas euroescépticas impongan un relato espurio sobre el alcance y los objetivos del proyecto común, enturbiando la visión que las sociedades nacionales tienen de las instituciones comunitarias. El caso más sangrante fue la victoria del Brexit en 2016, cuya campaña de calumnias y mentiras fue cultivada en un terreno fertilizado por el desconocimiento de la población británica respecto a la UE, lo cual impidió realizar una sensata valoración sobre los beneficios de la pertenencia al club continental.

Estas dos dinámicas alimentan una coyuntura desfavorable para los planes de integración y, lo que es peor, impiden la consolidación de un sentimiento de unidad y fraternidad entre las naciones europeas. Muchos ciudadanos ven en los órganos comunitarios algo lejano y ajeno, unos entes externos a su realidad estatal que impiden la imposición de la legítima voluntad popular, creando animadversión y rechazo ante lo que consideran un atentado a los principios más básicos de la soberanía nacional. Sin embargo, pocos alcanzan a ver que la política europea es consecuencia de procedimientos democráticos limpios y honestos y que sus líderes responden a un mandato directo e indirecto de los votantes, evidenciando que la UE no son ellos, sino todos nosotros. Este profundo grado de desconocimiento e incompreensión no solo es resultado de la imposición de un relato contrario a la unificación o de la reducción a escala regional de los problemas comunes, sino también de las pro-

pías dinámicas de la política europea, en muchos casos extremadamente complejas y opacas, así como del abandono pedagógico al que se somete al común de la población, lo que impide la consolidación de un verdadero interés por la política comunitaria.

Son muchos y profundos los mitos que rodean al proceso de integración europea. Los más consolidados son aquellos que referencian a la UE como un proyecto de exclusivo interés económico, una especie de club monetario y financiero creado para perseguir los intereses de las grandes empresas y los grupos multinacionales en el marco de una globalización salvaje. También es habitual describir a las instituciones comunitarias como una maraña burocrática y elitista diseñada para gestionar un oscuro proceso de hiperregularización y control sobre los aparatos políticos, económicos y sociales de los Estados miembros. Incluso se ha llegado a afirmar que el proyecto común no es más que la herramienta principal mediante la cual los países más fuertes consiguen imponer su voluntad sobre los más débiles, haciendo de estas naciones soberanas meros peones en sus proyectos de neocolonización política y comercial. Aunque estas definiciones, normalmente situadas en los extremos del espectro ideológico, tienden a ser minoritarias y están bastante alejadas de la realidad, su mera difusión entre la población daña considerablemente la reputación y el desarrollo de los planes de unificación continental y dificulta la consecución de sus principales objetivos.

Por todos estos motivos, este libro nace con la premisa básica de esclarecer y examinar el proceso de construcción europea desde sus inicios hasta la actualidad, teniendo como principal objetivo desmitificar y arrojar luz sobre los objetivos, los procedimientos y el alcance de la vigente UE. Para ello, se detallarán las motivaciones que llevaron a proponer la integración de los Estados europeos en un único ente jurídico-administrativo sin referentes en la historia moderna, un proceso que revelará que el fundamento central del proyecto común es alcanzar una paz perpetua en Europa tras siglos de guerra y destrucción entre las naciones continentales. En esta línea, se analizarán los acontecimientos políticos, económicos y sociales que han permitido edificar la actual estructura comunitaria, poniendo énfasis en los federadores internos

y externos que empujaron a profundizar en la unificación. Además, se ilustrará la evolución de los procesos de toma de decisiones en las instituciones comunitarias a lo largo de su historia, respondiendo a la eterna pregunta sobre quién manda realmente en la UE. No se trata de fabricar un canto de alabanzas y glorificación sobre los beneficios de la integración, sino de reflexionar con datos y argumentos sobre sus hitos y resultados más relevantes, aportando conclusiones sólidas sobre su importancia para la estabilidad del continente y para un futuro de paz y progreso compartido entre europeos.

I. EL IDEAL EUROPEÍSTA

1. HUMANISMO, ILUSTRACIÓN Y ROMANTICISMO: EL NACIMIENTO DE LA IDEA DE EUROPA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Europa: de concepto geográfico a sujeto cultural / 3. El humanismo / 4. La Ilustración / 5. El Romanticismo

1. INTRODUCCIÓN

Europa no es solo un concepto geográfico, ya que en todas sus definiciones se elude invariablemente a la existencia de una tradición histórico-cultural compartida cuyo desarrollo a lo largo de los siglos ha consolidado un indudable sentimiento de identificación a escala continental. De este modo, Europa no solo es un territorio delimitado por unas fronteras más o menos precisas, sino un sujeto sostenido por los valores, creencias e ideales que durante las diferentes etapas de la humanidad han florecido, evolucionado y marcado a todas las regiones europeas, consolidando una conciencia de unidad que en la actualidad es una potente fuerza cohesionadora del proyecto de integración común. Durante todos estos procesos históricos y culturales, el ideal europeo se consolidó en su dimensión etimológica, social, filosófica y política, dando forma a una identidad común que hoy es inherente a la vigente UE.

El objetivo de este primer capítulo es analizar cómo, desde la Antigüedad, el concepto de Europa ha pasado de ser un término geográfico a un sujeto cultural gracias a los procesos histórico-culturales compartidos en gran parte de las regiones europeas, edificando un legado y unos rasgos definitorios particulares que en la actualidad permiten establecer las líneas de una identidad común. Para alcanzarlo, se estudiarán tanto las innegables aportaciones con las que la herencia grecorromana y el patrimonio judío han contribuido al nacimiento de la idea de Europa como la importancia de la homogeneización de las sociedades medievales en base a las creencias religiosas cristianas, cuyos fundamentos más profundos forman las raíces de la unidad cultural exclusiva de la civilización continental.

Por otra parte, se examinará la evolución de este proceso de unificación mediante las aportaciones realizadas por los tres movimientos culturales más importantes vividos en territorio europeo desde la Edad Media —el humanismo, la Ilustración y el Romanticismo—, los cuales modificaron sustancialmente el concepto de Europa y permitieron avanzar y solidificar esa identidad conjunta. Además, se detallará cómo la construcción del Estado-nación en el siglo XVII como único sujeto soberano dotó de una estructura política propia al continente, fortaleciendo la idea de una tradición jurídico-administrativa compartida que, influenciado por las ideas ilustradas de libertad e igualdad, permitió estructurar los primeros proyectos de unificación. Las características de estos, cuyo principal objetivo era alcanzar una paz perpetua mediante la creación de estructuras federales que imposibilitaran la guerra entre países, recuerdan claramente a la idea de Schuman y Monnet que, más de doscientos años después, inició el definitivo proceso de integración continental.

2. EUROPA: DE CONCEPTO GEOGRÁFICO A SUJETO CULTURAL

El continente europeo no es homogéneo. Al contrario, su particular posicionamiento geográfico, protegido en el oeste por el océano Atlántico y abierto en el este y el sur, y su compleja orografía han permitido que en todo su territorio hayan florecido desde la Antigüedad numerosas y variopintas culturas de una enorme diversidad, las cuales se han influenciado, entremezclado y fusionado durante siglos tanto a escala local como regional. Además, los procesos migratorios y colonizadores tanto internos como externos han aportado matices no endógenos que contribuyeron a enriquecer a las poblaciones regionales primitivas. Esta realidad ha evolucionado a lo largo de la historia y ha terminado por dibujar un escenario variado en el que, todavía en la actualidad, los aspectos definitorios se acentúan entre la Europa occidental, oriental, septentrional y meridional, dando lugar a unas sociedades heterogéneas y multiculturales cuyos orígenes más puros son difíciles de testificar.

Sin embargo, y pese a sus evidentes distinciones, Europa se ha presentado históricamente como una realidad uniforme. Esto se debe al origen

común de buena parte de los Estados actuales, divididos en un zona latina mediterránea, heredera del Imperio romano; un territorio germánico, resultado de la evolución de las tribus originarias del norte, y un área eslava, consecuencia del desarrollo etnolingüístico de los pueblos más orientales. La existencia de estos amplios grupos culturales ha permitido un progreso histórico y cultural similar, fomentado tanto por la expansión de las dos grandes civilizaciones de la Edad Antigua como por los masivos movimientos poblacionales producidos por las invasiones bárbaras que llevaron a su finalización. Por otra parte, la cristianización de gran parte de la actual Europa durante los siglos V y X conformó una potente raíz común cuya influencia en la filosofía, el arte, el derecho y la ciencia fue notoria en los siglos venideros¹. Esta fe común conllevó que el concepto geográfico comenzara a dejar paso a una idea identitaria continental, ligando cada vez más el nombre de Europa a unos valores y creencias compartidas entre sus distintos pueblos.

La civilización europea prosperó durante la época medieval al calor del legado grecorromano, el patrimonio judío y la concepción religiosa cristiana, madurando una herencia conjunta que es la base de la actual unidad continental. Estos procesos se expandieron y se singularizaron durante la Alta Edad Media mediante la progresiva integración a escala regional de las diferentes unidades políticas, que implicaron una mayor homogeneización de las sociedades existentes. Por su parte, la floreciente actividad mercantil por vía terrestre y marítima, que llevó incluso a algunos intentos de federación como el de ciudades-estado en el marco de la Liga Hanseática, unió a distantes territorios en un mismo escenario económico, ayudando a la consolidación de elementos culturales comunes por toda Europa². Según George Holmes, una de las voces más autorizadas y reconocidas de la Historia Medieval, en el siglo XIV la cristiandad latina ya se había convertido en una única civilización. Esto posibilitaba que...

un hombre culto podía viajar de Sicilia a Escocia hablando con sus iguales en latín, visitando casas de las mismas órdenes religiosas que

¹ AHIJADO QUINTILLÁN, M. *Historia de la unidad europea: desde los precedentes remotos a la ampliación al este*. Pirámide, 2000. pp. 48-50.

² LADERO QUESADA, M. A. "Integración y regionalización de la Europa medieval". Nájera, *1 semana de estudios medievales*, 1990. pp. 34-35.

aceptaban incontestablemente la autoridad del Papa de Roma, hallando abogados que practicaban el mismo derecho eclesiástico y reconocían los mismo títulos concedidos por sus colegas en remotas universidades, con licencia del mismo Papa. En muchos países se podían encontrar seglares que aplicaban el mismo derecho civil heredado del Imperio romano y nobles que habían sido educados en códigos similares de comportamiento militar y habían oído versiones locales de los romances caballerescos franceses³.

Esta tendencia también se reflejó en un arte gótico que, nacido en Francia durante el siglo XII, tuvo su réplica en todos los puntos geográficos de Europa, con majestuosas catedrales erigidas en ciudades tan alejadas como Milán, Colonia, Viena, Canterbury o Sevilla. Así, mediante un proceso gradual que ocupó gran parte de la Edad Media, se consolidó una unidad cultural originaria y exclusiva del continente, aunque esta homogeneidad no se extendió al mapa político continental, profundamente dividido y fragmentado, lo que facilitó las eternas luchas de poder entre los distintos territorios durante los siguientes siglos.

3. EL HUMANISMO

La progresiva evolución europea hacia unos rasgos definitorios comunes fue un proceso que ocupó gran parte de la Edad Media, por lo que no fue sino hasta el final de esta cuando se consolidó definitivamente una semejanza cultural propia del continente —aunque siempre con sus reconocibles matices—. Por eso, Truyol y Serra ubica esta unificación histórico-política y cultural en la modernidad⁴, momento en el que las ideas del humanismo se expandieron por toda Europa ayudadas por la invención, alrededor de 1450, de la imprenta, la cual permitió una mayor y más rápida difusión de sus ideas. En un contexto de profundos cambios sociales, económicos, religiosos y políticos, la conso-

³ HOLMES, G. *Europa: jerarquía y revuelta (1320-1450)*. Siglo XXI, 2019. pp. 11-15.

⁴ TRUYOL Y SERRA, A. “La integración europea: idea y realidad”. Discurso de recepción del Académico de Número. Madrid, *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1972. p. 13. Disponible en: <https://www.racmyp.es/docs/academicos/62/discurso/d69.pdf>

lidación del Estado moderno y del absolutismo monárquico también contribuyó al desarrollo de territorios unificados y administrativos de manera centralizada cuyas relaciones entre sí ayudaron a crear una geopolítica continental mucho más compacta. Además, el descubrimiento y colonización de América por parte de las monarquías hispánica y portuguesa implicó una nueva concepción del mundo, lo que tuvo gran influencia en el desarrollo de las ideas renacentistas.

Estas palancas de cambio tuvieron un fuerte impacto en el ordenamiento interno de la Iglesia. Aunque la desintegración de su unidad se hizo evidente a partir del Cisma de Occidente, los nuevos cambios políticos y administrativos que habían llevado a la consolidación de las monarquías nacionales implicaron una lucha por la hegemonía entre el papado y los diferentes reyes. La reforma iniciada por Lutero en 1517 revolucionó Europa y lo sumió en un conflicto permanente entre cristianos y protestantes. Sin embargo, las consecuencias de esta disputa religiosa no precipitaron la división identitaria, sino, al contrario, potenciaron un elemento cristiano unificador y un progreso en la idea de una civilización común. Esto se debe a que el humanismo y el reformismo cristiano fueron una respuesta al poder central y absoluto de la Iglesia de Roma, eje unificador de la identidad europea, lo que explica su rápida expansión por un continente ya unificado en el plano cultural y religioso.

En este complejo escenario, las ideas humanistas desarrolladas durante el siglo XV jugaron un papel central. Alejadas de la tradición escolástica medieval, los intelectuales que las secundaron pretendieron volver a las ideas antropocéntricas de las antiguas civilizaciones griega y romana, secularizando la ciencia y ubicando al ser humano, su belleza y su naturaleza en el centro del universo. Desde Italia, y espoleado por los magníficos trabajos de artistas y pensadores y artistas como Da Vinci, Boccaccio, Petrarca, Maquiavelo y Rafael, el humanismo se expandió por todo el continente a través de las primeras instituciones universitarias e incluso alineó con algunas de las propuestas de la reforma protestante, dotando a Europa de una nueva concepción cultural que no desprestigiaba el conocimiento, la razón y la crítica, sino que lo potenciaba como herramienta para alcanzar la felicidad. Pese a la importancia

de humanistas como Tomas Moro, Guillermo de Ockham o Juan Luis Vives, la figura de Erasmo de Rotterdam –cuyo nombre motivó el acrónimo de las becas Erasmus– sobresale debido a su amplia obra y su pensamiento poco ortodoxo. En sus escritos, se dejaba entrever la afirmación de una identidad común, apostando por una libertad de fe que permitiera proteger los lazos comunes entre los distintos pueblos.

El paso del renacimiento al barroco también conllevó cambios de calado en Europa. Los conflictos de corte religioso, cuyo máximo exponente fue la Guerra de los Treinta Años, dejaron paso a los conflictos políticos y económicos entre potencias, cuya rivalidad fue creciente durante los siguientes siglos. En este escenario, la Paz de Westfalia supuso la consolidación del Estado como forma suprema de organización política fundamentada en la soberanía y la integridad territorial, al mismo tiempo que el absolutismo monárquico se fortaleció en todos los reinos continentales, a excepción de las actuales Inglaterra y Países Bajos, donde comenzaron a desarrollarse los primeros sistemas democráticos a partir de 1688⁵. Nació así una nueva era dominada por la competencia geopolítica entre países que buscaban la hegemonía o el equilibrio de poder, una concepción de las relaciones internacionales de corte realista impulsada por la teoría maquiavélica de la razón de Estado. Pese a la evidente rivalidad, este panorama impulsó entre las élites la convicción de que Europa era un lugar común, un territorio dividido por fronteras, pero unido por unas ideas y una herencia cultural compartida.

4. LA ILUSTRACIÓN

Las ideas ilustradas se desarrollaron en Europa a comienzos del siglo XVIII. Partiendo de las concepciones humanistas antropocéntricas, y basada en una profunda valoración del pensamiento humano como fuente del saber, esta nueva corriente filosófica proponía la autonomía de la razón, el optimismo racionalista y la racionalidad del mundo como principal vía para el progreso. El racionalismo y el empirismo fueron sus principales tesis, concluyendo que

⁵ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, M. A. “Inglaterra, de la Restauración a la Gloriosa”. *Pedralbes: Revista d'Història Moderna*, núm.14, Universitat de Barcelona, 1994. pp. 179-185.

el hombre debe de salir de su minoría de edad mediante el uso de su propia razón y asumiendo una revisión crítica del mundo que le rodea. En palabras de Kant, «la Ilustración es la liberación del hombre de su culpable incapacidad»⁶. La necesidad de encontrar respuestas a la propia existencia y a los límites del saber mediante la observación y la experiencia significó un importante salto intelectual y cultural para la sociedad de la época, que por primera vez desplazaba los sentimientos religiosos hacia la esfera personal y privaba a la Iglesia de su rol como garante de la moral y los valores cívicos. Por su parte, los brillantes y revolucionarios postulados de Newton cambiaron para siempre la comprensión de la tierra y el universo y tuvieron un fuerte impacto en la evolución de la ciencia moderna.

Ampliamente extendidas entre la aristocracia y las clases más altas, las ideas ilustradas influenciaron profundamente la política de la época. En su periodo inicial, la figura del monarca ilustrado permitió el desarrollo y la modernización de la economía, la administración, la educación y el sistema judicial en base a criterios lógicos y razonables, perfeccionando la gestión y profesionalización del Estado con el objetivo de mejorar la vida de los ciudadanos. Este movimiento, del que Catalina II de Rusia, Federico II de Prusia, Gustavo III de Suecia o Carlos III de España fueron sus mayores exponentes, no ponía en duda el carácter divino de la corona, al contrario, justificaba la arbitrariedad real en base a la necesidad de los cambios realizados y el papel paternalista del rey. Sin embargo, este impulso reformista terminó por poner en tela de juicio el propio sistema absolutista, pues la autonomía de pensamiento, el uso de la razón y los conceptos de libertad e igualdad eran incompatibles con el poder regio. En este contexto, la revolucionaria teoría del contrato social de Rousseau otorgaba la soberanía del Estado a los ciudadanos y asemejaba el funcionamiento de las sociedades a una pacto voluntario entre sus miembros, acabando para siempre con el concepto feudal de vasallaje⁷. No es de extrañar que estas ideas, junto con las desarrolladas por Montesquieu

⁶ KANT, I. “¿Qué es la ilustración?”. Madrid, *Foro de Educación*, núm. 11, 249-254, 2009. p. 1.

⁷ ROUSSEAU, J. J. “El contrato social”. Ciudad de México, *Colección Clásicos Universales de Formación Política Ciudadana*, PRD, 2017. pp. 10-12.

y Voltaire, fueran el armazón intelectual que inspiró y sostuvo a la Revolución francesa⁸.

No es de extrañar, por tanto, que fuera en este contexto histórico de rivalidad entre Estados y complejos cambios políticos y sociales en el que se desarrollaran las primeras ideas europeístas de carácter explícito. Con base en las nociones medievales de la unidad cristiana, los pensadores ilustrados vieron en el conjunto de Europa la tierra de la libertad, heredera tanto de los valores religiosos de dignidad humana, respeto y tolerancia como de las concepciones individualistas, civiles y seculares del Siglo de las Luces, unificando fe e Ilustración. En su raíz, se dibujaba la imagen de un proyecto universal –circunscrito, eso sí, al Occidente desarrollado– en el que coexistían unos ideales y unos fundamentos morales compartidos por encima de la identificación nacional. Es por eso por lo que Voltaire hablaba de la «Europa cristiana»⁹, una expresión que también recogieron Rousseau y Montesquieu en sus escritos. Incluso este último llegó a describir el continente como «un Estado compuesto de varias provincias»¹⁰. Además, la definición de Europa en la enciclopedia de Diderot y d’Alembert, una de las obras más grandes y prestigiosas de la Ilustración, recogía esa identidad compartida, legado de una historia y una cultura común.

Por su parte, otros autores fueron más allá al proponer incluso una unificación política entre los distintos reinos continentales, proyectos que pueden considerarse los primeros intentos modernos de integración europea. Entre ellos, destacaron el abad de Saint-Pierre, Immanuel Kant y Henri de Saint-Simon, tres ilustrados que durante el siglo XVIII aspiraron a establecer una federación de Estados con el objetivo de alcanzar la paz y la estabilidad en un contexto de creciente lucha. La importancia de sus aportaciones, comparadas con los anteriores intentos del medievo, es doble. En primer lugar, porque sus planes no respondían a la idea de sumisión a un poder superior y hegemónico, sino al convencimiento de que los pueblos eran sujetos políticos

⁸ DAVIES, P. *La Revolución francesa: una breve introducción*. Alianza Editorial, 2014. pp. 43-46.

⁹ SPADOLINI, G. *La idea de Europa entre la Ilustración y el Romanticismo*. EDERSA, 1991. p. 7.

¹⁰ *Ibidem*. p. 8.

soberanos con capacidad para decidir su futuro en el marco de unas instituciones supranacionales. Y, en segundo lugar, debido a que la finalidad de sus propuestas era asegurar una paz duradera y perpetua en el continente y evitar su destrucción en conflictos por la supremacía, anticipándose más de dos siglos a las ideas de Schuman y de Monnet.

Así lo creía el abad de Saint-Pierre, que, en su *Proyecto para perpetuar la paz en Europa*, escrito entre 1713 y 1717, formuló la creación de una asociación política igualitaria y justa entre veinticuatro Estados cristianos dotada de un Senado propio, un tribunal común y un ejército compartido. Para el autor francés, esta era la única manera de solucionar los conflictos entre Estados de manera pacífica y mantener la seguridad interna¹¹. Todo parece indicar que en las ideas del galo tuvo cierta influencia *El gran proyecto*, publicado en 1638 por Maximilien de Béthune, duque de Sully –aunque atribuido a Enrique IV de Francia –, en el que se proponía una reordenación de los territorios europeos entre las grandes potencias continentales con el fin de equilibrar las pretensiones de estos y evitar la eterna lucha por la hegemonía. Pese a lo pionero de los planteamientos de ambos pensadores, la idea de una paz perpetua como máxima aspiración humana ya había sido abordada por Dante Alighieri en su *Monarchia*, escrita en torno a 1313, un deseo que para el italiano imponía la creación de un gran imperio universal inspirado en el romano¹². La relevancia póstuma de estas obras fue profunda, pues en los siglos siguientes otros autores profundizaron en la aspiración de lograr una paz duradera en Europa.

Immanuel Kant fue uno de ellos. En su ensayo *La paz perpetua*, escrito en 1795 –durante la primera guerra revolucionaria francesa–, el filósofo prusiano avanzó en la idea de una federación como único garante de la paz continental. De claro carácter idealista y racional, la propuesta nació de los planteamientos desarrollados por Rousseau sobre un pacto social entre individuos que permitiera una convivencia pacífica e imposibilitara el conflicto, elevando esta aspiración al ámbito estatal. Así, y bajo inspiración tanto de los

¹¹ CASTAÑO BARRERA, O. M. “El tratado para lograr la paz perpetua del abad de Saint-Pierre y su contexto histórico”. *Conflicto & Sociedad*, núm. 1, vol. 2, 2014. pp. 22-25.

¹² DANTE, A. *Monarquía*. Tecnos, 1992. pp. 19-47.

textos del abad de Saint-Pierre como del naciente modelo estadounidense, su proyecto se asentaba en la redacción de una constitución republicana que otorgaba plena igualdad y libertad a los miembros de la federación gracias a la división de poderes y el respeto a la legalidad. Según el pensador ilustrado, esto conduciría irrevocablemente a la paz, ya que en este tipo de formas gubernativas es «necesario el consentimiento de los ciudadanos para declarar la guerra. Nada más natural, por tanto, que, ya que ellos han de sufrir los males de la guerra, lo piensen mucho y vacilen antes de decidirse a tan arriesgado juego»¹³. Pese a su evidente naturaleza utópica, la importancia del proyecto kantiano residía en su defensa de la necesidad de crear estructuras jurídico-administrativas supranacionales que impidieran los conflictos entre Estados europeos más de siglo y medio antes del nacimiento de la actual UE.

Por su parte, Saint-Simon, en colaboración con Augustin Thierry, amplió el proyecto de Kant al plantear la creación de un Estado federal surgido de la unión entre Francia, Gran Bretaña y los territorios alemanes unificados. A la dimensión administrativa y legislativa de su propuesta, ejecutada a través de un parlamento bicameral y un Gobierno general con soberanía sobre todos los miembros, el autor francés aportó una interesante dimensión económica y técnica. Esto se debía a la importancia que el autor francés daba al progreso y el bienestar social como herramientas indispensables para evitar el conflicto entre Estados, llegando incluso a considerar la imposición del método científico en la toma de decisiones políticas en el marco de su nueva organización continental. En su obra *De la reorganización de la sociedad europea*, publicada en 1814, apostó por la integración política y económica para alcanzar una paz perpetua en Europa, proponiendo incluso la creación de una educación pública a nivel comunitario, la ejecución de obras públicas de interés general, una política exterior común y un tesoro conjunto. Sus escritos coincidieron con los del filósofo Karl Krause, quien también trabajó en un posible proyecto de federación¹⁴.

¹³ KANT, I. *La paz perpetua*. Biblioteca Virtual Universal, 2003. p. 7.

¹⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. p. 19.

A rasgos generales, entre los siglos XVI y XVIII se consolidó la idea de Europa como un sujeto cultural heredero de la tradición grecorromana, el legado cristiano, el humanismo y la Ilustración, superando definitivamente el concepto puramente territorial de su definición. Europa ya no era una región delimitada por fronteras más o menos precisas, sino una única civilización nacida de su propia tradición histórica, pasando de continente a contenido. Se unificaron así todas las corrientes filosóficas y propuestas teóricas surgidas desde el medievo que entendían a los pueblos europeos como parte de una misma comunidad. Por otra parte, la consolidación del Estado como único sujeto soberano y legítimo, que llevaría a un incremento de la tensión geopolítica entre las grandes potencias, y el desarrollo de las ideas ilustradas de igualdad y libertad, que precipitaron al ocaso del Antiguo Régimen y el nacimiento de los sistemas políticos representativos, permitió que grandes pensadores soñaran con establecer estructuras federales para imposibilitar las guerras en Europa. Lo relevante de estas propuestas es que, pese a su carácter utópico, ya recogían las ideas sobre las que dos siglos después se asentaría el actual proyecto de integración: la necesidad de una paz perpetua, la creación de instituciones supranacionales para asegurarla, la libertad como base de su sistema político y el bienestar y el progreso social como una de sus principales metas.

5. EL ROMANTICISMO

Al contrario de la Ilustración, cuyo origen bebe de las ideas antropocéntricas desarrolladas durante el humanismo, el movimiento romántico iniciado en el siglo XIX surgió como una reacción revolucionaria a los pensamientos ilustrados sobre la racionalidad y el empirismo. El núcleo del Romanticismo lo constituían los sentimientos, rechazando la dictadura de la razón y dando prioridad al individuo en su totalidad, con su conciencia autónoma, su sensibilidad y su genio. Se trataba de una corriente cultural que anteponía el individualismo y la subjetividad frente a la universalidad de la razón, lo que llevaba a la exaltación del hombre como constructor de su propia realidad. Por eso, y mientras que la Ilustración tuvo una importante divulgación entre las clases

aristocráticas, el Romanticismo se extendió con rapidez entre la naciente burguesía europea. A menudo, el artista de este periodo se caracterizó por tener una fuerte personalidad, disfrutar una gran libertad artística, mostrar una insatisfacción constante hacia la sociedad, llevar una vida rebelde, bohemia y turbulenta y sucumbir a grandes pasiones y nostalgias, lo que indujo a muchos al suicidio¹⁵.

En su dimensión política, el ideal romántico apoyó y evolucionó el liberalismo surgido de la Ilustración, si bien su carácter rupturista, individualista y sentimentalista supuso el uso de métodos más disruptivos y violentos. Esta característica, junto con su innegable influencia en el fortalecimiento de los sentimientos nacionalistas, dio lugar a continuas revoluciones que acabaron con los vestigios del Antiguo Régimen —el llamado Concierto Europeo o Sistema Metternich instaurado en 1815—, modificando para siempre el mapa europeo. El nacimiento de Bélgica, Italia y Alemania como Estados nacionales, empujado por levantamientos sociales de carácter patriótico, es una buena muestra de ello¹⁶. Pero estos movimientos, que en ocasiones tenían un auténtico carácter chovinista, eran incompatibles con la idea ilustrada de la federación de Europa, pues su sustento ideológico, basado en conceptos como el progreso, la libertad o la universalidad, fueron repudiados por el nacionalismo romántico, el cual exaltaba lo diferente de los pueblos y la singularidad de cada cultura. Pese a que muchos autores de la época no negaban el evidente legado común, la idea de Europa quedó en parte congelada ante el fervor nacionalista que dominó gran parte del siglo XIX.

¹⁵ Un claro ejemplo del artista romántico fue el periodista, escritor y pensador Mariano José de Larra. Con un particular estilo y una fuerte personalidad literaria, sus artículos costumbristas y sus críticas satíricas significaron la más alta expresión del romanticismo español. Su vida fue un claro modelo del ideal romántico debido a su carácter viajero, introvertido, liberal, nihilista y bohemio, siendo una de las personalidades madrileñas más destacadas de mediados del siglo XIX. Fiel a su naturaleza apasionada, su desaliento e inconformismo respecto a la sociedad de su tiempo y el dolor por un amor no correspondido le indujeron al suicidio a los 27 años. Entre sus artículos de costumbres, destacan *Vuelva usted mañana*, *El casarse pronto y mal*, *En este país*, *El café* y *¿Quién es el público y dónde se encuentra?* Además, el espíritu romántico de la época puede percibirse con claridad en la pieza *La sociedad*. DE LARRA, M. J. “La sociedad”. En DÍAZ LARIOS, L. F. *Mariano José de Larra: artículos de costumbres*. Espasa, 2011. pp. 279-289.

¹⁶ GRENVILLE, J. A. S. *La Europa remodelada: 1848-1878*. Siglo XXI, 2018. pp. 21-42.

Sin embargo, algunos pensadores románticos sí se acercaron a ella tanto desde la perspectiva filosófica como desde la política. Entre ellos, destacan las propuestas realizadas por Giuseppe Mazzini, padre del nacionalismo italiano, y del escritor Víctor Hugo. El primero publicó, en 1834, la *Carta de la joven Europa*, en la que se proponía una confederación de todas las patrias continentales una vez que lograran su independencia nacional, agrupándose en paz y armonía en un liga fraternal de carácter federal, democrática y republicana. Cattaneo tuvo una opinión muy parecida, aportando al pensamiento del primero la idea de autonomía dentro de la integración europea. Los escritos de ambos filósofos se basaron en la firme creencia de que la independencia de los pueblos colmaría sus aspiraciones nacionales y los haría más proclives a cooperar y asistirse mutuamente dentro de un sistema de Estados pacificado, buscando fórmulas de asociación igualitarias y libres. Esta reflexión, habitual en los intelectuales románticos, fue compartida por Chevalier, Considerant y Proudhon, entre otros, los cuales también propusieron diferentes proyectos de integración¹⁷.

La mayor parte de estos planes políticos tenían como referente la creación de los Estados Unidos de América, lo que introdujo la idea de los Estados Unidos de Europa. Uno de sus más fervientes defensores fue Víctor Hugo, quien, en el marco de la recién creada Sociedad de los Amigos de la Paz, defendió una estructura política continental de carácter republicano y federalista basada en el sufragio universal, la igualdad, libertad y la libre circulación de ciudadanos. En un discurso pronunciado en 1849, el escritor resumió con excelencia literaria el ideal europeísta, asegurando que...

llegará el día en el que no habrá más campos de batalla que los mercados abiertos al comercio y los espíritus abiertos a las ideas. Llegará el día en el que las bombas sean reemplazadas por los votos, por el sufragio universal de los pueblos, el venerable arbitraje de un Senado soberano que será para Europa lo que el parlamento en Inglaterra, lo que la dieta en Alemania, lo que la Asamblea Legislativa en Francia. Llegará el día en que veremos a esos dos grupos inmensos, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos de Europa, situados uno frente

¹⁷ LÁZARO PULIDO, M. *Historia jurídica de la integración europea*. CEDEU, 2017. pp. 35-36.

*al otro, tendiéndose la mano sobre los mares. No serán necesarios cuatrocientos años para introducirla. En el siglo XX habrá una nación extraordinaria, se llamará Europa. Se llamará Europa en el siglo XX y en los siguientes, y aún transfigurada se llamará Humanidad*¹⁸.

Posteriormente, Hugo se vinculó a la Liga de la Paz y la Libertad, fundada en 1867 por Charles Lemonnier y que contó con el entusiasta apoyo de personalidades como Garibaldi, Bakunin, John Stuart Mill, Quinet y Herzen, entre otros.

Sin embargo, estos intentos de integración tuvieron poca relevancia en la política de la época, mucho más centrada en la competencia geopolítica que en la creación de estructuras jurídico-administrativas preparadas para aliviar las tensiones internacionales de finales del siglo XIX. De este modo, el nacionalismo cada vez más exacerbado y excluyente, los conflictos sociales, la aparición de los partidos de masas, el desarrollo industrial, el crecimiento demográfico y comercial, la diplomacia secreta y la carrera colonial envenenaron las relaciones entre las potencias europeas, propiciando en una paz armada sumamente difícil de gestionar por los Gobiernos de la época¹⁹. Lamentablemente, ante las continuas crisis y fricciones de la época nunca se apostó por la federalización como motor de pacificación, sino por el equilibrio de poder mediante alianzas y el aumento del gasto militar. Esta irresponsabilidad sería una dura lección para la Europa de las naciones de finales de siglo. Aunque entre 1878 y 1914 los europeos disfrutaron de un largo y estable periodo de paz y progreso económico, la atmósfera de rivalidad continental desembocó en el mayor conflicto vivido por la humanidad hasta esa fecha: la I Guerra Mundial.

¹⁸ MARTÍNEZ ARRIBAS, F. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea y el modelo de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros*. Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, 2012. p. 5.

¹⁹ Para conocer más sobre el desarrollo político, económico, comercial y militar de Europa y la relación entre sus Estados entre 1878 y el inicio de la I Guerra Mundial, véase STONE, N. *La Europa transformada: 1878-1919*. Siglo XXI, 2019.

2. LA I GUERRA MUNDIAL Y LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL PERIODO DE ENTREGUERRAS

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La I Guerra Mundial / 3. Los proyectos de unidad europea en el periodo de entreguerras

1. INTRODUCCIÓN

En 1914, Europa fue a la guerra. Espoleados por los sentimientos nacionalistas y la tensión geopolítica consecuencia de varias décadas de rivalidad colonial, los jóvenes europeos acudieron al campo de batalla llenos de entusiasmo y con la firme creencia de que sería un conflicto corto y localizado. Sin embargo, la enorme carnicería resultante, con alrededor de quince millones de muertos y áreas completamente devastadas, cambió por completo el continente, marcado para siempre por la traumática experiencia de un conflicto que nadie parecía haber querido evitar. A las pérdidas humanas y materiales se sumaron, además, las consecuencias políticas y económicas del enfrentamiento, dando lugar a una transformación de las fronteras estatales y un aumento de la presión social que, en las siguientes décadas, permitió el establecimiento de regímenes fascistas y totalitarios en importantes países del continente.

En el periodo de entreguerras, la idea de la paz perpetua volvió a renacer con fuerza. Importantes intelectuales y políticos apostaron por la integración como mecanismo para poner fin a los conflictos entre los Estados europeos. El objetivo de este segundo capítulo es analizar cuáles fueron estos planes y sus principales características, así como reconocer el legado que estas iniciativas imprimieron en los posteriores intentos de unificación. Al contrario que aquellos nacidos al calor de las ideas humanistas e ilustradas de los siglos anteriores, las propuestas federadoras posteriores a la I Guerra Mundial tuvieron un perfil mucho menos idealista y utópico, estableciendo una estructura administrativa y un orden institucional cuya viabilidad era asumible para

gran parte de los países implicados. Este estudio se centrará en la Unión Pan-europea y el *Memorandum Briand*, los dos proyectos que más aceptación obtuvieron en esos años, así como en otros de naturaleza económica que buscaron la consolidación de una interdependencia comercial que evitara la competencia entre sus participantes. Por último, se examinarán los motivos por los que ninguno de estos planes pudo completarse con éxito, un fracaso que empujó de nuevo a Europa al abismo de las trincheras y las ametralladoras.

2. LA I GUERRA MUNDIAL

Al comienzo del siglo XX, Europa estaba en la cima de su poder mundial. Las potencias continentales, a las que se habían unido Italia y Alemania tras su definitiva unificación, disfrutaban de una supremacía global sin precedentes gracias a su capacidad económica, comercial, demográfica y cultural, convirtiéndose en el centro político del planeta. En el interior, el avance de la segunda revolución industrial aceleró los profundos cambios iniciados en las décadas anteriores, permitiendo importantes avances tecnológicos, químicos, de transporte y energéticos que aumentaron considerablemente la productividad y el nivel de vida de la población. Además, las migraciones internas y externas, los avances sanitarios, la mejor alimentación y el crecimiento y modernización de las grandes urbes cambiaron para siempre la demografía continental y su reparto. Por otra parte, los procesos de colonización que se sucedieron en gran parte de África y Asia otorgaron a los Estados europeos un dominio absoluto del capitalismo mundial, acaparando gran parte de todos los recursos existentes y expandiendo sus intereses geoestratégicos por todo el planeta¹.

Aunque estas mejoras se hicieron posibles gracias a la calma reinante en el continente desde 1871, la situación estaba lejos de ser pacífica. La creación de grandes imperios coloniales había aumentado la competencia geopolítica entre las potencias europeas, lo que tuvo unos efectos en cadena que hicieron inevitable al conflicto armado. En primer lugar, los Estados comenzaron a destinar ingentes cantidades de dinero a la construcción de poderosos

¹ STONE, N. *La Europa transformada: 1878-1919*. Siglo XXI, 2019. pp. 15-161.

ejércitos, fomentando una carrera armamentística impulsada por los nuevos avances tecnológicos de la industria bélica. Por otra parte, se estableció un sistema de alianzas que dio lugar a la formación de dos grandes bloques rivales, unos pactos conformados más por intereses políticos y territoriales que por vínculos nacionales². Estas decisiones, cuyo principal objetivo era mantener el equilibrio de poder, terminaron por disparar la tensión, dando lugar a una calma armada inflamable ante cualquier fricción. Pese a que las numerosas crisis por el reparto de África y la influencia austriaca en los Balcanes alertaron de esa falsa sensación de estabilidad, la irresponsabilidad de los líderes políticos y la influencia del nacionalismo precipitó definitivamente el enfrentamiento militar.

La I Guerra Mundial comenzó en julio de 1914. Un mes antes, un terrorista serbio, Gavrilo Princip, había asesinado al archiduque Francisco Fernando durante una visita a Sarajevo. El magnicida pertenecía a una organización que luchaba por la unificación de las regiones balcánicas en un gran Estado yugoslavo, un objetivo impedido por la definitiva incorporación de Bosnia al Imperio austrohúngaro seis años antes. Las difíciles condiciones impuestas a Serbia como consecuencia del atentado aumentaron la tensión en la región, lo que afectaba a los intereses de Rusia como protector de Belgrado. Durante ese verano, y pese a que se trataba de un incidente que no comprometía a ninguna de las grandes potencias europeas de manera directa, el sistema de alianzas catapultó la movilización de prácticamente todos los ejércitos continentales.

En pocos días, Rusia declaró la guerra a Austria-Hungría y Alemania y esta última a Francia y Bélgica, mientras que Reino Unido lo hizo a los dos Imperios Centrales. Persuadidos por las ideas xenófobas de superioridad nacional y espoleados por unas opiniones públicas insensatas y entregadas a la causa bélica, la mayoría de los Gobiernos asumieron que se trataba de una guerra corta y triunfal, lo que fomentó un entusiasmo popular que imposibilitó

² Los tratados militares que influyeron en el estallido de la I Guerra Mundial fueron la Triple Entente, formada por Francia, Reino Unido y Rusia, y la Triple Alianza, en la que se incluían Alemania, el Imperio austrohúngaro e Italia. Posteriormente, a la primera alianza se sumaron Bélgica, Serbia y EE. UU., entre otros, mientras que a la segunda se unieron el Imperio Otomano, Bulgaria e Italia, que sin embargo cambió de bando en 1915.

la superación de la crisis por medios diplomáticos³. Con las sociedades europeas poseídas en el llamado «espíritu de 1914», solo Edward Grey, ministro de Exteriores británico, fue consciente de la catástrofe que se avecinaba, advirtiéndole que «las lámparas se apagan por toda Europa. Puede que no volvamos a verlas encendidas en nuestra vida»⁴.

La I Guerra Mundial fue una tragedia cuyas consecuencias nada supo prever. Tras más de cuatro años de conflicto, la destrucción en las zonas de batalla fue total, los costes económicos se sintieron durante décadas y los efectos políticos fueron inasumibles para el conjunto de Europa⁵. Además, las pérdidas de vidas humanas —en torno a nueve millones de soldados y seis millones de civiles, quedando heridas más de veinte millones de personas—, fueron incomparables con los de anteriores contiendas, creando una situación de malestar social cuyas repercusiones fueron decisivas para la revolución rusa y el nacimiento de los movimientos fascistas. Tras la paz firmada en 1919, gran parte del mapa continental se reconstruyó por completo, propiciando la desaparición definitiva de los Imperios austrohúngaro, otomano, ruso y alemán y el nacimiento de nuevos Estados como Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia, mientras que las duras condiciones impuestas a los países vencidos dificultaron su recuperación económica e industrial, lo que complicaría sus relaciones con el resto de los países durante las siguientes dos décadas.

El fin de la I Guerra Mundial aportó dos lecciones que serían de vital importancia para el nacimiento, casi medio siglo después, del proyecto de integración comunitaria. La primera era la constatación de que Europa ya no era el centro político y económico de la política global, pues durante la contienda EE. UU. y Japón se habían erigido como potencias mundiales, lo que impulsó la unión de los países continentales para seguir disfrutando de su capacidad de influencia internacional. En segundo lugar, se hacía evidente que las clásicas herramientas para mantener el equilibrio de poder entre Estados,

³ FERRO, M. *La Gran Guerra*. Alianza Editorial, 1970. pp. 82-99.

⁴ *Ibidem*. p. 9.

⁵ La terrible experiencia de la vida en las trincheras y las atrocidades y matanzas generalizadas cometidas durante la contienda se reflejan con excepcional precisión en el libro *El miedo*, de Gabriel Chevallier. CHEVALLIER, G. *El miedo*. Acantilado, 2009.

como las alianzas o la militarización como elemento de disuasión, no evitaban la confrontación directa, ya que terminaban por elevar la tensión geopolítica y alimentaban la desconfianza. Debido a la mortífera capacidad de las nuevas armas de guerra desarrolladas durante la contienda, esto era algo que la sociedad europea no podía volver a permitirse. De este modo, resurgió la idea de crear instituciones jurídico-administrativas de carácter supranacional que hicieran imposible otro conflicto como el vivido, recuperando los planes de unidad continental y paz perpetua de los siglos anteriores.

3. LOS PROYECTOS DE UNIDAD EUROPEA DURANTE EL PERIODO DE ENTREGUERRAS

3.1. *La escena internacional en la postguerra*

Al final de la I Guerra Mundial, importantes personalidades apostaron por crear estructuras internacionales que posibilitaran la resolución de conflictos mediante procedimientos diplomáticos con el objetivo de poner fin a un escenario global anárquico y dominado por la lucha de poder. No es casual que estos intentos, junto con la actividad académica que estas propuestas generaron en algunas universidades e institutos, llevaran al nacimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina científica en 1919⁶. De las aportaciones más destacables, merecen especial atención las realizadas por Lenin y Woodrow Wilson. El *Decreto sobre la paz*, redactado por el ruso, propuso la paz inmediata sin anexiones mediante «un armisticio inmediato a los Gobiernos y pueblos de todos los países beligerantes»⁷, lo que tuvo una gran influencia en la posición de los partidos de izquierda europeos tras la contienda. Por su parte, *Los catorce puntos*, ideados por el estadounidense como respuesta a las propuestas bolcheviques para la paz global, implicó la apuesta más seria

⁶ De manera genérica, la instauración en 1919 de la Cátedra Woodrow Wilson de Relaciones Internacionales en la Universidad galesa de Aberystwyth es considerada como el hito fundacional como el inicio de esta disciplina académica. BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Tecnos, 2019. pp. 31-32.

⁷ LENIN, V. I. *Obras escogidas. Tomo II*. Progreso, 1961. pp. 248-250.

realizada hasta el momento por establecer un marco normativo a escala mundial que satisficiera los intereses de todos los Estados y evitara una nueva guerra mundial⁸.

Este último texto motivó la creación de la Sociedad de Naciones (SDN), instaurada definitivamente tras la firma del Tratado de Versalles de 1919. El objetivo era crear «una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como pequeños»⁹. Se trataba de un proyecto inspirado en las obras ilustradas sobre la paz perpetua y pretendía establecer una institución común y permanente que permitiera la seguridad colectiva de todos sus miembros a través de mecanismos de control conjunto. En Europa, los Tratados de Locarno, firmados por ocho países y auspiciados por la SDN, permitieron reforzar la confianza entre las potencias continentales en 1925. Posteriormente, el pacto Briand-Kellogg, ratificado por quince Estados y al que posteriormente se sumaron medio centenar más, prohibió el uso de la guerra como instrumento para dirimir las disputas entre ellos. Pese a su éxito inicial, se trataba de compromisos multilaterales de corte clásico que no implicaban la cesión de soberanía a instituciones de carácter supranacional, por lo que una década después se vieron incapaces de evitar la deriva militarista de Alemania e Italia.

Sin embargo, y pese a que su enfoque idealista se mostró insuficiente para frenar la escalada de tensión en Europa a partir de 1933, el legado de la SDN es todavía evidente, principalmente porque abrió el camino a la definitiva instauración de organizaciones internacionales de carácter político, entre ellas su vigente sucesora, la ONU. Además, estos organismos permitieron un periodo fructífero para el desarrollo de la idea de la integración europea. En el periodo de entreguerras, importantes líderes apostaron por ella desde distintos enfoques, ayudando a dibujar con claridad las características de la unidad comunitaria tras la II Guerra Mundial. Gran parte de estos proyectos pre-

⁸ WILSON, W. “Catorce puntos del presidente Wilson (1918)”. *Documentos públicos*. www.dipublico.org. Disponible en: <https://www.dipublico.org/3669/catorce-puntos-del-presidente-wilson-1918/>

⁹ *Idem*.

tendieron establecer una unión federal que mitigara los nacionalismos y ayudara a crear un sistema de seguridad colectiva, mientras que algunos modelos más económicos plantearon aumentar las sinergias comerciales para alcanzar una interdependencia que hiciera inviable una nueva contienda. Según sus autores, estos planes ayudarían a elevar la capacidad de influencia de las potencias europeas en un contexto global marcado por el surgimiento de nuevos focos de poder, principalmente EE. UU. y la URSS.

Sin embargo, cabe destacar que estas ideas se concentraron en las élites intelectuales y culturales de la época y tuvieron poca permeabilidad al conjunto de las sociedades continentales, lo que dificultó considerablemente su puesta en marcha. Esta fue una de las causas por las que, durante la década siguiente, y apoyados en su enorme capacidad de movilización de masas, los movimientos fascistas aumentaron su poder y consiguieron alcanzar el Gobierno, mientras que los proyectos de integración europea se diluyeron sin apenas resistencia en los círculos intelectuales en los que habían sido promovidos. Durante los años treinta, la crisis económica, las tensiones políticas internas y las duras condiciones de paz impuestas a los países vencidos motivaron el establecimiento de dictaduras nacionalistas, totalitarias y antidemocráticas en Alemania e Italia, unos regímenes de naturaleza militarista y expansionista que defendían sus intereses por la vía de la agresión armada. Esta política exterior, alimentada por el resentimiento y la necesidad de revancha, hizo imposible la firma de acuerdos para frenar el rearme y condujo inexorablemente a la II Guerra Mundial.

3.2. La Unión Paneuropea

La Unión Paneuropea fue un proyecto ideado y desarrollado por el aristócrata austrohúngaro Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi, el cual es considerado como uno de los primeros intentos modernos de unión entre países europeos. Estableciendo en la herencia histórico-cultural común como pilar fundacional de su esquema, el autor apostó por una federación de Estados que evitara la anarquía y los conflictos de intereses en el continente, conservando parte de su soberanía pero subordinándola al mantenimiento de unos instrumentos

efectivos de seguridad colectiva y el sistema liberal-capitalista. Según sus planes, esta integración ayudaría a mitigar la pérdida de influencia global de Europa al crear una quinta superpotencia mundial con la que perseguir los intereses internacionales de sus miembros. En 1926, se celebró en Viena el primer Congreso de la Unión Paneuropea con el objetivo de sentar las bases de la federación y evitar otro conflicto provocado por el descontento social y económico de las naciones vencidas en la I Guerra Mundial.

Para alcanzar estas metas, Coudenhove-Kalergi planificó una estructura institucional sobre la que edificar la Unión Paneuropea. Esta estaba formada por un tribunal federal y un parlamento bicameral con una cámara elegida por sufragio universal y la otra, de carácter intergubernamental, en la que hubiera un representante de cada Estado miembro. Este mapa recuerda a la vigente en la actualidad, con el Parlamento Europeo y el Consejo como centro de las decisiones legislativas y el Tribunal de Justicia como garante de su aplicación. Además, esta especie de Estados Unidos de Europa contaría con una alianza militar, una unión aduanera, una valoración común de las colonias y una política exterior autónoma en el marco de la SDN. Sin embargo, todos estos organismos se implementarían de manera gradual para estimular una mejor asimilación, planificando la federación en base al modelo funcionalista que posteriormente inspiraría los primeros planes exitosos de integración europea¹⁰. Cabe destacar que Coudenhove-Kalergi dirigió su mensaje no solo a los líderes políticos nacionales, sino también a la juventud de Europa, pues eran ellos los que debían construir esta nueva realidad conjunta y acabar con los odios históricos entre los países a través de la potenciación de un sentimiento identitario común.

En la actualidad, estas ideas siguen pareciendo proféticas. En primer lugar, el autor austrohúngaro aseguraba que la paz continental solo podía edificarse sobre la reconciliación de Francia y Alemania, cuya latente rivalidad desde 1871 había sido el detonante de la I Guerra Mundial. Para alcanzarlo, propuso la unificación de la producción de carbón y mineral entre ambos, una idea que posteriormente desarrollarían con éxito Schuman y Monnet. Por otra

¹⁰ COUDENHOVE-KALERGI, R. N. *Paneuropa*. Encuentro, 2010. pp. 93-101, 128-133 y 171-175.

parte, excluía del proceso de integración a Reino Unido por su carácter aislacionista a la URSS por su modelo comunista, dos de las pocas regiones que hoy en día no están adheridas a la UE. Otras de sus propuestas también disfrutaron de un importante recorrido posterior. Por ejemplo, proyectó la constitución de una moneda única como instrumento de federación, concibió la Unión Paneuropea como un Estado social cuyos beneficios permitirían la protección de los trabajadores, apoyó la protección de todas las minorías continentales, promovió una economía regida por la libre competencia y no intervencionista e incluso favoreció la adopción de símbolos europeístas como un himno, una bandera y un idioma para fomentar el sentimiento de pertenencia¹¹. Todas estas ideas permiten reconocer la relevancia histórica del proyecto de Coudenhove-Kalergi como modelo inspirador de la actual UE¹².

La Unión Paneuropea encontró importante apoyo entre algunas de las personalidades políticas y culturales más importantes de la época, entre ellas Freud, Einstein, Carlo Sforza, Paul Valéry, Unamuno, Ortega y Gasset y Salvador de Madariaga. Además, algunos de los Padres de Europa, como Adenauer, Schuman o de Gasperi, fueron influenciados por su mensaje en el periodo de entreguerras. Sin embargo, los planes de Coudenhove-Kalergi se vieron impedidos por el *crack* de 1929, que llevó a un colapso del comercio internacional y a la adopción por gran parte de los Estados europeos de medidas de carácter proteccionista. Como consecuencia de la crisis económica, las tensiones políticas y sociales se acentuaron en el continente, favoreciendo el auge del nacionalismo y el fascismo, lo que impidió la concreción de estas aspiraciones federalistas. Pese a este fracaso, la insistencia del autor por mantener viva su idea permitió alumbrar el *Memorándum Briand*, el último de los proyectos de integración europea antes del estallido de la II Guerra Mundial.

¹¹ *Ibidem*. p. 153-163.

¹² DE FARAMIÑÁN FERNÁNDEZ-FIGARES, J. M. “Paneuropea, la tentativa de una Europa unida ante la encrucijada del periodo de entreguerras”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M., BRAVO DÍAZ, D. y MARTÍNEZ PEÑAS, L. “*La guerra y el conflicto como elementos dinamizadores de la sociedad: instituciones, derecho y seguridad*”. Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones, 2014. pp. 201-202.

3.3. El Memorándum Briand

Aristide Briand fue uno de los políticos más influyentes de la III República francesa. Durante su larga vida como servidor público, formó parte de numerosos Gobiernos como ministro y presidente, aunque sus mayores logros se centraron en el ámbito de la cooperación internacional y en la reconstrucción de la paz continental tras la I Guerra Mundial. De marcado carácter europeísta, entre 1925 y 1932 ostentó la cartera de Asuntos Exteriores y trabajó por mantener la distensión entre las potencias continentales y evitar el rearme, a lo que contribuyó con la firma de los Acuerdos de Locarno y el Pacto Kellogg-Briand anteriormente citados. Estos Tratados, que permitieron mejorar considerablemente las relaciones francoalemanas durante casi una década y avanzar en la posibilidad de una Europa pacífica y hermanada, le valieron el Premio Nobel de la Paz en 1926¹³.

Un año después, Briand aceptó la presidencia de la Unión Paneuropea ideada por Coudenhove-Kalergi. En el marco de esta organización, y teniendo como base el proyecto del conde austriaco, el ministro francés asumió la tarea de avanzar hacia una paz perpetua en el continente a través de la federalización de gran parte de los Estados europeos, la cual defendió públicamente en la X Sesión de la Asamblea Ordinaria de la SDN celebrada en 1929. Durante su intervención, Briand justificó que entre los pueblos de Europa...

*debe haber algún tipo de vínculo federal. Estos pueblos deben tener la posibilidad en todo momento de entrar en contacto, discutir sus intereses comunes, tomar resoluciones comunes. En definitiva, deben establecer entre ellos un vínculo de solidaridad que les permita hacer frente a las circunstancias graves, en el momento oportuno, en caso de que se presenten*¹⁴.

El proyecto del político francés tenía dos dimensiones. La primera y más urgente era de carácter económico, pues pasaba por abordar la crisis financiera

¹³ El galardón fue compartido con Gustav Stresemann, su homólogo alemán.

¹⁴ BRIAND, A. “Discours d’Aristide Briand le 5 septembre 1929 devant la Société des Nations”. *Secretaría General de Asuntos Europeos de Francia*, 1929. Disponible en: https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/contributed/SGAE/02_Tout_Savoir_UE/Frise_Discours/Discours%20d'Aristide%20Briand%20le%205%20septembre%201929.pdf

de 1929 de manera conjunta y evitar medidas proteccionistas que llevaran al recelo y a la desconfianza. La segunda hacía referencia a los lazos políticos y sociales entre los europeos y se sustentaba en la necesidad de crear un vínculo federal entre todas las potencias del continente. Al final de su discurso, Briand propuso a los Estados implicados el estudio informal de su propuesta y una futura discusión respecto a los términos más concretos, comprometiéndose a desarrollar su idea y presentarla en la siguiente sesión de la Asamblea Ordinaria¹⁵.

El *Memorándum sobre la organización de un régimen de unión federal europea*, más conocido como *Memorándum Briand*, fue presentado en 1930. Tras una larga introducción en la que se advertía de las dificultades que la SDN tendría que afrontar si Europa seguía desunida y en la que se comprometía a no reducir la soberanía de los Estados participantes, el documento se dividía en cuatro partes diferenciadas. La primera mencionaba el orden general, mientras que la segunda establecía la organización jurídico-administrativa del régimen de unión federal continental. Esta estaría formada, además de por una Secretaría como órgano gestor, por una autoridad ejecutiva, denominada Comité Político Permanente y cuyas competencias y composición no se describían en su totalidad, y una Conferencia Europea de carácter representativo integrada por miembros del Gobierno de los países europeos de la SDN. El tercer apartado definía las directrices que debían guiar la toma de decisiones del Comité, las cuales tenían un marcado carácter económico. Por último, en el cuarto punto se proponía las sugerencias a debatir en la primera de las reuniones para su formación.

El *Memorándum Briand* fue bien acogido por gran parte de los Estados europeos. Tras su presentación, se creó una Comisión presidida por el político francés y con asistencia del presidente de la SDN, Eric Drummond. La primera reunión tuvo lugar en enero de 1931, si bien los devastadores efectos socioeconómicos provocados por la crisis financiera terminaron por relegar el proyecto a un segundo plano. Posteriormente, la muerte de Briand en 1932 y el nombramiento de Hitler como canciller alemán en 1933 —y que adoptó como una de sus primeras decisiones la salida de Alemania de la

¹⁵ *Idem.*

SDN– acabaron definitivamente con el proyecto. Sin embargo, su relevancia histórica posterior ha sido muy relevante. Esto se debe, en primer lugar, a que fue el intento de federalización que más cerca estuvo de implementarse durante el periodo de entreguerras, pues los Estados europeos llegaron a considerar seriamente su implementación. En segundo lugar, porque, junto a la Unión Paneuropea, influyó considerablemente en los esfuerzos para alcanzar una integración continental tras la II Guerra Mundial, sirviendo como base sólida para las futuras propuestas a partir de 1945.

3.4. *Los proyectos de integración económica y comercial en el periodo de entreguerras*

Aunque la Unión Paneuropea y el *Memorandum Briand* fueron los proyectos de integración que más éxito lograron en el periodo de entreguerras, otros pensadores de reconocido prestigio también avanzaron en la idea de federar Europa tras las masacres de la I Guerra Mundial. El objetivo era establecer una unión entre los Estados que impidiera el uso de la guerra como instrumento para resolver los conflictos entre ellos, apostando por crear una fuerte interdependencia política y económica que sustentara un futuro proyecto conjunto. Entre estas propuestas destacaban, entre otras, las obras *Europa mi patria*, de Gastón Riou, publicado en 1928; *Los Estados Unidos de Europa*, de Carlo Sforza, que vio la luz en 1929, y *Hacia los Estados Unidos de Europa*, del filósofo francés Bertrand de Jouvenel y presentada tan solo un año después¹⁶. Los tres autores bebían de las ideas kantianas de la paz perpetua y proponían la creación de instituciones que permitieran edificar, en base a la herencia cultural compartida, una seguridad colectiva continental.

Por otra parte, durante las dos décadas posteriores a la contienda mundial también se proyectaron ambiciosas iniciativas de carácter económico destinadas a mejorar los lazos comerciales entre los Estados continentales. Más alejados de las ideas ilustradas, estos proyectos se centraban en una integración de carácter aduanera con el objetivo de convertir a los países rivales

¹⁶ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. pp. 24-25.

en socios interdependientes. Los caminos para alcanzar esta meta fueron dos. El primero se basó en impulsar una homogeneización de las tasas de cambios y establecer uniones fronterizas que impidieran las guerras tarifarias y las medidas proteccionistas. El punto de partida fue la Unión Belga-luxemburguesa de 1921, a través de la cual se implementaron tipos de cambio fijos y se eliminaron las barreras entre ambos vecinos. Este pacto, que sobrevivió al conflicto bélico, fue el germen de la actual Benelux.

Este Tratado, que en pocos años se mostró beneficioso, alentó otros proyectos del mismo tipo. Cuatro años después, los defensores franceses del libremercado y la libertad empresarial, unidos en el Comité de Acción Económica y Aduanera presidido por Jacques Lacour-Gayet, lucharon por establecer una cooperación monetaria a escala europea. Ese mismo año, Yves Le Trocquer y Charles Gide, inspirados por la buena marcha del acuerdo entre Bélgica y Luxemburgo, hicieron pública su intención de avanzar hacia la unión aduanera continental, lo que llevó al nacimiento del Movimiento para la Unión Aduanera Europea, una organización que pretendía crear un gran mercado común entre todos los países de Europa y en el que bienes, mercancías y personas pudieran circular libremente y sin obstáculos. La propuesta, que recuerda a la Comunidad Económica Europea concebida treinta años después, se concretó en un memorándum entregado a la Conferencia Económica Internacional y en el que se formuló una integración gradual debido a las diferencias estructurales entre la mayoría de los sistemas productivos de sus miembros.

La segunda vía de integración económica fue la formalización de cárteles supranacionales en el sector industrial. Entre estos proyectos, destinados a hacer más competitivas las firmas europeas a nivel internacional, se consolidó la Entente Internacional del Acero, fundada por Emile Mayrisch en 1927 y del que formaban parte empresas francesas, alemanas, belgas y luxemburguesas. Una de sus principales medidas fue la supresión de las barreras aduaneras a la producción del acero, aunque su carácter privado y la baja regulación de la que fue objeto perjudicaron considerablemente a los grupos no asociados al cártel, que vieron cómo se reducía la competitividad de las exportaciones. Mayrisch pertenecía al llamado Círculo de Colpach, del que formaban

parte reputados intelectuales como André Gide, Jean Guéhenno, Karl Jaspers y Coudenhove-Kalergi¹⁷. Este último también presidió el Comité Económico Paneuropeo junto con Louis Loucheur, el cual apostó por el establecimiento de diferentes cárteles francoalemanes supervisados por la SDN.

Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas no resistieron a la crisis de 1929 y el aumento del proteccionismo y la inversión pública para frenar la inflación y el desempleo, lo que hizo que estas iniciativas, basadas en la confianza en el libre comercio, perdieran fuerza ante las teorías keynesianas tan de moda en la época. Por otra parte, la muerte de algunos de los principales valedores de la unión aduanera y los cárteles continentales, como Le Trocquer, Guide, Mayrisch y Loucheu, impidieron la supervivencia posterior de estos proyectos tan personalistas. Finalmente, y al igual que las propuestas federalistas como la Unión Paneuropea y el *Memorandum Briand*, todos estos planes se vieron sobrepasados por las dinámicas de confrontación generadas a partir de la llegada de Hitler al poder en 1933, cuyo militarismo, expansionismo y nacionalismo impidieron la resolución de los conflictos a través de la integración y la cooperación, empujando a Europa de nuevo hacia el abismo.

¹⁷ La mujer de Emile Mayrisch fue la escritora, filántropa, luchadora de los derechos de la mujer y mecenas luxemburguesa Aline de Saint-Hubert. El influyente matrimonio residió durante el periodo de entreguerras en la ciudad de Colpach, invitando a su casa a importantes pensadores, intelectuales y artistas de la época, unos encuentros entre lo más granado de la cultura y la política que dio lugar a que se le conociera con ese sobrenombre. DITTRICH, K. “Buddhism, Business, and Red-Cross Diplomacy: Aline Mayrisch de Saint-Hubert’s Journeys to East Asia in the Interwar Period”, en PRIEM, K. y HERMAN, F. *Fabricating modern societies: education, bodies, and minds in the age of Steel*. Brill, 2019. p. 82.

II. LA PEQUEÑA EUROPA

3. LA II GUERRA MUNDIAL Y LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA INTEGRACIÓN EUROPEA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La II Guerra Mundial y los proyectos europeístas durante la contienda / 3. Las iniciativas de integración europea tras la II Guerra Mundial

1. INTRODUCCIÓN

La II Guerra Mundial cambió a Europa para siempre. Las condiciones del conflicto bélico, que conllevó una destrucción completa del continente y unas profundas secuelas sociales y políticas que todavía hoy persisten, impulsaron de manera definitiva la idea de la integración como principal instrumento para alcanzar una paz duradera entre las potencias europeas. Durante la contienda, los proyectos federalistas se extendieron entre los movimientos de resistencia de todos los países beligerantes, que asumieron como propias las iniciativas de unificación nacidas durante el periodo de entreguerras. El primer objetivo de este capítulo es analizar en qué condiciones se desarrollaron estos planes, cuáles fueron sus principales características y, de manera más concreta, cuál fue su influencia en la eclosión de los intentos de integración tras el final del conflicto.

Como se demostrará en las siguientes páginas, la efervescencia europeísta posterior a 1945 fue consecuencia directa de los traumas que la civilización continental sufrió una vez acabada la II Guerra Mundial. Debido a esto, en los siguientes epígrafes se pretende examinar de qué manera los factores internos y externos que definieron el final de la contienda y el inicio de la Guerra Fría afectaron a la necesidad de la cooperación europea en materia económica y política y permitieron a los principales movimientos federalistas establecer una hoja de ruta para la unión de los Estados de Europa. Además, se detallará qué iniciativas se pusieron en marcha para lograrlo y cuáles fueron sus resultados más visibles, poniendo especial énfasis en el estudio del Congreso de la Haya de 1947 y en la creación del Consejo de Europa dos años más tarde. Por último, se demostrará cómo la consolidación de estos proyec-

tos conllevó la primera ruptura conceptual entre los partidarios de la integración europea, con diferencias considerables acerca de la naturaleza jurídico-administrativa de las nuevas instituciones proyectadas, desacuerdos que se analizarán en la parte final del presente capítulo.

2. LA II GUERRA MUNDIAL Y LOS PROYECTOS EUROPEÍSTAS DURANTE LA CONTIENDA

2.1. La II Guerra Mundial y las aspiraciones continentales del III Reich

La II Guerra Mundial fue el conflicto bélico más mortífero de la historia de la humanidad. Durante sus seis años de duración, Europa se vio sumida en una guerra total que destruyó por completo el continente, sumiendo al conjunto de la población en una vorágine de caos, devastación y odio nacionalista cuyas consecuencias modificaron para siempre el panorama político europeo y su estructura social. Las particulares características de la contienda, marcada por los crímenes de guerra generalizados, los bombardeos masivos sobre ciudades, el holocausto y las limpiezas étnicas y el uso de un armamento cada vez más sofisticado y destructivo, significó una conmoción absoluta y un cambio de mentalidad global sobre la propia capacidad aniquiladora del hombre, profundizando en la idea de edificar soluciones definitivas que evitaran otro drama de las mismas proporciones. Las cifras totales del conflicto se cifran entre cincuenta y setenta millones de personas entre militares y civiles, muchos ellos fallecidos mediante el asesinato indiscriminado y técnicas masivas de exterminio¹.

Al contrario que la anterior contienda, la II Guerra Mundial fue difícilmente evitable. El germen del conflicto se puede situar en las condiciones impuestas a los países vencidos mediante la Paz de Versalles, que provocaron un resentimiento social y un espíritu revanchista difícil de aplacar. A este malestar se sumaron las consecuencias de la crisis financiera mundial iniciada en 1929, que hundió las todavía endebles economías continentales. Ante este

¹ La bibliografía respecto a la II Guerra Mundial es enormemente extensa y está formada tanto por volúmenes de perfil generalista como de carácter mucho más específico. Entre ellos, destacan las obras de Antony Beevor, Max Hastings, Stephen Ambrose y Vasily Grossman.

desolador panorama, los movimientos fascistas ganaron impulso gracias a su programa nacionalista, racista, militarista e intervencionista, que permitió tanto la nazificación completa de Alemania como la recuperación económica gracias, en parte, a la fiscalización empresarial, las grandes obras públicas y la economía de rearme². La consolidación de los regímenes de Hitler y Mussolini también implicó un considerable aumento de la tensión entre las potencias europeas debido a su política exterior revisionista y profundamente agresiva, ante la cual los intentos de apaciguamiento resultaron en vano. Finalmente, la invasión alemana de Polonia en 1939 detonó un nuevo enfrentamiento entre países vecinos de proporciones y consecuencias hasta ese momento nunca vistas.

Los planes continentales del partido nacionalsocialista pasaban por la consolidación de lo que sus seguidores denominaban *Mitteleuropa*. Desarrollado durante la segunda mitad del siglo XIX, se trataba de un concepto político, económico y geográfico que proponía la integración del norte y el centro europeo bajo dominio de Alemania. Aunque antes de la unificación germana su significado era más bien defensivo, pues permitió resistir tanto las presiones independistas de los pequeños Estados como el influjo de las poderosas fuerzas procedentes del exterior, tras la instauración del Imperio guillermino el término se contaminó de connotaciones chovinistas basadas en la superioridad racial alemana. En 1916, Friedrich Naumann propuso, a través de su libro homónimo, la construcción de una *Mitteleuropa* de carácter federal como respuesta a las necesidades del II Reich en el marco de la I Guerra Mundial. Sin embargo, la posterior tergiversación que los ideólogos nazis hicieron de esta obra –el autor no otorgaba explícitamente la primacía de la federación a ninguna nación– permitió una interpretación conveniente para los planes expansionistas hitlerianos en base a la teoría del *Lebensraum* o espacio vital alemán³.

De manera evidente, los jerarcas nazis despreciaban cualquier integración europea en base a la igualdad de sus pueblos. Al contrario, su objetivo

² CORNI, G. *Breve historia del nazismo (1920-1945)*. Alianza Editorial, 2017.

³ GARCÍA PÉREZ, R. “El proyecto continental del Tercer Reich”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995. pp. 262-267.

pasaba por la expansión territorial bajo criterios puramente raciales con el objetivo de una redistribución territorial de Europa y la consolidación de un nuevo orden internacional favorable al III Reich. Los seguidores de Hitler contribuyeron muy poco al desarrollo intelectual de las ideas europeístas, utilizándolas más como un instrumento de movilización social que como un elemento cohesionador de su ideología, mucho más simple a nivel conceptual. No es de extrañar, por tanto, que algunos fascistas italianos acusaran a los ideólogos nacionalsocialistas de antieuropeos, al mismo tiempo que Mussolini alardeaba de tener una simbiosis especial con la cultural continental⁴. Sin embargo, conforme los delirios imperiales fueron imponiéndose en la política exterior alemana, *Mitteleuropa* se consolidó como la herramienta principal para su ejecución, proponiendo una federalización entre la Gran Alemania, los pueblos colonizados y los Gobiernos filonazis implantados en los territorios conquistados. Este programa iba acompañado del *Grossraumwirtschaft*, que implicaba la reorganización económica del espacio pangermánico para contribuir a las necesidades bélicas de las potencias del eje. Durante la II Guerra Mundial, estas premisas fueron implementadas en todas las regiones bajo control alemán, aunque su éxito final se vio abortado por caída final de Hitler en 1945⁵.

2.2. La Unión Franco-Británica

En 1940, el avance alemán era imparable. Tras la rápida invasión de Polonia, y ante el riesgo de que Hitler ordenara un ataque a Francia y Reino Unido a gran escala, los Gobiernos de ambos países acercaron posturas para hacer frente a la difícil situación de manera coordinada. En pocos meses, se puso en marcha un consejo supremo de guerra interaliado, un comité franco-británico de compras, acuerdos financieros para mantener el esfuerzo bélico conjunto y organismo de cooperación semiprivados⁶. Jean Monnet, que tras el conflicto

⁴ PAYNE, S. G. *El fascismo*. Alianza Editorial, 2021. p. 107.

⁵ Para conocer más sobre las últimas semanas del III Tercer Reich, véase BEEVOR, A. *Berlín, la caída (1945)*. Planeta DeAgostini, 2006.

⁶ MARQUINA, A. “La diplomacia franco-británica ante la guerra”. *Unisci*, núm. 36, 2014. p. 95.

se elevaría como el principal diseñador de la integración europea, dirigió el comité destinado a aunar las capacidades de producción de ambos socios. Ante la amenaza que suponía la superioridad armamentística alemana, el estadista francés apostó por una mayor cooperación supranacional, por ejemplo, a través de la unión de las dos fuerzas aéreas. Sin embargo, estos planes fracasaron cuando, en pocas semanas, las tropas acorazadas de la Wehrmacht penetraron en territorio galo a través de las Ardenas, aislado a los ejércitos británicos en Dunkerque y penetrando en Francia sin apenas resistencia, tomando París el 22 de junio.

Ante la situación desesperada, Monnet, junto con sus compañeros Salter y Pleven, propuso la unión total de ambos Estados como única manera de derrotar a Alemania, un proyecto de federación reforzado por una única moneda, un solo parlamento y una soberanía compartida⁷. La iniciativa fue presentada ante Churchill –por mediación de Chamberlain– y al general de Gaulle, secretario de Estado de Guerra francés, recién llegado a Londres desde la Francia invadida. Pese a las dudas suscitadas en ambos, Monnet consiguió que los dos líderes presentaran la propuesta ante sus respectivos Gobiernos. Escrita principalmente por él, la declaración aseguraba que:

Reino Unido y la República de Francia se declaran indisolublemente unidos e inquebrantablemente resueltos a defender en común la justicia y la libertad contra el sometimiento a un sistema que reduce a la humanidad a la condición de robots y de esclavos. Ambos Gobiernos declaran que Francia y Gran Bretaña ya no serán en el futuro dos naciones, sino una sola Unión Franco-Británica. La constitución de la Unión implicará organizaciones comunes para la defensa, la política exterior y los asuntos económicos. Todo ciudadano francés gozará de inmediato de la ciudadanía en Gran Bretaña, y todo súbdito británico se convertirá en ciudadano de Francia⁸.

Tras su presentación, Reino Unido aceptó de inmediato la iniciativa –pese a las objeciones de su primer ministro–, pero la situación catastrófica que se vivía en París impidió que sus miembros apoyaran el plan. La fallida reunión

⁷ MONNET, J. *Memorias*. Madrid, Encuentro, 2010. pp. 19-30.

⁸ *Ibidem*. pp. 28-29.

en la que se debía aprobar la propuesta acabó con el presidente Albert Lebrun destituyendo a Paul Reynaud como primer ministro y llamando al mariscal Pétain a formar Gobierno, quien tras hacerse con poderes especiales firmó un armisticio con Hitler pocos días después.

2.3. Otros intentos federalistas durante la II Guerra Mundial

Pese al fracaso de la Unión Franco-Británica, la II Guerra Mundial fue un periodo prolífico en el que se publicaron relevantes manifestaciones de carácter federalista como contraposición a los planes represivos y colonizadores de la *Mitteleuropa* hitleriana. Debido a ello, la integración europea tomó una nueva relevancia no solo como punto de unión entre las fuerzas antifascistas y democráticas, sino también como herramienta para alcanzar la paz perpetua y la libertad en todos los pueblos del continente. Además, este ideal europeísta fue especialmente importante como pegamento entre las diferentes resistencias políticas y armadas, cuyos militantes aceptaron que luchaban por un objetivo común y no solo por la liberación de su país. Por ejemplo, durante una reunión clandestina, los dirigentes de los movimientos insurreccionales de Checoslovaquia, Francia, Yugoslavia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia y Alemania firmaron una declaración por la que reconocieron que sus objetivos...

*solo pueden ser alcanzados si los diversos países del mundo aceptan superar el dogma de la soberanía absoluta de los Estados, integrándose en una única organización federal. (...) En el espacio de una sola generación, Europa ha sido el epicentro de dos conflictos mundiales que tuvieron ante todo por causa de la existencia en este continente de treinta Estados soberanos. Importa poner remedio a esta anarquía mediante la creación de una Unión federal entre los pueblos europeos*⁹.

⁹ TRUYOL Y SERRA, A. “La integración europea: idea y realidad”. Discurso de recepción de Académico de Número. Madrid, *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1972. p. 31. Disponible en: <https://www.racmyp.es/docs/academicos/62/discurso/d69.pdf>

En la redacción de esta proclama, influyó la propuesta federalista que tres años antes habían redactado los militantes antifascistas Altiero Spinelli, Ernesto Rossi y Eugenio Colorni, así como la esposa de este último, Ursula Hirschmann¹⁰. Escrita durante su encarcelamiento por su militancia comunista, el *Manifiesto de Ventotene*, nombrado así por la isla italiana en la que se transcribió, pasó pronto a ser un texto de referencia del sentimiento europeísta presente en los movimientos de resistencia. El documento, de enorme valor histórico, se dividía en tres capítulos. En el primero, los autores reflejaban su convencimiento de que el Estado-nación era la causa de los totalitarismos y de las guerras, pues «la soberanía absoluta de los estados nacionales le ha dado a cada uno el deseo de imponerse»¹¹. En el segundo, se proponía la reconstrucción de Europa a través de la unión federal, la cual «tenga los órganos y medios suficientes para ejecutar en cada Estado federal sus deliberaciones dirigidas a mantener un orden común»¹². Por último, se apostaba por una reforma global de la sociedad, ya que solo una Europa libre, unida y solidaria reducirá la desigualdad, aumentará el bienestar, consolidará una economía al servicio de las personas y permitirá la justicia social. El *Manifiesto Ventotene* influyó considerablemente en los proyectos de integración continental posteriores a la contienda y se convirtió en uno de los mayores referentes del federalismo europeo.

¹⁰ Pese a que la importancia del *Manifiesto Ventotene* suele atribuirse a Spinelli, Rossi y, en menor medida, a Colorni, la relevancia de Hirschmann en su redacción es igualmente relevante. Tras la fuga de la isla, fue ella quien consiguió llevar consigo el texto, el cual reescribió y difundió durante la invasión alemana de Italia. Posteriormente, fue parte fundamental de la fundación del Movimiento Federalista en 1943. Tras el asesinato de su marido a manos de militantes fascistas, contrajo matrimonio con Spinelli, siendo esencial en su trabajo posterior a favor de la unidad continental. Además, en 1975 fundó *Femmes pour l'Europe*, una asociación feminista que luchaba por la igualdad de género en el marco del federalismo europeo. En la actualidad, la UE reconoce a Hirschmann como uno de los *pioneros de Europa*, una categoría en la que también se encuentran mujeres de gran trascendencia como Simone Veil, Louise Weiss y Nilda Lotti. COMISIÓN EUROPEA. “Ursula Hirschmann: antifascista y fundadora del federalismo europeo (1913-1991)”. *Pioneros de la UE*. Unión Europea.

¹¹ SPINELLI, A., ROSSI, E. y COLORNI, E. *Manifiesto por una Europa libre y unida*. La Lluvia, 2016. p. 28.

¹² *Ibidem*. p. 45.

Durante la II Guerra Mundial, las iniciativas federalistas florecieron por toda Europa, aumentando su intensidad conforme el conflicto se decantaba del lado aliado. Sin embargo, y al contrario que lo sucedido tras el anterior enfrentamiento, estas propuestas permearon los círculos intelectuales de la época y fueron asumidos por movimientos políticos y culturales mucho más amplios, la mayoría de los cuales formaban parte de la resistencia clandestina en los países invadidos por la Wehrmacht. Esta amplificación permitió ensanchar la base social del federalismo y fue determinante para que los primeros proyectos de integración tuvieran éxito una vez finalizada la guerra. Entre 1939 y 1945, el ideal europeísta como vía para alcanzar la paz perpetua en el continente y reconstruirlo conforme a los valores de la libertad, la igualdad y la prosperidad se expandió por todos los espectros demócratas contrarios al fascismo, propagando y difundiendo las iniciativas unionistas entre capas mucho más amplias de la civilización europea.

Hay numerosos ejemplos de ello. En 1942 el programa clandestino del Partido Socialista de Bélgica asumió una tendencia federalista, mientras que el Ejecutivo polaco en el exilio propuso a los Gobiernos de Checoslovaquia, Noruega, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Grecia, Yugoslavia y Francia la organización de una Comunidad Europea en orden y libertad sobre la base de federaciones negociadas, lo que posteriormente llevaría a la resistencia francesa a establecer el Comité Francés para la Federación Europea. En Gran Bretaña, el movimiento *Federal Union* comenzó a desarrollar una importante actividad a favor del federalismo europeo, mientras que la caída de Mussolini en 1943 permitió a Spinelli y Rossi instaurar el todavía vigente Movimiento Federal Europeo. Por su parte, algunos líderes daneses, neerlandeses, belgas y franceses fundaron la Organización Federal para Europa, mientras que en Bélgica Henri Brumans hizo lo propio al crear la Unión Europea de Federalistas durante su mandato como primer Rector del Colegio de Europa de Brujas. Esta efervescencia federalista, mucho más numerosa y plural, se enmarcó en la imperiosa necesidad de reconstrucción europea mediante novedosas fórmulas que permitieran edificar un continente pacificado y unido para siempre.

Por otra parte, y de carácter mucho más económico, los Gobiernos libres de Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos firmaron en su exilio londinense la todavía vigente Unión del Benelux, mediante la cual se suprimieron los derechos de aduanas y se fijaron tasas comunes para las mercancías externas en los tres socios. Además, el pacto comercial, que entraría en vigor en 1948, estableció la libre circulación de personas, bienes y servicios en todo el territorio, lo cual tuvo una importante influencia en la posterior instauración de la Comunidad Económica Europea (CEE) a partir de la firma de los Tratados de Roma de 1956. El antecedente de este importante acuerdo comercial fue la unión belga-luxemburguesa de 1921, que había implementado tipos de cambio fijos y derechos de aduanas.

3. LAS INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN EUROPEA TRAS LA II GUERRA MUNDIAL

3.1. La división del continente y el inicio de la Guerra Fría

Al terminar la II Guerra Mundial, Europa estaba completamente destruida. Los enfrentamientos a gran escala habían arrasado grandes regiones de casi todos los beligerantes, dejándolas sin infraestructuras, centros de producción o servicios mínimos, lo que supuso la necesidad de realizar una reconstrucción completa. Además, los bombardeos masivos sobre las ciudades, de efecto devastador, redujeron a la ruina gran porcentaje de estas. Las economías de los países combatientes estaban exhaustas tras seis años de guerra total, mientras que su tejido productivo e industrial se encontraba en unas condiciones pésimas para abastecer de todo el material necesario para la reconstrucción. El drama social era inevitable, con millones de personas sin las condiciones mínimas para sobrevivir. Por otra parte, las heridas de la contienda seguían abiertas tras el comportamiento cruel e inhumano hacia la población civil que había caracterizado el avance de las tropas en todos los frentes, con saqueos, violaciones y ejecuciones en masa que se sumaban a las atrocidades nazis que soviéticos y estadounidenses fueron desvelando conforme sus ejércitos cercaban a los alemanes.

Durante los últimos compases del conflicto, sus consecuencias políticas y territoriales fueron haciéndose cada vez más evidentes. En primer lugar, Europa había perdido definitivamente la hegemonía mundial, por lo que el contexto geopolítico de la posguerra iba a ser perfilado mediante la influencia continental ejercida por EE. UU. y la URSS, las dos superpotencias emergentes. En la Conferencia de Yalta, celebrada meses antes de la caída de Berlín, Roosevelt, Churchill y Stalin negociaron tanto la configuración de un mapa europeo similar al de 1938 como la nueva forma de organización de los Estados bajo su ocupación, que debía ser democrática. Por otra parte, se apoyó la creciente idea de establecer una organización de Naciones Unidas en base a su carta fundacional, firmada en 1942 por veintiséis Estados¹³. Meses después, en las reuniones celebradas en Potsdam, se fijó la división y desnazificación de Alemania y la formación de una autoridad suprema de intervención administrativa¹⁴.

Sin embargo, la evidente tensión durante ambas reuniones predecía la imposibilidad de alcanzar unos acuerdos de paz aceptables para todos los vencedores. Los hechos consumados se estaban imponiendo. La presencia del Ejército soviético impidió la celebración de elecciones libres y democráticas en los Estados bajo su ocupación, permitiendo que los partidos nacionales subordinados a Moscú se hicieran paulatinamente con el poder en Polonia, Hungría, Bulgaria y Rumania. Ante este desprecio a lo firmado en Yalta, EE. UU. apoyó a los monárquicos griegos en la guerra civil que libraban contra los comunistas del ELAS, dando comienzo a la llamada Doctrina Truman, la cual otorgaba ayuda financiera y económica a todos «los pueblos que luchan contra las minorías armadas o contra las presiones exteriores que intentan sojuzgarlos [...] a cumplir sus propios destinos de la forma que ellos mismos

¹³ La Declaración de las Naciones Unidas no es más que el compromiso de sus Estados miembros a defender la Carta del Atlántico, firmada por EE. UU. y Reino Unido un año antes y por la que se establecieron varias pautas comunes en su política exterior para contribuir a la paz tras el fin de la guerra. NACIONES UNIDAS. “Años preparatorios: Historia de la carta de la ONU”. *Historia de las Naciones Unidas*. www.un.org Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>

¹⁴ VEIGA, F., DA CAL, E. U. y DUARTE, A. *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría*. Alianza Editorial, 2014. pp. 29-36.

decidan»¹⁵, una fórmula que perseguía frenar la expansión de los regímenes socialistas en Europa y, posteriormente, en todo el mundo.

Ya en 1947, los hechos se precipitaron irremediabilmente. El golpe de Praga de febrero, que permitió establecer un régimen comunista ligado al Kremlin, causó conmoción en las potencias occidentales, ya que Checoslovaquia era considerada una avanzadilla del mundo occidental en el este de Europa. Para los aliados, esta acción recordaba a la ocupación alemana del país diez años antes, ante la que sus Gobiernos habían claudicado mediante los acuerdos de Múnich, lo que llevó al convencimiento de la agresividad de la política exterior de Stalin y dinamitó los últimos puentes de cooperación entre los vencedores¹⁶. Además, la promulgación de la Doctrina Zhdánov como respuesta a la propuesta de Truman instauró los parámetros teóricos e ideológicos en los que se iba a desarrollar el enfrentamiento bipolar entre EE. UU. y la URSS durante las siguientes décadas. Por último, la fusión de las zonas de ocupación tuteladas por EE. UU., Francia y Gran Bretaña en una única entidad, el abandono soviético del Consejo de Control Aliado y las reformas políticas y económicas introducidas en ambos bloques, las cuales impidieron la uniformidad monetaria alemana, supusieron el final de lo acordado en Potsdam. Alemania se había dividido. Comenzaba la Guerra Fría.

3.2. *El Plan Marshall*

La reconstrucción europea después de la II Guerra Mundial no iba a ser fácil. El nivel de destrucción de los países beligerantes era tan extremo que, en caso de no recibir ayuda externa, pasarían décadas antes de volver a los niveles de desarrollo anteriores a la contienda, lo que podría precipitar un colapso de consecuencias impredecibles. Esta situación, junto con el acuciante drama social y la necesidad de frenar la expansión soviética en el oeste continental, llevaron a EE. UU. a intervenir activamente en la recuperación de sus aliados con el objetivo de garantizar su reparación industrial y productiva. En 1947,

¹⁵ DELAGE, F. "Cincuenta años de la Doctrina Truman". *Política Exterior*, vol. 11, núm. 56, 1997. 155-174. p. 161.

¹⁶ VEIGA DA CAL, y DUARTE. *Op. Cit.* p. 78.

el Gobierno de Truman ofreció a los países europeos su cooperación económica y su asistencia financiera para hacer frente a sus problemas más acuciantes con la condición de que fueran los propios Estados receptores los que gestionaran y repartieran los fondos. Un año después, diecisiete países formaron la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)¹⁷ con el fin de gestionar los 13.000 millones de dólares en ayudas incluidas en el Plan de Reconstrucción de Europa (PRE), conocido por su ideólogo –el secretario de Estado George Marshall– como Plan Marshall.

La relevancia del proyecto estadounidense se basaba, más allá de las actuales discrepancias sobre su éxito global, en el énfasis puesto en que fueran los propios europeos los que presentaran los programas, asumieran las responsabilidades de estos y gestionaran los fondos de manera conjunta, obligándoles a crear potentes sistemas de cooperación. Además, la inclusión de Alemania en el PRE buscaba evitar los errores cometidos en el Tratado de Versalles, cortando de raíz el nacimiento de actitudes revanchistas y represivas e impulsando su definitiva inclusión en el bloque occidental de manera pacífica. Este fue el marco en el que se firmaron los primeros acuerdos de colaboración tras la II Guerra Mundial, lo que alimentó las opciones federalistas para la creación de un nuevo orden europeo. Por otra parte, la amplitud del Plan Marshall, destinado a todos los países de Europa sin excepción, buscaba aislar a la URSS en su intento de consolidar regímenes satélites en el este continental. El rechazo a la financiación estadounidense por parte de Polonia, Hungría, Rumania y Checoslovaquia –que se retiró en 1947 por presiones soviéticas– acrecentó la idea de que la división del continente se debía a la actitud aislacionista de Moscú y no a una amenaza occidental.

¹⁷ En 1960, la OECE se transformó en la vigente Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), formada por treinta y ocho democracias capitalistas y cuyo objetivo es coordinar las políticas económicas y comerciales de sus miembros. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. “¿Qué es la OCDE?: Introducción”. *Representación de España ante la OCDE*. www.exteriores.gob.es Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/representacionespermanentes/ocde/es/quees2/paginas/default.aspx>

3.3. *La gestación del proyecto de integración europea: el Congreso de La Haya*

Tras la caída de Berlín, los proyectos de integración europea impulsados durante el conflicto vivieron un alza considerable. La destrucción generalizada y las atrocidades cometidas durante los seis años de enfrentamientos convencieron a muchos líderes a retomar el proyecto de paz perpetua desarrollado durante la Ilustración y el Romanticismo. Además, la expansión del ideal europeísta entre los movimientos de la resistencia antifascista logró que estas iniciativas calaran definitivamente a todos los espectros de la sociedad, pues, al contrario que durante la anterior contienda, la II Guerra Mundial había sido un enfrentamiento tan militar como social e ideológico. Todos estos planes fueron progresivamente confluyendo en un comité coordinador a favor de la unidad continental, cuyo primer Congreso se celebró en 1947 en Montreux. En este hito fundamental del proyecto de integración, tal y como lo describe Aldecoa, se evidenció la posibilidad de una reconstrucción de Europa de carácter federal, lo que alentaba la creación de una estructura política común para liderar el esfuerzo de reparación¹⁸.

Durante los primeros años de posguerra convergieron todos los factores externos e internos necesarios para iniciar con garantías de éxito el definitivo proceso de integración europea. En primer lugar, las consecuencias humanas y sociales de la II Guerra Mundial habían hecho un imperativo moral el desarrollo de soluciones eficaces para impedir una nueva contienda. La paz perpetua en el continente no podía esperar más, pues el riesgo a una aniquilación total ya era una realidad debido al inicio de la tecnología nuclear. Por otra parte, la reconstrucción económica requería una cooperación económica y comercial entre países, pues de lo contrario esta sería mucho más lenta y desigual, lo que provocaría nuevas tensiones. El Gobierno estadounidense era muy consciente de ello cuando impuso la colaboración entre los receptores de fondos como condición indispensable para la ejecución del Plan Marshall. Por último, el inicio de la Guerra Fría había constatado el definitivo relevo de los Estados europeos como potencias mundiales, lo que favorecía la unión como

¹⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. p. 31.

mecanismo para ganar relevancia y autonomía en un nuevo contexto internacional dominado por dos grandes superpotencias y dividido en sus áreas de influencia.

Todas estas corrientes y movimientos dispares, pero, a su vez, comunes en su idea europeísta, confluyeron en el célebre Congreso de La Haya, celebrado en marzo de 1948. En su disposición influyó considerablemente el discurso de Churchill en la Universidad de Zúrich, en el que aseguró que los Estados europeos debían...

*recrear el tejido europeo, o todo lo que podamos, y dotarle de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad. Debemos construir una especie de Estados Unidos de Europa. Esta es la única manera de que cientos de millones de trabajadores recuperen las simples alegrías y esperanzas que hacen que la vida valga la pena. El proceso es sencillo. Todo lo que se necesita es la determinación de cientos de millones de hombres y mujeres de hacer el bien en lugar del mal y obtener como recompensa una bendición en lugar de una maldición*¹⁹.

La intervención de Churchill ayudó a que el llamamiento al Congreso fuera mucho más sencillo para el Comité Conjunto Internacional para la Unidad Europea²⁰. Reunidos en el Salón de los Caballeros de La Haya más de mil delegados de veinte países diferentes y de todas las tendencias políticas se reunieron para discutir acerca de la creación de una unión entre los Estados continentales que permitiera un progreso pacífico y conjunto entre sus miembros. Entre otros motivos, la relevancia posterior del Congreso reside es que en él participaron importantes personalidades del proyecto de integración europeo, como Hallstein, De Gasperi, Spaak, Adenauer, Schuman y un joven

¹⁹ CHURCHILL, W. *Discours de Winston Churchill*. Zúrich, 1946. www.cvce.eu p. 3. Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/discours_de_winston_churchill_zurich_19_septembre_1946-fr-7dc5a4cc-4453-4c2a-b130-b534b7d76ebd.html

²⁰ Ese mismo año, el Comité Conjunto Internacional para la Unidad Europea pasó a denominarse Movimiento Europeo, el cual todavía sigue realizando la misión para la que se creó, que pasa por «promover y contribuir al establecimiento de una Europa unida y federal basada en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, la libertad y la participación ciudadana». CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO. “Movimiento Europeo Internacional”. *Quienes somos*. www.movimientoeuropeo.org Disponible en: <http://www.movimientoeuropeo.org/movimiento-europeo-internacional/>

Mitterrand, así como ministros en activo de los seis países que, tan solo tres años después, formarían la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Tras la discusión sectorial realizada en el Congreso, los presentes aprobaron una serie de resoluciones que permitieron esbozar los siguientes pasos en el proceso de integración europea. Estos pasaban por implementar la libre circulación de personas, ideas y bienes, una Carta de Derechos Humanos para garantizar las libertades de la sociedad, un Tribunal de Justicia que permitiera su implementación, una Asamblea Europea como órgano de representación ciudadana y un apoyo constante a aquellos que luchaban por la unidad de Europa, la cual «ofrece la última oportunidad de paz y la única promesa de un gran futuro para esta generación y las que la sucederán»²¹. Estas conclusiones se recogieron en el titulado como *Mensaje a los europeos*, un significativo documento en el que se aseguraba que...

*la dignidad humana es el mayor logro de Europa y la libertad es su verdadera fuerza. Ambos están en juego en nuestra lucha. La unión de nuestro continente es ahora necesaria no solo para la salvación de las libertades que hemos ganado, sino también para la extensión de sus beneficios a toda la humanidad. De esta unión depende el destino de Europa y la paz del mundo*²².

Pese a la importancia que su celebración tuvo como factor de unión entre todas las corrientes europeístas, en el Congreso de La Haya también comenzaron a perfilarse las dos posiciones antagónicas que, desde ese momento, han marcado el proceso de integración europea. Por un lado, importantes líderes mantuvieron posiciones unionistas, apostando por el desarrollo intergubernamental y la cooperación económica y política en un marco puramente interestatal. Para ellos, la cesión de soberanía era un límite que los Estados no debían cruzar, pues consideraban que nada estaba por encima de la nación.

²¹ CONGRESO DE LA HAYA. *Message aux Européens*. La Haya, 1948. www.cvce.eu p. 1. Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/message_aux_europeens_la_haye_10_mai_1948-fr-b14649e7-c8b1-46a9-a9a1-cdad800bccc8.html

²² *Idem*.

Por su parte, la corriente federalista se inclinaba por la creación de instituciones de carácter supranacional en la que sus miembros renunciaran a cierto grado de soberanía como garantía para la construcción de instituciones europeas con identidad propia y un alto nivel de independencia. En la actualidad, ambas posiciones siguen vigentes. La primera es mayoritaria en Reino Unido –hasta su salida definitiva de la UE en 2021–, Dinamarca y algunos países del Este, mientras que la segunda tiene mayor presencia en los países fundadores de la CECA y los países latinos.

La Conferencia de La Haya tuvo como mayor consecuencia la creación, el 5 de mayo de 1949, del Consejo de Europa –a través del Tratado de Londres–, la primera institución política común entre europeos. Todavía en activo, su objetivo principal es fomentar una unión más estrecha entre sus participantes con el objetivo de salvaguardar y promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, así como favorecer el progreso económico y social²³. Su estructura jurídico-administrativa, de claro carácter unionista, se basa en un Consejo de Ministros, el cual debate y aprueba por unanimidad proposiciones presentadas por una Asamblea Común de carácter consultivo, y varios comités intergubernamentales. En 1950, en su seno se redactó, discutió y aprobó el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Sin embargo, desde sus inicios las competencias del Consejo de Europa se limitaron a esbozar una cooperación política y cultural, dado que las discusiones para su creación habían evidenciado las diferencias conceptuales entre los Estados europeos y las diferentes vías para la construcción política de Europa.

La fórmula en que se estableció la OECE y el Consejo de Europa no contentó a todos. Esto se debía, tal y como explicó Monnet en sus memorias, a que «estaba estipulado que cualquier país podía sustraerse a las decisiones que le molestaran: era lo contrario al espíritu de la comunidad»²⁴. Por tanto, era evidente que su diseño, de naturaleza unionista, estaba destinado a favo-

²³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. “Consejo de Europa”. *Política Exterior y Cooperación*. www.exteriores.gob.es Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/politicaexteriorcooperacion/consejodeeuropa/paginas/inicio.aspx>

²⁴ MONNET. *Op. Cit.* p. 310.

recer una cooperación intergubernamental, lo que nunca podría ser la expresión máxima de la unidad europea, pues el interés común era demasiado difuso. Además, el fin de la ocupación de Alemania y su integración en las dinámicas políticas y económicas continentales sería mucho más problemática si contaba con la posibilidad real de abandonar los acuerdos firmados para ello, tal y como sucedió tras la I Guerra Mundial y la SDN. Los federalistas así lo entendieron y apostaron por «realizaciones más pragmáticas y a la vez más ambiciosas [para] atacar las soberanías nacionales con más audacia y en un punto más limitado»²⁵. Así nació el Plan Schuman, una audaz iniciativa destinada a cambiar para siempre el futuro de Europa.

²⁵ *Ibidem.* p. 311.

4. EL INICIO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA *DECLARACIÓN DE SCHUMAN* Y LA CREACIÓN DE LA CECA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. De la idea a la acción: el proyecto de Schuman y Monnet / 3. La *Declaración de Schuman* / 4. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero

1. INTRODUCCIÓN

El 9 de mayo de 1950, el ministro de Exteriores francés, Robert Schuman, leyó en público una declaración por la que invitaba a Alemania y a otros países de Europa a someter su producción de carbón y acero a una autoridad común, una institución supranacional e independiente que velaría por los intereses de todos sus Estados miembros y garantizaría la paz definitiva en el continente. El plan, de una brillantez excepcional, fue desarrollado en secreto por el propio Schuman y Jean Monnet, un alto funcionario del Gobierno francés con una gran experiencia en el análisis industrial y las relaciones internacionales. La aceptación del plan por parte del canciller alemán y otros líderes nacionales permitió la creación de la CECA e inició el definitivo proceso de integración de Europa, construyendo una unión entre sus países mediante realizaciones concretas. Este momento histórico es considerado el nacimiento de la actual UE.

El objetivo de este capítulo es desarrollar de qué manera nació y se elaboró la *Declaración de Schuman*, así como establecer sus principales características y enorme su repercusión posterior. Para ello, se analizará el discurso en su totalidad, poniendo el foco en los mensajes implícitos y explícitos más relevantes y que permitieron establecer las primeras bases para el inicio de la integración europea. En segundo lugar, se estudiará el proceso de negociación que llevó al Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, y que estableció la estructura jurídico-normativa sobre la que se asentaría la CECA durante sus cincuenta años de vigencia. Por último, se examinarán las funciones, competencias, recursos, composición e importancia de cada una de las

instituciones supranacionales que dieron forma a la naciente Comunidad, así como otros aspectos relevantes establecidos en su Tratado constituido.

2. DE LA IDEA A LA ACCIÓN: EL PROYECTO DE SCHUMAN Y MONNET

2.1. Los padres de Europa

El nacimiento de la UE está ligado a varios nombres personales. Estos hombres, cuya trascendencia histórica es irrechazable, supieron aprovechar las oportunidades que les ofrecía la convulsión de su época para establecer las condiciones precisas en las que se la iniciaría la unificación continental, edificando las bases de la estructura jurídico-administrativa que todavía hoy, sesenta años después, perdura en la UE. La CECA, primer paso hacia la unión de Europa, fue consecuencia de las particulares características en la que la política francesa y alemana se encontraba tras la II Guerra Mundial, con un continente devastado, separado y en proceso de recuperación, pero también el resultado de siglos de ideas europeístas que habían calado profundamente en el conjunto de la civilización continental. Es por eso por lo que los objetivos prioritarios de su nacimiento coincidieron con las dos ambiciones más poderosas del sueño europeo: la ambición de la paz perpetua y el anhelo federalista.

Pese a que la propia Comisión reconoce hasta once «Padres de Europa», entre ellos destacan principalmente tres. Son Robert Schuman, Konrad Adenauer y Jean Monnet. El primero da nombre a la famosa declaración que dio comienzo al proceso de integración, por lo que su importancia es evidente. Nacido en Luxemburgo y criado en la frontera entre Francia y Alemania – ostentó las dos nacionales conforme la zona de Alsacia cambiaba de propiedad–, desde muy joven participó activamente en política, formando parte de la resistencia durante la invasión alemana. Después de la II Guerra Mundial, asumió puestos de relevancia en los primeros Gobiernos de la Francia liberada, ostentando el cargo de ministro de Exteriores desde 1949 hasta 1952. De talante negociador y discreto, fue clave en las numerosas conversaciones de posguerra que facilitaron el nacimiento del Consejo de Europa, el Plan

Marshall y la OTAN. Sin embargo, su mayor obra fue la propuesta de colaboración francoalemana que facilitó la creación de la CECA. Para este proyecto fueron muy valiosas sus experiencias anteriores como jefe de Gobierno y ministro, así como su procedencia fronteriza y su conocimiento del alemán, que le facilitó el entendimiento con sus homólogos germanos¹.

En el momento en que se pronunció la *Declaración de Schuman*, Konrad Adenauer era el canciller de Alemania. También de procedencia fronteriza, nació en Colonia, ciudad de la que muy pronto fue alcalde. Durante el III Reich, fue un firme opositor de las ideas nacionalsocialistas, lo que le valió su reincorporación al cargo tras el fin del conflicto. En 1949, y tras la creación de la todavía existente CDU, fue elegido para presidir el Gobierno nacional, posición desde la que lideró las difíciles negociaciones con los aliados. Su enorme experiencia previa como gestor –contaba más de setenta años cuando asumió la Cancillería– y su distinguido pragmatismo le hicieron enfrentarse a la ocupación británica, estadounidense y francesa al mismo tiempo que capitaneaba la democratización alemana, luchando incansablemente por la recuperación de la soberanía y el fin de la ocupación, lo que, junto con sus ideas europeístas y pacifistas, le llevó a apoyar sin reparos la propuesta francesa de la unificación de los sectores del carbón y del acero².

Sin embargo, y pese a la relevancia de Schuman y Adenauer en los acontecimientos de 1950, el precursor de la CECA fue Jean Monnet. Este consejero político y económico, que pese a no tener una afiliación política definida trabajó en varias de las iniciativas europeas más importantes del siglo XX, fue el creador de la fórmula que llevó a la definitiva integración europea y a la pacificación del continente³. El francés poseía una personalidad inquieta, trabajadora, persuasiva y cosmopolita, así como un gran conocimiento

¹ COMISIÓN EUROPEA. “Robert Schuman: el arquitecto del proyecto de integración europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

² COMISIÓN EUROPEA. “Konrad Adenauer: un demócrata pragmático e incansable unificador”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

³ Entre otras actividades, Monnet trabajó en la SDN, participó en el nacimiento de un banco en San Francisco, fue consejero financiero de varios países europeos y asesoró al Gobierno chino para la expansión de su red ferroviaria. Además, nunca abandonó su negocio familiar, el cual relanzó en el periodo de entreguerras. COMISIÓN EUROPEA. “Jean Monnet: la fuerza

del comercio internacional –su familia tenía un negocio de exportación de coñac–, lo que le permitió servir a Francia como coordinador con los aliados en los dos guerras mundiales y hacer amistad con los grandes líderes de la contienda. En 1945, diseñó y lideró el proyecto de modernización económica e industrial de Francia, conocido como el Plan Monnet, para reconstruir el país. Desde esa opaca posición, y en base a sus convicciones federalistas, fue dando forma inicial al proyecto de la CECA, su gran empresa y por la que pasó definitivamente a la historia.

2.2. *El camino a la Declaración de Schuman*

La idea de una comunidad del carbón y del acero entre los países europeos no nació en un momento determinado, sino que fue madurada por Monnet de manera difuminada y discontinua desde finales de la I Guerra Mundial. Su enorme experiencia como consejero y economista de primera línea y su profunda determinación a alcanzar una paz perpetua en el continente a través de arquitecturas federativas le ayudaron a desarrollar progresivamente el proyecto, todavía algo difuso cuando en 1949 comenzó a colaborar con Robert Schuman en el Ministerio de Exteriores. A partir de esta fecha, la puesta en marcha del Plan Monnet, la instauración del Plan Marshall y las tensiones geopolíticas que dieron comienzo a la Guerra Fría le permitieron estructurar y definir mejor su idea de integración, de evidente carácter supranacional. Al contrario que otros grandes nombres de la época, el estadista francés estaba convencido de que las fórmulas que habían permitido la creación de la OECE y el Consejo de Europa fracasarían al no contemplar la cesión de soberanía, lo que a largo plazo los llevaría a la incapacidad y la parálisis debido a los intereses encontrados entre sus miembros.

El proceso que clarificó definitivamente la creación de la CECA se detalla con precisión en las memorias de Monnet. Tras finalizar la contienda, el rápido crecimiento industrial de Alemania y el lento avance del sector siderúrgico francés provocó las primeras tensiones entre los Gobiernos de ambos

unificadora en la génesis de la Unión Europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

países. La recuperación gala seguía requiriendo de las exportaciones de carbón y coque procedentes de las regiones invadidas y explotadas por los aliados en la Cuenca del Sarre, lo que ponía límites al crecimiento alemán. Esta situación estaba llevando a las mismas dinámicas de confrontación anteriores a la guerra. Según Monnet, el problema se basaba en la reconocida superioridad de Alemania en «su producción de acero a un precio con el que Francia no puede competir. De lo cual [...] toda la producción francesa se encuentra en desventaja»⁴. Este perjuicio se limitaba con la invasión del Ruhr, si bien esta situación, humillante para las autoridades alemanas, no podía mantenerse en el tiempo. Monnet entendió que había que actuar justo en el punto que más fricciones creaba, ya que «si éramos capaces entre nosotros de acabar con el temor al dominio industrial alemán, se disiparía el mayor obstáculo para la unión europea»⁵.

La idea pasaba por devolver la soberanía a Alemania sin que esto supusiera un nuevo peligro para Francia, lo que implicaba la gestión común de los elementos de fricción y, al mismo tiempo, de unión. Según relató Monnet:

La riqueza conjunta era, en primer lugar, el carbón y el acero, cuyas cuencas naturales, inscritas en un triángulo geográfico cortado artificialmente por las fronteras históricas, Francia y Alemania compartían de forma desigual, pero complementaria. Estas fronteras, fruto del azar, se habían convertido en la era industrial, cuyo nacimiento coincidió con el de las doctrinas nacionalistas, en obstáculos para los intercambios, y más tarde en líneas de enfrentamiento. Los dos pueblos ya no se sentían seguros si no poseían en propiedad todos los recursos, es decir, todo el territorio. La rivalidad conducía a la guerra, que solo arreglaba el problema por un tiempo, el necesario para preparar el desquite. Ahora bien, el carbón y el acero eran la clave a la vez del poderío económico y del arsenal donde se forjaban las armas de la guerra. Este doble poder les daba entonces un formidable significado simbólico ya olvidado, semejante al que reviste hoy en día la energía nuclear. Fusionarlos por encima de las fronteras sería privarlos de su

⁴ MONNET, J. *Memorias*. Encuentro, 2010. p. 332.

⁵ *Idem*.

*prestigio maléfico, convirtiéndolos, por el contrario, en garantía de la paz*⁶.

Tras esta brillante reflexión, Monnet trabajó con sus asistentes Etienne Hirsch y Pierre Uri, así como con el profesor de Derecho Paul Reuter, en las primeras versiones de su propuesta, que fueron modificadas conforme tomaban cuerpo las estructuras de la Comunidad y la Alta Autoridad. Una vez completada, Monnet buscó a un miembro del Gobierno francés al que presentarle su iniciativa⁷. La idea era entregársela a los aliados en la reunión que tendría lugar el 10 de mayo de 1950 en Londres, en la cual se iba a establecer una política común para Alemania. A través de Bernard Clappier, jefe de Gabinete de Schuman, el documento llegó al ministro, que tras un fin de semana de descanso la aceptó en su totalidad. Posteriormente se informó de las líneas principales del proyecto a René Pleven, ministro de Justicia, y al secretario de Estado estadounidense, Dean Acheson, cerrando el pequeño círculo de confidentes. Ya el 9 de mayo, Schuman expuso ante un Consejo de Ministros extraordinario su proyecto de unión, que contó con la aprobación de todo el Gobierno, quedando todo formalizado para presentar el plan de Monnet a la opinión pública europea.

3. LA DECLARACIÓN DE SCHUMAN

El 9 de mayo de 1950, Schuman y Monnet se dirigieron al Salón del Reloj de Quai D'Orsay, la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, para presentar ante más de dos centenares de periodistas el proyecto de creación de una comunidad del carbón y del acero entre los Estados europeos. La iniciativa, que el día de antes solo era conocida por los autores y varias personas

⁶ *Ibidem.* p. 333.

⁷ Según Monnet, él mismo le pidió a Clappier que informara a Schuman sobre su proyecto, pero su silencio en los posteriores días le convenció para dirigir su propuesta al presidente del Consejo de Ministros, Georges Bidault. Sin embargo, al parecer este nunca leyó el informe, ya que en un encuentro posterior recriminó a Monnet que no hubiera sido el primero en conocer su iniciativa y hubiera tenido que enterarse a través de Schuman. Sin embargo, Bidault asegura en sus memorias que sí lo leyó, aunque no le prestó excesiva atención. De este modo, lo que pudo ser el Plan Bidault terminó siendo el Plan Schuman. *Ibidem.* p. 640.

de confianza, levantó una expectación importante entre los medios de comunicación. A las cuatro de la tarde, Schuman y Monnet tomaron asiento en la mesa ubicada en frente de la chimenea y el primero comenzó a leer la propuesta oficial mediante la que Francia invitaba a Alemania y otros países del continente a unificar sus producciones de carbón y acero y gestionarlas a través de una organización independiente y cuyas decisiones fueran obligatorias para todos sus miembros. Esta comparecencia, cuya trascendencia es innegable, es reconocida por las instituciones comunitarias como el acto fundacional de la UE, motivo por el cual el 9 de mayo se celebra el Día de Europa.

La *Declaración de Schuman*, redactada casi en su totalidad por Monnet, es un documento de una enorme precisión, audacia y lucidez. En ella, se recogían con claridad las líneas centrales sobre las que debía construirse el proyecto de integración, las cuales permitirían edificar la paz en el continente y asegurar un progreso económico y social conjunto con el que evitar las tensiones entre vecinos. El documento comenzaba reconociendo que la erradicación de los conflictos bélicos en Europa requería de un colosal esfuerzo por parte de todos los implicados y que el fracaso conllevaba el peligro a otra guerra incluso más destructiva que las ya vividas. De este modo, el único camino posible era la creación de una organización entre naciones europeas. Para ello, los autores consideraban que el triunfo de sus indicativas requería, como punto de partida, que «la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada»⁸, por lo que sus planes, pese a estar abiertos a la inclusión de otros miembros, tenían como principal destinatario a los dos viejos enemigos continentales⁹.

⁸ SCHUMAN, R. *Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman*. Fundación Robert Schuman, 1950. p. 1. Disponible en:

<https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

⁹ En 1950, la rivalidad entre Francia y Alemania suponía el mayor obstáculo para la paz continental. En menos de un siglo, ambos países se habían disputado la hegemonía europea en tres conflictos bélicos, a cada cual más destructivo. Así, la Guerra Franco-Prusiana de 1870 fue seguida, en 1914, por la I Guerra Mundial y, en 1939, por la II Guerra Mundial. Además, los sentimientos nacionalistas, las duras condiciones impuestas por el vencedor, las humillaciones a los vencidos y los deseos de revancha constantes envenenaron las relaciones entre ambos países durante los periodos de entreguerras, impidiendo una solución pacífica de las crisis diplomáticas. Consciente de esta dificultad, la *Declaración de Schuman* tenía como principal destinatario al Gobierno alemán.

Al contrario que los anteriores proyectos federalistas del periodo de entreguerras, como la Unión Paneuropea o el *Memorandum Briand*, el proyecto de Schuman y Monnet no pretendía una rápida federación de Europa, ya que ambos eran conscientes de su imposibilidad. Era evidente que los Gobiernos europeos nunca aceptarían ceder gran parte de su soberanía a una organización por encima de ellos, impedidos por sus profundas convicciones nacionalistas. Debido a esto, se apostó por una integración gradual mediante la creación de instrumentos de solidaridad muy focalizados que permitieran, en un futuro, avanzar hacia fórmulas mucho más ambiciosas. Es el llamado método funcionalista¹⁰. En su alocución, el ministro galo apostó por «actuar de inmediato en un punto limitado, pero decisivo», sometiendo «el conjunto de la producción francoalemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad Común»¹¹. Esta sería la primera etapa de la federación de Europa, la cual ayudaría a establecer mecanismos de desarrollo económico conjuntos dirigidos por una institución de carácter supranacional. Él éxito posterior de la propuesta respondió justamente al modelo aplicado, que por primera vez en la historia buscaba una unificación escalonada, actuando decididamente sobre los focos de mayor relevancia y esperando una posterior continuidad.

Según lo ideado por Monnet, el control de los sectores del carbón y del acero por parte de una institución independiente impediría que cualquier Estado produjera suficiente cantidad como para llevar a sus vecinos al llamado «dilema de seguridad»¹². Además, la unificación industrial facilitaría un mayor crecimiento y ayudaría a la mejora de la economía europea, la cual sería más dinámica si se gestionaba a través de proyectos comunes. Por otra parte, y dada la importancia del carbón y el acero en la industria bélica, la

¹⁰ El método funcionalista enmarcaba la «integración de los Estados en una estructura supranacional europea con unas instituciones que aunando los esfuerzos de los Estados miembros sean más capaces de actuar en el nuevo y complejo ámbito interestatal». Por lo tanto, se proponía una actuación conjunta en las dimensiones políticas y económicas en las que los Gobiernos nacionales no podían actuar con solvencia. FONDEVILA, M. *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea*. Reus, 2014. pp. 353-360.

¹¹ SCHUMAN. *Op. Cit.* p. 1.

¹² El dilema de seguridad hace referencia a la dinámica a la que se enfrentan los Estados cuando otro país comienza una carrera armamentística, teniendo que decidir si responde de una manera equivalente, lo que conllevará un aumento de la tensión entre ambos, o se expone a la amenaza, lo que compromete su seguridad. BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Tecnos, 2020. p. 71.

comunidad haría materialmente imposible la guerra entre los países miembros, cambiando «el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas»¹³. Es en ese punto donde justamente reside la brillantez de la iniciativa, pues proponía construir la paz perpetua en Europa a través de un plan tan sencillo como elemental, actuando con precisión para incapacitar el factor más determinante para librar la guerra: la industria armamentística de los oponentes.

El proyecto de Schuman y Monnet estaba abierto a todos los países sin distinción, a los cuales proporcionaría las herramientas necesarias para desarrollar una producción industrial en las mismas condiciones, lo que conllevaría una unificación económica. De este modo...

*se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas. Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz*¹⁴.

El elemento central de la iniciativa era la Alta Autoridad, una institución supranacional diseñada para garantizar la producción, el suministro en condiciones idénticas en los Estados miembros, el desarrollo de la exportación común y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores del sector. Su primera misión era modernizar y equiparar las condiciones de las industrias de los socios y crear mecanismos de estabilidad de precios a través de proyectos e inversiones concretas. De manera evidente, la circulación de estas materias primas estaría exenta de aranceles y podría circular libremente entre los países sin derechos de aduanas, mientras que la comunidad garantizaría la fusión de los mercados y el aumento de la productividad. El principal aval para cumplir

¹³ SCHUMAN. *Op. Cit.* p. 1.

¹⁴ *Idem.*

con estos objetivos era la independencia de los funcionarios de la Alta Autoridad, cuyas decisiones tendrían carácter ejecutivo en todos los países. Todos estos compromisos estarían asegurados por un tratado internacional rubricado por todos los Gobiernos involucrados. Además,

las negociaciones indispensables para precisar las normas de aplicación se llevarán a cabo con ayuda de un árbitro designado de común acuerdo, cuya misión consistirá en velar por que los acuerdos se ajusten a los principios y, en caso de desacuerdo insalvable, decidirá la solución que deba adoptarse¹⁵.

Por último, se establecía la realización de un informe público por parte de representantes de la ONU sobre el funcionamiento de la Alta Autoridad y la salvaguardia de sus fines pacíficos, dotando al proyecto de un mayor peso internacional.

La *Declaración de Schuman* tuvo una importante repercusión. El 9 de mayo de 1950, y al mismo tiempo que Schuman la defendía ante el Consejo de Ministros francés, un emisario se la hizo llegar al canciller de Alemania, Konrad Adenauer. El estadista renano, de gran talento político y con potentes convicciones europeístas, aceptó con entusiasmo el proyecto, accediendo a iniciar negociaciones para establecer la cooperación en los sectores del carbón y del acero en los términos manifestados por Schuman¹⁶. Además de las ideas de paz perpetua y prosperidad conjunta, la acción de Adenauer buscaba la recuperación de la soberanía alemana y el fin de la ocupación aliada, lo cual se produciría con más celeridad y eficacia si Francia y Gran Bretaña dejaban de ver al país centroeuropeo como una amenaza para la seguridad continental, siendo la comunidad la mejor herramienta para alcanzarlo.

¹⁵ *Ibidem.* p. 2.

¹⁶ Schuman no quería presentar su proyecto al Consejo de Ministros francés antes de la aceptación informal de Adenauer, la cual no llegó hasta que la reunión acabó. Esto obligó a los ministros a volver a sentarse para escuchar la propuesta del ministro de Asuntos Exteriores. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. “Biografía Konrad Adenauer”. *Oficina de la Fundación en España y Portugal*. www.kas.de Disponible en: <https://www.kas.de/es/web/spanien/statische-inhalte-detail/-/content/konrad-adenauer-biografie> y MONNET. *Op. Cit.* p. 344.

En los días siguientes, la mayor parte de la opinión pública francesa se mostró a favor de la propuesta, si bien la patronal del carbón y del acero se posicionó frontalmente en contra. En la escena internacional, el Gobierno estadounidense recibió con optimismo la iniciativa, así como Italia y los países del Benelux, que inmediatamente se comprometieron a participar en las negociaciones pese a sus dudas sobre algunos de los aspectos técnicos. Por su parte, Reino Unido declinó la oferta francesa. Pese al poco entusiasmo que despertó el plan en las islas por su carácter supranacional, Londres intentó cambiar los términos de las negociaciones e influenciar el inicio de las conversaciones sin comprometerse a nada, algo que Monnet y Schuman rechazaron. Aunque algunos dudaban de la viabilidad de la unificación sin la participación británica, finalmente los seis países interesados decidieron seguir con los planes propuestos¹⁷. Monnet siempre había defendido la necesidad de incluir a Reino Unido en cualquier acuerdo federador, pero la actitud vacilante del Gabinete de Attlee, las dinámicas de la política exterior británica y el rechazo de los laboristas y gran parte de los medios de comunicación impidieron finalmente su participación.

4. LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO

4.1. La negociación del Tratado de París

La entusiasta acogida de la *Declaración de Schuman* permitió iniciar las primeras fases del proyecto de integración europea. La experiencia aconsejaba una actuación rápida y decidida con el fin de que las apasionadas muestras de apoyo no se diluyeran entre los frenéticos acontecimientos que se sucedían en los años de entreguerras. En los días siguientes, el Gobierno francés convocó en su capital una conferencia intergubernamental con todos los socios interesados, la cual se desarrolló poco más de un mes después. El 20 de junio, los delegados de Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia acudieron a París para comenzar las negociaciones sobre la unificación los sectores

¹⁷ AHIJADO QUINTILLÁN, M. y AHIJADO PORTES, A. *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero: la Declaración de Schuman y el renacimiento de Europa*. Pirámide, 2001. pp. 171-204.

del carbón y del acero¹⁸. Al contrario que los acuerdos entre Estados de tipo clásico, la idea era alcanzar una solución conjunta satisfactoria para toda Europa y que estuviera por encima de las convicciones nacionales. Monnet, que presidió las reuniones, dejó claro al inicio de estas que «estamos aquí para realizar una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar ventajas en la ventaja común»¹⁹.

Sin embargo, las conversaciones fueron complejas desde el principio, alargándose mucho más de lo previsto. Además, el dirigismo de Monnet no fue bien recibido por algunos de los enviados nacionales, haciendo peligrar las negociaciones en varias ocasiones. Según su propia versión, el más combativo fue el holandés Spierenburg, muy reacio a aceptar que los Estados miembros no tuvieran ningún tipo de control sobre la Alta Autoridad. Pero la supranacionalidad era innegociable para la delegación francesa, una línea roja apoyada por Alemania a través de la vehemencia de Hallstein²⁰. Con el paso de las semanas, la confianza personal entre los protagonistas ayudó a limar las asperezas, aunque los Estados del Benelux mostraron serias reticencias a la supuesta invariabilidad inicial. Los momentos de tensión no se hicieron esperar e incluso obligaron a Schuman a intervenir. A estas dificultades se sumaron las presiones externas de los grupos opuestos a las negociaciones,

¹⁸ En las reuniones participaron, además de Jean Monnet por parte de Francia, Maximilien Suetens, de Bélgica; Dirk Spierenburg; de Países Bajos; Paolo Emilio Taviani, de Italia; Albert Wehrer, de Luxemburgo, y Walter Hallstein, de Alemania.

¹⁹ MONNET. *Op. Cit.* p. 353.

²⁰ Más de medio siglo después, la figura de Walter Hallstein como representante alemán llama poderosamente la atención. Profesor de la Universidad de Frankfurt, era desconocido en los ambientes diplomáticos cuando Adenauer le nombró jefe negociador en las reuniones para instaurar la CECA gracias a sus conocimientos económicos. Su profundo europeísmo hizo que desde el inicio compartiera la visión de Monnet sobre la integración europea, lo que facilitó el blindaje de la Alta Autoridad como institución supranacional e independiente. Tras su éxito en el diseño de la naciente Comunidad, y gracias a su habilidad diplomática, Adenauer contó con él para negociar la Comunidad Europea de Defensa y las conversaciones con Israel por el pago de reparaciones al pueblo judío por el Holocausto, siendo además el artífice de la política de no relación con la RDA (conocida como Doctrina Hallstein). Algunos años después, fue parte esencial de los acuerdos que llevaron al Tratado de Roma y llegó a ser presidente de la Comisión Europea entre 1958 y 1967. Monnet llegó a decir de él que «no era un político, pero tenía visión política». COMISIÓN EUROPEA. “Walter Hallstein: la diplomacia como catalizador de la integración europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

aunque la firme voluntad de las partes ayudó a lograr importantes avances durante las primeras semanas.

Una de las grandes preocupaciones de las delegaciones francesa y alemana era no cargar a la Alta Autoridad, cuya independencia nadie discutía, de las imperfecciones habituales de los tratados intergubernamentales. Para ello, era imprescindible no coartar su acción mediante requisitos de unanimidad, contribuciones financieras nacionales o la fiscalización de sus miembros, pues esto llevaría a una merma considerable de su eficacia. Este recelo inquietaba a Monnet, conocedor de las profundas limitaciones que la simple cooperación entre Estados tenía a la hora de imponer pautas de comportamiento en momentos de alta tensión. Así no se podría garantizar la paz. Por eso, se hizo indispensable edificar un sistema jurídico, político y administrativo completamente novedoso y de aspiración duradera, una dura tarea que iba a requerir un ingenio brillante, una convicción de hierro y un gran número de reuniones. Por su parte, los Gobiernos nacionales recelaban de la construcción de una potente organización con capacidad legislativa y ejecutiva sin ningún tipo de control por parte de los miembros, lo que llevó a Países Bajos a introducir la fórmula del Consejo de Ministros, la cual no estaba integrada en la propuesta original nacida de la *Declaración de Schuman*.

El Tratado constitutivo de la CECA se firmó el 18 de abril de 1951, casi un año después de la publicación de la iniciativa. Las imágenes del acto en el mismo salón en el que se había leído la *Declaración de Schuman* muestran, en actitud sonriente y relajada, a Robert Schuman, Konrad Adenauer, Carlo Sforza, Paul Van Zeeland, Joseph Maurice, Joseph Bech, Dirk Stikker y Jan Van Den Brink, los ocho signatarios que rubricaron el histórico acuerdo²¹. Jean Monnet, elegido primer presidente de la Alta Autoridad, también estuvo presente. El acto ganaba una mayor relevancia debido a que Francia y Alemania no habían firmado la paz tras la finalización de la II Guerra Mundial, por lo que el Tratado de París adoptaba de manera implícita ese papel. Se ponía así la primera piedra del edificio europeo, dando comienzo al

²¹ Como símbolo de unión, el tratado estaba redactado en francés e impreso en papel holandés con tinta alemana, así como encuadernado con cintas de seda italiana en Bélgica y Luxemburgo. MONNET. *Op. Cit.* pp. 400-401.

desarrollo de la vigente UE, el escalón definitivo de las ideas unionistas iniciadas vagamente en el siglo XVI. Así lo reconoció solemnemente Monnet, que aseguró que «nuestra Comunidad no es una asociación de productores de carbón y acero: es el comienzo de Europa»²². La CECA entró en vigor el 23 de julio de 1952 tras la necesaria ratificación de los Parlamentos nacionales.

4.2. *La estructura institucional de la CECA*

La creación de la CECA supuso el impulso definitivo hacia la federación de Europa mediante la creación de un mercado común del carbón y del acero por un periodo de cincuenta años, lo que contribuiría a la expansión económica, la reducción del desempleo y la mejora del nivel de vida en los Estados miembros. Sin embargo, sus aspiraciones eran aún mayores. En su preámbulo –en algunos párrafos copiado literalmente de la *Declaración de Schuman*–, se recogían las ideas de paz y prosperidad que habían inspirado la propuesta francesa, asegurando que los firmantes estaban...

*resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales; a fundar, mediante el establecimiento de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunión amplia y más profunda entre pueblos que durante mucho tiempo se han enfrentado a divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientando un destino ahora compartido*²³.

En esta introducción, de espléndida lucidez, se concretaban las dos ideas más básicas del proyecto de integración europea que se iniciaba. La primera de ellas era el fin de los conflictos continentales, mientras que la segunda era la vocación claramente federalista de sus creadores. Aunque los hechos posteriores difuminaron este último propósito e introdujeron en la unificación europea elementos de carácter intergubernamental, sesenta años después no se

²² *Ibidem*. p. 442.

²³ Traité Instituant la Communauté Européenne du Charbon Et de l'Acier, firmado en París 18 de abril de 1951. *Unión Europea*. p. 11. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ES>

puede olvidar la profunda convicción federalista de los inicios de la UE, una fórmula que en la actualidad sigue manteniendo convencidos adeptos.

Los objetivos de la CECA se especificaban en los artículo 2 y 3 del Tratado, los cuales pasaban por asegurar el abastecimiento regular del mercado común, avalar el libre acceso de todos los Estados miembros, garantizar unos precios estables, mantener las condiciones necesarias para el desarrollo y la mejora de los sistemas productivos, promover el aumento de las condiciones de vida de la población activa, fortalecer el comercio internacional y promocionar la expansión y modernización regular de la producción, además del aumento de la calidad del acero y del carbón europeo. Para lograrlos, se dotaba la Comunidad de personalidad jurídica para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos tanto en el interior como en el exterior, permitiéndole incluso «adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles y entablar acciones judiciales»²⁴.

La CECA estaba formada por cuatro instituciones, las cuales continuaron un progreso histórico hasta alcanzar su papel actual en el ordenamiento jurídico y administrativo interno de la vigente UE. La primera de ellas, y sin duda la más importante, era la Alta Autoridad, propuesta por Schuman y Monnet. Se trataba del órgano ejecutivo, de carácter colegiado e independiente, cuya principal misión era asegurar la consecución de los objetivos marcados en el Tratado de París. Su propia filosofía, la ostentación de la iniciativa legislativa, la posibilidad de multar a las empresas que no acataran sus decisiones y su sistema organizativo le permitía trabajar únicamente por el bien general de la CECA. Su composición estaba formada por nueve miembros pertenecientes a todas las nacionales –solo dos de ellos podían compartir la misma procedencia– por un periodo de seis años, de los que eran electos un presidente y un vicepresidente. Su labor se ejercía a través de decisiones, así como mediante la formulación de recomendaciones y la emisión de dictámenes. Contaba, además, con la asistencia del recién creado Comité Económico y Social.

²⁴ *Ibidem.* pp. 15-18.

La total independencia de su labor dependía exclusivamente de su capacidad para obtener sus propios ingresos y no depender económicamente de los presupuestos de los Estados miembros, ya que de lo contrario estos podrían haber imposibilitado su trabajo mediante la reducción de los fondos destinados a su supervivencia. De este modo, la Alta Autoridad estaba facultada para autofinanciarse mediante el establecimiento de gravámenes sobre la producción de carbón y acero y la contratación de empréstitos. Estos debían estar destinados a cubrir los gastos administrativos, las ayudas a la reconversión y la financiación de la investigación. Por otra parte, se le otorgaba capacidad para emitir préstamos en base a sus propias condiciones, siempre que estos tuvieran como meta constituir un fondo de reserva para reducir el importe eventual de las exacciones previstas en el Tratado.

Por su parte, el resto de las instituciones tenían un peso considerablemente menor. La Asamblea Común estaba dedicada exclusivamente a funciones de control sobre la Alta Autoridad, lo cual ejercía mediante la discusión del informe anual presentado por esta. Formada por setenta y ocho miembros, su elección estaba a cargo de los Parlamentos nacionales. Por su parte, el Tribunal de Justicia velaba «por el respeto de la ley en la interpretación y la aplicación del presente Tratado y de las normas de desarrollo»²⁵. Para esta labor, se nombraban de común acuerdo y por un periodo de seis años un total de siete jueces procedentes de los Estados miembros. La importancia de esta institución se basaba en que disponía de competencias para dictaminar el incumplimiento del Tratado y actuar en consecuencia, lo que garantizaba que las disposiciones de la Alta Autoridad siempre fueran vinculantes para todos los socios.

La estructura de estas tres instituciones respondía con claridad a la idea federalista que Schuman y Monnet habían expuesto mediante la *Declaración de Schuman*. Sin embargo, ambos tuvieron que abrir las negociaciones a la instauración de algún órgano que permitiera a los países velar por sus intereses nacionales. Finalmente, se integró en la CEEA un Consejo de Ministros de carácter intergubernamental, el cual pretendía «armonizar la acción

²⁵ *Ibidem*. p. 35.

de la Alta Autoridad y la de los gobiernos responsables de la política económica general de sus países»²⁶, por lo que las decisiones más importantes adoptadas por la Alta Autoridad requerían un dictamen favorable de este, formado por un representante de cada Estado miembro. Para el sistema de voto, Monnet ideó un proceso ponderado de mayoría cualificada a través del cual ni Francia y Alemania podían imponer una decisión conjunta ni la coalición a favor del resto de países, cuyos sectores de carbón y acero eran muy inferiores, obligaba a su entrada en vigor, imponiendo un equilibrio entre todos los socios. Pese a este sistema, la acción del Consejo de Ministros fue adquiriendo un mayor protagonismo en la toma de decisiones de la CECA, siendo el germen de la crisis institucional vivida en las décadas siguientes.

²⁶ *Ibidem.* p. 32.

5. DEL FRACASO DE LA CED A LOS TRATADOS DE ROMA: LA CONSOLIDACIÓN DE LA INTEGRACIÓN POR LA VÍA ECONÓMICA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. El fracaso de la CED y la CPE: el fin de la federalización / 3. El relanzamiento de la integración europea por la vía económica / 4. Los Tratados de Roma

1. INTRODUCCIÓN

El 9 de mayo de 1950, la *Declaración de Schuman* abrió la puerta a la definitiva integración europea. La buena acogida que tuvo la propuesta en Alemania, Italia y los países del Benelux permitió avanzar en la construcción de una estructura jurídico-administrativa de carácter federal –aunque con elementos intergubernamentales, encarnados en el Consejo de Ministros–, si bien reducida a los sectores industriales del acero y el carbón. Sin embargo, los rápidos acontecimientos que se estaban produciendo en Europa con motivo de la consolidación de la Guerra Fría y de la política de bloques obligó a acelerar otros planes integradores con el fin de afrontar el nuevo escenario geopolítico, una necesidad que llevó a Francia a proponer a finales ese mismo año la Comunidad Europea de Defensa (CED) y, pocos más tarde, la Comunidad Política Europea (CPE), dos iniciativas que terminaron fracasando en 1954.

El primer propósito de este capítulo es analizar en qué contexto surgieron estos proyectos y cuáles fueron sus motivaciones principales, así como estudiar sus características centrales y su importancia para el proceso de integración europea. Además, se pretende examinar los elementos históricos, políticos y sociales que llevaron a que, pese a que el Tratado de la CED fue firmado por los Estados miembros de la CECA, la Asamblea Nacional francesa se negara a ratificar el acuerdo, dando por muerto tanto la iniciativa de unión defensiva como la CPE. Por otra parte, se reflexionará brevemente sobre las consecuencias que este revés tuvo para la política de Defensa comunitaria, pues el fracaso de la propuesta obligó a consentir el rearme alemán y

a estructurar la seguridad europea bajo el paraguas exclusivo de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), lo que tuvo importantes efectos en el continente durante los siguientes sesenta años.

El fracaso de la CED y la CPE sumió en una profunda crisis al proyecto federalista inaugurado tras la *Declaración de Schuman*. Sin embargo, pocos años después, los países del Benelux iniciaron planes para relanzarlo a través de la profundización en la integración económica, la única vía posible en aquel momento. La iniciativa surgida de ese proceso de reflexión fue discutida por todos los Gobiernos nacionales en la Conferencia de Messina, en la que quedó patente la conveniencia de crear la CEE y una Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), firmadas definitivamente mediante los llamados Tratados de Roma de 1957. La última parte de este capítulo se dedicará al análisis de los documentos constitutivos de ambos proyectos, estudiando sus objetivos, sus herramientas y su estructura institucional, así como su importante relevancia histórica.

2. EL FRACASO DE LA CED Y LA CPE: EL FIN DE LA FEDERALIZACIÓN

2.1. La Comunidad Europea de Defensa

Tras el fin de la II Guerra Mundial, la política de Defensa de gran parte de los Estados europeos seguía respondiendo al paradigma establecido en 1919 con el Tratado de Versalles, que decretaba que Alemania, pese haber sido duramente derrotada en la contienda, continuaba siendo el mayor peligro para la paz continental. Para contrarrestar esta amenaza, y empujados por los acuerdos de colaboración establecidos durante el conflicto bélico, en 1947 Francia y Reino Unido firmaron el Tratado de Dunkerque, con el que se comprometían a asistirse mutuamente en caso de un nuevo ataque alemán. Se trataba del último ejemplo de acuerdo bilateral de tipo clásico que había imperado durante siglos en Europa, ya que a partir de entonces se comenzaría a desarrollar un concepto mucho más integrador, el de alianza colectiva.

Un año después, el pacto defensivo fue ampliado para incorporar a Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, dando a luz al Tratado de Bruselas y a la Unión Occidental, embrión del sistema de seguridad europeo imperante durante toda la segunda mitad del siglo XX. La finalidad de lo firmado era establecer, bajo el amparo del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas¹, una defensa común con la que responder ante un eventual ataque alemán, pese a que el país germano seguía ocupado y gobernado por el Consejo de Control Aliado y, por lo tanto, no disponía de ninguna capacidad militar. El acuerdo contenía una pionera dimensión institucional y cláusulas de cooperación económica, social y cultural cuyo objetivo principal era lograr una Europa más unida y colaborativa, apostando por la idea de la integración europea, aunque solamente por la vía de la intergubernabilidad².

Sin embargo, y debido a la agresiva política soviética en los países del Este, los Estados occidentales advirtieron con mayor seriedad la posibilidad de una confrontación con la URSS. Durante aquellos años, en Europa se comenzó a perfilar un bloque comunista ampliado tras la llegada al poder de partidos estalinistas a través de elecciones fraudulentas, como en Polonia o Checoslovaquia, o de la presión y la persecución política, como en Hungría³. En este contexto, y pese a que su objetivo manifiesto era evitar una nueva guerra con Alemania, la firma del Tratado de Bruselas implicó la clara vocación franco-británica de articular una defensa colectiva con la que afrontar cualquier tipo de amenaza, incluida la soviética. Sin embargo, la debilidad militar de Francia y Reino Unido tras el fin de la II Guerra Mundial hacía insuficientes los esfuerzos de contención, lo que convenció a EE. UU. para

¹ Brussels Treaty, signed on March 17, 1948. *Organización del Tratado Atlántico Norte*. www.nato.int Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm?

² ROBLES CARRILLO, M. A. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de Defensa*. McGrall-Hill, 1997. pp. 2-7.

³ El que fuera el líder del comunismo húngaro durante la década de 1940 y 1950, Mátyás Rákosi, denominó «táctica del salami» a la estrategia de acusar, difamar y perseguir a los líderes de los partidos no comunistas con el fin de debilitar sus estructuras internas y hacerlos desaparecer, pues trataba de «cortarlos» poco a poco como si fueran embutido. Este agresivo esquema político fue copiado en otros países del Este. RÁKOSI, M. *How we took over Hungary*, 1952. www.cvce.eu Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/matyas_rakosi_how_we_took_over_hungary-en-9a19d06e-4163-4f31-b2c9-1bc9e65a380a.html

implicarse mucho más con la seguridad de sus aliados continentales. En 1949, el Tratado de Washington constituyó una alianza defensiva de carácter regional cuyo principal artículo era una cláusula de asistencia mutua entre sus firmantes⁴. La naciente OTAN tenía como base el Tratado de Bruselas, si bien se adherían a él Canadá, Italia, Dinamarca, Noruega, Islandia y Portugal. Seis años más tarde, la entrada en la Alianza de la RFA constató que el mayor peligro para la seguridad europea ya no era el revisionismo alemán, sino el expansionismo soviético.

Al contrario que la CECA, cuya inspiración nació de las ideas europeístas cultivadas durante siglos en el continente, la CED nació obligada por las circunstancias de la Guerra Fría. De ahí que sus inicios fueran mucho más turbulentos, lo que en parte explica su fracaso. El 25 de junio de 1950, las tropas de Corea del Norte invadieron a su vecino del sur, lo que obligó a EE. UU. a retirar algunas de sus fuerzas del escenario europeo para poder intervenir en el conflicto asiático. Esto llevó a la necesidad de una mayor contribución alemana tanto a su propia seguridad como en la de sus aliados –en ese momento, la CECA estaba negociándose– para frenar la ya evidente amenaza soviética⁵. Para satisfacer esta demanda, pero evitando perder el control sobre los proyectos armamentísticos de la RFA, Francia propuso a sus socios la creación de la CED, una ambiciosa iniciativa para incorporar a Alemania a la política continental, ahondar en el proceso de integración y potenciar la defensa colectiva mediante la formación de unas Fuerzas Armadas europeas en las que enmarcar a las nuevas unidades militares alemanas⁶.

El proyecto, conocido como Plan Pleven⁷, fue ideado por Monnet y su círculo de colaboradores cercanos. En plenas conversaciones para unificar los

⁴ The North Atlantic Treaty, signed on April 4, 1949. *Organización del Tratado del Atlántico Norte*. www.nato.int Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

⁵ GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. UNED Ediciones e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2003. p. 21.

⁶ BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Los Libros de la Catarata, 1995. pp. 104-110.

⁷ René Pleven había sustituido a Bidault como presidente del Consejo de Ministros el 12 de julio –con una pequeña interinidad de Henri Queuille–. Debido a su amistad con Monnet, fue de las primeras personas en conocer y apoyar sus planes respecto a la Defensa europea, favoreciendo que el proyecto llevara su nombre.

sectores del carbón y del acero, el estadista francés comprendió que la única manera de evitar que el rearme alemán volviera a ser una amenaza para el resto de sus vecinos era integrarlo en un ejército europeo controlado por las instituciones creadas para la CECA. La idea no era nueva, pues Adenauer ya se había negado públicamente a la reconstrucción de la Wehrmacht fuera de una estructura continental, pero los estadounidenses tenían prisa por sacar del continente algunas de sus divisiones y presionaron para la formación de unidades alemanas dentro del marco de la OTAN. Ante esta situación, al Gobierno francés se le hizo imposible mantener su negativa al rearme, requiriendo una idea innovadora que posibilitara la defensa alemana sin dotarla de un ejército propio. Esta necesidad permitió que Monnet y su equipo elaboraran en pocos días un proyecto para integrar las Fuerzas Armadas de los socios europeos, el cual fue aprobado, más por pragmatismo que por europeísmo, por Pleven y sus ministros Mayer, Moch y Schuman.

Antes de presentar la iniciativa a los aliados, el presidente del Consejo de Ministros galo defendió el proyecto ante la Asamblea Nacional francesa, proponiendo «la creación, a efectos de la defensa común, de un ejército europeo ligado a las instituciones políticas de una Europa unida»⁸. Era, ante todo, un proyecto supranacional, ya que:

*no se puede crear un ejército europeo simplemente colocando unidades militares nacionales una al lado de la otra, ya que, en la práctica, esto simplemente enmascararía una coalición del tipo antiguo. Las tareas que solo pueden abordarse en común deben ir acompañadas de instituciones comunes. Un ejército europeo unido, formado por fuerzas de las distintas naciones europeas, debe, en la medida de lo posible, poner en común todos sus componentes humanos y materiales bajo una única autoridad política y militar*⁹.

⁸ PLEVEN, R. *Statement by René Pleven on the establishment of a European army (24 October 1950)*. París, 1950. www.cvce.eu p. 2. Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/statement_by_rene_pleven_on_the_establishment_of_a_european_army_24_october_1950-en-4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878.html

⁹ *Idem*.

Por lo tanto, el principal objetivo era crear un ejército común con unidades francesas, alemanas y de los países del Benelux bajo autoridad de un ministro de Defensa europeo responsable ante las instituciones comunitarias creadas para gestionar los sectores del carbón y del acero¹⁰. Por eso, Francia supeditó su puesta en marcha a la firma del Plan Schuman, ya que la CED solo tenía sentido si se integraba en la estructura jurídico-administrativa ideada para la CECA.

Pese a que el Plan Pleven fue acogido con gran frialdad, tanto estadounidenses como británicos se mostraron a favor de la CED, aunque estos últimos se negaron de nuevo a participar¹¹. Tras esquivar las dificultades previas, los Estados de la CECA se reunieron en París durante 1951 para concretar los detalles financieros y organizativos del futuro ejército europeo. Tras más de un año de negociaciones, el Tratado constitutivo se firmó en Bonn en 1952, aunque con importantes cambios respecto al plan inicial, profundas reticencias entre los seis socios firmantes y relevantes incógnitas sobre su funcionamiento.

La principal variación era la sustitución del ministro de Defensa europeo por un Comisariado de carácter colegial, el cual, si bien era el órgano ejecutivo, cedía el protagonismo de las decisiones más relevantes al Consejo de Ministros. Además, el Tratado creaba serias dudas en Francia ya que imponía la no discriminación alemana en la CED, una igualdad entre ambos Estados que el Gobierno de París se resistía a aceptar. Así las cosas, la ratificación por parte de los cuerpos legislativos nacionales comenzó un tortuoso camino que, en los siguientes dos años, haría imposible la entrada en vigor

¹⁰ ORTEGA KLEIN, A. “El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa”. *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 2, 1980. p. 455.

¹¹ La necesidad inmediata de contar con tropas para defender el escenario europeo posicionó a EE. UU. en contra de la CED debido a la lentitud y complejidad de las negociaciones. Sin embargo, durante un almuerzo en París Monnet convenció al general Eisenhower, comandante supremo aliado en Europa, de la viabilidad del Plan Pleven, lo que permitió un radical cambio de actitud en el Gobierno de Truman.

del Tratado de Defensa Común. El 30 de agosto de 1954, cuando el documento llegó a la Asamblea Nacional francesa, esta se negó a ratificarlo, acabando definitivamente al proyecto¹².

El fracaso de la CED se explica por varios factores. En primer lugar, el Plan Pleven no nació del ideal europeísta, sino de la necesidad francesa de frenar la exigencia estadounidense al rearme alemán. Por otra parte, el proyecto era, en su conjunto, irrealizable por su dificultad técnica, además de que los participantes guardaban serias dudas sobre la operatividad del futuro ejército europeo. En Francia, tanto los gaullistas como los comunistas se mostraron siempre contrarios al proyecto, lo que complicaba su aprobación final¹³. Estas dificultades iniciales obligaron a que el Tratado firmado en 1952 distara profundamente de las ideas de Monnet que Pleven había defendido dos años antes en la presentación de su iniciativa ante la Asamblea Nacional, lo que hizo que incluso sus propios autores se distanciaran del resultado final. Por último, la coyuntura francesa de 1954 era mucho más compleja que la de 1950. Los líderes que habían alumbrado el proyecto ya se encontraban lejos del centro político, la IV República mostraba una enorme fragilidad, el presidente del Consejo de Ministros, Pierre Mendès, se oponía a la iniciativa, el conflicto de Indochina vivía su momento más dramático y los militares se oponían duramente a la propuesta, lo que hizo que el documento final perdiera grandes apoyos justo en el país que lo había originado¹⁴.

La muerte de la CED significó la consolidación definitiva de la defensa europea bajo el paraguas exclusivo de la OTAN. Por este motivo, algunos meses después se modificó el Tratado de Bruselas, se puso fin al Estatuto de Ocupación y se incluyó a Alemania en la Alianza Atlántica y la Unión Occidental, que pasó a denominarse Unión Europea Occidental (UEO). Las

¹² El Tratado ya había sido aprobado por los Parlamentos de los países del Benelux y el Bundestag alemán.

¹³ Las dudas contrarias del general De Gaulle a la integración en materia de Defensa se mostraron en su afirmación de que, de aprobar la CED, «Europa será construida sobre el cadáver de Francia». BARBÉ. *Op. Cit.* pp. 108-110.

¹⁴ Para saber más sobre la CED, véase la investigación del profesor Víctor Gavín Munté, en el que analiza con suma precisión el nacimiento, desarrollo y fracaso de la iniciativa francesa. GAVÍN MUNTÉ, V. *La Comunidad Europea de la Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?* Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2005. pp. 196-365.

reticencias francesas y británicas fueron vencidas por las presiones de la Administración Truman a favor de un rearme alemán que permitiera al país asumir parte de su propia defensa, así como una declaración del Gobierno de Adenauer en la que se comprometía a...

conducir su política de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas [...] y a abstenerse de cualquier acto inconsistente con el carácter defensivo de dichos Tratados y, en particular, a no recurrir nunca al uso de la fuerza para realizar la reunificación de Alemania o la modificación de sus fronteras actuales y a resolver por medios pacíficos cualquier disputa que pudiera surgir con otros Estados¹⁵.

Los llamados Acuerdos de París de 1954 supusieron la afirmación de la arquitectura de la OTAN como la estructura defensiva de Europa occidental, ya con Alemania e Italia como socios y EE. UU. como líder indiscutible.

2.2. La Comunidad Política Europea

El corolario de la CED era la unificación jurídica-administrativa de los Estados miembros de la CECA, es decir, la creación de una superestructura política que albergara y diera sentido a ambas comunidades. Debido a esto, tras la firma del Tratado de Bonn el Consejo de Ministros envió un requerimiento a la Asamblea Común para instaurar una cooperación política, la cual debía integrar un mayor número de miembros y tener un carácter mucho más supranacional. El proyecto fue, de nuevo, lanzado por los franceses, aunque un primer rechazo posicionó al presidente italiano, Alcide de Gasperi, como el principal propulsor de la iniciativa¹⁶. Para ello, se formó una Comisión, pre-

¹⁵ JANUZZI, G. *La gran alianza: orígenes, transformaciones y futuro de la OTAN*. Prometeo, 2006. p. 34.

¹⁶ Alcide de Gasperi es reconocido por las instituciones comunitarias como uno de los Padres de Europa, siendo junto con Adenauer, Schuman y Monnet uno de los nombres más famosos de los primeros pasos hacia la integración europea. Preso y exiliado por el régimen fascista, durante la II Guerra Mundial construyó en la clandestinidad la Democracia Cristiana, partido central de la República italiana durante la segunda mitad del siglo XX. Tras el fin de la contienda, lideró ocho Gobiernos seguidos en la llamada Era Gasperi, siendo parte esencial de

sidida por el alemán Heinrich von Brentano, cuyos resultados fueron presentados en marzo de 1953. Fue el momento de máxima ilusión federalista, con la CECA ya en vigor, el Tratado de la CED firmado y los trabajos de la CPE en su fase final.

El Acuerdo de Estrasburgo, por el que se firmó la CPE, instauraba una federación de Estados europeos. Esta estaría dirigida por un Gobierno formado por el Consejo de Ministros de la CECA y un Consejo Ejecutivo Europeo, de carácter supranacional. Además, constaría de un Parlamento bicameral formado por una Cámara de los Pueblos, compuesta por casi trescientos diputados elegidos por la ciudadanía mediante cuotas de representación nacional –las cuales benefician a los países más pequeños–, y un Senado con ochenta y siete miembros pertenecientes a los Parlamentos nacionales de los seis Estados miembros, cuya principal función sería la elección del presidente del Consejo Ejecutivo Europeo. Por otra parte, se diseñó un Tribunal de Justicia y un Comité Económico Social. Las competencias de la CPE eran muy amplias y terminarían absorbiendo la CECA y la CED en una única entidad federal continental, el sueño que Monnet y Schuman manifestaron en su declaración del 9 de mayo de 1950.

Sin embargo, el fracaso de la CED vació de sentido a la CPE. Cuando en 1954 la Asamblea Nacional francesa acabó con el futuro ejército europeo, esta cayó por su propio peso. La realidad es que, al contrario que la CECA, meditada, argumentada y bien diseñada por Monnet antes de hacerla pública, ambas iniciativas eran víctimas de la improvisación francesa antes las exigencias estadounidenses para el rearme alemán. Esto conllevó a la sustitución del método funcionalista por una efervescencia integradora poco realista en un complejo escenario político, especialmente en Francia, donde la tensión entre las diversas facciones iba a derrumbar a la IV República tan solo cuatro años después. Además, los socios europeos, que habían recibido la *Declaración de*

la integración de Italia en la CECA, la CED y la CPE. Además, su trabajo durante aquellos años y sus convicciones europeístas fueron esenciales para la firma del Tratado de Roma de 1957, aunque no llegaría a verlo debido a su muerte tres años antes. COMISIÓN EUROPEA. “Alcide de Gasperi: un inspirado mediador para la democracia y la libertad en Europa”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

Schuman con esperanza e ilusión, mostraban ahora serias dudas sobre la cesión de gran parte de su soberanía nacional en unas Fuerzas Armadas continentales y una superestructura política cuyo funcionamiento era muy difuso. En 1954, quedó constatado que se había ido demasiado lejos demasiado pronto. Sin embargo, las ideas europeístas no estaban muertas todavía, y serían los países del Benelux los que se encargarían de demostrarlo al relanzar la integración por la única vía disponible: la económica.

3. EL RELANZAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA POR LA VÍA ECONÓMICA

3.1. *El Plan Beyen*

En 1954, el fracaso de la CED y la CPE supuso un importante golpe para el proyecto de integración. Aunque la CECA había sobrevivido y sus inicios estaban siendo muy positivos, el decepcionante hundimiento del Plan Pleven y de la iniciativa patrocinada por de Gasperi había convencido a los Padres de Europa de la imposibilidad de avanzar hacia un modelo de federación políticas. Las fuerzas contrarias, tanto nacionalistas como comunistas, eran todavía muy numerosas. Sin embargo, quedaba la posibilidad de profundizar en la obra realizada desde un planteamiento más económico, pues habían sido los argumentos comerciales los que habían convencido a gran parte de la opinión pública de lo conveniente de unificar la producción de carbón y de acero entre Francia, Alemania y el resto de los socios.

En la *Declaración de Schuman* se reconocía que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho»¹⁷. En base a este precepto, algunos líderes consideran que todavía existía margen para avanzar en la federalización europea a través de fórmulas de bajo perfil político que permitieran establecer esa solidaridad de hecho. Los países del Benelux fueron los que más incidieron en esta idea, principalmente debido a la buena

¹⁷ SCHUMAN, R. *Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman*. Fundación Robert Schuman, 1950. p. 1. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

marcha de su unión aduanera. El relevo lo tomó el ministro de Exteriores de Países Bajos, Johan Willen Beyen, quien en 1954 presentó al resto de Estados miembros de la CECA su iniciativa de unión económica. En realidad, el memorándum ya se les había sido entregado durante las conversaciones por la CED, pero fue poco atendido debido a su perfil puramente comercial, el cual no casaba con los grandes bocetos de integración política que se estaban llevando a cabo. Sin embargo, el fracaso de la CED y la CPE puso de nuevo el foco de atención en la propuesta del ministro holandés.

En el momento de su redacción, Beyen contaba con una gran bagaje en el sector financiero y comercial, a lo que se sumaba una profundo conocimiento sobre el funcionamiento de los mercados internacionales. Desde el fin de la II Guerra Mundial, dirigió el Ministerio de Exteriores de Países Bajos, lo que le permitió gestionar de primera mano las ayudas estadounidenses integradas en el Plan Marshall. Esta experiencia le convenció de la necesidad de una cooperación regional fuerte e integrada que evitara los grandes problemas de anteriores crisis. Sin embargo, el holandés veía insuficientes las estructuras intergubernamentales como la OECE debido a que no creaba dinámicas más allá de los intereses nacionales e los Estados miembros. Por eso, su Plan Beyen profundizaba en la idea de integración supranacional, ya que se trataba de la ampliación de la CECA a otros sectores estratégicos con el fin de mejorar la solidaridad y el progreso conjunto de Europa. Su idea no era ajena a los anhelos de federación que habían facilitado las negociaciones de la CECA y la CED, pero proponía para lograrlo la vuelta al método funcionalista, lo que establecería las condiciones económicas que llevaría a una posterior unificación política¹⁸.

Al contrario que los primeros proyectos federalistas, la nueva propuesta fue liderada por los países del Benelux, asumiendo la iniciativa que antes le había correspondido a Francia y Alemania. En 1955, Beyen envió el proyecto a sus homólogos belga y luxemburgués, Paul-Henri Spaak y Joseph Bech, que le ayudaron a dibujar las líneas maestras de una unión aduanera entre los Estados miembros de la CECA. No era una idea nueva. Un año antes,

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA. “Johan Willem Beyen: un plan para un mercado común”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

la Asamblea Común había solicitado la ampliación de las competencias de la Alta Autoridad al sector de los transportes y la energía debido a su influencia en la industria del carbón y del acero. Por otra parte, Monnet y Pierre Uri ya habían estado trabajando en una gestión conjunta de la capacidad nuclear, aunque el Gobierno alemán se mostraba reacio a aceptar esa propuesta. Todas estas avances llevaron al convencimiento de que la solución pasaba por ampliar las competencias de la CECA para reforzar la cooperación económica y, por consiguiente, el proceso de integración europea parado tras el fracaso de la CED¹⁹. Y ahí encajaban perfectamente las ideas de Beyen.

La acción conjunta de los países del Benelux permitió que lo esencial del plan no se diluyera entre los intereses de los otros socios, cuyo peso económico era mucho mayor. Además, también incluía varias propuestas francesas, consecuencia de la buena relación entre Monnet y el ministro belga, lo que dotó al proyecto de un carácter más integrador. Finalmente, el memorándum redactado por Beyen, Bech y Spaak fue enviado a los Gobiernos de Alemania, Francia e Italia, que lo acogieron con cierto interés. Para discutirlo, los representantes de los Estados miembros se reunieron en Messina con el fin de reanimar el proceso de unificación y darle continuidad. Aunque la autoría inicial es atribuida a Beyen, la importancia de Spaak y Bech en la elaboración del memorándum es evidente. Al contrario que el primero, Spaak era muy reconocido como uno de los líderes del Gobierno belga en el exilio, mientras que Bech ostentaba cargos de Gobierno desde hacía más de tres décadas²⁰. Ambos habían sido claves en la unión aduanera del Benelux, cuyo diseño fue en gran parte realizado por el primero, y compartían una profunda y decidida convicción europeísta²¹.

¹⁹ LAURENT, M. “Los proyectos de integración europea entre 1954 y la Conferencia de Messina de junio de 1955”. *Revista Uniandes*, Universidad de Los Andes, 81-97, 1998. pp. 89-93.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA. “Joseph Bech: cómo un pequeño país puede desempeñar un gran papel en la integración europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

²¹ COMISIÓN EUROPEA. “Paul-Henri Spaak: un visionario europeo y maestro de la persuasión”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea.

3.2. *La Conferencia de Messina y el Informe Spaak*

La Conferencia de Messina, celebrada durante los primeros días de junio de 1955 y presidida por Bech, reunió a los líderes de los seis socios de la CECA para discutir los términos de la integración económica planteada por Beyen. Las complejidades y malentendidos estuvieron presentes desde antes del inicio de las negociaciones, ya que la elección del lugar, de evidente entorno veraniego, respondía a cuestiones de la política interna italiana, lo que disgustó a los representantes de Luxemburgo y Países Bajos. Por otra parte, al memorándum del Benelux se sumaron los presentados por Alemania e Italia, que, aunque no diferían en exceso del original, sí que aportaban una mayor confusión a la hora de alcanzar acuerdos. Durante tres días, Bech, Beyen y Spaak afinaron sus propuestas comerciales ante sus homólogos italiano, Gaetano Martino; francés, Antoine Pinay, y alemán, Walter Hallstein, intercambiando momentos de tensión con periodos de descanso y acercamientos informales.

Durante la Conferencia de Messina, las discrepancias entre los Estados de la CECA se basaron en que los países del Benelux no veían la necesidad de integrar la energía atómica en el acuerdo. Sin embargo, los franceses exigían formalizar una comunidad para gestionarla y, por el contrario, no eran partidarios del mercado único. Al final, se aceptó compaginar los dos proyectos, creando dos Comunidades independientes, así como una armonización progresiva tanto de las normas aduaneras y comerciales como de las condiciones de trabajo en los Estados miembros. Finalmente, la instauración de un mercado común fue la solución innovadora y arriesgada a una crisis que había dejado paralizada cualquier vía de integración después del fiasco de la CED. Para estudiar los detalles técnicos, se solicitó a Spaak un detallado informe sobre la viabilidad de la propuesta y sus particularidades.

El Comité liderado por el ministro belga desarrolló, amplió y consolidó los compromisos alcanzados en la Conferencia de Messina en el llamado *Informe Spaak*. Sus reuniones se desarrollaron entre 1955 y 1956, fecha en la que los seis delegados de los países de la CECA aprobaron la redacción final de las conclusiones del documento. Aunque se estudiaron muchos temas, los trabajos se concentraron en la estructuración de un mercado común a través

de la eliminación de las barreras comerciales, los aranceles comunes y la creación de instituciones supranacionales que permitieran su control. El texto final fue aprobado en 1956 tras varias reuniones celebradas en Venecia y tras la Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre el Mercado Común y Euratom de Bélgica, donde se comenzó a redactar el documento definitivo, siendo el paso final para la aprobación de los Tratados de Roma un año después. Reino Unido decidió no comprometerse con el proyecto, rechazando incorporarse a la zona de libre comercio debido tanto a su oposición a las fórmulas supranacionales como a sus intereses económicos particulares.

4. LOS TRATADOS DE ROMA

4.1. *La Comunidad Económica Europea*

El 25 de marzo de 1957, los representantes de los Estados miembros de la CECA firmaron, en el Palacio de los Conservadores de la capital italiana, los conocidos como Tratados de Roma. Mucho más solemne que la rúbrica de París, las imágenes del momento muestran, en medio de un salón repleto, a los doce plenipotenciarios de Alemania, Italia, Francia y los países del Benelux –entre ellos Spaak, Bech, Adenauer y Hallstein– firmando los documentos constitutivos. Estos constaban de dos Tratados, uno que creaba el mercado común y otro que fusionaba las industrias nucleares de los miembros firmantes, sumándose al ya vigente Tratado de París para crear las Comunidades Europeas –CECA, CEE y Euratom–. La principal idea era profundizar en el proyecto común mediante la mejora de las condiciones económicas y de producción de los socios, estableciendo una profunda interdependencia que en un futuro ayudaría a edificar una unión de naturaleza política.

Estos objetivos quedaban patentes en el preámbulo del Tratado constitutivo de las Comunidades Económicas Europeas (TCEE), en el que los firmantes reconocían estar...

decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países eliminando las barreras que dividen Europa;

fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos;

reconocimiento que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal;

preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas;

deseosos de contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales; pretendiendo reforzar la solidaridad de Europa con los países de Ultramar y deseando asegurar el desarrollo de su prosperidad²².

Al contrario que en el texto fundacional de la CECA, donde se especificaba la necesidad de sustituir las rivalidades secular entre naciones para alcanzar un paz perpetua en Europa, en el TCEE se ponía un mayor énfasis en el progreso económico conjunto como motor para la integración, ensamblando las economías y reforzando la solidaridad entre los Estados miembros para alcanzar la unificación continental. Sin embargo, tampoco se abandonaba la idea primigenia de la *Declaración de Schuman*, ya que en el mismo preámbulo se recordaba que la naciente CEE debía consolidar, «mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo»²³.

Los artículos 2 y 3 del Tratado establecían los objetivos generales de la CEE, que ostentaba personalidad jurídica propia. En primer lugar, la Comunidad debía promover la armonización de las políticas económicas y el progreso solidario y armonizado entre sus miembros, la superación de los desequilibrios, la imposición de la libre competencia, la estabilidad creciente y la elevación del nivel de vida de sus ciudadanos. Para ello, se suprimían los derechos de aduanas, se establecía un arancel aduanero común y una política

²² Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma 25 de marzo de 1957. *Unión Europea*. p. 3.

²³ *Idem*.

agraria, comercial y de transportes conjunta, un régimen que garantizaba que la competencia no se falseaba, se aproximaban las legislaciones nacionales, se creaba un Fondo Social Europeo, se constituía un Banco Europeo de Inversiones (BEI) que movilizara recursos para asegurar una expansión continua y se unificaban todos los territorios de ultramar²⁴. Esto se lograría mediante la creación de un mercado común sin obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, cuatro libertades que en la actualidad siguen siendo la base de la unificación económica europea. El periodo de transición se fijó en doce años.

Respecto a la organización institucional, la CEE se establecía con un ordenamiento jurídico-administrativo similar a la de la CECA, algo que Monnet ya había considerado imprescindible incluso en el diseño de la nonata CED. El *alma mater* de la Comunidad era la Comisión, cuyo principal objetivo era «garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común»²⁵. Se trataba de un órgano muy similar a la Alta Autoridad, si bien cambiaba su nombre –también en la CECA– y perdía algunos poderes de decisión, que pasaban al Consejo de Ministros. Su meta central era asegurar la aplicación de todas las disposiciones del TCEE mediante competencias propias e independientes, si bien su trabajo era controlado democráticamente por el resto de las instituciones. La Comisión estaba compuesta por nueve miembros, sin que pudiera haber más de dos de la misma nacionalidad, con un mandato de cuatro años reelegible. Walter Hallstein fue elegido presidente.

Por su parte, el Consejo de Ministros salió bastante reforzado en cuanto a sus atribuciones. Compuesto por un representante gubernamental de cada país, su principal labor era asegurar «la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros»²⁶, disponiendo de poder de decisión propio. Aunque la Comisión poseía la potestad legislativa, para la entrada en vigor de las disposiciones el Consejo debía aprobarlas mediante un sistema de voto por mayoría en el que se requerían un mínimo de doce

²⁴ En 1957, Francia poseía colonias en África y Asia, las cuales fueron integradas en la CEE. *Ibidem.* pp. 5-9.

²⁵ *Ibidem.* p. 79.

²⁶ *Ibidem.* p. 76.

votos favorables provenientes de cuatro Estados miembros²⁷. Además de sus funciones decisorias, entre sus competencias contaba con la constitución de comités especializados y la petición de estudios sectoriales, así como el control de los sueldos, dietas y pensiones de los miembros de la Comisión. La presidencia era rotatoria entre los socios y cambiaba cada seis meses.

El proceso legislativo ordinario era sencillo, pues solo tenían capacidad de actuación la Comisión, que proponía las medidas, y el Consejo de Ministros, que las votaba y aprobaba. Estas estaban formadas por reglamentos, directivas y decisiones, así como por recomendaciones y dictámenes, cada una con sus características propias establecidas en el TCEE. Los reglamentos tenían un alcance general y sus elementos debían ser aplicados de manera directa y en su totalidad en los Estados miembros, por lo que debían ser publicados en el Diario Oficial de la Comunidad. Por su parte, la directiva obligaba solo al país destinatario e imponían únicamente el objetivo a alcanzar, por lo que los métodos de aplicación dependían de las autoridades nacionales. Las decisiones, de carácter mucho más específico, eran forzosas en todos sus elementos para el ente al que era dirigido, mientras que las recomendaciones y dictámenes no eran vinculantes. Además, el artículo 235 permitía que el Consejo adoptara disposiciones especiales para actuar «cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad»²⁸, lo que fue esencial para afrontar los retos que surgieron durante las siguientes décadas y avanzar hacia una plena integración económica.

Para ayudar en las disposiciones técnicas, el TCEE establecía un Comité Económico y Social, de carácter puramente consultivo, formado por más de un centenar de representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social de los Estados miembros. Dividido por secciones, su objetivo era ayudar en la toma de decisiones mediante la emisión de dictámenes dirigidos a la Comisión y al Consejo. Por otra parte, se creaba el BEI, dotado de

²⁷ El Tratado otorgaba diecisiete votos entre los Estados miembros, de los cuales cuatro eran para Alemania, Francia e Italia, dos para Países Bajos y Bélgica y uno para Luxemburgo. Este sistema impedía tanto que los países más grandes impusieran su voluntad como que una coalición de los pequeños paralizara un acto legislativo, instaurando un equilibrio en la toma de decisiones. *Ibidem.* p. 77.

²⁸ *Ibidem.* p. 106.

personalidad jurídica propia, con la misión de contribuir «al desarrollo equilibrado y estable del mercado común»²⁹, para lo que tenía permitido financiar planes de modernización o reconversión, proyectos de interés común que afectasen a varios países e iniciativas de desarrollo regional en los territorios más atrasados. Ambos organismos entraron a formar parte de la estructura institucional de la CEE y posteriormente del resto de la UE, siendo en la actualidad parte esencial del proyecto de integración europea.

Los Tratados de Roma imponían una estructura institucional en la que la CECA, la CEE y la Euratom contaban con una Comisión y un Consejo de Ministros único, mientras que la Asamblea y el Tribunal de Justicia eran compartidos por todas las Comunidades³⁰. La primera de ellas estaba compuesta por delegados de los Parlamentos nacionales y tenía funciones de deliberación y control, adoptando sus decisiones por mayoría absoluta en una sesión ordinaria anual. El déficit democrático era evidente, pues se trataba de una institución sin apenas competencias, sin capacidad legislativa, no elegida directamente por los ciudadanos y con un sistema de voto muy rígido, lo que le impedía ejercer una labor relevante. Los Estados miembros eran conscientes de esta realidad, por lo que el TCEE aceptaba que se elaboraran «proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo»³¹. Por su parte, el Tribunal de Justicia debía garantizar la interpretación y la aplicación de los Tratados y la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión. Su jurisdicción estaba limitada a las competencias de la CECA, la CEE y la Euratom, por lo que los tribunales nacionales estaban obligados a elevar las cuestiones relativas a estos asuntos.

De esta forma, se consolidaba el orden institucional que, con algunos cambios competenciales y de administración –y la suma de una institución política más, el Consejo Europeo–, ha llegado hasta nuestros días. Su estructuración no era aleatoria. La Comisión representaba el interés común y la supranacionalidad, siendo la encargada de garantizar el buen funcionamiento de

²⁹ *Ibidem.* p. 70.

³⁰ La Asamblea cambió ligeramente su nombre, pues, mientras que en la CECA era conocida como Asamblea Común, a partir de los Tratados de Roma pasó a denominarse Asamblea Parlamentaria Europea, habitualmente conocida con el genérico «Asamblea».

³¹ *Ibidem.* p. 74.

las Comunidades y la consecución de los objetivos pactados en los Tratados de Roma, mientras que el Consejo de Ministros personificaba a los Estados miembros, velando para que las decisiones favorecieran sus intereses particulares. Por su parte, la Asamblea representaba a los ciudadanos, mientras que el Tribunal de Justicia luchaba por la correcta aplicación del Derecho comunitario. De este modo, todas las partes implicadas eran defendidas por una institución, mientras que el proceso legislativo mantenía el equilibrio de intereses entre todos los involucrados.

El TCEE también decretaba que la financiación de la CEE debía correr a cargo de los socios, incluyendo los montos destinados al Fondo Social Europeo, estableciendo cuotas de contribución según la relevancia económica y demográfica de cada uno de ellos. Sin embargo, también se recogía la sustitución progresiva de estos pagos por los recursos propios, principalmente los relativos al arancel aduanero común, lo que motivaba la rápida integración de los Estados miembros en el mercado único. La Comisión era la encargada de diseñar y ejecutar el presupuesto anual, si bien el Consejo debía aprobarlo previamente, ya que la Asamblea solo tenía capacidad para proponer modificaciones. Por último, las disposiciones generales otorgaban a los Gobiernos nacionales la potestad para elegir la sede y el idioma oficial de las instituciones, así como otras cuestiones relativas a las competencias, el régimen jurídico, la acción exterior o la propia revisión del Tratado.

4.2. La Euratom

La tercera de las Comunidades Europeas establecidas mediante los Tratados de Roma fue la Comunidad Europea de la Energía Atómica, conocida como Euratom. Reconocida como la menos relevante entre las tres por su carácter sectorial y focalizado, su creación estuvo motivada por los déficit de producción energética que los países europeos sufrieron en los años de posguerra, lo que motivó la búsqueda de una mayor independencia a través de la construcción de reactores nucleares. Sin embargo, el alto precio de este tipo de infraestructuras, sus problemas de seguridad y la cada vez mayor relevancia del uranio en la industria armamentística —un poder de destrucción que Francia

quería alejar del alcance de Alemania— llevaron a Monnet a proponer la unificación de estos sectores entre los Estados miembros de la CECA. Estas ideas se introdujeron en el preámbulo del Tratado, en el cual los Gobiernos se mostraban...

conscientes de que la energía nuclear constituye un recurso esencial para el desarrollo y la renovación de la producción y el progreso de las acciones en favor de la paz; convencidos de que solo un esfuerzo común emprendido sin demora puede conducir a realizaciones proporcionadas a la capacidad creadora de sus países; resueltos a crear las condiciones para el desarrollo de una potente industria nuclear, fuente de grandes disponibilidades de energía y de una modernización de la tecnología, así como de otras muchas aplicaciones que contribuyan al bienestar de sus pueblos, [y] preocupados por establecer condiciones de seguridad que eviten todo riesgo para la vida³².

El artículo 2 del Tratado constitutivo de la Euratom establecía los objetivos de la Comunidad, que debía dirigir sus esfuerzos a desarrollar la investigación y asegurar la difusión de los conocimientos técnicos, facilitar las inversiones sectoriales, establecer normas comunes de seguridad para la protección de la población y los operarios, ejercer el derecho de propiedad que se le reconoce a los elementos fisiónables especiales, crear un mercado común de materiales, equipos especializados, trabajadores y capitales y, muy especialmente, garantizar que los materiales no fueran usados para fines distintos de aquellos a los que estaban destinados, aunque la Comunidad solo tenía competencias en ámbito civil de la energía nuclear³³. La principal meta que se pretendía alcanzar

³² Treaty establishing the European Atomic Energy Community, signed in Rome on March 25, 1957. *Unión Europea*. p. 5.

³³ Este objetivo no impidió que Francia desarrollara un arsenal militar nuclear a la altura de las grandes potencias de la época. Esta decisión fue consecuencia de la obsesión francesa por no volver a sufrir una ocupación de su territorio tal y como había sucedido en la I y la II Guerra Mundial, por lo que durante la V República se puso en marcha la conocida como *Force de frappe*, una capacidad de disuasión nuclear que permitió dotar al país de independencia económica, diplomática y militar ante la URSS y, en menor medida, EE. UU. De Gaulle explicó esta necesidad en 1964 al asegurar que «ya que América y Rusia se han dotado de dicho armamento, existe entre ellas una especie de equilibrio automático de disuasión. Pero este equilibrio no cubre más que a ellas mismas y no al resto de los países del Mundo, a menos que se encuentren ligados a una de las dos colosales potencias. En consecuencia, todo país que no posea armamento atómico debe aceptar una dependencia estratégica y, por lo tanto, política con

era un abastecimiento regular en minerales y combustibles nucleares equitativo entre los Estados miembros, la mejora de la estructura energética del mercado común y un avance destacable hacia el autoabastecimiento³⁴.

La Euratom compartía la Asamblea y el Tribunal de Justicia con la CECA y la CEE, mientras que disponía de una Comisión y de un Consejo de Ministros propio. Louis Armand fue elegido primer presidente. Sin embargo, su estructura institucional, orgánica y jurídica eran muy similares al de estas, ya que no se otorgaban competencias especiales a ninguno de los órganos. Además, las decisiones legislativas y la financiación se adoptaban por el mismo procedimiento, por lo que no existían diferencias de peso entre las tres Comunidades. En la actualidad, la Euratom ha sido la única que ni ha experimentado grandes cambios –la CEE se convirtió en el germen de la UE, por lo sufrió importantes desarrollos y evoluciones posteriores– ni ha desaparecido –la CECA lo hizo en 2002, cuando acabó su periodo de vigor de cincuenta años–, ostentando todavía una personalidad jurídica propia.

A rasgos generales, la importancia de los Tratados de Roma es incuestionable. En primer lugar, permitió relanzar el proyecto de integración europeo tras los fallidos intentos de la CED y la CPE, profundizando en él por la vía económica y consolidando así los importantes avances logrados con la CECA. Además, reforzó los objetivos que habían motivado la *Declaración de Schuman* siete años antes: la paz perpetua en el continente y el progreso económico igualitario y no excluyente entre los Estados miembros. En segundo lugar, edificó el sistema institucional que, con algunos cambios no estructurales, todavía sigue vigente en la UE. Tal y como defiende Aldecoa, «no cabe duda de qué significa el espaldarazo y la consolidación de la “pequeña Europa”, que hará posible la construcción europea hasta nuestros días a través

relación a uno de los dos gigantes que no le amenace. [...] En estas condiciones, Francia, a partir del momento en que ha podido ser ella misma, ha creído necesario efectuar el esfuerzo necesario para llegar a ser, a su vez, una potencia nuclear». VILLALBA FERNÁNDEZ, A. “Situación militar nuclear de Francia y Reino Unido: la política nuclear de la OTAN y la UEO”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia*, núm. 85, Ministerio de Defensa de España, 1996.

³⁴ Treaty establishing the European Atomic Energy Community. *Op. Cit.* pp. 13-14.

de la puesta en marcha del mercado común, una política comercial y otras políticas emanadas de unas instituciones fuertes de carácter supranacional»³⁵.

³⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA. *Op. Cit.* p. 63.

III. CRISIS Y RELANZAMIENTO DEL PROYECTO COMÚN

6. LA CRISIS DE LA EUROPA DE LAS PATRIAS

SUMARIO: 1. Introducción / 2. El milagro económico europeo / 3. La Europa del general De Gaulle / 4. La crisis de la silla vacía / 5. La primera ampliación: la incorporación de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca

1. INTRODUCCIÓN

La firma de los Tratados de Roma y el establecimiento de un mercado común entre Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux coincidió con una época de progreso y bonanza financiera en Europa que permitió el crecimiento y la consolidación de una potente clase media en todos los países del continente. Fue el conocido como «milagro económico europeo», un aumento exponencial y sostenido de la riqueza que ayudó a la rápida recuperación tras la destrucción total de la II Guerra Mundial. Sin embargo, esta Edad de oro, como fue posteriormente denominada, no estuvo exenta de problemas políticos entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas. En 1958, la llegada de Charles de Gaulle a la presidencia francesa implicó la contestación de la estructura de integración supranacional nacida de la *Declaración de Schuman* y el intento de su sustitución por un sistema de carácter cofederal basado en la cooperación intergubernamental. Las consecuencias para el proyecto común de estas iniciativas tuvieron una enorme repercusión en las décadas siguientes.

El objetivo de este capítulo es estudiar, en primer lugar, las bases de ese crecimiento económico sostenido y la influencia que los Tratados de Roma tuvieron en él. Por otra parte, se pretende analizar la visión gaullista de la integración europea y las propuestas que su presidencia presentó para avanzar en la unión desde la dimensión intergubernamental, reduciendo el papel de los órganos de carácter supranacional mediante los Planes Fouchet. De manera específica, se pretende investigar los acontecimientos que llevaron a la llamada Crisis de la silla vacía y cuáles fueron sus resultados más notables para el proyecto común, con especial atención al conocido como Compromiso

de Luxemburgo. Por último, se examinarán las consecuencias más importantes que las ideas del general De Gaulle tuvieron en la eficacia institucional y administrativa de las Comunidades Europeas, así como su influencia en las relaciones exteriores con Reino Unido y EE. UU.

2. EL MILAGRO ECONÓMICO EUROPEO

Los Tratados de Roma entraron en vigor el 1 de enero de 1958. Aunque sus progresos iniciales fueron lentos, pronto se vieron los primeros frutos de la liberalización establecida con el mercado común. Las tasas de crecimiento entre los Estados miembros fueron muy elevadas y persistentes en el tiempo, una situación muy influenciada por las ayudas del Plan Marshall, las posibilidades de desarrollo tras la destrucción total de la II Guerra Mundial y el consecuente retraso industrial y una situación internacional favorable a la expansión económica. Aunque estas características fueron generalizadas en el continente, la CEE fue esencial para la explotación total de estas circunstancias, ya que la eliminación de las barreras aduaneras y la potenciación de una política comercial conjunta impulsó las economías de los socios hasta límites sorprendentes y permitió mejorar la competitividad de todos los sectores productores europeos.

Este «milagro económico europeo», como algunos autores han conocido esta situación, fue constante, compartido en toda Europa y, en algunos momentos y regiones, desigual. Las tasas de crecimiento anuales de los Estados miembros se enmarcaron entre el 4% y el 6% entre los años 1950 y 1970, cuando la crisis del petróleo cortó este aumento, llegando a cuotas máximas de hasta el 7,7% en el caso alemán y 6,1% en el italiano. Por su parte, el resto de los países continentales también disfrutaron de un aumento considerable de la riqueza, principalmente aquellos que habían sufrido una situación de conflicto, con cuotas de crecimiento de hasta el 6,1% en Grecia y por encima del 4% en Finlandia, España y Portugal. Esto nos induce a pensar que la pertenencia al espacio de integración europea no fue un factor muy relevante

para el desarrollo económico, por lo menos a niveles macro¹. En la siguiente década, ya con la CEE en su fase expansiva, la progresión no aminoró, con todos los países menos Reino Unido por encima del 4% anual.

Respecto al PIB per cápita, los progresos fueron igualmente notables. Los Estados miembros vieron crecer las rentas de sus ciudadanos a una media anual del 3,8% entre 1950 y 1960 y un 4,5% en los siguientes diez años, un aumento reforzado por el desarrollo de un potente sistema de protección que permitió una mejor redistribución de la riqueza y considerables avances en el bienestar general de la población. Por su parte, los salarios reales se elevaron a un ritmo medio del 4,5% anual, un incremento que fue de la mano de la subida de la productividad en un porcentaje similar. Estos buenos datos facilitaron una mayor inversión en todos los sectores industriales y de servicios y una intensificación del consumo medio familiar, situándose anualmente cerca del 5%, cerrando un círculo muy beneficioso para el conjunto de la economía europea². Esta fue la base de un proceso social, político y cultural mucho más complejo que se desarrolló durante la época de los sesenta y que conllevó tanto la consolidación de una clase media mínimamente acomodada como la proliferación de movimientos contraculturales y de contestación entre la primera generación de posguerra.

Esta Edad de oro económica estuvo impulsada por los acuerdos de Bretton Woods, firmados en 1944 en la localidad homónima, que impulsaron el comercio mundial tras la II Guerra Mundial. Estos se basaban, en primer lugar, en la creación de organismos internacionales que facilitarían la cooperación entre los Estados firmantes en el plano político (ONU), monetario (FMI) y comercial (GATT). Por otra parte, ayudaron a aplicar políticas económicas discrecionales que estabilizaron las economías de posguerra, permitiendo su crecimiento sin graves problemas estructurales. Además, fue el marco en el que se establecieron los tipos de cambio fijo, aunque ajustable,

¹ PALAZUELOS MANOS, E. "Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea – 15". *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, Universidad Complutense de Madrid, núm. 6, 2005. pp. 5-7. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-2005%20WP%2006-05.pdf>

² *Ibidem*. pp. 6-7.

una medida muy efectiva para alcanzar con rapidez los volúmenes de comercio global anteriores a la contienda y garantizar la solidez de los mercados de divisas. Sin embargo, este sistema, que impedía a los socios utilizar las tasas cambiarias como herramienta, colocaba al dólar en un lugar preponderante en la cesta de monedas internacional, lo que provocó su colapso cuando el Gobierno estadounidense devaluó el dólar e impidió su conversión en patrón oro en 1971³.

Pese a que las buenas cifras económicas fueron compartidas por todos los países del continente –y, en extensión, de gran parte del mundo–, los Estados miembros de las Comunidades Europeas tuvieron algunas ventajas competitivas intangibles que le permitieron superar con más celeridad los problemas estructurales que se iban a derivar de la expansión económica continuada. En primer lugar, la creación de la CEE implicó un importante estímulo tanto para el comercio exterior como para los intercambios interiores, lo que favoreció una mayor protección frente a la volatilidad de los mercados internacionales. Además, las instituciones comunitarias fueron muy favorables a las inversiones, las exportaciones –mucho más potentes tras la instauración en 1968 de la unión aduanera– y a la modernización salarial, ayudando a la solidez de los sectores más punteros de los Estados miembros. Por otra parte, la CEE ayudó a mejorar la competitividad y la industrialización gracias al crecimiento de los intercambios entre los socios, la mayor competencia y la estabilidad política, monetaria y financiera que propiciaba la unificación europea⁴.

Este crecimiento económico y social estuvo favorecido por el inicio, en 1962, de la Política Agraria Común (PAC), que promovió la integración del sector primario de todos los Estados miembros. Hasta esa fecha, los ámbitos agrario y ganadero estaban fuertemente intervenidos tanto por su importancia estratégica como para mitigar sus desequilibrios sistémicos y la fuerte volatilidad de los precios, lo que imposibilitó incorporarlos desde el inicio en

³ *Ibidem.* p. 571.

⁴ COMÍN, F. *Historia económica mundial: de los orígenes a la actualidad*. Alianza Editorial, 2011. pp. 591-594.

el mercado interior. La puesta en común de estos sectores motivó el incremento de la producción, garantizó el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria, evitó el éxodo interno hacia las ciudades, potenció la inversión técnica y estabilizó la cesta de la compra, permitiendo además mejorar las condiciones laborales de la población rural⁵. Estos éxitos fueron esenciales para potenciar la expansión económica de la Edad de oro y sustentar las bases del espectacular incremento del nivel de vida de la ciudadanía europea. Sin embargo, el funcionamiento de la PAC mediante un potente sistema de subvenciones y la importancia del primer sector en el PIB de algunos Estados miembros llevó a importantes fricciones, los cuales fueron el detonante de la crisis política vivida tan solo un lustro después en el seno de las Comunidades Europeas⁶.

3. LA EUROPA DEL GENERAL DE GAULLE

En 1968, justo el año en que entraron en vigor los Tratados de Roma, Francia estaba al borde de la guerra civil. La inestabilidad endémica de la IV República y las tensiones sociales surgidas con motivo del proceso de descolonización argelino, así como la penosa situación financiera de la Hacienda pública, habían situado a las instituciones galas cerca del colapso. Ante esta difícil situación, el presidente y la Asamblea Nacional otorgaron plenos poderes al general De Gaulle, héroe indiscutido de la resistencia durante la II Guerra Mundial, quien asumió el Gobierno y se concentró en la redacción de una nueva Constitución que permitiera la estabilidad política a través de un sistema fuertemente presidencialista. Nació así la V República, cuya primera década de vida estuvo profundamente influenciada por la acción política de su creador y la ideología sobre la que se sustentaba, conocida como «gaullismo».

⁵ PARLAMENTO EUROPEO. “La Política Agraria Común (PAC) y el Tratado”. *Cohesión*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. www.europal.europa.es Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/103/la-politica-agricola-comun-pac-y-el-tratado>

⁶ AHIJADO QUINTILLÁN, M. *Historia de la unidad europea: desde los inicios remotos a la ampliación del Este*. Pirámide, 2000. pp. 200-202.

La visión de Europa del general De Gaulle difería profundamente de la de los padres fundadores de la CECA. Esto derivaba de su propia concepción de Francia, cuya importancia histórica como nación debía asegurarle un lugar predominante en la escena europea y global, bautizada con el pomposo nombre de la *grandeur*. Su presidencia estuvo marcada por la búsqueda de una independencia estratégica y una proyección internacional lo más autónoma posible, desafiando el orden bipolar de la Guerra Fría como única forma de supervivencia de los valores nacionales franceses. Esto le llevó a oponerse a los planes de la CED y, algunos años después, a forzar la salida gala del mando militar de la OTAN, así como a desarrollar una capacidad nuclear propia para asegurar su libertad de actuación y de defensa. Los objetivos finales de la acción del general era la restauración de la influencia francesa a escala mundial y la cohesión política y social interna en torno a un fuerte proyecto nacional, una perspectiva inteligente y ordenada del clásico conservadurismo nacionalista⁷.

Esta visión gaullista, en parte quimérica y anacrónica –como los acontecimientos mundiales se encargaron continuamente de demostrar–, era incompatible con la construcción europea ideada por Monnet. La *Declaración de Schuman* tenía como núcleo central la cesión de soberanía, un principio inviolable para De Gaulle. Aunque el presidente no se mostró contrario a la integración económica establecida en los Tratados de Roma, la fórmula supranacional que permitía a la Comisión ejercer un poder ejecutivo por encima de los Gobiernos nacionales era inconcebible para su ideario político. Debido a esto, el general siempre mostró un sentimiento europeísta contradictorio, aceptando la unificación y la independencia de los Estados miembros respecto al patronazgo estadounidense, pero oponiéndose férreamente a formulaciones federalistas que llevaran a una unificación política. Su receta pasaba por la llamada «Europa de las patrias», un proyecto confederal de cooperación intergubernamental en un marco institucional sin capacidad de decisión propia, rechazando ir mucho más allá de lo ya establecido para las Comunidades Europeas.

⁷ CALLEO, D. P. “The Gaulle’s visions of Europe”, en ROWLAND, B. M. *Charles de Gaulle’s legacy of ideas*. Lexington Books, 2011. pp. 1-15.

Las líneas maestras del plan gaullista para Europa fueron asentadas por el general en su alocución del 5 de septiembre de 1960 en el Palacio del Elíseo. En su discurso, De Gaulle se preguntaba sobre las bases de la construcción europea, advirtiendo que los Estados son...

muy diferentes entre sí, cada uno de los cuales tiene su propia alma, su propia historia, su propio lenguaje, sus desgracias, sus glorias, sus propias ambiciones, siendo los únicos entes que tienen el derecho al orden y la autoridad para actuar. Imaginar que podemos construir algo que sea efectivo para la acción y que sea aprobado por personas fuera y por encima de los Estados es una quimera. Ciertamente, a la espera de que el problema de Europa sea abordado y tomado en su conjunto, es cierto que hemos podido crear algunas organizaciones más o menos supranacionales. Estos órganos tienen su valor técnico, pero no tienen, no pueden tener autoridad y, en consecuencia, eficacia política. Mientras no ocurra nada grave, operan sin mucho escándalo, pero en cuanto aparece una circunstancia dramática, un gran problema por resolver, nos damos cuenta, en ese momento, que esa Alta Autoridad no tiene ninguna sobre las distintas categorías nacionales⁸.

Como parte de su proyecto, De Gaulle propuso la reunión periódica de los jefes de Estado y de Gobierno con el objetivo de discutir asuntos relacionados con las Comunidades Europeas no especificados en los Tratados, algo que no resultó muy tentador para Italia y los países del Benelux. Por su parte, las reticencias de Adenauer fueron vencidas por la intervención de Monnet, que veía en los planes del presidente francés una oportunidad para profundizar en la federalización⁹. Finalmente, la primera cumbre se convocó en París en febrero de 1961 y fue una ocasión propicia para que el general defendiera su plan para Europa ante el resto de los socios. Tras la exposición, se estableció

⁸ DE GAULLE, C. *Press conference held by Charles de Gaulle (5 September 1960)*. París, 1960. www.cvce.eu Disponible en:

https://www.cvce.eu/en/obj/press_conference_held_by_charles_de_gaulle_5_september_1960-en-0993e4e3-896a-4c44-89c4-9de188c1d637.html

⁹ MONNET, J. *Memorias*. Encuentro, 2010. pp. 491-494.

un comité encargado de estudiar la estructuración estatutaria de esa integración política¹⁰, el cual estaría dirigido por el diplomático galo Christian Fouchet. En la siguiente reunión, celebrada ese mismo año en Bonn, los Estados miembros pactaron, además de la programación de encuentros periódicos entre los máximos dirigentes europeos, un vago compromiso para dar forma a «la voluntad de unión política [...] y, a tal efecto, organizar su cooperación, prever su desarrollo y asegurarle la regularidad que creará progresivamente las condiciones para una política común»¹¹, encargando a la Comisión Fouchet la propuesta de iniciativas.

El primer Plan Fouchet fue presentado en 1961. En él, se apostaba por la cooperación interestatal como método para avanzar en la integración europea. El proyecto establecía la consolidación de la unificación continental por la vía intergubernamental, apostando por una fuerte alianza de naciones con una acción exterior y una defensa común al margen de la influencia estadounidense. Para lograrlo, se aumentaba el poder decisorio del Consejo de Ministros –que debía aprobar sus resoluciones por unanimidad– y se reducía el de la Comisión, que quedaba como un órgano de naturaleza técnica. Por otra parte, se creaba una nueva institución de carácter intergubernamental, la Comisión Política Europea, que asistía al Consejo en sus deliberaciones. Además, las decisiones de la Asamblea no podían ir nunca en contra de la soberanía de los Estados miembros, lo que diluía su esencia como representante legítimo de la ciudadanía¹². Por último, la financiación de las Comunidades Europeas se haría mediante contribución directa de los socios, lo que acababa *de facto* con su total independencia.

¹⁰ CONSEJO EUROPEO. *Conference of the Heads of State or of Government of the Member States of the EEC. Paris, 10 and 11 February 1961*. Luxemburgo, 1961. p. 22.

¹¹ *Official communiqué adopted by the Heads of State or Government of the Six (Bonn, 18 July 1961)*. Alemania, 1961. www.cvce.es Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/official_communique_adapted_by_the_heads_of_state_or_government_of_the_six_bonn_18_july_1961-en-da3e8046-a875-41e4-be3c-0950d449c7da.html

¹² TEASDALE, A. “The Fouchet Plan: De Gaulle’s Intergovernmental Design for Europe”. *The London School of Economics and Political Science*, núm. 117, 2016. pp. 28-30. Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper117.pdf>

El Plan Fouchet respondía claramente a la concepción gaullista de Europa, una unión técnica y sin soberanía, liderada políticamente por París y que servía de plataforma para reconstruir la influencia mundial francesa perdida tras la II Guerra Mundial. Debido a esto, la iniciativa tuvo una fría acogida entre el resto de los Estados miembros, que no ocultaron sus dudas sobre el importante papel francés en esa propuesta unificadora. El rechazo se debía, principalmente, a tres motivos. El primero era que se imponía la separación de la Defensa europea de la OTAN, lo cual no era aceptable para los Países Bajos. En segundo lugar, debido a que el proyecto marginaba a Reino Unido de la cofederación continental, una idea que no todos los Gobiernos compartían. Por último, porque se eliminaba el carácter supranacional que había inspirado la creación de las Comunidades Europeas y que constituía su principal base, algo a lo que no estaban dispuestos a renunciar el resto de los socios. Tras el fracaso del proyecto, Fouchet presentó un segundo plan en 1962, el cual fue igualmente rechazado.

El fiasco de los Planes Fouchet, que salvó el carácter supranacional de la integración europea, tuvo tres importantes consecuencias. La primera, que la Europa de las patrias no se implementaría según lo deseado por De Gaulle. En su comparecencia de prensa del 15 de mayo de 1962, que resultó muy ofensiva para algunos de sus socios, el general ridiculizó la «híbrida, mágica y utópica» construcción supranacional, asegurando que se trataba de un proyecto «que quizás atraiga a algunas mentes, pero no tengo idea de cómo podríamos lograrlas en la práctica, incluso si tuviéramos seis firmas en la parte inferior de una hoja de papel»¹³. Además, el presidente defendió que «no puede haber otra Europa que la de los Estados, además de los mitos, las ficciones y los desfiles», asegurando que «que no hay forma de garantizar que una mayoría extranjera pueda coaccionar a las naciones recalcitrantes»¹⁴. La segunda consecuencia fue la marginalización de Reino Unido del proyecto común, pues Francia vetó su entrada en 1963 acusándola de ser un caballo de

¹³ DE GAULLE, C. *Press conference given the Charles de Gaulle (15 May 1962)*. Francia, 1962. www.cvce.eu p. 4. Disponible en:

https://www.cvce.eu/en/obj/press_conference_given_by_charles_de_gaulle_15_may_1962-en-98595c27-9bac-4b12-ab24-770b121b921d.html

¹⁴ *Ibidem*. p. 5.

Troya estadounidense. Por último, De Gaulle se esforzó por imponer un eje francoalemán que permitiera avanzar en la cooperación intergubernamental dentro del marco comunitario, lo que llevó a la firma del Tratado del Elíseo un año después¹⁵.

4. LA CRISIS DE LA SILLA VACÍA

El fracaso de la propuesta francesa de cofederación aumentó las tensiones entre París y las instituciones comunitarias, lo que conllevó un serio peligro para la buena marcha de las Comunidades Europeas durante el primer lustro de la década de 1960. Además, el veto gaullista a Reino Unido había detenido la incorporación de otros países candidatos, como Irlanda y Dinamarca, algo que iba en contra de la idea de los Padres de Europa de ampliar el proyecto de unión a todos los Estados continentales. Por otra parte, la actitud dura, descortés y poco constructiva del presidente de la República francesa llevó, pese a su buen entendimiento personal con Adenauer, a una difícil relación con el resto de los líderes europeos, que incluso rechazaban negociar directamente con él. A rasgos generales, la decisión de Francia de oponerse a cualquier avance que no fuera adoptado por la vía intergubernamental hizo muy difícil el buen desarrollo de la política comunitaria.

Pese a las evidentes tensiones, en abril de 1965 los Estados miembros firmaron el Tratado de Fusión, cuyo objetivo era unificar institucionalmente las Comunidades Europeas. Aunque los Tratados de Roma instauraron una misma Asamblea y un único Tribunal de Justicia, impusieron un Consejo y una Comisión diferente para la CEE, la CECA y la Euratom, lo cual resultaba

¹⁵ El Tratado del Elíseo significó la consolidación de la paz entre Francia y Alemania mediante la cooperación interestatal en los ámbitos de la Defensa, la juventud y la educación. Además, establecía la celebración de dos cumbres anuales entre los jefes de Estado y de Gobierno de ambos países y otras tres de rango ministerial con el fin de coordinar una posición conjunta en los aspectos más relevantes de la política comunitaria. Aunque en sus inicios el Tratado respondía a la idea gaullista de Europa, con el tiempo se ha convertido en uno de los vehículos más potentes para avanzar en la integración continental, ya que la posición común de los dos países más grandes de la UE permite alcanzar con mayor facilidad mayorías amplias y sólidas en el Consejo Europeo. SUÁREZ SIPMANN, M. “50 años del Tratado del Elíseo: reconciliación y cooperación”. *Política Exterior*, 2013. Disponible en: <https://www.politicae exterior.com/50-anos-del-tratado-del-eliseo-reconciliacion-y-cooperacion/>

por momentos inoperante. El documento modificó lo firmado en 1958 para racionalizar, simplificar y hacer más efectiva la política comunitaria, estableciendo una misma Comisión y un mismo Consejo para las tres Comunidades y fijando los órganos europeos en cinco –las cuatro anteriormente citadas más el Comité Económico y Social–¹⁶, aunque sin cambiar la personalidad jurídica propia de cada Comunidad. Además, el presupuesto pasó a ser común y todos los funcionarios y agentes europeos se englobaron en un mismo cuerpo administrativo. Esto supuso un importante paso hacia la modernización y la armonización de la actividad comunitaria.

Sin embargo, tan solo tres meses después estalló la crisis definitiva entre Francia y el resto de los Estados miembros. Para De Gaulle, la propuesta de dotar a la PAC de un sistema de financiación independiente y controlado únicamente por la Asamblea era absolutamente inaceptable, por lo que pidió que fuera retirada. Hallstein, presidente de la Comisión, se negó, estirando el pulso entre las instituciones comunitarias y El Elíseo. Las tensiones se acrecentaron en los siguientes meses ante la actitud inamovible del alemán y la negativa gaullista de permitir que la Comisión y la Asamblea reforzaran su autonomía y su poder frente a los Gobiernos nacionales, a lo que se sumó la profunda aversión personal existente entre ambos¹⁷. En el fondo de la cuestión subyacía el inminente cambio en el sistema de voto en el Consejo de Ministros, que a partir de 1966 se realizaría por mayoría cualificada y no por unanimidad, lo que implicaba que los cinco socios podían imponer a Francia disposiciones sobre la PAC pese a que este era, junto a Italia, el país con un sector primario más potente. De Gaulle consideraba que esto implicaba una

¹⁶ *Traité Instituant un Conseil Unique et Une Commission Unique des Communautés Européennes*, signé le 8 avril 1965. *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, núm. 152, 1967. pp. 4-5.

¹⁷ La relación entre Charles de Gaulle y el resto de los mandatarios europeos siempre fue muy tensa debido al duro carácter del general, tendente hacia el autoritarismo dialéctico y a unas formas tiránicas que atemorizaban a los estadistas, ministros y líderes que departían con él. Tampoco tuvo especial afinidad con los periodistas, que tras sus largas e incendiarias diatribas apenas se atrevían a hacerle preguntas. Las muestras más importantes de su impetuoso temperamento nos han llegado a través de sus conferencias de prensa, así como mediante las memorias y recuerdos de importantes personajes de la época, como Hallstein, con quien tuvo una rivalidad institucional y personal, y Monnet, aunque este último endulzó sus recuerdos en su autobiografía.

completa incapacidad para defender sus intereses nacionales y, por lo tanto, una merma inevitable de la soberanía francesa.

Dado que las posturas parecían irreconciliables, durante la Cumbre de París del 30 de junio de 1965 el ministro de Exteriores francés, Maurice Couve de Murville, anunció a sus homólogos que no ocuparía su lugar en las reuniones del Consejo hasta que las demandas francesas fueran aceptadas. Fue el inicio de la conocida como la Crisis de la silla vacía. La estrategia gala pasaba por escenificar una ruptura con sus socios europeos para evitar avances supranacionales, lo que en el fondo ponía en severo riesgo el propio sistema institucional de las Comunidades Europeas adoptado en los Tratados de Roma. Aunque la Comisión y el Consejo siguieron trabajando con normalidad, se trataba de un espejismo, pues la ausencia de Francia era un golpe mortal para el proyecto común. Cabe destacar que la actitud francesa tenía una lectura en clave interna, pues a finales de ese mismo año se celebrarían unas elecciones presidenciales que evidenciaban una pérdida de popularidad de De Gaulle, lo que lanzó al general a endurecer su política hacia Europa.

Durante varios meses, el presidente francés defendió su postura de no volver al Consejo hasta que sus demandas fueran aceptadas. En septiembre, criticó con su áspero tono habitual los poderes supranacionales y la independencia de la Comisión, ya que sus miembros...

de ahora en adelante no tienen responsabilidad alguna e incluso al final de su mandato se requerirá el consentimiento unánime de los seis para reemplazarlos, lo que los hace de hecho inamovibles. Vemos adónde podría conducirnos tal disposición de nosotros mismos y de nuestra Constitución, que estipula que “la soberanía francesa pertenece al pueblo francés, que la ejercerá a través de sus representantes y mediante referéndums” y no prevé ninguna excepción [...] En cualquier caso, Francia está dispuesta a participar en todos los intercambios de puntos de vista que le propongan sobre este tema los demás Gobiernos. Si es necesario, prevé reanudar las negociaciones de Bruselas, una vez que se adopte verdaderamente la inclusión de la agricul-

*tura en el Mercado Común y exista el deseo de poner fin a las afirmaciones que los mitos abusivos y fantásticos están oponiendo al sentido común y la realidad*¹⁸.

La intransigencia francesa, que ponía en riesgo el proyecto comunitario, requería una respuesta firme del resto de los Estados miembros. Medio año después, los cinco socios restantes aceptaron dos reuniones del Consejo fuera del formato habitual, ya que ni se celebraría en Bruselas ni contaría con la presencia del presidente de la Comisión. La primera de ellas, celebrada a mediados de enero, sirvió para acercar posturas, mientras que la segunda, acontecida a finales de mes, permitió alcanzar un consenso entre los Gobiernos nacionales.

El acuerdo alcanzado, conocido como Compromiso de Luxemburgo, constató que las posiciones de Francia y el resto de los Estados miembros estaban todavía muy lejos. Por eso, es también conocido como «el desacuerdo de Luxemburgo» o «el desacuerdo entre caballeros», ya que evidenció el profundo conflicto entre la vía de integración intergubernamental y supranacional. La solución adoptada, de cierta complejidad, permitía que, durante una votación en el Consejo, y en el caso de que estuvieran en juego importantes intereses de un determinado país, el resto de los socios debían estudiar todas las posibles opciones para ofrecerle la mejor solución al miembro perjudicado y que, por otro lado, esta pudiera ser adaptada por el resto de los Gobiernos sin menoscabar sus respectivos intereses nacionales. En la práctica, el pacto obligaba a buscar el consenso en todos los temas controvertidos, además de imponer un evidente derecho a veto en caso de que un Gobierno decidiera citar el compromiso durante alguna negociación. El acuerdo reinterpreto las disposiciones de los Tratados de Roma en clave intergubernamental durante las siguientes dos décadas, lastrando la toma de decisiones y la efectividad de las Comunidades Europeas y sumiendo en una profunda crisis a la integración y el avance del proyecto común.

¹⁸ DE GAULLE, C. *Press conference held by Charles de Gaulle (9 September 1965)*. Francia, 1965. www.cvce.es p. 3. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/2/24/169b1692-c7dd-4ad4-b5fb-67e0e28edd02/publishable_en.pdf

5. LA PRIMERA AMPLIACIÓN: LA INCORPORACIÓN DE REINO UNIDO, IRLANDA Y DINAMARCA

5.1. Mayo de 1968

En la década de los sesenta, Europa efervescía. Los magníficos índices de desarrollo económico y la rápida evolución del nivel de vida de las clases medias estaban acelerando un profundo cambio de mentalidad. Los jóvenes acudían en masa a las universidades, las fábricas se profesionalizaban y modernizaban, los medios de comunicación se expandían con rapidez y el consumo se disparaba alentado por el avance del marketing y la publicidad, al mismo tiempo que los peligros de una nueva guerra o de un retroceso comercial se diluían entre los mensajes de progreso y bonanza. La principal consecuencia de estos rápidos cambios fue una metamorfosis cultural. Con unas fronteras europeas difuminadas, la propagación de nuevas formas de ocio –entre ellas, las drogas– y de arte –con especial preponderancia del pop y el rock & roll– llevaron a un conflicto entre las nuevas generaciones urbanas y cosmopolitas y las posiciones más conservadoras del sistema, ancladas en la estructuras ideológica de la Guerra Fría¹⁹.

El choque acabó en el famoso Mayo del 68, una reacción de rechazo juvenil a las soluciones y justificaciones del poder estatal ante sus reclamaciones sociales y políticas. Nacido en Varsovia durante las protestas de enero, las manifestaciones, huelgas, toma de universidades y enfrentamientos con las fuerzas del orden se extendieron rápidamente por toda Europa, sin entender de países democráticos o dictaduras, capitalistas o comunistas. El rápido despliegue del movimiento se debió a que no estaba capitaneado, una espontaneidad idealista que permitía sumarse a cualquiera que tuviera alguna queja sobre la organización social de la civilización de masas. Sin embargo, esa fue justo su debilidad. Tras meses de desorden y reivindicaciones, por momentos utópicas, las dinámicas económicas y políticas volvieron a su preceptos habituales sin demasiado esfuerzo. Sin embargo, nada volvió a ser igual en Occidente. Fue la llamada «revolución a medias», la cual permitió refundar las

¹⁹ VEIGA, F., DA CAL, E. U. y DUARTE, A. *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría*. Alianza Editorial, 2014. pp. 247-258.

bases sociales y culturales de Europa para siempre sin derribar la estructura del sistema²⁰.

Una de las principales víctimas de 1968 fue Charles de Gaulle. El anciano presidente constituía todo lo que los jóvenes franceses habían jurado destruir, ejemplificado en su fuerte autoridad, su nacionalismo exacerbado, su conservadurismo social y político y su evidente militarismo. Además, la reacción del general ante los desórdenes fue absolutamente contraproducente. Heredero de unas ideas anticuadas sobre el orden y la disciplina social como garante de la estabilidad, recurrió a medidas represivas para acabar con las huelgas, principalmente la disolución de la Asamblea Nacional, la convocatoria de elecciones, la prohibición de las manifestaciones y la disolución e ilegalización de los grupos de extrema izquierda. Sin embargo, la necesidad de cambio era incuestionable. El rechazo social a las estructuras sociales y políticas vigentes hacían del general De Gaulle y sus colaboradores unas figuras incoherentes con el momento de reforma que vivía el país, lo que finalmente obligó a su dimisión en 1969.

5.2. El fin del veto francés y la adhesión de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda

La desaparición política del general De Gaulle tras más de diez años ininterrumpidos en el poder cambió profundamente a las Comunidades Europeas. Aunque el Compromiso de Luxemburgo seguía vigente, la presidencia de George Pompidou fue mucho más proclive a la negociación en términos constructivos, lo que en la práctica alivió la rigidez de la interpretación intergubernamental establecida en 1968. Por otra parte, Reino Unido había sufrido una lenta mutación política en la que las posiciones europeístas se habían afianzado, en parte convencidas de la viabilidad económica de integrarse en Europa para reducir tanto su decadencia comercial como su pérdida de influencia internacional consecuencia de la definitiva desaparición del Imperio. El primer intento de adhesión se produjo en 1963, pero semanas antes de su

²⁰ *Ibidem.* pp. 248-252.

aceptación Francia lo vetó debido a la aversión gaullista a los profundos lazos británicos y estadounidenses.

Sin embargo, la aspiración británica siguió latente durante la siguiente década, alimentada por el interés mostrado por los países del Benelux en su incorporación. En 1969, el mismo año de la retirada de Charles de Gaulle, el presidente Pompidou levantó discretamente el veto francés durante la Cumbre de La Haya. El sucesor del general compartía la visión gaullista de Europa, pero era mucho más proclive a la profundización de los lazos comunitarios mediante nuevas políticas de corte técnico, lo que le hacía susceptible a la idea de sumar a los británicos al esfuerzo modernizador de las Comunidades Europeas. Este cambio de mentalidad estuvo respaldado por la acción del canciller Willy Brandt, profundamente europeísta²¹. Finalmente, se aceptó avanzar en las candidaturas de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, comenzando las negociaciones un año después. Aunque con los tres últimos el acuerdo fue sencillo, las pretensiones del gabinete de Edward Heath complicaron la inclusión británica en igualdad de condiciones que el resto de los Estados miembros.

Los acuerdos de integración se formalizaron en 1972, aunque en Noruega no fue posible la ratificación por votación popular debido a las dudas sobre la política pesquera comunitaria, lo que impidió su incorporación a las Comunidades Europeas. Por su parte, la adhesión británica y danesa permitió a Francia consolidar la dinámica intergubernamental de la CECA, la CEE y

²¹ Willy Brandt fue elegido canciller de la RFA en 1969 tras los Gobiernos democristianos de Adenauer, Erhard y Kissinger, siendo el primer presidente socialdemócrata tras el fin del nazismo. Su atractiva figura, su gran calidad estadista, su capacidad oratoria y su ajetreada vida —estuvo en la oposición al nazismo, tuvo que huir a Noruega, ejerció de periodista en la Guerra Civil española y fue alcalde de Berlín Oeste durante los años de la construcción del muro— le otorgaron un aura que fue esencial para la moderación y el abandono del marxismo del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), lo que permitió su llegada al poder. Uno de sus mayores logros políticos fue la *Ostpolitik*, que ayudó a tender puentes y normalizar la relación con los países comunistas del Este, acabando de este modo con la Doctrina Hallstein. Finalmente, dimitió en 1973 tras demostrarse que uno de sus colaboradores más cercanos era un espía de la RDA, así como a las acusaciones de adulterio que le persiguieron durante toda su vida. CARCEDO, D. Willy Brandt, el socialista pragmático”. La *Vanguardia*, 23 de julio de 2017. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20170421/47313782400/willy-brandt-el-socialista-pragmatico.html>

la Euratom, pues se trataba de países muy reacios a la cesión de soberanía. Finalmente, la unión de los tres Estados a la «Europa de los seis» se formalizó en 1973. Sin embargo, los particulares intereses de estos nuevos países, la capacidad de veto establecido en el Compromiso de Luxemburgo y la cada vez mayor predisposición de los Gobiernos nacionales a decidir las decisiones más importantes durante las reuniones de jefes de Estados y de Gobierno comenzó a evidenciar las dificultades y limitaciones existentes para avanzar en la unión económica y política, lo que terminó por sumir en una profunda inoperancia a las Comunidades Europeas durante las siguientes dos décadas.

7. LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN LOS AÑOS SETENTA: AVANCES INTERGUBERNAMENTALES, DEMOCRATIZACIÓN E INTENTOS DE RELANZAMIENTO

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Euroesclerosis y avances por la vía intergubernamental / 3. Las primeras elecciones al Parlamento Europeo / 4. Los primeros intentos de relanzamiento europeo

1. INTRODUCCIÓN

Los años setenta fueron años de una enorme complejidad para el proceso de integración europea. Las consecuencias de la Crisis de la silla vacía y el Compromiso de Luxemburgo habían llevado a una profunda ineficacia en la toma de decisiones comunitarias que ponía en riesgo la conclusión de los objetivos de los Tratados de Roma. El mercado común estaba incompleto, y las crisis internacionales de carácter monetario y económico de 1971 y 1973 lo habían puesto aún más contra las cuerdas. Para reforzarlo, la Comisión seguía trabajando con ahínco, pero la parálisis en el Consejo era manifiesta. Debido a esto, los Estados miembros se vieron abocados a la vía de la cooperación intergubernamental como única forma de consolidar el proyecto común, algo a lo que contribuyó sustancialmente la creación del Consejo Europeo a partir de 1975. Por su parte, la falta de legitimidad democrática llevó, cuatro años después, a la celebración de las primeras elecciones al Parlamento Europeo, un hito que ayudó a reforzar el carácter federalista de la institución.

El objetivo de este capítulo es analizar cuáles fueron las causas de esa parálisis europea y estudiar aquellos planes intergubernamentales que permitieron avanzar en el proyecto común, poniendo especial atención en la Cooperación Política Europea (CPE), la Unión Económica y Monetaria (UEM) y el Sistema Monetario Europeo (SME). Por otra parte, se pretende examinar la acción del Tribunal de Justicia durante aquel proceso, ya que fue la única

institución que consiguió un fortalecimiento de sus funciones gracias a históricas sentencias y resoluciones que aseguraron la primacía del Derecho comunitario sobre el nacional. Además, se explicará de qué manera la celebración de las primeras elecciones a la Asamblea por sufragio universal ayudó a potenciar el papel de la cámara de representación ciudadana como depositario de la soberanía europea. Por último, se detallarán en qué consistieron los intentos de relanzamiento que durante la década de los setenta y comienzos de los ochenta intentaron acabar con la crisis de las Comunidades Europeas y abrir paso hacia la Unión Europea.

2. EUROESCLEROSIS Y AVANCES POR LA VÍA INTERGUBERNAMENTAL

2.1. *Los años setenta en las Comunidades Europeas*

Al contrario que la década anterior, los años setenta en Europa fueron sumamente convulsos. Pese a que en el plano internacional se vivió una distensión entre los dos bloques de la Guerra Fría y una relajación geopolítica en el continente, los Estados europeos vivieron años de importante presión social, política y económica interior. El mayor ejemplo fue la expansión de los grupos terroristas de extrema izquierda en algunos países, destacando la *Baader-Meinhof* en la RFA, el IRA en Irlanda, la ETA en España y las Brigadas Roja en Italia, estas últimas responsables de la desaparición y muerte del estadista Aldo Moro en 1973¹. La violenta acción de estas organizaciones, que en muchos casos pusieron en jaque a las instituciones estatales, fue contrarrestada

¹ Aldo Moro fue un relevante político italiano que ostentó la Presidencia del Gobierno en dos ocasiones, entre otros cargos públicos de relevancia. A partir de 1973, impulsó el llamado *Compromesso Storico*, un acuerdo de Gobierno entre la Democracia Cristiana, liderada por él, y el Partido Comunista. Cinco años más tarde, las Brigadas Rojas lo secuestraron en Roma y, meses después, su cadáver apareció dentro de un vehículo en una céntrica calle de la ciudad. Aunque la banda terrorista se atribuyó el atentado, las dudas sobre su asesinato han llegado hasta hoy. En primer lugar, las facilidades encontradas por los terroristas durante su secuestro, la ineficiencia policial en su búsqueda y la rotunda negativa del Gobierno a negociar su liberación han fundamentado las sospechas acerca de la posible participación de algunos elementos estatales en la operación. Por otra parte, la existencia en Italia de la red Gladio, una fuerza clandestina financiada por la CIA, el MI6 y la OTAN para ejecutar acciones de contraterrorismo y atentados de bandera falsa, hace pensar a algunos historiadores sobre la

por los atentados de bandas de extrema derecha e incluso por oscuras acciones de terrorismo de Estado, elevando la tensión política en Europa. Por otra parte, la creciente propagación de nuevos opiáceos, principalmente la heroína, adelantaba el nacimiento de la pandemia de drogadicción vivida durante la siguiente década.

A la polarización y al extremismo político se le sumó un profundo malestar social tras el estallido de la crisis de 1973². Tras años de crecimiento económico ininterrumpido, el embargo petrolero impuesto por la OPEP a los aliados de Israel con motivo de la Guerra de Yom Kipur puso en jaque a los Estados miembros, que sufrieron importantes retrocesos industriales y comerciales como consecuencia del incremento del coste de la energía³. Aunque un año después se habían recuperado los niveles de producción de crudo, los efectos de la reducción fueron devastadores durante los siguientes ocho años, alcanzando una desaceleración del 48% respecto al promedio vivido en las décadas anteriores a la II Guerra Mundial⁴. La Edad de oro había llegado a su fin. Los efectos del colapso volvieron a repetirse en 1979, cuando una revolución islamista derrocó al Sha de Persia –actual Irán– y estableció un régimen de marcado carácter antioccidental en el segundo mayor productor petrolero del mundo. Los efectos sociales no se hicieron esperar en Europa, con multitud de huelgas como consecuencia de los reajustes financieros y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores.

participación en el asesinato de los servicios secretos de otros Estados –probablemente, mediante la contratación de sicarios de la mafia– para evitar la implementación del acuerdo con los comunistas. Para conocer más sobre el terrorismo en Italia durante el periodo de la Guerra Fría y sobre el asesinato de Moro, véase RE, M. *Pertenencia a banda armada. Ataque al corazón del Estado y terrorismo en Italia (1970-1988)*. Biblioteca Nueva, 2013.

² YERGIN. *La historia del petróleo*. Actualidad y Libros, 1992. pp. 815-818.

³ Paradójicamente, Israel pudo esquivar el embargo gracias a los campos petrolíferos de la península del Sinaí, ocupada militarmente desde la Guerra de los Seis Días, aunque tuvo que soportar las consecuencias políticas del recorte de la producción de crudo. CULLA, J. B. *La tierra más disputada: El sionismo, Israel y el conflicto de palestina*. Alianza Editorial, 2005. pp. 277-280.

⁴ PALAZUELOS MANOS, E. “Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea – 15”. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*. Universidad Complutense de Madrid, núm. 6, 2005. pp. 11-13. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-2005%20WP%2006-05.pdf>

En el marco de las Comunidades Europeas, los años setenta estuvieron marcados por el entumecimiento de la acción institucional, víctima del Compromiso de Luxemburgo y de la necesidad de alcanzar acuerdos por unanimidad. Aunque se vivieron importantes evoluciones a escala comunitaria, como el establecimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, la extensión de la crisis de la década anterior paralizó la integración económica y la consecución de los objetivos del mercado único, llevando a la conocida como «euroesclerosis»⁵. Aunque la Comisión siguió realizando una intensa labor legislativa, la falta de consenso en el Consejo impidió la adopción de gran parte de las medidas diseñadas. Ante esta situación, los avances se produjeron en la dimensión intergubernamental, con acuerdos entre los Estados miembros a través de los cuales se logró una coordinación de las políticas nacionales muy positiva ante el patente estancamiento económico y político, un proceso que además no requería modificar los Tratados de Roma.

Estas acciones estuvieron impulsadas por las reuniones entre los jefes de Estado y de Gobierno. Iniciadas en 1961 gracias al interés del general De Gaulle por afianzar la Europa de las patrias, su impulso definitivo llegó en la I Cumbre Europea de La Haya, celebrada en 1969, y en la II Cumbre Europea de París, oficiada en 1972. En esta última conferencia, los líderes de los Estados miembros acordaron favorecer la integración europea mediante la unificación económica y monetaria, la profundización en la política regional y social, el avance en la integración tecnológica, científica y tecnológica, la extensión de la unión energética, el fomento de disposiciones para la mejora medioambiental, el despliegue una acción exterior conjunta y el refuerzo de las instituciones comunitarias, entre otras medidas. Sin embargo, el aspecto más relevante de la histórica reunión fue que los Gobiernos participantes aceptaron transformar «todo el conjunto de sus relaciones en una Unión Europea»⁶, siendo la primera vez que se utilizaba públicamente dicho término,

⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. p. 73.

⁶ *Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972)*, París, 1972. www.cvce.eu p. 3. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publish_able_en.pdf

lo que supuso un avance sustancial en la idea de la construcción política continental.

Sin embargo, estos acuerdos políticos entre los Estados miembros corrían el riesgo de naufragar debido a la inoperancia de las instituciones comunitarias, paralizadas por la posibilidad de veto en el Consejo. Para evitarlo, en 1974 se decidió celebrar de manera periódica las reuniones de jefes de Estado o de Gobierno, a las que se uniría el presidente de la Comisión, lo que permitiría adoptar un enfoque general frente a los problemas de la integración económica y garantizar la coordinación de las actividades de las Comunidades Europeas, así como asegurar el avance de los compromisos adoptados por los líderes nacionales dos años antes⁷. Como era habitual, fue el eje francoalemán, en aquel momento encabezado por Valery Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt, el que propuso la institucionalización de las reuniones, conocido desde ese momento como Consejo Europeo, si bien se situaron al margen del esquema jurídico-administrativo comunitario, pues los Tratados de Roma no lo reconocían ni le otorgaban legitimidad jurídica⁸. En la práctica, y pese a lo positivo de la medida, este carácter oficioso derivó en ciertos problemas a la hora de aplicar sus decisiones, pues estas se situaban fuera del sistema de control democrático establecido en 1958.

A comienzos de la década de los setenta, y ante el agotamiento institucional, los Estados miembros comenzaron a tomar decisiones de aplicación nacional que en muchos casos eran contrarias al interés comunitario. Ante

⁷ De nuevo, la influencia de Monnet en el avance europeísta es evidente, pues fue suya una de las primeras propuestas para institucionalizar las cumbres entre los jefes de Estado y de Gobierno y convertirlas en reuniones periódicas. El francés hizo llegar a Pompidou, Brandt y Heath su sugerencia, pero la crisis del petróleo la paralizó en 1973. Un año después, el cambio simultáneo en los Ejecutivos de los tres países, que permitió la llegada al poder de Giscard d'Estaing, Schmidt y Wilson en pocos meses, volvió a impulsar la idea, establecida definitivamente el 10 de diciembre de 1974. MONNET, J. *Memorias*. Encuentro, 2010. pp. 565-581.

⁸ Aunque la similitud en el nombre puede conducir a error, no debe confundirse el Consejo Europeo, formado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, con el Consejo de Ministros nacido de la CECA, cuyo régimen es siempre a nivel ministerial. De manera habitual, cuando se utiliza la palabra «Consejo» siempre se hace mención a la segunda institución, conocida en la actualidad como Consejo de la Unión Europea.

este paso atrás, la creación del Consejo Europeo permitió guiar a las Comunidades Europeas por el camino de la integración y dotar al proyecto común de una cohesión interna sin precedentes, ya que los acuerdos alcanzados al máximo nivel ayudaban a establecer objetivos consensuados por todos. El sistema era sencillo. En el Consejo Europeo, los jefes de Estado y de Gobierno asumían la responsabilidad de la política de su país respecto a Europa y posteriormente los ministros debatían en el Consejo en base a las instrucciones nacidas de los pactos aceptados por sus líderes. De este modo, se establecía una única política europea, el llamado «centro de autoridad», que, aunque alejado de la arquitectura institucional, ayudaba a adoptar soluciones comunes para los problemas más apremiantes en un entorno de clara volatilidad internacional. La presidencia del Consejo Europeo estaba siempre en manos del país que ostentase el liderazgo rotatorio de la CEE.

Por otra parte, aunque dentro del mismo periodo, la presentación del *Informe Davignon*, que proponía avanzar hacia la unificación política mediante el establecimiento de una acción exterior común, convenció a los Estados miembros de la idoneidad de coordinar sus hábitos y estrategias diplomáticas para aproximar sus estrategias de política exterior. Fue la primera vez que los socios asumieron la necesidad de hablar con una sola voz en la escena global y aumentar la solidaridad en esa dimensión, apostando por la CPE. Instaurada en 1970, se trataba de un instrumento claramente intergubernamental que permitía a los países colaborar en el ámbito exterior al mismo tiempo que mantenía su plena soberanía en la materia, asumiendo el compromiso de adoptar posiciones comunes a través de un sistema de consultas no vinculante en los asuntos relevantes para las Comunidades Europeas. Aunque su progreso fue lento, el pragmatismo de su funcionamiento permitió integrar tanto a los Estados más recelosos como a los más ambiciosos a través de acuerdos de mínimos⁹. La relevancia histórica de la CPE se fundamenta en

⁹ El *Informe Davignon* proponía la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores al menos cada seis meses para tratar los asuntos relevantes de política internacional que afectasen a las Comunidades Europeas. Sin embargo, si el tema a tratar era demasiado importante, su discusión podía elevarse al Consejo Europeo, tal y como sucede en la actualidad. GUINEA BONILLO, J. *Historia de la política exterior de la Unión Europea (1969-2019)*. Aranzadi, 2020. pp. 20-35.

que fue el germen de la actual Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

2.2. La potenciación de la integración económica: los inicios de la Unión Económica y Monetaria y el Sistema Monetario Europeo

La progresiva aplicación de las disposiciones establecidas para la CEE en los Tratados de Roma llevó a plantear soluciones a problemas nacidos como consecuencia de la integración económica y comercial que no habían sido desarrolladas en los textos fundacionales. En la dimensión monetaria, la estabilidad internacional en la que nacieron las Comunidades Europeas provocó una desidia respecto a las cuestiones cambiarias, la cual se hizo patente cuando las convulsiones internacionales llevaron a instaurar los tipos de cambio flotantes a finales de los sesenta. Como resultado, los Estados miembros tuvieron la tentación de recurrir a medidas proteccionistas con el fin de proteger sus monedas, lo que obligó a la Comisión a presentar un memorándum para reforzar la coordinación de las políticas nacionales e implementar un sistema de cambios fijos negociado entre los socios europeos. Pese a que esas medidas no se contemplaban en los Tratados de Roma, el conocido como Plan Barre fue entregado a los jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre de La Haya de 1969¹⁰.

Tras su lectura y parcial aprobación, los líderes europeos acordaron diseñar «un plan por etapas con miras a la creación de una unión económica y monetaria»¹¹, el cual fue encargado a Pierre Wegner, primer ministro luxemburgués. El informe homónimo, presentado un año después, pretendía unificar las políticas nacionales en la materia durante la siguiente década para conseguir la liberalización de los movimientos de capital, la convertibilidad

¹⁰ El plan fue bautizado así por su creador, Raymond Barre, comisario de Asuntos Económicos y Financieros de la Comunidad en aquellos años.

¹¹ *Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague (1 and 2 December 1969)*. Países Bajos, 1969. www.cvce.eu p. 3. Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_hague_summit_2_december_1969-en-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html

total de las diferentes divisas y la fijación de los tipos de cambio, lo que llevaría al establecimiento de una moneda común. Aunque el proyecto fue frenado en seco al intensificarse la inestabilidad monetaria internacional iniciada en 1971, las instituciones comunitarias reactivaron el plan un año después a través de la llamada «serpiente en el túnel», un mecanismo de fluctuación controlada dentro de unos márgenes previamente establecidos, el cual volvió a descarrilar cuando estalló la crisis del crudo en 1973¹².

La difícil situación internacional de los años setenta impidió la consolidación de las medidas establecidas en el Plan Barre y el *Informe Wegner*, principalmente debido a la disparidad existente entre las monedas nacionales de los Estados miembros. Sin embargo, la intención siguió viva durante toda la siguiente década, ya que constituía un paso esencial en la integración económica de las Comunidades Europeas. Pese a la paralización definitiva de la UEM, en 1978 los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el inicio del SME, basado en el concepto de tipos de cambios fijos pero fluctuantes y que comenzó a operar un año después. Su funcionamiento se apoyaba en tres elementos principales, los cuales eran el *European Currency Unit* (ecu), una moneda de referencia constituida como divisa de los Estados miembros—su valor era la media ponderada de las monedas del SME—, unos tipos de cambio estables pero ajustables definidos en relación con el ecu y un mecanismo de crédito financiado mediante la transferencia del 20% de las reservas de divisas y oro de los Estados miembros. Tras su aplicación, los socios debieron ajustar y coordinar con mayor rigor sus políticas monetarias y económicas, ayudando a la reducción de la variabilidad cambiaria y potenciando la flexibilidad del sistema y la estabilidad global en la CEE¹³.

¹² PARLAMENTO EUROPEO. “Historia de la unión económica y monetaria”. *Economía*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. www.europal.europa.es Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/79/historia-de-la-union-economica-y-monetaria>

¹³ BANCO DE ESPAÑA. El camino hacia la UEM. *La Unión Económica y Monetaria*. Eurosistema. www.bde.es Disponible en: https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/uem/la-union-economi/el-camino-hacia/El_camino_hacia_la_UEM.html

2.3. El establecimiento de la primacía jurídica del Tribunal de Justicia y el crecimiento competencial de la Comisión

La euroesclerosis derivada del Compromiso de Luxemburgo no afectó a todas las instituciones comunitarias. Debido a esto, y mientras que la necesidad de unanimidad paralizó gran parte de las decisiones del Consejo y obligó a avanzar en las decisiones políticas mediante la vía intergubernamental, el Tribunal de Justicia vivió una época de consolidación gracias a la resolución de históricas sentencias que fueron fundamentales para definir el Derecho comunitario como un ordenamiento jurídico independiente con primacía sobre las disposiciones nacionales. Entre ellas, destacan los casos conocidos como *Van Gend & Loos* y *Costa & ENEL*. En la resolución del primero, sucedido en 1963, se reconoció que la Comunidad...

*constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que, en consecuencia, el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico*¹⁴.

Por lo tanto, mediante dicha sentencia se estableció el llamado «principio de efecto directo», que implica que todas las disposiciones jurídicas comunitarias pueden ser invocadas por los particulares ante los tribunales nacionales sin necesidad que en ese país exista una norma específica que recoja la europea.

En segundo lugar, el caso *Costa & ENEL* de 1964 está considerado como la «piedra angular del Derecho de la Unión»¹⁵. Iniciada por un ciudadano italiano –Flaminio Costa– que se negaba a pagar su factura de la luz como protesta por la nacionalización del sector de la electricidad y la creación

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62.

¹⁵ UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I. y BENGOETXEA CABALLERO, J. “Breves apuntes sobre las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 33, 443-480, 2014. p. 446.

de la empresa pública ENEL, la Corte Constitucional del país transalpino falló a favor de la compañía al entender que entre dos normas colindantes –el Tratado de Roma de 1958 y la ley de nacionalización del sector eléctrico de 1962– debía prevalecer la más nueva en el tiempo. Sin embargo, el Tribunal de Justicia corrigió que...

*la primacía del Derecho comunitario está confirmada por el artículo 189, a cuyo tenor los Reglamentos tienen fuerza «obligatoria» y son «directamente aplicables en cada Estado miembro»; que esta disposición, que no está acompañada de reserva alguna, carecería de alcance si un Estado pudiera unilateralmente destruir sus efectos mediante un acto legislativo oponible a las normas comunitarias*¹⁶.

La histórica sentencia reconoció que los Estados miembros están obligados a aplicar, respetar e integrar el Derecho comunitario, que es siempre superior, como parte de sus ordenamientos jurídicos, independientemente de su fecha o forma, ya que el «efecto de primacía» es la única forma de garantizar una protección uniforme e igualitaria a todos los ciudadanos europeos.

Aunque *Van Gend & Loss* y *Costa & ENEL* fueron los casos judiciales que cambiaron para siempre la jurisprudencia europea, en los siguientes años se vivieron otras sentencias que también ayudaron a fortalecer el ordenamiento jurídico comunitario y la primacía de sus disposiciones. En 1971, el Tribunal de Justicia concluyó, mediante el resultado del caso *Defrenne contra Estado Belga*, que la CEE tenía competencia para concluir acuerdos internacionales en los ámbitos que son objetivos de normas comunitarias. Un lustro después, el *Asunto Royer* consolidó al «derecho de establecimiento», por el cual los nacionales de un Estado miembro tienen derecho a vivir en otro territorio comunitario con independencia del permiso de acogida que se le otorgue, mientras que tres años después el *Asunto Cassis* aseguró la libre circulación de mercancías al fallar que cualquier producto fabricado legalmente en un Estado miembro debe ser admitido obligatoriamente en otro. Otras sentencias destacables fueron el *asunto STAUDER & Stadt Ulm – Sozialamt* de

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, asunto 6/64.

1969, el asunto *Procureur du Roi contre Benoit et Gustave Dassonville* de 1974 y el asunto *REWE - Zentralfinanz y Rewe-Zentral* de 1976¹⁷.

Por otra parte, durante 1958 y 1985 la Comisión consiguió un enorme crecimiento de sus competencias de actuación. Esto fue posible gracias al artículo 235 del TCEE, el cual permitía adoptar actos no previstos en los documentos fundacionales si estos eran necesarios para cumplir los objetivos de los mismos. Esta lectura funcional fue respaldada por el Tribunal de Justicia, que estableció que, aunque la CEE careciera de competencias en un ámbito determinado, podía legislar sobre aspectos que afectasen al mismo si actuaba para lograr una de las metas de los Tratados¹⁸. Esto llevó, por ejemplo, a establecer las políticas comunitarias de medio ambiente y desarrollo regional. Pese a estos avances, el derecho a veto del artículo 235 y el Compromiso de Luxemburgo permitieron a los Estados miembros mantener el control del proceso legislativo y paralizar algunos avances significativos, por lo que estas decisiones solo fueron adoptadas cuando se contaba con unanimidad. Sin embargo, cuando años más tarde se recuperó la norma de la mayoría en las votaciones del Consejo, el crecimiento competencial se extendió de manera exponencial en muy pocos años, aportando a la Comisión importantes herramientas para consolidar la integración europea.

3. LAS PRIMERAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Desde la instauración de las Comunidades Europeas, la falta de legitimidad democrática era evidente. La Asamblea, que debía ejercer como representante directo de los ciudadanos dentro de la estructura institucional comunitaria, era en realidad un órgano de carácter casi consultivo –aunque tenía la capacidad de forzar la dimisión de la Comisión–, elegido de manera indirecta mediante la designación de parlamentarios de las cámaras nacionales, sin posibilidades de control presupuestario y marginado de la toma de decisiones. El

¹⁷ UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA y BENGOETXEA CABALLERO. *Op. Cit.* pp. 449-477.

¹⁸ Traité Instituant un Conseil Unique et Une Commission Unique des Communautés Européennes, signé le 8 avril 1965. *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, núm. 152, 1967. p. 186.

aumento de su papel como parte esencial del proceso legislativo era una demanda de los federalistas desde la construcción de la CECA, pero durante las primeras décadas de su existencia su importancia fue ínfima, algo que en muchos casos hizo pensar a la opinión pública que se trataba de un órgano irrelevante cuyo principal objetivo era regalar un cargo político a personalidades en retirada de la vida pública nacional.

Uno de los principales problemas de los que derivaba esa falta de reconocimiento era su elección indirecta por parte de los Parlamentos de los Estados miembros. Aunque los Tratados de Roma de 1958 ya establecían la necesidad de que la Asamblea elaborara «proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo»¹⁹, la realidad era que las complejas dinámicas de las dos décadas anteriores y la desidia de los socios, que preferían no profundizar en un proyecto de marcado carácter supranacional, habían paralizado el proyecto. Debido a esto, durante sus primeros veinte años la conocida como Eurocámara fue casi una extensión de los Parlamentos nacionales, con diputados que en muchos casos defendían más el interés de sus Gobiernos que el de la integración europea. Pero esto iba a cambiar. El primer paso simbólico lo dio la propia institución el 30 de marzo de 1962 al autodenominarse «Parlamento Europeo» como símbolo de su autonomía, su legitimidad democrática y su importancia como único órgano de representación ciudadana²⁰.

La puerta a la elección por sufragio universal se abrió en la sesión inicial del Consejo Europeo en diciembre de 1974. En dicha reunión, los jefes de Estados y de Gobierno asumieron que «la elección de la Asamblea Europea por sufragio universal, uno de los objetivos establecidos en el Tratado, debería lograrse lo antes posible. [...] En este supuesto, las elecciones por sufragio universal directo podrían tener lugar en cualquier momento a partir de

¹⁹ *Ibidem.* p. 74.

²⁰ Sin embargo, su nombre oficial siguió siendo Asamblea Parlamentaria hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1986. ASAMBLEA PARLAMENTARIA. *European Parliamentary Assembly Resolution on the name of the Assembly (30 March 1962)*. Francia, 1962. www.cvce.eu p. 1. Disponible en:

https://www.cvce.eu/en/obj/european_parliamentary_assembly_resolution_on_the_name_of_the_assembly_30_march_1962-en-63306da9-c8c8-4a05-b479-ea9e6f5d2c60.html

1978»²¹, reconociendo al órgano como una parte esencial de la unidad europea y adelantando incluso la ampliación de sus poderes. Para alcanzar este objetivo, se pedía a la propia institución la presentación de propuestas específicas previas a la organización de los primeros comicios, que fueron presentadas al año siguiente. Sin embargo, esta medida se tomó sin el consentimiento británico, mostrando la dinámica paralizadora y antiintegradora que le caracterizaría durante las siguientes décadas. En 1976, el acuerdo de los Estados miembros permitió la redacción y firma de la Decisión y el acto necesarios para convocar las elecciones²², que tras la ratificación de todos los Gobiernos se celebraron el 7 y el 10 de junio de 1979.

Las primeras votaciones por sufragio universal mostraron una tendencia centrista, con primacía del partido socialista y del centroderecha, estos últimos conocidos en algunos países como demócratacristianos. De los 410 escaños repartidos, 112 fueron para el centroizquierda y 108 para el Partido Popular Europeo, sumando más del 53% de la cámara. Tras ellos, el Grupo Demócrata Europeo alcanzó un 15,37% de los votos y el comunismo, todavía muy fuerte en países como Italia, un 10,73%, mientras que el resto de las formaciones no superaron el 10%²³. Los datos mostraban una profunda división en la participación en los Estados miembros, pues mientras en Bélgica y Luxemburgo casi el 90% de la población había ejercido su derecho a voto, en Reino Unido y Dinamarca este porcentaje no superaba el 50% –en las islas

²¹ Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974). Francia, 1974. www.cvce.eu Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180_d6b/publishable_en.pdf

²² Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. 278, del 5 de octubre de 1976. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008(01)&from=EN)

²³ PARLAMENTO EUROPEO. *Grupos políticos del Parlamento Europeo. Sesión consultiva 1979-1984*. www.europarl.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/1979-1984/sesion-constitutiva/>

solo votaron el 32% de los ciudadanos²⁴. Simone Veil fue nombrada presidenta del Parlamento Europeo²⁵.

La primera legislatura parlamentaria estuvo marcada por la acción federalista. Los primeros eurodiputados asumieron que ellos representaban la soberanía europea, apostando por un trabajo activo para defenderla, pese a la evidente falta de competencias que le otorgaban los Tratados de Roma. La proactividad de los miembros del Parlamento Europeo impulsó con destreza el paso de una unificación económica hacia una integración política, presentando proyectos de importante relevancia histórica que calaron en los posteriores planes del Consejo Europeo para avanzar en la unidad europea. Muchos de los europarlamentarios eran políticos que habían tenido una enorme influencia en la puesta en marcha de la CECA y veían con amargura la euroesclerosis de los años sesenta y setenta, temiendo que las Comunidades Europeas se convirtieran en una simple unión aduanera gobernada a través de procesos intergubernamentales. No es de extrañar, por tanto, que fuera el Parlamento Europeo, supremo órgano de representación ciudadana, el que liderara los intentos de federalización durante los primeros años de los ochenta, presionando para una redefinición comunitaria en clave supranacional.

²⁴ PARLAMENTO EUROPEO. *Participación en las elecciones europeas por país*. www.europal.eu Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>

²⁵ Simone Veil fue una importante jurista y política francesa. Superviviente de los campos de concentración nazis –sus padres y algunos de sus hermanos fallecieron en ellos–, ejerció como jueza durante los años más duros de la Guerra de Argelia y trabajó en el Ministerio de Justicia durante casi dos décadas. Posteriormente, asumió la cartera de Sanidad con Giscard d’Estaing, donde despenalizó el aborto, considerado uno de sus grandes éxitos políticos. Veil es, en la actualidad, un referente para el europeísmo y el feminismo. Para conocer más sobre su figura, léase la columna que el expresidente del Parlamento Europeo, Enrique Barón Crespo, le dedicó en El País. BARÓN CRESPO, E. “Simone Veil, la dignidad de Europa”. *El País*, 2017. Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2017/06/30/actualidad/1498830652_114839.html

4. LOS PRIMEROS INTENTOS DE RELANZAMIENTO EUROPEO

4.1. *El Informe Tindemans*

A comienzos de los años setenta, la parálisis del proceso comunitario era cada vez más evidente. Aunque la actividad de la Comisión seguía siendo frenética y la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo permitía cierta esperanza de impulso, la necesidad de unanimidad en el Consejo seguía lastrando la toma de decisiones y alargaba en el tiempo un entumecimiento institucional que ya duraba más de una década. Los Estados miembros eran conscientes de la situación, pues el Consejo Europeo había reconocido la difícil situación en varias ocasiones, pero la lectura en clave nacional de los asuntos comunitarios seguía deteniendo la acción legislativa, lo que impedía completar el mercado único, verdadero objetivo del TCEE. Ante esto, los jefes de Estado y de Gobierno pidieron a Leo Tindemans, primer ministro belga y federalista declarado, la redacción de las propuestas y medidas necesarias para la consecución de una unión política con el fin de avanzar en la integración comunitaria.

El llamado *Informe Tindemans* fue presentado ante el Consejo Europeo en 1975. En él, se reconocía que el proyecto europeo se encontraba en serio riesgo debido a que no habían podido completarse los objetivos de los Tratados de Roma. De manera gráfica, el belga asimiló las Comunidades Europeas como un edificio a medio construir, el cual «ha de ser terminado, sino se desmorona»²⁶. Los principales obstáculos que Tindemans identificaba para la consolidación de la unificación europea eran la falta de eficacia económica, debido a la no consolidación del mercado europeo; la falta de eficiencia política, con motivo de la necesidad de unanimidad en el Consejo; la falta de legitimidad democrática, derivada de la elección del Parlamento por sufragio indirecto –corregido cuatro años después–, y la falta de una política exterior común, que aislaba a los Estados miembros de los grandes acontecimientos mundiales.

²⁶ TINDEMANS, L. *La Unión Europea: Informe del señor Leo Tindemans, primer ministro de Bélgica, al Consejo Europeo*. Consejo Europeo, 1975. p. 4.

Para eliminar estas barreras, Tindemans apostó por caminar hacia la unificación política, pues de lo contrario el edificio continental nunca estaría completo. De este modo, «la Comunidad Europea ha integrado los mercados. La Unión Europea debe integrar las políticas»²⁷. Para lograr este objetivo, recomendó el fortalecimiento de las instituciones comunitarias a través de la mejora su eficacia y su representatividad para que pudieran hacer frente a los objetivos más próximos. Por otra parte, el documento consideraba esencial definir nuevas áreas en las que los Estados miembros pudieran asumir compromisos de cooperación, así como potenciar la paralizada UEM. Además, se propuso que los Estados miembros actuaran con una sola voz en política exterior, creando sinergias en materia de seguridad y Defensa y concretando unos intereses comunes para potenciar su posición ante el mundo. Aunque no cumplió con las grandes expectativas puestas en él, la importancia del *Informe Tindemans* fue enorme, ya que ayudó a hacer una certera radiografía de los problemas del proyecto de integración y propuso novedosas soluciones que, durante la década siguiente, fueron de gran ayuda para el relanzamiento europeo.

4.2. *El Proyecto Spinelli y otros intentos de relanzamiento*

A comienzos de los años ochenta, las Comunidades Europeas sufrían una crisis importante de credibilidad, pues no eran capaces de abordar con éxito ni sus retos internos ni los desafíos exteriores emanados de las dificultades económicas internacionales y la competencia geopolítica de la Guerra Fría. Además, el mercado único estaba en claro riesgo debido tanto a la incapacidad de las instituciones comunitarias para completarlo como a los problemas monetarios y comerciales derivados de la crisis petrolera y el fin del patrón oro y la convertibilidad al dólar. Para acabar con esta situación, tras el *Informe Tindemans* nacieron importantes propuestas, muy dispares entre ellas, para relanzar el proceso de integración europea, algunas de carácter supranacional que pretendían la reforma de los Tratados de Roma y otras fundamentadas en el aumento de la colaboración intergubernamental.

²⁷ *Ibidem.* p. 29.

Esta progresiva reactivación del proceso comunitario tuvo como principal objetivo salir de la crisis provocada durante la década anterior. Las causas de esta eran ya conocidas, pues tanto el *Informe Tindemans* como otros documentos habían informado al Consejo Europeo de la ineficacia de la política europea, principalmente debido a la parálisis en el Consejo de Ministros. Posteriormente, el conocido como *Informe de los Tres Sabios*, redactado por Biesheuvel, Dell y Marjolin en 1979, y el llamado *Memorándum francés* ahondaron en la necesidad de superar la ineficacia en la toma de decisiones a través de una mayor unificación política. Aunque ninguno de ellos fue puesto en marcha en su totalidad, todos estos trabajos impulsaron el debate sobre la modificación institucional y dejaron patente la necesidad de realizar cambios de calado en la estructura comunitaria.

Por su parte, la primera legislatura del Parlamento Europeo elegida por sufragio universal también trabajó con ahínco en un proyecto de relanzamiento europeo. Debido a su marcado carácter federalista, su ambiciosa propuesta pretendía abandonar el método funcionalista, que consideraban obsoleto, y dar un paso de gigante mediante la redacción de un nuevo tratado que integrara y sustituyera a los de la CECA, la CEE y la Euratom. El plan fue diseñado por el llamado Club del Cocodrilo, liderado por Altiero Spinelli, propulsor del *Manifiesto Ventotene* cuatro décadas antes. El 14 de febrero de 1984, la Eurocámara debatió y aprobó el Tratado constitutivo de la Unión Europea, más conocido como Proyecto Spinelli, de clara vocación constitucional y federal. Aunque el proyecto nunca tuvo la oportunidad de ser aprobado por los Estados miembros, puso de manifiesto la necesidad de profundizar en la integración a través de iniciativas de naturaleza supranacional, lo que fue esencial para el inicio de la unión política²⁸. Además, sus principales características se vieron reflejadas en los siguientes tratados constitutivos.

²⁸ La ratificación parlamentaria del Tratado constitutivo de la UE supuso un importante desafío a los Estados miembros, que inmediatamente activaron el artículo 236 del TCEE. Este establecía que los cambios en los Tratados debían ser precedidos por «un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, esta será convocada por el presidente del Consejo, a fin de adoptar de común acuerdo las enmiendas que deban introducirse», lo que permitía a los Estados miembros controlar el proceso de reforma mediante la obligatoriedad de convocar una CIG para negociar las modificaciones. Estos acontecimientos supusieron un duro golpe para el Parlamento Europeo y su creencia de

El Proyecto Spinelli compartía su diagnóstico con los informes anteriormente citados, culpando a la falta de legitimidad democrática y de eficiencia política como los principales males del proyecto de integración. Para superar estos problemas, debía situarse al Parlamento Europeo, garante de la soberanía comunitaria, en un plano central de la acción legislativa, otorgándole el control presupuestario y estableciendo un sistema bicameral en el que el Consejo fuera reducido a una especie de segunda cámara. Por su parte, la Comisión se elevaría hasta convertirse en un verdadero poder ejecutivo, controlado por el Parlamento, mientras que el Consejo Europeo sería establecido como la quinta institución. En el Tratado, aparecían nuevas nociones como la ciudadanía europea y se establecían, entre otros, la UEM, potentes políticas sociales, una acción exterior y de seguridad conjunta y hasta la reforma de los Tratados por mayoría de los Estados miembros, lo que creaba un nuevo marco institucional previo a la definitiva federación de Europa²⁹. Sin lugar a duda, la iniciativa iba mucho más allá de lo aceptable por los Estados miembros, que nunca lo ratificaron, pero su importancia se basó en que marcó el camino a seguir para la futura unión política.

Todos estas propuestas convencieron al Consejo Europeo de la necesidad de relanzar el proceso de integración europea, pues de lo contrario se corría el riesgo de perder todos los logros conseguidos desde la *Declaración de Schuman*. En 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia, Hans-Dietrich Genscher y Emilio Colombo, propusieron la constitución de una Acta Única Europea para impulsar la CPE y aumentar la armonización de las políticas nacionales al margen de los Tratados de Roma, lo cual conduciría en pocos años a un Tratado de Unión Europea. Dos años después, se firmó la *Declaración Solemne de Stuttgart*, primer paso efectivo hacia la reforma de las Comunidades Europeas. El texto fue la respuesta de los Esta-

que la elección directa le otorgaba una legitimidad por encima del resto de las instituciones comunitarias. Sin embargo, el reto parlamentario llevó a la convocatoria de una CIG tan solo un año después, la cual desembocó en el Acta Única Europea. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma 25 de marzo de 1957. *Unión Europea*. p. 107 y GARCÍA DE ENTERRERÍA, E. “El proyecto de Constitución Europea”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995. pp. 12-14.

²⁹ ALDECOA LUZÁRRAGA. *Op. Cit.* pp. 82-86.

dos miembros a la iniciativa del Parlamento Europeo para constituir la unificación política. De este modo, los jefes de Estado y de Gobierno confirmaron «su compromiso de avanzar hacia una unión cada vez más estrecha entre los pueblos y Estados miembros de la Comunidad Europea»³⁰, así como a reforzar, reformar y progresar en el desarrollo de las Comunidades Europeas, núcleo de la futura UE.

³⁰ *Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 June 1983)*, Alemania, 1983. p. 2. www.cvce.eu Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html

8. EL RELANZAMIENTO DE EUROPA: EL ACTA ÚNICA EUROPEA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. El camino hacia el Acta Única Europea / 3. El Acta Única Europea

1. INTRODUCCIÓN

A comienzos de los años ochenta, la paralización del proyecto común estaba poniendo en riesgo algunos de los logros alcanzados desde la *Declaración de Schuman*. En aquellos años, se hizo evidente que las Comunidades Europeas requerían de una reforma sustancial que permitiera avanzar hacia una definitiva unión europea, algo que ya habían recogido los numerosos informes y planes de actuación presentados durante la década anterior. Sin embargo, y ante el evidente reto que constituyó la aprobación por parte del Parlamento Europeo del Tratado nacido del Proyecto Spinelli, los Estados miembros se vieron obligados a abordar una modificación de los Tratados de Roma para consolidar la integración económica y mejorar la cooperación intergubernamental en materia de política exterior, la cual se materializó en el Acta Única Europea (AUE), firmada en 1986 y que entró en vigor el año siguiente.

El objetivo de este capítulo es analizar cuáles fueron los factores que permitieron el relanzamiento europeo durante los años ochenta y posibilitaron el consenso para negociar la reforma de los Tratados de Roma, así como estudiar los pasos que tanto el Consejo Europeo como la Comisión dieron para allanar el camino hacia su necesaria modificación. En segundo lugar, se estudiará la estructura del AUE, poniendo el foco en sus principales objetivos, particularidades, modificaciones institucionales y cambios competenciales, con especial atención a aquellos aspectos que ayudaron a superar los cuatro problemas principales de la política comunitaria en los setenta, los cuales eran la falta de eficiencia política, la necesidad de eficacia económica, la ausencia de una política exterior común y el elevado déficit democrático. Por último, se pretende valorar la importancia histórica del AUE y su relevancia para el

proceso de integración europeo como paso previo a la construcción de la definitiva UE.

2. EL CAMINO HACIA EL ACTA ÚNICA EUROPA

2.1. Factores para el relanzamiento europeo

En los inicios de la década de los ochenta, las Comunidades Europeas se encontraban en una profunda encrucijada, ya que si no se actuaba con contundencia y se avanzaba en la integración económica era muy probable que se perdieran los enormes éxitos conseguidos desde la *Declaración de Schuman* y la constitución de la CECA. Tanto los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos periódicamente en el Consejo Europeo, como los líderes de las instituciones comunitarias eran muy conscientes de esta difícil situación, por lo que a partir de 1980 se comenzaron a proyectar planes más o menos ambiciosos para reactivar el procedimiento comunitario y caminar hacia la deseada unión política. Sin embargo, el proyecto de Tratado federalista impulsado por el Parlamento Europeo convenció a los Estados miembros de la necesidad de controlar este proceso de evolución, pues la cesión de una mayor soberanía seguía siendo un elemento polémico y divisorio entre los Gobiernos nacionales.

Además de la imperiosa exigencia de superar la crisis económica, el relanzamiento europeo estuvo impulsado por varios factores que ahondaron en la necesidad de cambio. En primer lugar, el fin de las dictaduras en Grecia, Portugal y España permitió ampliar las Comunidades Europeas hacia el sur¹, incluyendo a países con un considerable retraso económico, industrial y so-

¹ La tendencia europeísta vivida durante la transición democrática en España es evidente. En julio de 1977, tan solo un mes después de la celebración de las primeras elecciones libres, el Gobierno de Adolfo Suárez solicitó la incorporación a las Comunidades Europeas, pese a que ni siquiera se había comenzado a redactar la vigente Constitución. Este impulso fue mantenido por los Gobiernos posteriores, lo que permitió firmar el Tratado de Adhesión tan solo ocho años después. Cabe recordar que los Estados miembros rechazaron la entrada de España en 1962 al considerar inaceptable la inclusión de un régimen dictatorial de corte fascista como el de Franco.

cial, con una fuerte presencia del sector primario y con unos sistemas democráticos muy jóvenes, lo que ha llevado a muchos autores a considerar su adhesión como la mayor operación de solidaridad de la historia². La triple ampliación alteró profundamente los balances presupuestos comunitarios, exigiendo un gran trasvase de fondos hacia los nuevos Estados miembros para facilitar su convergencia. Más allá de una mera inclusión en el proyecto común, la unión de los tres socios mediterráneos implicó un cambio político e institucional, pues sus Gobiernos, de corte europeísta, apostaron desde el inicio por una mayor integración, lo que fue esencial para sumar mayorías en el paso de una unión económica a una política. No es de extrañar que, hasta la fatídica crisis de 2008, algunas de las cifras más altas de europeísmo se concentraran en las sociedades griega, portuguesa y española.

Otro de los elementos que ayudaron a la superación de la crisis fue el cambio de Gobierno en gran parte de los Estados miembros, cuyos nuevos líderes fueron conscientes, en su mayoría, de la necesidad de profundizar en el proceso de integración. En Francia, la presidencia de Giscard d'Estaing fue sustituida por la del socialista François Mitterrand, de marcado carácter europeísta, mientras que en Alemania el canciller Schmidt fue reemplazado por Helmut Kohl. La química personal entre ambos siempre fue evidente, y sus largos mandatos –ambos los ejercieron hasta los años noventa– fortalecieron el eje francoalemán durante un periodo de gran relevancia histórica. En Italia, la crónica inestabilidad política no permitió la consolidación de un nombre propio, si bien la enorme preponderancia de los demócratacristianos en el sistema facilitó el apoyo nacional al relanzamiento europeo. Por su parte, los países del Benelux e Irlanda tampoco se opusieron a los planes de progreso diseñados por el Consejo Europeo. Además, gran parte de los nuevos rostros tuvieron un considerable grado de sintonía entre ellos, lo que favoreció el buen resultado de las difíciles negociaciones de la época.

La única nota discordante fue la elección de Margaret Thatcher como *premier* británica. Desde el inicio, su mandato estuvo destinado a bloquear

² ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. p. 95.

gran parte de los progresos comunitarios, víctima de una concepción exclusivamente monetaria del proyecto común. Aunque es cierto que hizo campaña a favor del *remain* en el primer referéndum sobre la salida del país de las Comunidades Europeas, desde que en 1979 se instalara en Downing Street la conocida como Dama de hierro se esforzó por paralizar cualquier intento de integración que no fuera exclusivamente económico. Sus constantes retos llegaron incluso hasta el ámbito de la financiación, defendiendo una menor contribución a las arcas comunitarias debido a que el 75% del presupuesto se destinaba a una política agraria que apenas beneficiaba a un Reino industrial. El llamado «cheque británico», por el que se redujeron sus compromisos financieros a cambio de no dinamitar el camino hacia la unión política, fue negociado con Francia y Alemania y finalmente aprobado en 1984³.

Otro de los factores que potenciaron el relanzamiento europeo fue el nombramiento de Jacques Delors como presidente de la Comisión en 1985. Ministro de Economía y Finanzas francés, su candidatura fue impulsada por Mitterrand y Kohl. Desde sus primeros meses de mandato, el estadista fue consciente de que la única manera de avanzar hacia la unión política era completar el mercado interior, pues la política exterior y de seguridad común no estaba madura y la posibilidad de reformar las instituciones creaba demasiadas controversias entre los Estados miembros. En realidad, se trataba de un objetivo que debía haberse cumplido en 1970, pero el Compromiso de Luxemburgo impidió que una década después no existiera entre los socios un comercio de mercancías y servicios completamente liberalizado, principalmente debido a las prácticas anticompetitivas impuestas por algunos países. La larga Comisión Delors, como se podrá juzgar más adelante, es considerada la más exitosa de cuantas han existido, ya que su inteligente, dinámica y frenética actividad fue esencial para cumplir en pocos años con lo pactado en los

³ Según la famosa anécdota, Thatcher pidió a sus colegas europeos la devolución de parte de la financiación británica mediante la frase «I want my money back» [quiero mi dinero de vuelta], la cual ha pasado a la historia y es de uso recurrente entre los analistas y los medios de comunicación. Sin embargo, todo parece indicar que se trata de una cita apócrifa resultante de la expresión «I am only talking about our money, no one else's» [solo estoy hablando de nuestro dinero, nada más], la cual sí fue pronunciada por la *premier* ante sus socios comunitarios. WALL, S. *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*. Oxford University Press, Incorporated, 2008. p. 6.

Tratados de Roma e estructurar los cimientos que ayudaron a instaurar la unión política. En la actualidad, Delors es considerado una de las grandes personalidades europeas a la altura de Monnet, Schuman o Adenauer.

2.2. Pasos previos hacia el Acta Única Europea

Como se ha explicado con anterioridad, la primera mención institucional de calado a la necesidad de avanzar hacia una unión europea de carácter político fue realizada por el Consejo Europeo en 1972. Sin embargo, dos años antes se había dado un importante paso al aprobar la sustitución de las contribuciones de los Estados miembros por recursos propios, lo que permitió a las Comunidades Europeas controlar su presupuesto con independencia, dotando al Parlamento Europeo de competencias en la materia. Desde ese momento, la presentación de diferentes proyectos para el relanzamiento europeo ayudó a cambiar la opinión de los Gobiernos nacionales y a decidirlos a actuar para completar la integración económica, primer paso hacia la unificación política pactada en la Cumbre de La Haya. En 1984, tras la propuesta de Colombo y Genscher de establecer el AUE, y tras solucionar el problema respecto a la contribución británica, el Consejo Europeo decidió crear un comité cuya función pasaba por «hacer sugerencias para la mejora del funcionamiento de la cooperación europea tanto en el ámbito comunitario como en el político o en cualquier o de cualquier índole»⁴.

Las propuestas del Comité Dodge, formado por representantes de todos los Estados miembros, implicaban un salto importante en la integración europea, principalmente en el ámbito institucional, pues ayudarían a completar el mercado interior y a extender las competencias comunitarias a nuevas políticas. Tras su lectura por el Consejo Europeo en Milán, los jefes de Estado y de Gobierno convocaron una CIG en Bruselas para discutir los detalles más

⁴ Por otra parte, el Consejo creó otro comité destinado a «responder a las expectativas de los ciudadanos europeos mediante la adopción de medidas para fortalecer y promover su identidad y su imagen tanto para sus ciudadanos como para el resto del mundo», estudiando la posibilidad de establecer un pasaporte común, equipos deportivos europeos y algunos símbolos comunes, como un himno y una bandera. CONSEJO EUROPEO. *European Council Meeting at Fontainebleau Conclusions of the Presidency*. Francia, 1984. pp. 8-10

relevantes para constituir una unión europea, a la que se unirían las presidencias de España y Portugal debido a su condición de países candidatos. El mandato era doble. En primer lugar, se debía alcanzar un tratado en materia de política exterior y de seguridad común que introdujera a la CPE en el proceso comunitario. Por otra parte, era necesario desarrollar la modificación sustancial del TCEE para finalizar el mercado común, poniendo especial énfasis en el procedimiento de toma de decisiones en el Consejo, las competencias de la Comisión y el Parlamento Europeo y la ampliación de los ámbitos de acción comunitarios⁵.

Por su parte, en Milán también se presentó el llamado *Libro blanco para la consecución del mercado interior*, ideado por la Comisión como guía para relanzar definitivamente el mercado interior y hacerlo plenamente efectivo en 1992. El documento tenía como base el muy sugerente concepto del «coste de no Europa», formulando en el *Informe Albert-Ball* y en el posterior *Informe Cecchini*, que evidenciaba que la falta acción política a nivel comunitario en un sector específico podría implicar la pérdida de eficacia a nivel general. Para evitar estas contrariedades, Delors proyectaba eliminar todos los obstáculos de índole técnica, fiscal, administrativa, financiera y legislativa para completar el mercado común mediante la convergencia entre los socios, el refuerzo del SME, la puesta en marcha de una dimensión social europea, la acción coordinada en materia de medio ambiente y, principalmente, la creación de la llamada «Europa sin fronteras»⁶.

Esta última medida era fundamental ya que «la experiencia nos enseña que no es posible obtener la libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales sin una disciplina común de los tipos de cambios y sin una cooperación creciente entre las políticas nacionales»⁷, lo que requería la apertura de los sectores públicos y la liberalización de los mercados de capitales, promover la competencia leal y crear una política social que ayudara a las regiones más desfavorecidas a su plena reconversión. Para alcanzar todo esto,

⁵ CONSEJO EUROPEO. *Milan, 28-29 June 1985*. Italia, 1985. pp. 1-2.

⁶ DELORS, J. *El nuevo concierto europeo*. Acento Editorial, 1993. p. 28.

⁷ *Ibidem*. 29.

verdadero paso decisivo hacia la consolidación del mercado común, en el *Libro blanco* se proponían más de 270 medidas legislativas para eliminar las barreras físicas, técnicas y fiscales todavía existentes mediante el reconocimiento normativo entre los Estados miembros. Sin embargo, era evidente que estos proyectos requerían de la modificación de los Tratados de Roma y el fin del Compromiso de Luxemburgo, unas metas que Delors persiguió con ahínco durante los trascendentales meses siguientes.

En 1985, y mientras se presentaba el *Libro blanco para la consecución del mercado interior* en el Consejo Europeo de Milán, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos dieron el primer paso hacia los nuevos objetivos comunitarios al suprimir los controles internos entre ellos y abrir plenamente sus fronteras. La nueva área libre, conocida como Espacio Schengen, fue firmada en la ciudad luxemburguesa homónima. La iniciativa se estableció fuera de las Comunidades Europeas, pues no todos los Estados miembros se incorporaron a ella. Cinco años después, el proyecto fue ampliado para incorporar una política común de visados y una base de datos conjunta, sumando a Italia, Grecia, España y Portugal. Finalmente, el 26 de marzo de 1995 entraron en vigor todas sus disposiciones, creando un auténtico espacio de libertad de movimientos que potenciaba con fuerza la consolidación del mercado común⁸.

Las negociaciones sobre el AUE se alargaron durante todo 1985. Pese a las enormes dificultades existentes, la CIG consiguió avanzar en las pretensiones establecidas gracias tanto a la constructiva actitud de los socios como al dinamismo de la Comisión Delors, que defendió con vehemencia sus propuestas económicas. Estos logros fueron consecuencia de la claridad que existía respecto a la reforma gracias a los numerosos informes, proyectos y comisiones que habían radiografiado a las Comunidades Europeas y habían detectado sus problemas de funcionamiento, así como a la precisión de los objetivos establecidos, pues más de una década antes el Consejo Europeo ya había

⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *El espacio Schengen*. Secretaría General del Consejo, 2018.

declarado su intención de construir una unión de carácter político. Finalmente, el AUE fue firmada en febrero de 1986 por los Estados miembros, entre los que se incluyeron en pleno derecho a España y Portugal⁹.

3. EL ACTA ÚNICA EUROPEA

El AUE entró en vigor el 1 de julio de 1986. En su preámbulo, se recogían los objetivos principales que habían llevado a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias a reformar los Tratados de Roma, reconociendo actuar...

animados por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración Solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983.

Resueltos a construir dicha Unión Europea basándola, por una parte, en unas Comunidades que funcionen con arreglo a normas propias y, por otra, en la Cooperación Europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar dicha Unión con los medios de acción necesarios. [...]

Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia. [...]

⁹ El Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas fue firmado, el 12 de junio de 1985 en Madrid, por el entonces presidente del Gobierno español, Felipe González; el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán; el secretario de Estado de Relaciones con las Comunidades Europeas, Manuel Marín, y el embajador de España ante la UE, Gabriel Ferrán. La adhesión se hizo efectiva el 1 de enero de 1986, dos meses antes de la firma del AUE. PARLAMENTO EUROPEO. “30 años de la firma: Tratado de Adhesión de España a la UE”. *Comunicados de Prensa*. www.europal.europa.eu Disponible en: www.europal.europa.eu https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/comunicados_de_prensa/pr-2015/pr-2015-junio/30a.HTML

Determinados a mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones más conformes a interés comunitario¹⁰.

De esta manera, en el documento se reflejaba el carácter transitorio del AUE, pues su principal objetivo era continuar con la integración mediante la consolidación del mercado único, la profundización de las políticas existentes y la mejora del funcionamiento interno de las Comunidades Europeas con el fin de avanzar hacia una futura unión política. La reforma posibilitaba que estos planes se ejecutan a través de los dos procesos que habían dominado el proceso comunitario desde la firma del Tratado de París: la supranacionalidad, establecida mediante la cesión de soberanía a las instituciones europeas, y la cooperación intergubernamental, realizada en el marco de los acuerdos establecidos en el Consejo Europeo.

Tras el preámbulo, el AUE se dividía en cuatro títulos. El primero hacía referencia a las disposiciones comunes, en las que se reconocía al Consejo Europeo como institución oficiosa –aunque no se establecían sus competencias–. En el segundo, el más largo de todos, se recogían las modificaciones de los Tratados de Roma destinados a mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas comunitarias de cara a completar el mercado común. Por su parte, en el tercero se diseñaban los elementos de cooperación entre los Estados miembros en materia de acción exterior para «formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea¹¹», mientras que en el último se articulaban las disposiciones generales y finales. A rasgos generales, se trataba de un documento corto, claro y muy conciso, redactado de manera sencilla y directa para implementar todas las modificaciones necesarias.

Para alcanzar sus objetivos, el AUE preveía un aumento del número de casos en los que el Consejo debía votar por mayoría cualificada, anulando la necesidad de unanimidad establecida en el Compromiso de Luxemburgo.

¹⁰ Acta Única Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L169, del 29 de junio de 1987. pp. 1-3.

¹¹ *Ibidem*. p. 13.

Este requerimiento se aplicaba en la mayoría de las políticas destinadas a completar el mercado común, lo que, gracias al crecimiento competencial del que había disfrutado la Comisión en las décadas anteriores, permitió aprobar en pocos años todos los actos legislativos recogidos en el *Libro blanco para la consecución del mercado interior* de 1985. La modificación instauraba la mayoría cualificada en la votación de las medidas relacionadas con el arancel aduanero común, la libre circulación de capitales, la libre circulación de servicios y el transporte marítimo y aéreo¹². La fórmula recogida para ello era sencilla, ya que en los artículos afectados...

*las palabras “el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará” serán sustituidas por “el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará...”*¹³.

Este método decisorio también se aplicaba a la hora de votar gran parte de las disposiciones de la política de cohesión, destinada a compensar los efectos negativos que pudiera tener la culminación del mercado común en las regiones menos desarrolladas; la política social, donde se incluían disposiciones de salud y seguridad laboral y el diálogo entre patronal y sindicatos; la política medioambiental, en la que se establecía por primera vez el principio de subsidiariedad¹⁴ –aplicado al conjunto de la acción comunitaria pocos años después–, y la política de investigación y desarrollo.

Otra de las novedades establecidas en el AUE era que otorgaba al ya reconocido como Parlamento Europeo –haciendo desaparecer el nombre de Asamblea en virtud de lo votado en 1962– cierta capacidad legislativa, una de las grandes aspiraciones de los movimientos federalistas. En virtud de esta

¹² Las medidas en las que se mantenía la votación por unanimidad eran las referentes a fiscalidad, libre circulación de personas y los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena. *Ibidem.* p. 8.

¹³ *Ibidem.* pp. 5-13.

¹⁴ El AUE no recogía expresamente ese nombre, aunque su definición evoca claramente a él. De este modo, se establece que «la Comunidad actuará, en los asuntos de medioambiente, en la medida que los objetivos contemplados en el artículo 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente». *Ibidem.* p. 12.

modificación, y pese a que no se instauraba la codecisión con el Consejo, los poderes de la Eurocámara se reforzaron considerablemente al aplicar un procedimiento de cooperación en algunos ámbitos comunitarios mediante el cual, si se rechazaba la posición del Consejo respecto a un acto legislativo, este estaba obligado a adoptar la medida por unanimidad en una segunda lectura. Además, para los acuerdos de ampliación y asociación se incluía la exigencia de un dictamen favorable de los eurodiputados. Pese a que estos avances fueron considerados insuficientes por el aula más europeísta del proyecto común, su instauración abrió la puerta a otorgar al Parlamento un verdadero papel protagonista en el proceso legislativo ordinario a partir de la siguiente reforma.

El AUE también recogió cambios sustanciales respecto a la CPE, instaurada en 1970 para acercar las políticas exteriores de los Estados miembros e imponer cierta coherencia entre ellas. Para lograrlo, formalizaba la práctica existente mediante un procedimiento de consulta y cooperación de carácter intergubernamental, estableciendo objetivos comunes que debían ser perseguidos y respetados por todos los socios. Esto implicaba que los países se comprometían a...

informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general, con el fin de asegurar que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz por medio de la concertación, la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes. Las consultas tendrán lugar antes de las Altas Partes Contratantes fijen su posición definitiva¹⁵.

Todas estas disposiciones se fortalecieron mediante la creación de un Consejo formado por los ministros de Asuntos Exteriores y un representante de la Comisión, el cual debía reunirse como mínimo dos veces al año. Sin embargo, su funcionamiento no se establecía en los parámetros fijados para las Comunidades Europeas, pues no existía la posibilidad de votación, quedando el compromiso en abstenerse, «en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso y la acción conjunta que podría derivarse del mismo»¹⁶. De este modo, la CPE quedaba completamente al margen de los

¹⁵ *Ibidem.* p. 13.

¹⁶ *Idem.*

procesos comunitarios derivados de los Tratados de Roma, estableciendo una especie de pilar separado con diferentes objetivos, compromisos y normas de actuación, pero incluido dentro del marco general comunitario.

Son dos los aspectos relevantes de la introducción de la CPE en el AUE. El primero de ellos es la novedad que estableció en el proceso de construcción europea, estructurando una nueva dimensión intergubernamental claramente separada del ámbito supranacional en el que se constituía la integración económica. Esta bicefalia, que dio comienzo a la peculiar estructura comunitaria que Aldecoa ha denominado como «federalismo intergubernamental» y que sigue vigente en la actualidad, consiste en separar los ámbitos en los que existe cesión de soberanía y capacidad legislativa por parte de la Comisión, el Consejo y el Parlamento de aquellos en los que solo se requiere de una cooperación y un diálogo constructivo entre los socios para alcanzar objetivos comunes y, por lo tanto, no conllevan una cesión de competencias. El segundo de los aspectos de importancia reside en que la CPE fue el antecedente directo de la PESC, instaurada a partir del Tratado de Maastricht de 1992.

Otra de las novedades del AUE era la instauración de una política de cohesión económica y social destinada «a promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad»¹⁷, requisito absolutamente imprescindible para equilibrar las arbitrariedades de la consolidación del mercado único, pues era evidente que su instauración definitiva tendría efectos negativos para algunos sectores o territorios, los cuales debían ser compensados. Para lograrlo, la Comisión podría utilizar el FSE y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), incluidos los Tratados de Roma, así como el FEDER, instaurado por el Consejo Europeo en 1974 e incluido en la estructura comunitaria en 1986. Además, el texto profundizaba en la dimensión social del proyecto común al introducir nuevas políticas que ligaban el objetivo de un mercado común abierto y liberalizado con el patronazgo de un equilibrio que evitara las desigualdades y protegiera a la ciudadanía y a los trabajadores.

¹⁷ Acta Única Europea. *Op. Cit.* p. 9.

Pese al limitado alcance del AUE, su éxito debe calibrarse por su progresión posterior, ya que su mayor virtud fue iniciar la reforma de las Comunidades Europeas que posibilitó, tan solo seis años después, el nacimiento de la UE. Su falta de profundidad se debía a que el documento no respondía a un sincero impulso federador, sino a la necesidad de acabar con la euroesclerosis de las décadas anteriores y dar una respuesta certera al proyecto constitucional aprobado por el Parlamento Europeo dos años antes. Sin embargo, es evidente que los cambios introducidos en el sistema institucional y competencial comunitario permitieron acabar con la parálisis y consolidar el mercado común, unos logros que profundizaron en la integración económica, lo que según los planes de Delors llevaría irremediablemente a la unificación política. Se trataba, por tanto, de un paso esencial en la larga travesía hacia la federación europea, ya que, si bien no colmaba las ambiciones nacidas de la *Declaración de Schuman*, sí introducía elementos muy positivos que ayudaban a visualizar el camino que desembocaría en el posterior Tratado de Maastricht¹⁸.

¹⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “El Acta Única Europea, primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 2, 1986. p. 563.

IV. LA UNIÓN POLÍTICA

9. UN NUEVO ORDEN MUNDIAL: FACTORES PARA LA INTEGRACIÓN DURANTE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La importancia de los federadores externos en el proceso de integración europea / 3. La caída del Muro de Berlín y la reunificación alemana / 4. La Guerra del Golfo / 5. La desintegración de Yugoslavia / 6. El colapso de la URSS: el comienzo de una nueva era europea

1. INTRODUCCIÓN

A finales de la década de los ochenta, Europa estaba cambiando a una velocidad vertiginosa. La llegada de Gorbachov a la presidencia de la URSS y el inicio de un paquete de reformas para reestructurar el sistema comunista tuvieron un efecto dominó en todo el continente, principalmente como consecuencia de la instauración de una política exterior soviética pacifista y no intervencionista, con la cual acabó con la Guerra Fría. El reloj de la historia se aceleró cuando, en una confusa noche de noviembre de 1989, los berlineses se echaron a la calle y derribaron el muro que separaba la ciudad, dando comienzo a una veloz sucesión de acontecimientos que finalizó, dos años después, con el colapso definitivo de la URSS y el fin del Imperio soviético. Estos acontecimientos actuaron como potentes federadores externos del proceso de integración comunitario, pues convencieron a los líderes europeos y a las opiniones públicas nacionales de la imperiosa necesidad de avanzar en la unificación política europea.

El primer objetivo de este capítulo es analizar brevemente la importancia de los federadores externos en el proceso de integración europea desde sus inicios en la década de los cincuenta hasta la actualidad. En segundo lugar, se pretende identificar aquellos acontecimientos históricos que impulsaron el proceso de unificación continental a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, estudiando su posterior desarrollo y su influencia en los cambios vividos en las Comunidades Europeas durante aquellos años. Además, se exa-

minará cómo modificaron el panorama geopolítico europeo, cuál fue la respuesta comunitaria ante los sucesos observados, qué actores llevaron a cabo las acciones más relevantes, qué aciertos y errores cometieron los Estados miembros a la hora de abordarlos y, en definitiva, de qué manera contribuyeron a impulsar la integración comunitaria, ayudando a consolidar el salto de una unión económica a una de naturaleza política.

2. LA IMPORTANCIA DE LOS FEDERADORES EXTERNOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Desde que el 9 de mayo de 1950 se hiciera pública la célebre *Declaración de Schuman*, el proceso de unificación comunitaria ha avanzado empujado por poderosos factores y acontecimientos externos que han convencido a los Estados miembros de que solo mediante una mayor integración podrían abordarse con éxito los problemas a los que se han ido enfrentando los socios desde el final de la II Guerra Mundial. La propia creación de la CECA y la puesta en marcha de las fallidas CED y CPE respondieron a este razonamiento, pues, además del deseo de asegurar una paz perpetua en el continente –lo que supone un federador interno–, el inicio de la Guerra Fría y la amenaza de invasión soviética también actuaron como cohesionadores, ya que indujeron a edificar estructuras comunes mediante las que contrarrestar la pérdida de influencia global de los países fundadores y garantizar su seguridad.

A lo largo de las décadas, estos federadores externos han ayudado a profundizar en el proceso de integración europea. En los setenta, las crisis económicas mundiales y la volatilidad cambiaria internacional evidenciaron la imperiosa necesidad de instaurar instrumentos comunes para defender mejor los intereses comunitarios en la escena global, como la CPE o el SME. Por su parte, las crisis petroleras de 1973 y 1979 ampararon una mayor coordinación entre las políticas energéticas nacionales en el marco de las Comunidades Europeas. Sin embargo, el mayor impulso extrafronterizo se vivió al final de la Guerra Fría, cuando los rápidos cambios en el escenario regional y mundial intensificaron tanto la necesidad de instaurar una unión de naturaleza política como de desarrollar una política exterior conjunta entre los Estados

miembros. Más de dos décadas después, se muestra incuestionable que la reunificación alemana, la Guerra del Golfo, las guerras yugoslavas y el colapso soviético influyeron considerablemente en la firma del Tratado de Maastricht y la de sus dos posteriores modificaciones.

Durante el siglo XXI, los federadores externos han continuado actuando como palanca de cambio en el proceso de integración europea. De este modo, la *Declaración de Laeken* y la puesta en marcha de la *Estrategia Europea de Seguridad* (EES) no se comprenden sin los atentados del 11-S y las intervenciones estadounidenses en Afganistán e Irak. Y en la actualidad, esta tendencia es más notable que nunca. A partir de 2010, los acontecimientos vividos en el vecindario cercano, como las primaveras árabes, la guerra en Ucrania o el aumento de la tensión con Rusia y sus más cercanos aliados ha impulsado una acción exterior mucho más asertiva y decidida, como demuestra la entrada en vigor de la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad* (EGS) o el establecimiento de la PESCO. Por otra parte, el alejamiento con el socio estadounidense, el crecimiento de China o la expansión de los intereses europeos en América Latina y África, así como el crecimiento de los retos geopolíticos como el cambio climático, las pandemias, el terrorismo y los flujos migratorios, han convencido a los Estados miembros de la necesidad de fortalecer el proyecto común y dotarlo, mediante una mayor integración, de capacidades y herramientas que permitan una mayor autonomía, fortaleza y seguridad en la escena internacional.

3. LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN Y LA REUNIFICACIÓN ALEMANA

3.1. La caída del Muro de Berlín

El 9 de noviembre de 1989, una marea de berlineses se acercó a las inmediaciones del muro que dividía la ciudad desde hacía casi treinta años. La concentración estuvo motivada por el anuncio accidental del cese del sistema regulatorio que impedía a los ciudadanos cruzar la frontera, realizado durante esa misma tarde por Günter Schabowski, líder local del Partido Socialista

Unificado (PSU) de la RDA. Ante las preguntas de los periodistas, el desinformado funcionario asumió que el fin de las restricciones se introduciría de manera inmediata, aplicándose también a los seis pasos ubicados a lo largo de todo el sistema fortificado que dividía Berlín¹. La información no era cierta, pero la emisión de la rueda de prensa por la televisión y la radio provocó que miles de personas se agolparan a lo largo del muro y exigieran pasar al otro lado. El desconcierto de los guardias y los oficiales, absolutamente superados por la situación, fue en aumento, lo que finalmente obligó a abrir las alambradas tras algunas horas de tensión. Ya entrada la noche, la muchedumbre se encaramó a los tabiques y comenzó a derribarlos, poniendo fin a la división de la ciudad.

El Muro de Berlín fue el símbolo más notorio de la Guerra Fría. Construido en 1961 por la RDA, su principal objetivo era impedir el persistente flujo migratorio hacia el oeste, lo cual debilitaba la economía socialista del Estado oriental. Sin embargo, sus ladrillos no solo dividieron algunos barrios berlineses, sino también a la RFA y la RDA, a la OTAN y el Pacto de Varsovia, a las Comunidades Europeas y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), en definitiva, al capitalismo y al comunismo. De este modo, el Muro de Berlín se erigió como el mayor distintivo de la política de bloques y la competitividad geopolítica entre EE. UU. y la URSS, efigie de un sistema bipolar en el que las dos grandes superpotencias se repartieron el mundo en áreas de influencia estancas e impermeables, partiendo el mismo corazón de Europa y el resto de los continentes en bandos rivales e irreconciliables.

La caída del Muro de Berlín no se puede comprender sin los profundos cambios sufridos en el espacio soviético durante la década de los ochenta. Cuatro años antes del colapso berlinés, el reformista Mijaíl Gorbachov asumió la Secretaría General del Partido Comunista Soviético (PCUS), iniciando un ambicioso programa de reformas con el fin de acabar con los problemas estructurales que amenazaban a la propia supervivencia de la URSS. La *glasnost* (transparencia) y la *perestroika* (reestructuración) se convirtieron en las

¹ DEUTSCHE WELLE. *Alemania: 25 años tras la caída del Muro / Enfoque Europa* [video]. Youtube, subido el 6 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=73ohupu-mb8>

banderas más visibles del cambio hacia una mayor libertad social y una mayor eficiencia y productividad económica, modificaciones que en ningún caso pretendían derribar los cimientos del sistema comunista. En el exterior, el talante diplomático y pacifista del nuevo líder permitió acabar con la carrera armamentística –que consumía ingentes cantidades de recursos necesarios en otros sectores–, finalizar la invasión de Afganistán y, en 1989, retirar gran parte de las tropas acantonadas en los países del Pacto de Varsovia, entre ellos Polonia, Hungría, Checoslovaquia y la RDA². Además, renunció a intervenir militarmente en el momento en el que sus socios se alejaron de la órbita soviética, dando por muerta a la conocida como Doctrina Brezhnev³.

Sin embargo, las políticas de Gorbachov pronto vieron sus límites. En el interior, las reformas terminaron por convertirse en una huida hacia adelante que evidenció la inviabilidad de la economía planificada, resultando en el completo hundimiento del sistema. En el exterior, la renuncia a utilizar la fuerza contra los países del Pacto de Varsovia provocó el inicio de procesos aperturistas destinados a desmantelar la estructura socialista y a acercarse a los vecinos occidentales. Esta marea también alcanzó a la RDA, el socio con un nivel de vida más elevado. A partir de 1989, los flujos migratorios hacia la RFA se reactivaron con fuerza, mientras que las protestas pidiendo cambios económicos y una mayor democratización se volvieron comunes. Finalmente, la multitudinaria manifestación del 4 de noviembre en Alexanderplatz y la caída del Muro de Berlín cinco días después fueron el pistoletazo de salida de una carrera que tuvo como principal meta la reunificación de los dos Estados

² VEIGA, F., DA CAL, E. U. y DUARTE, A. *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría*. Alianza Editorial, 2014. pp. 325-337.

³ La Doctrina de Soberanía Limitada, conocida como Doctrina Brezhnev –debido a su impulsor, el secretario general del Comité Central del PCUS Leonid Brezhnev– establecía que los Estados de la órbita soviética eran libres y soberanos siempre que no iniciaran procesos políticos que pusieran en peligro el régimen comunista imperante. En caso contrario, la injerencia e incluso la intervención militar estarían justificadas en nombre de la solidaridad socialista internacional. Esta estrategia fue aplicada en 1968 en Checoslovaquia durante la conocida como Primavera de Praga, poniendo fin al proceso reformista y de liberalización económica del presidente Dubček. El fin de la Doctrina Brezhnev en 1989 abrió el camino al cambio de sistema en todos los países de Europa del Este, incluida la RDA, pues ya se podía avanzar hacia el capitalismo y la democracia sin correr peligro. FORNER MUÑOZ, S. y SENANTE BERENDES, H. “La crisis del comunismo en Europa Occidental: entre el eurocomunismo y el colapso del bloque soviético”. *Historia y Política*, núm. 33, 303-331, 2015. p. 306.

alemanes, símbolo absoluto de que la fuerza mundial soviética se había disipado.

3.2. *La reunificación alemana*

La caída del Muro de Berlín inició un proceso político y económico fulgurante por el que la RFA y la RDA resultantes de la II Guerra Mundial se unificaron en un mismo Estado. El término «reunificación», comúnmente utilizado desde entonces, se aceptó para diferenciarlo de la fusión de los diferentes territorios de habla alemana en 1871, conocido como la «unificación alemana». Sin embargo, quizás sea más adecuado utilizar la palabra «absorción»⁴, ya que en realidad todos los *länder* orientales se integraron en el sistema capitalista y democrático de la RFA, que ni siquiera cambió su nombre. Por el contrario, las regiones socialistas sufrieron un importante proceso de reajuste y adaptación, en ocasiones traumático, si bien el resultado permitió un aumento exponencial de su nivel de vida y la construcción de un Estado fuerte y centralizado.

El hombre que lideró el proceso de fusión fue el canciller Helmut Kohl. Menos de un mes después de la caída del Muro de Berlín, y ante el evidente colapso de la RDA, presentó ante la opinión pública un plan para la unidad estatal en el que prometía a su vecino oriental un enorme paquete de ayudas económicas, financieras y en infraestructuras a cambio de reformas que permitieran la unión de ambos países⁵. El apoyo al proyecto fue masivo en ambos Estados, por lo que la propuesta de Kohl pronto pasó a ser el programa de la reunificación. A lo largo de los siguientes meses, y conforme se desarrollaba la democratización en el este, las nuevas políticas se implementaron con celeridad, permitiendo la unificación monetaria y económica en base a la moneda de la RFA en julio de 1990. Meses antes, las primeras elecciones libres realizadas en la RDA dieron como vencedora, con la mitad de

⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. p. 96.

⁵ DEUTSCHE WELLE. *El discurso de Helmut Kohl y la reunificación alemana* [video]. Youtube, subido el 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wSNzyZG0sl0&t=485s>

los votos, a la coalición de partidos conservadores a favor de la integración, mientras que el antiguo PSU no superó el 17%, lo que allanó el camino hacia la reunificación⁶.

Sin embargo, el proceso político iba a ser mucho más complejo que el económico. En primer lugar, la amenaza soviética persistía pese al fin de la Doctrina Brezhnev, aunque a comienzos de 1990 esta se diluyó conforme el PSU perdía el control de la RDA. Por otra parte, las reticencias de Francia y Reino Unido eran evidentes, haciéndose explícitas cuando Thatcher exclamó que «los batimos dos veces, pero ahora están de vuelta otra vez»⁷. Para tranquilizar a sus socios, Kohl estableció que la fusión se haría dentro de la «casa común europea»⁸, es decir, que la integración se llevaría a cabo en el marco de las Comunidades Europeas.

No se trataba de un mero cálculo político, sino de un sincero convencimiento europeísta, ya que, en palabras de Juncker, para el canciller «la unidad alemana y la unidad europea discurrían por el mismo camino»⁹. Ante esta propuesta, el Consejo Europeo aseguró buscar el «fortalecimiento del estado de paz en Europa en el que el pueblo alemán recupere su unidad a través de la libre autodeterminación»¹⁰, manifestando su voluntad de que la reunificación se realizara por la vía pacífica y democrática y respetando los compromisos firmados con los socios. Por su parte, el Gobierno estadounidense apoyó sin fisuras los planes de Kohl, lo que fue decisivo para que estos llegaran a buen puerto.

La reunificación fue posible, en parte, gracias al pragmatismo de Mitterrand. Consciente de estar ante un proceso imparable, exigió al canciller – con quién mantenía una estrecha amistad– garantías sobre la fusión de la RFA

⁶ BIEBER, L. E. “La reunificación alemana, equilibrios y desafíos”, en BIEBER, L. E. y BERNECKER, W. L. *Alemania 1945-2002: aspectos históricos e historiográficos*. El Colegio de México, 2002. pp. 63-69.

⁷ VEIGA, F. *El desequilibrio como orden*. Alianza Editorial, 2015. p. 66.

⁸ MARTÍ FONT, J. M. “Diez puntos para la unidad”. Bonn, *El País*, 29 de noviembre de 1989. Disponible en: https://elpais.com/diario/1989/11/29/internacional/628297201_850215.html

⁹ COMISIÓN EUROPEA. “Helmut Kohl y François Mitterrand: adalides de la reconciliación”. *Pioneros de la UE*. Unión Europea. p. 2.

¹⁰ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Estrasburgo, 8 y 9 de diciembre de 1989*. Francia, 1989. p. 15.

y la RDA. Estas pasaban por el compromiso alemán de avanzar en la unificación política europea y la definitiva creación de la UEM y la moneda única, las cuales se materializaron menos de dos años después¹¹. La propuesta se basaba en las ideas de Monnet y Schuman que evidenciaban que solo la integración entre Alemania y el resto de los Estados europeos crearía las bases para una paz perpetua en el continente, por lo que la reunificación obligaba a dar un paso más en esa dirección. Así lo reconoció el Consejo Europeo en abril de 1990 al recoger...

*calurosamente la unificación alemana. [El Consejo Europeo] espera con interés la contribución positiva y fructífera que pueden aportar todos los alemanes tras la próxima integración del territorio de la República Democrática Alemana en la Comunidad. Confiamos en que la unificación alemana, resultado del deseo libremente expresado por el pueblo alemán, sea un factor positivo para el desarrollo de Europa en su totalidad y de la Comunidad en particular*¹².

Según lo pactado por los líderes europeos, la integración de la RDA se realizaría mediante un proceso especial y sin modificar los Tratados constitutivos, ayudando sin reservas el cambio de modelo productivo y la unificación monetaria. Además, y dado que semanas antes la Comisión había establecido que se reunían las condiciones económicas para la adhesión, el Consejo Europeo asumió que los territorios de la RDA serían parte de las Comunidades Europeas en cuanto se aprobase jurídicamente la fusión, aunque existían disposiciones transitorias que debían completarse en los siguientes años. Días después, el Parlamento Europeo dio el visto bueno a estos planes¹³. En junio, ya con las negociaciones en marcha, los jefes de Estado y de Gobierno convocaron la CIG que negociaría la creación de la UE, completando la idea de que la reunificación alemana se haría bajo el «techo europeo»¹⁴. Los acuerdos se sucedieron. El 31 de agosto se firmó el Tratado de Unificación, mientras que

¹¹ VEIGA. *El desequilibrio... Op. Cit.* pp. 65-67.

¹² CONSEJO EUROPEO. *Sesión especial del Consejo Europeo. Dublín, 28 de abril de 1990.* Irlanda, 1990. p. 1.

¹³ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “La Comunidad Europea y la unificación alemana”. *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 4/90, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990. pp. 7-16.

¹⁴ *Ibidem.* p. 2.

dos semanas después Francia, Reino Unido, EE. UU. y la URSS, vencedores de la II Guerra Mundial, devolvieron la plena y absoluta soberanía al nuevo Estado alemán. El 3 de octubre, Alemania se convirtió definitivamente en un único país.

Las consecuencias de la reunificación fueron sumamente relevantes para Europa. Aunque muchos autores han puesto el foco en los efectos negativos que conllevó una adhesión tan rápida, los cuales no se midieron con rigor en el fervor de aquellos frenéticos meses, es evidente que más de tres décadas después los resultados generales han sido muy positivos tanto para Alemania como para el conjunto del continente. En primer lugar, permitió acelerar el reloj de la historia y completar la unión política, pues la integración alemana fue indisoluble a la europea. Por otra parte, puso fin a los parámetros de división y enfrentamiento en los que se había enmarcado la creación de las Comunidades Europeas, dejando claro que ya solo había un proyecto posible, el de la UE, al cual irían sumándose todos los Estados continentales en oleadas sucesivas. Por último, el peso de Alemania en las instituciones comunitarias se incrementó, aunque por prudencia no alcanzaría su volumen real hasta diez años después. Pese a las dudas suscitadas sobre la tendencia hegemónica del país germano, pronto quedó demostrado que el liderazgo alemán serviría para fortalecer a la UE, siendo una de las locomotoras que impulsaría la integración económica, monetaria y política durante la década de los noventa. Tal y como reconoció Kohl, el objetivo final de la reunificación no era hacer una Europa más alemana, sino al contrario, avanzar hacia una Alemania definitivamente europea¹⁵.

¹⁵ La frase fue atribuida en numerosas ocasiones a Kohl, entre otros por el presidente del Gobierno español Felipe González. GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F. “El canciller que quería una Europa unida”. *El País*, 16 de junio de 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/06/16/opinion/1497634252_500888.html

4. LA GUERRA DEL GOLFO

Para algunos autores, el siglo XXI comenzó en 1990¹⁶. Los radicales y fulgurantes cambios vividos en el escenario global en aquel año permitieron diseñar en pocos meses una nueva configuración mundial basada en paradigmas muy diferentes a los de la Guerra Fría. El retroceso soviético, que acabaría en su colapso total, evidenciaba el fin de la bipolaridad y el triunfo del sistema liberal capitalista en todo el planeta. Este estaría liderado por un único líder, EE. UU., y se asentaría sobre las instituciones internacionales diseñadas por el bloque occidental al final de la II Guerra Mundial, con la ONU en el centro de la estructura política internacional. Para mantener esta jerarquía, se contaba con la enorme capacidad militar estadounidense como principal elemento de seguridad, potenciada y mejorada a través de la carrera armamentística con la URSS y que, tras su repliegue, no contaba con ningún rival a la altura. Había nacido el «nuevo orden mundial»¹⁷.

Sin embargo, la naciente era de cooperación y armonía entre países libres pronto tuvo su primera gran prueba. El 2 de agosto de 1990, Sadam Hussein ordenó la invasión iraquí de Kuwait, un pequeño país limítrofe con grandes yacimientos de hidrocarburos. Los motivos eran las disputas petroleras entre ambos y el deseo de Bagdad de controlar la producción kuwaití para

¹⁶ La frase hace referencia a la denominación que el historiador Eric Hobsbawm dio al siglo pasado, al que denominó como «el corto siglo XX», ya que para él su inicio se situó en los albores de la I Guerra Mundial y su final llegó con el colapso de la URSS. HOBSBAWN, E. *Historia del siglo XX (1914-1991)*. Crítica, 2000.

¹⁷ El 11 de septiembre de 1990, y en vísperas de la invasión de Irak, el presidente George H. W. Bush pronunció un comentado discurso ante el Congreso estadounidense en el que declaró el nacimiento de un «nuevo orden mundial: una nueva era, más libre de la amenaza del terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz» liderada por EE. UU. Para asegurar este cambio, el país norteamericano asumiría el rol de gendarme internacional, ya que su «papel es ayudar a nuestros amigos en su propia defensa. Y algo más: frenar la proliferación de tecnologías químicas, biológicas, de misiles balísticos y, sobre todo, nucleares». Esta eufórica intervención no puede entenderse sin los acontecimientos sucedidos entre 1989 y 1990, los cuales llevaron al fin de la Guerra Fría y al cambio de sistema en todos los países comunistas europeos. BUSH, G. H. W. *Address before a joint session of the Congress on the Persian Gulf crisis and the Federal Budget Deficit*. Presidency. www.presidency.ucsb.edu Estados Unidos. Disponible en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-persian-gulf-crisis-and-the-federal-budget>

acabar con los bajos precios internacionales del crudo, los cuales le perjudicaban. Ante la agresión, el nuevo orden mundial se puso en marcha. El mismo día de la invasión, el Consejo de Seguridad de la ONU condenó el ataque y exigió la retirada de las tropas iraquíes, mientras que el 29 de noviembre autorizó a sus participantes, sin que la URSS y China se mostraran en contra, a «utilizar todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas para establecer la paz y la seguridad internacionales en la región»¹⁸. Tras la negativa de Hussein, el 16 de enero de 1991 una coalición de más de treinta países liderados por EE. UU. invadió Kuwait en la Operación Tormenta del Desierto y obligó al Ejército iraquí a replegarse hasta su capital.

La llamada Guerra del Golfo fue poco más que un paseo militar. El potente despliegue logístico y tecnológico evidenció la enorme superioridad bélica estadounidense ante cualquier ejército. Sus oponentes, que portaban desfasado material soviético, apenas opusieron resistencia. Las bajas y pérdidas iraquíes fueron abrumadoras, mientras que la coalición contó menos de 400 muertos y un 2% de aeronaves siniestradas. Los medios de comunicación, controlados y manipulados por el Alto Mando aliado, mostraron durante el mes que duró el conflicto continuas imágenes de los misiles, ataques aéreos y avances blindados de las tropas de EE. UU. ante un rival sin apenas margen de acción, una escenografía bien preparada que certificaba la supremacía mundial estadounidense. Aunque posteriormente las críticas han ido en aumento respecto al planteamiento y ejecución de las operaciones, la Guerra del Golfo fue la demostración más clara y manifiesta del nuevo orden mundial iniciado tras la Guerra Fría, basado en unas instituciones reconocidas y apoyadas por todos los actores, un derecho internacional de aplicación universal y una superpotencia capaz de hacerlo valer en cualquier parte del planeta.

De los federadores externos que permitieron una mayor integración a comienzos de los noventa, la Guerra del Golfo suele ser el menos estudiado debido a su lejanía y a la poca influencia de los Estados miembros en su resolución. Sin embargo, parece obvio que la sucesión de acontecimientos en

¹⁸ Resolución 678 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su reunión 2963 el 29 de noviembre de 1990. *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, 1990. p. 1.

el Golfo Pérsico influenció a las Comunidades Europeas de alguna manera, pues demostraban que el proyecto común debía ser adaptado al nuevo orden mundial y dotado de las capacidades necesarias para ejercer un rol más activo en la escena internacional. Este convencimiento llevó a que, meses después, se implementara una política exterior común con el objetivo del «mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas»¹⁹. Por otra parte, algunos líderes pusieron de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una mayor autonomía y desligar los intereses europeos de los estadounidenses, reduciendo la satelización de EE. UU., un anhelo que se hizo mucho más necesario a partir de la segunda invasión de Irak en 2003.

5. LA DESINTEGRACIÓN DE YUGOSLAVIA

En 1991, la euforia vivida en toda Europa se esfumó durante los meses de verano. Aunque la reunificación alemana y la desintegración del Pacto de Varsovia favorecían el optimismo y la seguridad de las Comunidades Europeas, la otra mitad de espacio continental parecía estar en franco derrumbe. En Moldavia, la secesión transnistria amenazaba con estallar en un conflicto abierto entre las fuerzas moldavas y los rebeldes de la recién creada República de Transnistria –tal y como al poco sucedió–, la contienda osetia había alcanzado su cenit más sangriento y Armenia y Azerbaiyán se batían militarmente por el control del Nagorno-Karabaj. En los siguientes dos años, también se desencadenarían enfrentamientos en Abjasia, Prígorodni Oriental y Chechenia. Sin embargo, la congoja y el desaliento más absolutos llegaron cuando, a pocos kilómetros de las fronteras de Austria e Italia, las tropas eslovacas y yugoslavas se enfrentaron por el control del territorio con motivo de la declaración de independencia realizada por el Parlamento esloveno. La guerra volvía a Europa. El espejismo había terminado.

Sin embargo, lo peor estaba aún por llegar. La República Federativa Socialista de Yugoslavia, creada tras la II Guerra Mundial, estaba formada

¹⁹ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. p. 58.

por seis repúblicas –Eslovenia, Croacia, Serbia, Bosnia, Montenegro y Macedonia– y dos provincias autónomas –Kosovo y Voivodina–. Pese a que compartían unas instituciones federales y una economía conjunta, en realidad se trataba de un complejo conglomerado político, social, étnico y religioso que se mantuvo en un difícil equilibrio hasta la muerte, en 1980, del carismático líder comunista Josip Broz Tito. En la siguiente década, las rivalidades culturales y los desequilibrios macroeconómicos se hicieron más frecuentes y tendieron a acentuarse, mientras que los nacionalismos más chovinistas fueron reemplazando al internacionalismo comunista, convirtiendo al país balcánico en una bomba de relojería que no tardó en estallar. En junio de 1991, y tras varios años de lenta preparación, Eslovenia y Croacia, los dos Estados más ricos, declararon su independencia. La respuesta del poder central, residente en Serbia, fue militar, lo que llevó a dos sangrientas guerras que finalizaron –en el segundo caso, solo temporalmente– con el reconocimiento de ambas repúblicas en enero de 1992²⁰.

El conflicto esloveno y la primera fase del croata devolvieron a los europeos a los horrores de la guerra. La unificación comunitaria, garante de la paz perpetua en el continente, fue incapaz de detener las matanzas que se repetían en países colindantes a los Estados miembros. A diario, las televisiones mostraban a los soldados disparando durante los combates, las llamas de los tanques destruidos, los cadáveres calcinados, la artillería destruyendo ciudades y masas de refugiados huyendo de las zonas más devastadas. En mayo de 1992, la frágil tregua alcanzada entre los combatientes saltó por los aires cuando Bosnia declaró su independencia, siendo atacada por las tropas serbias. Esto espoleó de nuevo la contienda en Croacia. Al contrario que en Es-

²⁰ El reconocimiento de Eslovenia y Croacia por parte de las Comunidades Europeas fue forzado por el anuncio alemán de que, o lo hacían todos los socios, o lo haría únicamente Alemania, lo que obligó al resto de Estados miembros a seguir los pasos del Gobierno de Kohl. La medida, aunque entendible desde el punto de vista del canciller, supuso un importante agravio para algunos países europeos, principalmente Francia, pues habían condicionado la reunificación a que Alemania no llevara a cabo una política exterior autónoma fuera de la inminente UE. Por otra parte, la polémica decisión, poco meditada y basada en premisas inciertas, hizo saltar por los aires el plan de paz comunitario y contribuyó considerablemente al inicio de la Guerra de Bosnia. VEIGA. *El desequilibrio...Op. Cit.* pp. 78-80.

lovenia, mucho más homogénea, en territorio bosnio y croata existía un importante porcentaje de serbios que no aceptaron la separación de Yugoslavia, creando repúblicas independientes –Srpska y Krajina respectivamente– defendidas por sus propias milicias. Además, la religión constituía un elemento de mayor discordia, pues mientras que los serbios eran ortodoxos, los bosnios profesaban el islam y los croatas el catolicismo, una división que avivó el odio intercultural y llevó al conflicto a límites insospechados²¹.

La Guerra de Bosnia fue especialmente cruel. A la brutalidad de los combates se sumaron las represalias contra la población civil, registrados en forma de crímenes de guerra, limpiezas étnicas y masacres. En su cenit, en julio de 1995, 8.000 civiles musulmanes fueron asesinados por paramilitares serbobosnios en el genocidio de Srebrenica²². Los sinceros esfuerzos europeos por diseñar algún acuerdo que permitiera el cese de las hostilidades fueron infructuosos, y la vorágine de muerte y destrucción siguió girando sin freno. La complejidad de la guerra del todos contra todos, con milicias locales, odios tribales e intereses ocultos que dinamitaban las propuestas de paz, imposibilitaba cualquier acuerdo. Finalmente, la llegada de Bill Clinton a la Casa Blanca descongestionó el asunto. En septiembre, la intervención aérea de la OTAN y la Operación Tormenta ejecutada por Croacia pusieron a Serbia contra las cuerdas, que se vio obligada a negociar. Dos meses después, el presidente croata, Franjo Tudjman; el líder bosnio, Alija Izetbegović, y Slobodan Milošević, en representación de los serbios de la República de Srpska, firmaron, bajo patronazgo de EE. UU., los Acuerdos de Dayton, poniendo fin al conflicto.

La acción de los socios comunitarios respecto al conflicto fue desigual. En sus inicios, el marco de acción fue la CPE, un mecanismo de consultas no vinculante. Debido a esto, el reconocimiento unilateral alemán de

²¹ VEIGA, F. *La fábrica de las fronteras*. Alianza Editorial, 2015. pp. 167-256.

²² El reputado historiador Francisco Veiga, una de las voces más autorizadas respecto a los conflictos balcánicos, asume que la publicidad que se le dio a lo ocurrido en Srebrenica fue consecuencia de la denuncia serbia de las atrocidades cometidas por Croacia durante la Operación Tormenta auspiciada por EE. UU. Ante el deseo de los socios europeos de depurar responsabilidades, la delegación estadounidense ante la ONU denunció lo sucedido en Bosnia para desviar la atención mediática, una estrategia que resultó muy eficiente ante la dimensión de las atrocidades descubiertas en Srebrenica. VEIGA. *El desequilibrio... Op. Cit.* pp. 141-145.

Eslovenia y Croacia, que iba en contra de la estrategia común basada en el respeto a la integridad territorial yugoslava, cambió los planes en 1991. Este movimiento, en un principio destinado a mejorar la situación, terminó abriendo la caja de pandora de los conflictos de secesión en todo el espacio postsoviético y dinamitó el Acta de Helsinki²³, firmada casi dos décadas antes para garantizar la estabilidad continental. El posterior Plan Carrington también fracasó, mientras que las divergencias entre los Estados miembros impidieron el envío de tropas de interposición. Finalmente, Francia solicitó la intervención de la ONU. De este modo, las Comunidades Europeas fueron las primeras en actuar, pero fallaron en el intento debido a las diferentes visiones existentes en su seno. Cuando en noviembre de 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht y, con él, la PESC, el devenir de los acontecimientos ya había reducido notablemente la influencia europea en el conflicto. Por lo tanto, se evidenció que el fracaso comunitario no era consecuencia de una falta de voluntad política, sino de una carencia de herramientas eficaces para actuar de manera decidida y eficaz, en parte como consecuencia de la falta de acuerdo entre los socios.

Los conflictos de secesión yugoslavos fueron un auténtico *shock* para los europeos y su proyecto de integración y constituyó uno de los federadores externos más potentes para el proceso de unificación política vivido en la década de los noventa. El horror de las muertes y la destrucción recordaba a

²³ El Acta de Helsinki fue el resultado de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa llevada a cabo entre 1973 y 1975. Mediante su instauración, treinta y cinco países – la mayoría europeos– se comprometieron a reducir las tensiones de la Guerra Fría mediante la adopción de diez compromisos, estableciendo los principios de la cooperación entre la URSS, EE. UU. y las Comunidades Europeas. En los acuerdos se reconocía la soberanía de los Estados, la inviolabilidad de sus fronteras y la integridad territorial, absteniéndose de realizar «toda acción incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, contra la integridad territorial, la independencia política o la unidad de cualquier Estado participante». De este modo, y dado que la RFA y la RDA eran parte del acuerdo, la reunificación alemana fue vista por muchas repúblicas yugoslavas y soviéticas como el fin del Acta de Helsinki, acelerando sus procesos secesionistas. Las Comunidades Europeas, conscientes de que la muerte del pacto haría renacer de nuevo las reivindicaciones nacionalistas e iniciaría conflictos territoriales en todo el continente, intentaron mantener viva el Acta de Helsinki a través del argumento de que la separación dentro de los límites fronterizos que los territorios habían tenido dentro de sus Estados federales no constituía su ruptura. *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa: Acta final*. Finlandia, 1975. p. 5 y VEIGA. *La fábrica... Op. Cit.* pp. 151-162.

la II Guerra Mundial y evidenciaban que las fuerzas centrífugas del odio y el nacionalismo no habían desaparecido del continente cuarenta años después de la *Declaración de Schuman*, enfriando el entusiasmo por la reunificación alemana y la inminente expansión hacia el este. Pero, por encima de todo, las guerras de Croacia y Bosnia fueron una clara manifestación de que las Comunidades Europeas no disponían de las herramientas necesarias para evitar otra contienda en Europa, pues la diplomacia de los Estados miembros resultó inútil ante la dificultad de los acontecimientos, y tampoco se disponía de instrumentos de intervención militar solventes. La sensación de fracaso en el momento en que entraba en vigor el Tratado de Maastricht y, con él, la PESC, no podía ser más absoluta.

Es manifiesto que las guerras de Eslovenia, Croacia y Bosnia convencieron a los Estados miembros de la necesidad de avanzar en la integración en materia de Defensa. En junio de 1992, los Estados miembros de la UEO acordaron mediante los Acuerdos de Petersberg «poner a disposición unidades militares de todo el espectro de sus fuerzas armadas convencionales para tareas militares»²⁴. Estas operaciones, que debían realizarse siempre en el marco de la ONU y en conformidad y cooperación con la OTAN, solo podían llevarse a cabo con el objetivo de garantizar la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional. Aunque las conocidas como Misiones Petersberg no se pudieron incluir en el marco comunitario debido a que el Tratado de Maastricht dejaba fuera las cuestiones de Defensa, todo indica que su creación respondía a la incapacidad europea de frenar la escalada de violencia en los Balcanes, pues dotaba a la UEO de las herramientas necesarias para hacerlo. Ya en 1997, la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) permitió incluir las Misiones Petesberg en el Tratado de la

²⁴ UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. *Western European Union Council of Ministers. Bonn, 19 June 1992. Petersberg Declaration.* Universidad de Luxemburgo. www.cvce.eu p. 7. Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html

Unión Europea (TUE), aportando las herramientas para desarrollar una capacidad operativa conjunta²⁵.

En 1998, volvió a estallar la guerra en Yugoslavia. Las intenciones independentistas de Kosovo dieron paso a un conflicto armado con Serbia, poco dispuesto a una nueva secesión. Sin embargo, el contexto era muy distinto. Esta vez no se trataba de una república de la ya extinta Yugoslavia, sino de una provincia dependiente de Belgrado. Además, la guerrilla kosovar, el oscuro UÇK, era considerada una organización terrorista por numerosos países. Pero todo esto fue pasado por alto cuando, en 1999, la OTAN decidió actuar militarmente, sin consentimiento del Consejo de Seguridad de la ONU, para detener los combates y obligar a Serbia a negociar, tomando como interlocutor válido a lo que no era más que un grupo violento y rebelde. La acción estuvo diseñada y ejecutada por EE. UU., con escasas contribuciones británicas, alemanas y griegas, y tuvo como resultado un alto al fuego duradero. Diez años después, Kosovo declaró finalmente su independencia, pero gran parte de la comunidad internacional no la reconoció, entre ellos algunos países de la UE.

La revelación de que las guerras de desintegración yugoslavas supusieron una catarsis para el proyecto de integración se manifiesta en el hecho de que, cuando comenzaron en 1991, los Estados miembros apenas contaban con instrumentos diplomáticos y militares para frenar los conflictos, mientras que cuando finalizaron en 1999 la PESC se había desarrollado lo suficiente como para contar con capacidades de intervención en escenarios de crisis. Además, a finales de los noventa los socios decidieron «dotarse de capacidades militares más eficaces y establecer nuevas estructuras políticas y militares a tal efecto [...] para asumir sus responsabilidades en toda la gama de misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la Unión Europea»²⁶. En parte, se trataba del reconocimiento efectivo del fracaso de la acción comunitaria en los conflictos balcánicos. Por otra parte, la

²⁵ GUTIÉRREZ ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea (2014-2021)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021. pp. 156-160.

²⁶ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999*. Finlandia, 1999. p. 310.

adhesión de Eslovenia y Croacia en la UE en 2007 y 2013 y el actual estatus de países candidatos de Serbia, Montenegro y Macedonia certifica el profundo convencimiento de que solo la inclusión de todos los países europeos en la UE permitirá garantizar la paz en el continente, tal y como prueba la ausencia de enfrentamientos armados entre Estados miembros en los casi setenta años posteriores a la instauración de la CECA.

6. EL COLAPSO DE LA URSS: EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA EUROPEA

En los primeros meses de 1991, y conforme EE. UU. confirmaba con su potente intervención en Irak el nuevo orden mundial anunciado por George Bush, el poderío de la URSS ya no era más que un espejismo. El año anterior, la esfera de influencia soviética se había derrumbado en el momento que la RFA absorbió en tiempo récord a la RDA y los países del Pacto de Varsovia iniciaron el desmantelamiento de la estructura comunista para incorporarse a la economía de mercado y a la democracia. En el interior, la ilusión y la esperanza con la que habían sido recibidas la *glasnost* y la *perestroika* se convirtieron en zozobra y pesadumbre conforme ambas mostraban sus limitaciones y contradicciones en un contexto de colapso político, social y económico. Las reformas habían llegado a un callejón sin salida y no podían avanzar si no se ponía sobre la mesa la entera sustitución del sistema comunista. Además, la posibilidad de que las Comunidades Europeas reconocieran a Eslovenia y Croacia tras ganar la guerra a Yugoslavia impulsó los movimientos nacionalistas y secesionistas de las diferentes repúblicas soviéticas, dando comienzo al desmembramiento de la URSS en cuestión de meses²⁷.

Sin embargo, y pese a su evidente estado de descomposición, muy pocos analistas vaticinaron el derrumbe de la gran potencia soviética durante la primera mitad del 1991, en parte porque los movimientos que llevaron a su

²⁷ La URSS estaba formada por quince repúblicas, las cuales eran Rusia –la más importante y donde residía el poder político y económico–, Ucrania, Bielorrusia, Estonia, Lituania, Letonia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Moldavia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán, todas ellas con un cierto grado de autonomía. La progresiva independencia de todas ellas supuso el fin del Imperio soviético.

definitivo remate fueron de carácter interno. Durante los primeros meses del año, Lituania, Letonia y Estonia hicieron efectiva su independencia, que fue reconocida por las Comunidades Europeas a finales de agosto, mientras que otros territorios iniciaron procesos similares para desvincularse de la URSS. Además, la oposición a Gorbachov era cada vez más virulenta. Por una parte, el movimiento nacionalista ruso apostaba por una *perestroika* radical que permitiera el cambio de sistema y la adopción de una economía de mercado, algo a lo que Gorbachov, convencido comunista, se negaba, pues el objetivo de sus reformas era hacer viable la estructura soviética, no acabar con ella. Por otra parte, el ala dura y más inmovilista del PCUS veía en los planes de apertura un fuerte peligro para la viabilidad futura de la URSS, oponiéndose a cualquier cambio.

Los primeros atacaron el sistema desde el interior. La llegada de Boris Yeltsin a la presidencia de la República Socialista Federativa de Rusia (RSFR) –la más importante de la URSS– mediante elecciones libres permitió que el Soviet Supremo regional aprobara una proclamación de primacía de las leyes rusas frente a las soviéticas. La medida era ilegal, pero permitió dotar al territorio de una autonomía que catapultó su proceso de independencia. Este movimiento fue seguido por los líderes de otras Repúblicas, acaparando los recursos del poder central y vaciándolo de contenido. Por su parte, el 20 de agosto el ala dura de las Fuerzas Armadas intentó acabar con la *perestroika* mediante un golpe militar. La intentona buscaba, además de deshacerse de Gorbachov y sus planes reformistas, evitar la entrada en vigor del nuevo Tratado de la Unión, que adaptaba las relaciones entre los distintos territorios y la dirección soviética, otorgándoles más capacidad de decisión. El plan fracasó debido a la oposición ciudadana y la decidida acción de Yeltsin, que lideró la respuesta política. Fue el principio del fin. Aunque Gorbachov conservó su puesto, la palanca de cambio se había activado definitivamente.

En los días posteriores al fallido golpe se sucedieron las declaraciones de independencia de las Repúblicas soviéticas. Ucrania lo hizo el 24 de agosto, Moldavia tres días después y Azerbaiyán el 30 del mismo mes. Posteriormente lo harían Kirguizistán y Uzbekistán. Ningún territorio parecía querer formar parte del proyecto soviético, mientras que el poder central no

podía hacer nada para evitar los planes secesionistas. Muchas de las regiones incluso ilegalizaron el partido comunista, un síntoma de que la desintegración era imparable. Finalmente, el 8 de diciembre, los líderes de Rusia, Bielorrusia y Ucrania anunciaron que la URSS había dejado de existir, constituyendo en su lugar la Comunidad de Estados Independientes (CEI), de carácter asociativo, a la que en las semanas siguientes se unieron la mayoría de los nuevos países independientes. Gorbachov se resistió a la medida, pero ya era el presidente de un Estado inexistente. El 25 de diciembre de 1991, desde una oficina sin muebles, el líder comunista renunció a su cargo, acto con el que murió la URSS²⁸.

El colapso definitivo de la URSS y su sustitución por quince nuevos Estados soberanos dio comienzo a una nueva era en Europa y en el mundo. El radical cambio, que se había iniciado dos años antes con la caída del Muro de Berlín y el arranque de los procesos de reforma económica y democrática en los miembros del Pacto de Varsovia, acabó con décadas de división ideológica, miedo y enfrentamiento en el continente y permitió construir lo que en aquel momento se denominó la «casa común europea», un espacio geopolítico de cooperación en el que relacionarse únicamente por medios pacíficos y constructivos en el marco de instituciones comunes²⁹. Además, consolidó a la naciente UE como el único proyecto de integración europeo viable, apostando por la adhesión de todos los países del Este. La desaparición del Imperio soviético abrió la puerta al fin de la tensión entre Estados europeos y a la gran ampliación de comienzos de siglo, lo que forzó a los socios comunitarios a profundizar en las reformas necesarias para potenciar su magnetismo y su capacidad de liderar el nuevo espacio político continental.

²⁸ DENIAU, J. C. “Los últimos días de la URSS” [documental]. *ROCHE Productions*.

²⁹ La base de este nuevo espacio político de cooperación y respeto soberano se iba a establecer en la *Carta de París para una nueva Europa*, firmada en 1990 por la mayoría de los Estados europeos, EE. UU. y Canadá. En ella, se aseguraba que la época de la confrontación y la división había terminado y se declaraba que, a partir de ese momento, las relaciones entre países continentales se basarán en el respeto y la cooperación, estableciendo «un resuelto compromiso con la democracia basada en los derechos humanos y las libertades fundamentales; prosperidad mediante la libertad económica y la justicia social; e igual seguridad para todos nuestros países». *Carta de París para una nueva Europa*. Francia, 1990.

10. EL NACIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL TRATADO DE MAASTRICHT

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Pasos previos hacia la unificación política / 3. El Tratado de Maastricht / 4. El difícil camino hacia la ratificación

1. INTRODUCCIÓN

En 1992, los representantes de los doce Estados miembros de las Comunidades Europeas firmaron, en la ciudad neerlandesa de Maastricht, el Tratado por el que se constituía la UE. Se culminaba así el largo y complejo proceso hacia la unificación política iniciado dos décadas antes, un sueño precedido por el relanzamiento de la integración económica mediante el AUE, la cual había permitido completar el mercado único a comienzos de los años noventa. El Tratado de la Unión Europea (TUE) es considerado uno de los grandes hitos del proyecto europeísta, abriendo paso hacia una nueva etapa mediante la creación de una unión de naturaleza política. Sus principales novedades fueron su peculiar estructura en forma de templo griego, la formalización de la UEM, el aumento de los poderes del Parlamento Europeo, la ampliación de las competencias comunitarias y la introducción del concepto de ciudadanía europea.

El primer objetivo de este capítulo es estudiar el proceso político que se desarrolló en los años anteriores a la firma del TUE y que permitió la negociación, redacción y posterior firma del Tratado constitutivo, poniendo el foco tanto en los actores que dominaron el curso de los acontecimientos como en los factores internos que ayudaron a su buena marcha. En segundo lugar, se examinará en profundidad el documento, analizando su novedosa y compleja estructura, sus principales novedades, los cambios institucionales diseñados, la transformación del proceso legislativo ordinario a través de la introducción del procedimiento de codecisión y otros aspectos de interés. Este trabajo se realizará a través de la subdivisión por pilares, tal y como se recoge en el Tratado, desgranando las características más relevantes y los cambios

más destacados de la acción comunitaria, la PESC y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI).

2. PASOS PREVIOS HACIA LA UNIFICACIÓN POLÍTICA

Cuando el 1 de julio de 1987 entró en vigor el AUE, la mayoría de los líderes europeos eran conscientes de su carácter transitorio, pues desde sus inicios la reforma fue considerada, en línea con el pensamiento de Delors, como el paso previo hacia la unificación política. El documento tenía como principal objetivo establecer las condiciones necesarias para intensificar la integración económica diseñada en los Tratados de Roma mediante la consolidación del mercado único, que según lo firmado debía estar en pleno funcionamiento el 1 de enero de 1993¹. Por otra parte, el fin de la Guerra Fría y los acontecimientos que en aquellos años cambiaron el panorama político y territorial de Europa clarificaron la necesidad de acelerar el proceso de construcción hacia una unión de naturaleza política, un importante paso tras décadas de parálisis y entumecimiento.

La primera mención a la reforma de los Tratados constitutivos la realizó el Consejo Europeo durante su reunión de Madrid de 1989, en la que, tras constatar los importantes avances realizados en la consecución del mercado común, solicitó a los órganos competentes el inicio de «los trabajos preparatorios para reunir una conferencia intergubernamental para establecer las etapas ulteriores»² a la finalización de la integración económica en 1993. Un año después, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron convocar otra CIG para «intensificar el proceso de transformación de conjunto de las relaciones entre Estados miembros en una Unión Europea dotada de los medios de acción necesarios»³ con el fin de avanzar hacia la unión política. Ambas debían

¹ Acta Única Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L169, del 29 de junio de 1987.

² CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Madrid, 26/27 de junio de 1989*. España, 1989. p. 11.

³ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Dublín, 25 y 26 de junio de 1990*. Irlanda, 1990. p. 1.

comenzar en diciembre de 1990⁴. En la puesta en marcha de estos planes influyó tanto la presión ejercida por el eje francoalemán como la acción decidida de otros países, principalmente España e Italia, esenciales para vencer las dudas de los socios más reticentes.

La salida de Margaret Thatcher del Gobierno británico a finales de 1990 también contribuyó a los acontecimientos posteriores. La Dama de Hierro era completamente opuesta a la unificación política, ya que su visión de Europa era similar a la del general De Gaulle. La *premier* defendía una integración económica sin cesión de soberanía que en ningún caso debía ir más lejos de lo dispuesto en el AUE. Pese a que su caída se suele achacar a su deriva autoritaria e inmovilista, el debate sobre el papel de Reino Unido en las Comunidades Europeas en el seno del partido conservador fue trascendental en su marcha, pues muchos de sus diputados consideraban que su inflexibilidad respecto al SME y el futuro Tratado de Maastricht y sus malas relaciones con el resto de los líderes europeos —especialmente Mitterrand, Kohl y Delors— perjudicaban el peso británico en el continente y en el mundo⁵. Su sucesor, John Major, suavizó su posición respecto al proceso de integración y mejoró las formas con los socios comunitarios, facilitando el avance hacia la unión política.

Meses antes del inicio de las negociaciones, el Consejo Europeo fijó los términos iniciales en las que debía establecerse la CIG destinada a la unificación política, confirmando...

⁴ De esta manera, se reunieron dos CIG simultáneas, la política, germen del futuro Tratado de Maastricht, y la económica, que completaría la UEM y que se desarrollará en el siguiente capítulo.

⁵ Según reconoce el reputado periodista Michael Brunson, gran parte de los conservadores se declinaron por hacer caer a Thatcher tras la famosa negativa de la *premier* a los acuerdos de integración monetarios alcanzados el 27 y 28 de octubre de 1990 en el Consejo Europeo de Roma. Dos días después, y sin consultar a sus asesores, la líder británica exclamó en la Cámara de los Comunes que «el presidente de la Comisión, el señor Delors, dijo el otro día en rueda de prensa que quería que el Parlamento Europeo fuera el órgano democrático de la Comunidad, quería que la Comisión fuera el Ejecutivo y quería que el Consejo de Ministros fuera el Senado. [Y yo digo] ¡no, no, no!», lo que se entendió como una clara negativa a la integración europea. Aquella espontánea y malsonante declaración ante el Parlamento británico provocó su caída tan solo un mes después. BYRON, A. “Margaret Thatcher: la dama de hierro” [documental]. *Vision Films*, 2012.

*la voluntad de transformar progresivamente la Comunidad en una Unión Europea desarrollando su dimensión política, fortaleciendo su capacidad de acción y ampliando su competencia a otros sectores complementarios [...]. La Unión Europea será el resultado de un proceso progresivo acordado en común por los Estados miembros; se llevará a cabo respetando las identidades nacionales y el principio de subsidiariedad, que permitirá distinguir lo que es competencia de la Unión y lo que debe seguir siendo competencia nacional. Con arreglo a la tradición democrática de todos los Estados miembros, y con el fin de aumentar la legitimidad democrática de la Unión, resulta necesario que la evolución de la Comunidad hacia la Unión Europea vaya acompañada de una potenciación del papel del Parlamento Europeo en materia legislativa y de control de la Unión. Esta misma exigencia se verá fortalecida por la definición de una ciudadanía europea que se añadirá a la de los Estados miembros*⁶.

Como no podía ser de otro modo, tanto la CIG política como la económica estarían controladas por las delegaciones de los Estados miembros, a cargo de los ministros de Asuntos Exteriores. Sin embargo, se impuso la obligación de celebrar reuniones interinstitucionales y contactos regulares entre su presidente y los de la Comisión y el Parlamento Europeo. Además, a este último se le otorgaba la posibilidad de dirigirse habitualmente a los miembros de la CIG. Esta prerrogativa fue esencial debido a la poderosa influencia que ejercieron tanto Delors, que había sido renovado en el cargo en 1988, como el español Enrique Barón Crespo, máximo responsable de la Eurocámara.

Las últimas directrices para la CIG política se impartieron en el Consejo de Roma de diciembre de 1990, apostando por la mejora de la posición del Parlamento Europeo en el sistema legislativo y de control comunitario – propuestas recogidas en un informe que Barón Crespo envió a los jefes de Estado y de Gobierno –, la profundización en la política exterior común, el

⁶ Para aprobar la declaración, Reino Unido forzó la inclusión de un apéndice que explicaba que «la Delegación del Reino Unido prefiere no prejuzgar el debate sobre estos pautas, que se celebrará durante la Conferencia intergubernamental», dejando claras las reticencias de su Gobierno ante los avances proyectados. CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Roma, 27 y 28 de octubre de 1990*. Roma, 1990. pp. 1-2.

aumento de la protección de los ciudadanos, la ampliación de las competencias comunitarias, la aplicación del voto por mayoría como norma de decisión habitual en el Consejo y la creación de una nueva dimensión de justicia y política interior entre los Estados miembros. Todas estas ambiciones se integraron en el Tratado de Maastricht. Las CIG avanzaron a buen ritmo durante todo el año 1991. Pese a que las negociaciones fueron menos complejas de lo que cabría esperar, algunas cuestiones tuvieron que ser elevadas al Consejo Europeo para su definitiva solución. Finalmente, el TUE fue aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno en su reunión celebrada los días 11 y 12 de diciembre en la ciudad neerlandesa de Maastricht⁷, quedando para los meses posteriores la necesaria formalización y armonización jurídica de los textos. Dos meses después, los representantes de los doce Estados miembros firmaron solemnemente el documento, el cual entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Había nacido la UE.

3. EL TRATADO DE MAASTRICHT

El Tratado de Maastricht ha sido, junto con el Tratado de Lisboa, la reforma del proyecto común más profunda realizada hasta la fecha. Mediante esta, se constituyó definitivamente una unión de carácter político, transformando a las Comunidades Europeas en una realidad jurídica completamente diferente. La UE nacida en 1992 –y todavía vigente– es una entidad de muy difícil catalogación, ya que su construcción es única en su género y no responde a algunas de las concepciones básicas y habituales de las organizaciones internacionales. Su relevancia histórica se debe a que, por primera vez, se superó la concepción económica de la unificación europea y se avanzó hacia la solidaridad total de los pueblos continentales propuesta con la *Declaración de Schuman*. Por otra parte, la creación de la moneda única, a desarrollar en los

⁷ Lo habitual era que las reuniones del Consejo Europeo se celebrasen en alguna localización del país que ostentaba la presidencia rotatoria de la UE, por lo que cuando estas coincidían con la aprobación o la firma de un Tratado este pasaba a ser conocido con el nombre de la ciudad donde tuvo lugar el acto. Sin embargo, es importante destacar que en la denominación oficial del documento no se incluye el lugar, ya que se trata de un sobrenombre para diferenciarlos.

siguientes años hasta su definitiva instauración en 2002, supuso un trascendental progreso de naturaleza federal que cambiaría para siempre a la UE.

Los motivos para este significativo paso se explicaron con claridad en el preámbulo del TUE, donde los Estados miembros se mostraron...

resueltos a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas,

recordando la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa,

confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, [...]

deseando fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas, dentro de un marco institucional único, [...]

resueltos a crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países,

resueltos a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo, [...]

resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad⁸.

El Tratado de Maastricht se estructuró mediante una compleja estructura de templo griego formada por tres pilares de diferente naturaleza. El primero hacía referencia a las disposiciones comunitarias, de carácter supranacional,

⁸ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. pp. 1-2.

mientras que el segundo y el tercero desarrollaban la PESC y la CAJI, ejecutadas a través de procesos de cooperación entre los Estados miembros. Entre los tres sujetaban un frontispicio o tejado donde se incluían los objetivos, los principios y el marco institucional comunitario, es decir, la esencia del proyecto europeísta, mientras que en la base se establecieron las disposiciones finales y comunes. De este modo, se avanzaba en la integración mediante la lógica del federalismo intergubernamental, implementando dos dimensiones claramente diferenciadas entre la política comunitaria, que era objeto de derecho europeo e implicaba una cesión de soberanía, y la mera cooperación entre países en asuntos de relevancia para el conjunto de los socios. Sin embargo, ambas debían actuar en el marco de las instituciones comunes y luchar por alcanzar las metas fijadas en el TUE, dotando al Tratado del sentido y la coherencia necesaria.

Los objetivos de la naciente UE pasaban por promover un espacio sin fronteras que permitiera un progreso económico y social equilibrado, cohesionado y sostenible. Además, se fijó como prioritario el «establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única»⁹, hito histórico que será analizado en el siguiente capítulo. Por otra parte, se proyectó la mejora de la presencia internacional a través de una política exterior y de seguridad común, la cual podría llevar a una política de Defensa conjunta en el futuro; una mayor cooperación en materia de justicia y asuntos de interior y la conservación del acervo comunitario para mantener una eficacia de los mecanismos comunitarios. Para alcanzarlo, se elevaba al Consejo Europeo a la categoría de institución oficial, cuya principal función era aportar los impulsos necesarios para el desarrollo de la UE y definir sus orientaciones políticas generales.

3.1. El primer pilar: la acción comunitaria

El primer pilar, o pilar central, agrupaba a las Comunidades incluidas en los Tratados de Roma –la CECA, la Euratom y la CEE–, aunque con cambios de

⁹ *Ibidem.* p. 4.

calado que modificaron sustancialmente sus competencias y su funcionamiento. Esta última fue la que sufrió mayores transformaciones, ya que se reformaron 160 de sus 248 disposiciones, pasando a denominarse Comunidad Europea (CE). Además, se incluyeron nuevas políticas comunitarias destinadas a mejorar el funcionamiento y la eficacia del mercado común, ya prácticamente completado –debía hacerlo el 1 de enero de 1993, antes de que entrara en vigor el TUE–. Entre estas destacaba la protección de los consumidores, la política industrial, de educación y formación profesional, la cultural y algunas cuestiones relacionadas con la juventud. La mayoría de ellas se establecieron mediante una fórmula de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros para ayudar y complementar algunos objetivos, instaurando competencias compartidas en dichos ámbitos.

En este punto, resaltaban las disposiciones incluidas sobre las llamadas redes transeuropeas. Mediante esta nueva política, y con el fin de potenciar los beneficios del espacio sin fronteras y de los mercados abiertos y competitivos, la CE debía potenciar «la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes»¹⁰ en materia de energía, transportes y telecomunicaciones. Para lograrlo, la Comisión podía identificar y elaborar orientaciones sobre los llamados Proyectos de Interés Común (PCI, por sus siglas en inglés), proponiendo la armonización de las normas técnicas y apoyando los esfuerzos financieros de los Estados miembros para conectarse entre ellos o con terceros países. La relevancia de las redes transeuropeas residía en su elevada incidencia en el proceso de integración europea, pues potenció el espacio sin fronteras comunitario y permitió la completa liberalización, armonización y unificación de los mercados del transporte, la energía y las telecomunicaciones en la UE¹¹.

¹⁰ *Ibidem*, p. 25.

¹¹ GUTIÉRREZ ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea (2014-2021)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021. pp. 82-86.

La aplicación de estas políticas debía, sin embargo, cumplir con el llamado principio de subsidiariedad, incluido sin nombrarlo en el AUE y establecido definitivamente en el TUE. Se trataba de una de las principales novedades comunitarias y obligaba a que...

*en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario*¹².

Mediante esta prerrogativa, que acotaba la intervención de la Comisión a aquellos casos en los que los Estados miembros no fueran capaces de alcanzar los objetivos del TUE por sí solos y se necesitara una acción coordinada a escala comunitaria, se protegía la capacidad de decisión y actuación de los Gobiernos nacionales y se ponía coto al crecimiento competencial vivido durante las anteriores décadas en base al artículo 235 del TCEE. Todavía vigente, el principio de subsidiariedad permite acercar la UE a los ciudadanos asegurando que las acciones a nivel local se adoptaban teniendo en cuenta las necesidades específicas de las regiones y no únicamente en base a los objetivos globales de los Tratados.

Esta importante disposición se integraba en un nuevo procedimiento legislativo ordinario en el que se imponía la codecisión entre el Consejo y el Parlamento. Esta medida, evolución del proceso de cooperación instaurado en el AUE, había sido defendida con vehemencia por el presidente de la Eurocámara, Enrique Barón Crespo, y finalmente aceptada por el Consejo Europeo en sus disposiciones previas al inicio de la CIG. Mediante esta nueva norma, los actos legislativos redactados por la Comisión –que seguía en posesión de la iniciativa legislativa– debían ser aprobados de manera conjunta entre la Eurocámara y el Consejo, impidiendo que el segundo aprobara una propuesta en caso de desacuerdo incluso aunque existiera unanimidad entre

¹² *Ibidem.* p. 6.

los Estados miembros. Por otra parte, el procedimiento de dictamen de conformidad incluido en el AUE se extendió a nuevos casos.

Pese a que en el Tratado de Maastricht solo se aplicaba a un cuarto de los actos legislativos propuestos, el proceso de codecisión tuvo unos efectos muy importantes. En primer lugar, acabó con el déficit democrático que se arrastraba desde los Tratados de Roma y que había dificultado la acción comunitaria durante las crisis de los setenta. Por otra parte, conllevó profundos cambios en el equilibrio institucional al terminar con la dominación legislativa del Consejo y aumentar los poderes de la Cámara, acabando con la paradoja de que, si las Comunidades Europeas solicitaran el ingreso en sí mismas, serían rechazadas por no ser democráticas. Este papel central del Parlamento se reforzó con la necesidad de que este aprobara el nombramiento del presidente de la Comisión elegido por el Consejo Europeo. Todas estas reformas, que se ampliaron en las siguientes modificaciones del TUE, colocaron al ciudadano en el centro del proyecto europeo y permitieron que, en la actualidad, el Parlamento ejerza una efectiva labor de control democrático¹³.

Otra de las novedades incluidas en el primer pilar fue la creación de una ciudadanía europea, vieja aspiración federalista. A propuesta española, se estableció que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro»¹⁴, lo que le otorgaba inmediatamente todos los derechos recogidos en el TUE. Entre ellos, destacaba la posibilidad de circular y residir en todo el territorio de la UE, de ser elector y elegible en las elecciones municipales del lugar donde habite y «la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»¹⁵. Para potenciar estas disposiciones, se instauró un Defensor del Pueblo nombrado por el Parlamento, facultado para investigar las denuncias de los ciudadanos relativas a la mala administración de las instituciones y los órganos comunitarios.

¹³ BARÓN CRESPO, E. “El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE”. *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 46, 19-47, 2012. pp. 24-46.

¹⁴ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht... *Op. Cit.* p. 7.

¹⁵ *Idem.*

Sin embargo, numerosos autores, entre los que se encuentran Aldecoa y Barón Crespo, reconocen que la mayor novedad del Tratado de Maastricht fue el establecimiento de la UEM, incluida entre los objetivos principales del documento. Aunque sus inicios se remontaban a los Tratados de Roma, su puesta en marcha estuvo prácticamente paralizada hasta la llegada de la Comisión Delors en 1985, que la relanzó y consiguió incluirla en el AUE. Se trataba, por tanto, de una de las grandes aspiraciones federalistas, ya que conllevaba la obligación de establecer una moneda común, verdadero símbolo federal del proyecto de integración, y un banco central para su gestión y protección. Debido a su importancia y largo recorrido, el desarrollo de la UEM se tratará exclusivamente en el siguiente capítulo.

Por último, cabe mencionar la puesta en marcha del Protocolo Social, derivado de la Carta Social adoptada por once de los doce Estados miembros en 1989, como otra importante novedad del Tratado de Maastricht. Debido a la firme oposición de Reino Unido, la política social no pudo incluirse dentro del TUE, si bien se añadió un anexo mediante el cual el resto de los socios se comprometieron a trabajar conjuntamente y con coherencia en la mejora del entorno y las condiciones del trabajo, la protección de la salud, la formación y la seguridad de los trabajadores, la igualdad de oportunidades y de género en el mercado laboral y la integración de las personas excluidas, entre otros. El protocolo permitía que los países firmantes «recurran a las instituciones, procedimientos y mecanismo del tratado a fin de adoptar entre ellos y aplicar [...] los actos y decisiones necesarios para poner en práctica el Acuerdo»¹⁶, lo que legitimaba a la Comisión para actuar y reforzar la acción nacional en materia social, un anhelo histórico y necesario para evitar las disparidades y efectos de la consolidación del mercado único.

3.2. El segundo pilar: la Política Exterior y de Seguridad Común

Aunque la política exterior y la defensa común habían estado en los genes de la integración europea desde su inicio, el fracaso de la CED en 1954 implicó la desaparición de estos dos ámbitos del proceso comunitario durante varias

¹⁶ *Ibidem.* p. 90.

décadas. Debido a esto, y pese a que a partir de 1970 los Estados miembros avanzaron en la cooperación en la materia mediante procedimientos intergubernamentales, no fue hasta el AUE cuando se comenzó a integrar la acción exterior en el marco institucional europeo. Como se ha explicado con anterioridad, el colapso definitivo de la URSS, la reunificación alemana y la posible ampliación hacia el este evidenciaron que el perfil global de las Comunidades Europeas, basado en un rol puramente civil y económico, debía evolucionar para permitir una mayor y más autónoma proyección internacional, para lo que se necesitaban nuevos instrumentos y capacidades conjuntas.

Ante estos requerimientos, el Tratado de Maastricht instauró la PESC mediante un proceso sistemático de cooperación intergubernamental en el marco de las instituciones comunitarias y ejecutada a través de la realización gradual de acciones comunes en los ámbitos de interés común. Al contrario que en el primer pilar, el TUE no establecía ni la cesión de soberanía ni la posibilidad de acción por parte de la Comisión, el Parlamento o el Tribunal de Justicia, ya que los procedimientos normativos para aplicar la PESC se desarrollaban únicamente en el Consejo Europeo y el Consejo. Los objetivos establecidos en el TUE para la PESC pasaban por proteger los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE, reforzar la seguridad del territorio común, preservar la paz y la seguridad global de acuerdo con los principios de la ONU, promover la cooperación internacional y consolidar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo.

Las líneas generales de la PESC debían ser establecidas por el Consejo Europeo, aunque la Comisión y el Parlamento podían ser consultados de manera no vinculante. Por su parte, la representación exterior era asumida por la presidencia rotatoria de la UE, lo que al cambiar cada seis meses era un foco de incesante incoherencia. El proceso para aplicar la PESC implicaba que...

los Estados miembros se informarán mutuamente y se concertarán en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de garantizar que su influencia combinada se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente. Cuando lo considere necesario, el Consejo

*definirá una posición común. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes*¹⁷.

Posteriormente, estas decisiones conjuntas debían ser aplicadas de manera vinculante y con lealtad por todos los socios sin excepción.

Sin embargo, y mientras que el Tratado de Maastricht impulsaba la unidad política y la cooperación en política exterior, los planes de defensa comunitaria encallaron en el obstáculo que la iba a definir durante las siguientes décadas, es decir, la profunda división entre las visiones estratégicas de los Estados miembros y la oposición frontal de EE. UU. ante cualquier tipo de proyecto defensivo al margen de la OTAN. Ante estos escollos, el eje francoalemán fue incapaz de encontrar fórmulas innovadoras que permitieran avanzar en la dirección deseada, lo que sumado a la rápida degradación de la situación en Oriente Próximo –la Guerra del Golfo– y en el propio continente –los conflictos de desintegración yugoslavos– forzaron a los socios europeos a buscar soluciones dentro de una Alianza Atlántica renovada y adaptada al nuevo contexto global, apartando momentáneamente la idea de una defensa común¹⁸.

Todas estas disputas y contradicciones resultaron en un calculado ejercicio de ambigüedad política. En un intento de ensamblar las dos posiciones existentes en el seno comunitario, se estableció que «la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común»¹⁹. Esta fórmula aportaba un fundamento jurídico esencial para contentar al eje francoalemán, pues permitía el desarrollo de una política de Defensa en cuanto hubiera consenso, un apéndice sobre el que se construyeron los posteriores planes en la materia durante la década siguiente. Como contrapunto, se subyugaban todos estos proyectos tanto al «carácter específico de la política

¹⁷ *Ibidem.* p. 58.

¹⁸ GUTIÉRREZ ROA. *Op. Cit.* pp. 152-155.

¹⁹ *Ibidem.* pp. 58-59.

de seguridad y de Defensa de determinados Estados miembros»²⁰ como a las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros de la OTAN.

3.3. El tercer pilar: la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior

Una de las novedades más importantes del TUE fue la introducción de la cooperación en materia de interior y de justicia entre los Estados miembros, la cual era absolutamente imprescindible para garantizar la seguridad en la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales dentro del mercado común y del Espacio Schengen en 1995. En realidad, este trabajo conjunto ya venía realizándose desde el AUE, pero su aplicación había sido del todo insuficiente debido a la complejidad de las disposiciones, lo que motivó su institucionalización en el Tratado de Maastricht. Su estructura era muy similar a la PESC, formando un pilar separado en el que los medios de decisión se ejecutaban mediante procesos intergubernamentales, basado únicamente en la cooperación entre los socios europeos y sin delegar ningún tipo de competencias a la Comisión y el Parlamento.

La CAJI tenía como principales objetivos el establecimiento de normas y controles comunes para las fronteras exteriores de la UE, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el fraude internacional, la organización de la cooperación judicial en material penal y civil, la cooperación aduanera, el control de la inmigración irregular, el desarrollo de una política común de asilo y la creación de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) como herramienta de intercambio de información entre las fuerzas nacionales. En estos ámbitos, el Consejo podía adoptar disposiciones comunes «en la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común»²¹, para lo que se creaba un Comité de Coordinación. Pese a la importancia de introducir la CAJI en el TUE, esta fórmula de ejecución era mucho menos ambiciosa que la de la PESC, ya que se basaba en el voluntarismo de

²⁰ *Idem.*

²¹ *Ibidem.* p. 61.

los Estados miembros y no en la coordinación obligatoria y efectiva de las medidas de interior y justicia.

En sus primeros años, la CAJI fue ampliamente criticada por su inoperatividad y su deficiente progreso obligó a una sustancial modificación en la siguiente reforma del TUE. Esto se debía a que lo dispuesto en el Tratado de Maastricht conllevaba una multiplicidad de los niveles de trabajo, una alta complejidad y un persistente opacidad de los procesos. Por otra parte, su estructura solo otorgaba a las instituciones comunitarias un participación marginal, lo que no era muy adecuado cuando, al contrario que la PESC, sus resultados estaban profundamente ligados al éxito del mercado interior y a la garantía de los derechos de la ciudadanía europea. El centro de decisiones era el Consejo, que debatía, decidía y adoptaba las disposiciones y acciones comunes, mientras que la Comisión apenas tenía el derecho de iniciativa en algunos ámbitos restringidos. Además, la necesidad de votación por unanimidad obstaculizaba la tomas de decisiones y la cooperación entre los socios. Por su parte, el Tribunal de Justicia solo tenía competencia para interpretar algunos convenios en caso de que se le permitiera explícitamente, mientras que el Parlamento tan solo debía consultado y su opinión no era vinculante.

4. EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA RATIFICACIÓN

La firma del Tratado en Maastricht en febrero de 1992 coincidió con un importante aumento de las expectativas ciudadanas respecto al proceso de integración, pues se había conseguido dotar al proyecto comunitario de una dimensión política tras varias décadas de estancamiento y parálisis. Durante los primeros meses del año, las encuestas reflejaban que el 75% de los europeos consideraban importante el TUE y un 59% se mostraba a favor de la unificación política, con un 54% que aceptaba que su entrada en vigor tendría un efecto positivo para su país. Además, el apoyo a la puesta en marcha de la PESC se situaba en un 70%, unos datos positivos que se repetían también en las preguntas respecto a la ampliación, la buena marcha de las Comunidades

Europeas, la visión de los ciudadanos respecto a su trabajo y eficiencia o la visibilidad de la bandera de la UE²².

Sin embargo, estas tendencias comenzaron a variar durante la segunda mitad del año y los inicios de 1993. En algunos Estados miembros, la sensación de haber ido demasiado lejos en la integración fue haciéndose cada vez más patente, levantando un creciente rechazo a lo que se consideró una merma importante de la soberanía nacional. En el centro de la tormenta se situaba la UEM y la moneda común, unos planes que pusieron en evidencia la existencia de fuertes sectores proteccionistas y nacionalistas en algunos socios. En Alemania, fue necesario que el Tribunal Constitucional emitiera un informe positivo sobre el TUE, mientras que en Reino Unido la dura oposición parlamentaria obligó a exigir importantes exenciones para aplacar la negativa de algunos sectores a su firma. En otros países, el cambio en la opinión pública estuvo motivado por la celebración de referéndums vinculantes como condición previa a la ratificación por parte de los parlamentos nacionales.

El primero de los avisos llegó en junio de 1992 con el rechazo de los daneses a lo pactado en Maastricht, que obligó a una nueva negociación para otorgar condiciones especiales a dicho socio, entre ellas la posibilidad de no adoptar el euro en el futuro. Meses después, el referéndum en Francia volvió a evidenciar la enorme división existente respecto al proyecto de unificación política y monetaria. Aunque en este caso ganó el sí —lo que permitió que Mitterrand continuara en El Elíseo—, el estrecho margen por el que se impuso esta opción levantó serias dudas sobre el sentimiento europeísta en uno de los países más poblados del continente. Fue el conocido como *petit oui*, un raquí-tico voto afirmativo que mostraba las reticencias francesas a la profundización en el proyecto de integración. Por su parte, el Gobierno irlandés pudo ratificar el texto gracias a la victoria del sí en el referéndum sobre la Undécima Enmienda de la Ley Constitucional de 1992.

Estos procesos de consulta, que pusieron en serio peligro la adopción del TUE, alargaron su entrada en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993, casi

²² COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Eurobarometer num 37. Spring 1992*. Dirección General de Información, Comunicación y Cultura, Bélgica, 1992. pp. 1-60.

dos años después de su firma. Paradójicamente, y debido a sus evidentes carencias y a su poca adaptabilidad hacia las ampliaciones que se preparaban para los siguientes años, el Consejo Europeo abrió la posibilidad de su reforma varios meses después. Esto dio lugar a la formación de un grupo de reflexión para preparar una nueva CIG en 1996, un proceso paralelo a la evolución de la UEM hasta la introducción del euro como moneda europea a finales de la década. Estas nuevas modificaciones desembocaron en los posteriores Tratados de Ámsterdam y Niza, aprobados en menos de diez años, los cuales permitieron introducir en el TUE los avances que habían quedado pendientes en Maastricht.

11. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y EL PROYECTO FEDERAL DEL EURO

SUMARIO: 1. Introducción / 2. El camino hacia la UEM / 3. El Plan Delors y el Tratado de Maastricht / 4. La Unión Económica y Monetaria

1. INTRODUCCIÓN

La unificación de las políticas económicas y monetarias de los países de Europa y la creación de una moneda común ha sido siempre una de las mayores ambiciones del proyecto de integración europeo. Sin embargo, estos planes fueron postergados durante décadas debido a la enorme dificultad de dicha aspiración y al contexto internacional adverso para lograrlo, hasta que tras la entrada en vigor del AUE se concentraron las condiciones necesarias para su relanzamiento definitivo. El primer objetivo de este capítulo es desarrollar los acontecimientos anteriores al llamado *Informe Delors* y explicar el contexto político en el que, a partir de 1989, se consiguió impulsar la unión económica y monetaria en el marco de las Comunidades Europeas.

En segundo lugar, se pretende estudiar en qué consistió el llamado Plan Delors, propuesta central para implementar la UEM, y cuáles fueron sus principales características, poniendo especial atención tanto a los cambios jurídicos introducidos en el Tratado de Maastricht, necesarios para alcanzar los objetivos propuestos, como en el desarrollo temporal en el que evolucionaron los complejos y exhaustivos proyectos para consolidar la unificación económica y monetaria, así como en otros aspectos de interés. Por último, se analizará el resultado final y su situación vigente, así como las piezas claves de su actual funcionamiento. En el último punto, el análisis se focalizará en los dos elementos principales de la política monetaria de la UE. El primero de ellos es el Banco Central Europeo (BCE), órgano encargado de ejecutarla, supervisarla y corregirla, mientras que el segundo es la moneda común, última meta de la UEM y verdadero símbolo federal del proyecto de integración europea.

2. EL CAMINO HACIA LA UEM

El establecimiento de una moneda común ha sido siempre uno de los anhelos federalistas más profundos. Pese a esto, la integración económica iniciada con los Tratados de Roma se realizó en un sistema monetario internacional estable y consolidado gracias a los llamados Acuerdos de Bretton Woods, lo que explica el poco interés que se le dio a estas cuestiones durante las negociaciones que llevaron al nacimiento de la CEE. Sin embargo, este orden global comenzó a desmoronarse a finales de la década de los sesenta como consecuencia de la impresión masiva de dólares –la moneda de referencia desde finales de la II Guerra Mundial– para financiar la Guerra de Vietnam, lo que elevó las tensiones cambiarias entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, Japón y EE. UU.

Esta nueva realidad, que acabó con la buena práctica de las décadas anteriores, llevó a la Comisión a presentar a los jefes de Estado y de Gobierno el llamado Plan Barre, cuyo principal objetivo era evitar la adopción de medidas proteccionistas nacionales que pusieran en peligro la estabilidad del mercado común. El proyecto, que incluía cambios fiscales y presupuestarios, dio paso al *Informe Wegner*, el cual presentaba «un plan por etapas con miras a la creación de una unión económica y monetaria»¹ con el fin de unificar las políticas monetarias y económicas y liberalizar los movimientos de capital entre los Estados miembros de la CEE, fijando los tipos de cambio y avanzando hacia el establecimiento de una moneda común. Sin embargo, la crisis de divisas iniciada con motivo del fin de la convertibilidad del dólar en oro, medida draconiana adoptada por la Administración Nixon en 1971, lanzó a los países europeos a poner en marcha políticas individualistas para proteger sus monedas nacionales, lo que acabó con el Plan Wegner antes de comenzar.

Un año después, los líderes europeos volvieron a reafirmar la «determinación de los Estados miembros de las Comunidades Europeas ampliadas

¹ *Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague (1 and 2 December 1969)*. Países Bajos, 1969. www.cvce.eu p. 3. Disponible en: https://www.cvce.eu/e_n/obj/final_communique_of_the_hague_summit_2_december_1969-en-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html

de lograr irreversiblemente la Unión Económica y Monetaria»², aunque estos planes se volvieron a ver impedidos por la crisis económica mundial iniciada en 1973. Su sucesor, el mecanismo de fluctuación monetaria controlada, conocido como «Serpiente en el túnel», también descarriló dos años después. Ya a finales de la década, la puesta en marcha de la SME permitió controlar y estabilizar la fluctuación de las distintas divisas europeas y ayudó a mejorar la coordinación de las políticas monetarias gracias a una importante cesión de autonomía en la materia, pues los tipos de cambio solo se podían modificar mediante un acuerdo entre los socios y la Comisión³.

Estos acontecimientos, pese a que fortalecieron el consenso respecto a la necesidad de una unión de carácter económico y monetario, postergaron la instauración de la UEM dos décadas más, pues fue imposible adoptar políticas comunes en ambas dimensiones en medio de fuertes turbulencias cambiarias internacionales. Sin embargo, el relanzamiento del proyecto de integración europea iniciado en los ochenta permitió volver a soñar con el definitivo establecimiento de una moneda común, lo que se reflejó en los velados llamamientos del Consejo Europeo a una mayor cooperación en el ámbito monetario. Ya en 1985, el AUE volvió a recoger esta ambición, pues en el preámbulo se asumía como una meta de las Comunidades Europeas «el objetivo de la realización progresiva de la Unión Económica y Monetaria»⁴, lo que obligaba a los Estados miembros a cooperar en el marco de la SME con el fin de garantizar la convergencia monetaria y económica.

3. EL PLAN DELORS Y EL TRATADO DE MAASTRICHT

3.1. *El Plan Delors*

El pistoletazo de salida para establecer definitivamente la UEM tuvo lugar en junio de 1988 en el Consejo Europeo celebrado en Hannover. Durante las

² *Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972)*, Francia, 1972. www.cvce.eu p. 3. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publi_shable_en.pdf

³ En el SME se incluían todos los miembros de la CEE menos Reino Unido.

⁴ Acta Única Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L169, del 29 de junio de 1987. p. 3.

reuniones, los jefes de Estado y de Gobierno volvieron a recordar la obligatoriedad de avanzar en la integración económica y monetaria incluida en el AUE y decidieron confiar a un comité especializado «la misión de estudiar y proponer las etapas concretas que deben conducir a dicha Unión»⁵. Este órgano estaría presidido por el presidente de la Comisión, Jacques Delors, y contaría con la participación de los gobernadores de los Bancos Centrales de todos los Estados miembros y de tres personalidades en la materia elegidas de común acuerdo⁶. El motivo principal por el que se reactivaron estos planes fue la presentación del *Libro Blanco para la consecución del mercado interior* tres años antes, en el que se reflejaba que...

*la estabilidad monetaria, en el sentido del nivel general de precios y de las relaciones cambiarias, es una condición previa fundamental para el correcto funcionamiento y desarrollo del mercado interior. En este sentido, las acciones para lograr una mayor libertad de movimientos de capitales deberían ir en paralelo con las medidas tomadas para reforzar y desarrollar el Sistema Monetario Europeo. La estabilidad del tipo de cambio y la convergencia de las políticas económicas contribuyen a la eliminación gradual de las barreras a la libre circulación de capitales; a la inversa, una mayor libertad financiera conduce a una mayor disciplina en la conducción de las políticas económicas*⁷.

Mediante esta clara advertencia, la Comisión alegaba que el mercado único nunca podría funcionar a la perfección si no se acababa con los costes de la conversión cambiaria y las fluctuaciones del tipo de cambio, incluso aunque estas se mantuvieran estables en el marco del SME. Para Delors, era imposible mantener en el mismo sistema unas políticas monetarias nacionales independientes y la libre circulación de capitales y el equilibrio entre divisas.

⁵ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Hannover, 27 y 28 de junio de 1988. Conclusiones de la presidencia*. SN 2683/4/88. Alemania, 1988. p. 7.

⁶ Los tres participantes independientes eran Niels Thygesen, catedrático de Economía de la Universidad de Copenhague; Alexandre Lamfalussy, director general de la Banque des Règlements Internationaux de Basilea y catedrático de Economía monetaria en la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, y Miguel Boyer, presidente del Banco Exterior de España. *Idem*.

⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Completing the internal market: White paper from the Commission to the European Council*. COM(85) 310 final, 1985. pp. 32-33.

Los trabajos del Comité desembocaron en el conocido como *Informe Delors*, presentado el año siguiente en el Consejo Europeo de Madrid. Claramente rompedor y ambicioso, el documento proponía, en el aspecto monetario, la «garantía de la convertibilidad total e irreversible de las monedas, la completa liberalización de las transacciones de capital y la plena integración de la banca y otros mercados finales y la eliminación de los márgenes de fluctuación y el bloqueo irrevocable de las paridades cambiarias»⁸, mientras que en el económico se apostaba por completar «el mercado único [...], la política de competencia y otras medidas destinadas a fortalecer los mecanismos de mercado, las políticas comunes destinadas al cambio estructural y el desarrollo regional y la coordinación de las políticas macroeconómicas»⁹. La meta final del Plan Delors era el establecimiento de una moneda común entre todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Según lo dispuesto por Delors, la consecución de la UEM se realizaría en tres fases diferenciadas. La primera de ellas pasaba por la consolidación efectiva del mercado interior y la eliminación de las restricciones a una mayor integración financiera, medidas que fueron puestas en marcha por el Consejo Europeo en su reunión de junio de 1989¹⁰. Este periodo comenzó el 1 de julio de 1990 y se dio por finalizado el 1 de enero de 1994. La segunda etapa debía aumentar la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros y la mejora de la cooperación entre los Bancos Centrales nacionales. Por otra parte, se diseñaba la creación del Instituto Monetario Europeo (IME) y el BCE, que iniciaron los preparativos necesarios para la introducción de la moneda única. Por último, la tercera fase, estrenada el 1 de enero de 1999, permitiría la fijación irrevocable de los tipos de conversación, la ejecución de la política monetaria única por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales

⁸ COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. *Report on economy and monetary union in the European Community*. 1989. p. 14.

⁹ *Ibidem*. p. 16.

¹⁰ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Madrid, 26/27 de junio de 1989*. Madrid, 1989. p. 10.

(SEBC), la entrada en vigor del mecanismo de tipos de cambio dentro de la UE y, por fin, la introducción del euro como moneda única¹¹.

3.2. *El Tratado de Maastricht*

Durante la reunión celebrada en Madrid a finales de 1989, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron iniciar los trabajos preparatorios para convocar una CIG de carácter económico, la cual fue constituida un año después durante la cumbre de Estrasburgo. Su principal objetivo era «elaborar una modificación del Tratado con vistas a las etapas finales de la UEM»¹², pues mientras que la primera fase del Plan Delors se centraba en completar el mercado común instaurado mediante los Tratados de Roma, era evidente que para completar la segunda y la tercera se debían realizar reformas de calado en los textos constitutivos. Posteriormente, a dicha conferencia se le sumó otra paralela destinada a negociar la unificación política que debía ser ratificada por los Estados miembros en el mismo periodo de tiempo, por lo que ambas CIG se celebraron de manera simultánea a lo largo de 1991, siendo aprobadas por el Consejo Europeo a finales de ese año.

La importancia histórica del TUE se fundamenta en dos cuestiones. La primera, desarrollada con anterioridad, fue la definitiva instauración de la unificación política mediante la creación de la UE. La segunda fue el establecimiento de la UEM. Por lo tanto, mediante el Tratado de Maastricht se hizo jurídicamente vinculante el objetivo de implementar «una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única»¹³, lo que obligaba a todos los países firmantes a contribuir y orientar sus políticas nacionales de cara a su consolidación y a trabajar para adoptar la futura divisa europea

¹¹ El nombre «euro» fue consensuado por los jefes de Estado y de Gobierno y aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en diciembre de 1995. Uno de los principales motivos por el que se adoptó ese nombre fue su fácil fonética en todos los idiomas europeos. CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995*. Madrid, 1995. p. 1.

¹² CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Estrasburgo, 8 y 9 de diciembre de 1989*. Francia, 1989. p. 8.

¹³ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. p. 4.

lo antes posible. Sin embargo, y pese a establecer el principio de inevitabilidad, lo firmado en 1991 no marcaba los plazos para su finalización, lo que posibilita que en la actualidad todavía haya Estados miembros fuera de la conocida como eurozona¹⁴.

El Tratado de Maastricht incorporaba la UEM a la estructura interna del TUE a través de diferentes protocolos anexos, haciéndola jurídicamente vinculante. En primer lugar, se establecieron las tres fases impuestas por el Plan Delors para su total consecución, aunque la primera ya había comenzado en 1990. Por otra parte, se crearon oficialmente el BCE y el SEBC, este último compuesto tanto por el primero como por los Bancos Centrales de todos los Estados miembros. Sin embargo, también se fundaba el IME, con personalidad jurídica propia, destinado a supervisar el SME, reforzar la cooperación entre los reguladores nacionales y mejorar la coordinación de las políticas monetarias en las fases anteriores a la entrada en funcionamiento del BCE. Por último, se recogieron los criterios de convergencia destinados a orientar a la CE durante el paso a la tercera fase.

Esta es, quizás, una de las partes más relevantes del Tratado de Maastricht. Aunque la moneda común era un proyecto deseado, la enorme dificultad de su implantación radicaba en que para lograrlo se debía alcanzar una gran confluencia entre las economías de los Estados miembros. Debido a esto, se establecieron las normas y tendencias que cada socio debía cumplir obligatoriamente antes de adoptar el euro, conocidas como criterios de convergencia. El primero era la estabilidad de precios, entendida como que la tasa media de inflación de un país, observada durante un año, no excediera en más del 1,5% la de los tres países con mejor comportamiento. En segundo lugar, se exigía solidez en las finanzas públicas, imponiendo un déficit presupuestario anual inferior a un 3% y una deuda pública por debajo del 60%. La tercera pauta hacía referencia a los tipos de interés a largo plazo, que no podían elevarse más allá de un 2% de los Estados miembros con mejor comportamiento en periodos de un año, mientras que el último criterio imponía un tipo de cambio que, durante un mínimo de dos años, se mantuviera estable dentro

¹⁴ Posteriormente, Reino Unido y Dinamarca mostraron su deseo de no participar en la tercera fase de la UEM, una petición que fue aceptada por el resto de los Estados miembros.

de los márgenes de fluctuación que establecía el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC).

4. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

4.1. Fases de la UEM

La UEM fue diseñada por el Comité Delors en 1989, comenzó el 1 de julio de 1990 y se hizo posible jurídicamente tras su inclusión en el Tratado de Maastricht de 1992. En la actualidad, se han completado la primera y la segunda fase, mientras que la tercera está muy avanzada pero no finalizará hasta que todos los Estados miembros, a excepción de Dinamarca, adopten el euro como moneda común. Además, a partir de la crisis de 2008, la cual puso en franco peligro la supervivencia del euro, la UEM ha sido reforzada para mejorar la estabilidad de la eurozona y la capacidad de ayuda a los socios con problemas. Para ello, se crearon importantes organismos e instrumentos como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), destinado a salvaguardar el equilibrio del Eurosistema, o las Operaciones Monetarias de Compraventa (OMC)¹⁵. Sin embargo, la UEM se enfrenta todavía a importantes desafíos que no han podido ser solventados debido a que para hacerlo se requiere una modificación sustancial de los Tratados constitutivos, algo que no sucede desde 2007.

La primera fase de la UEM se inició el 1 de julio de 1990 y finalizó el 1 de enero de 1994. Según lo establecido en el Plan Delors, antes de esa fecha se debían liberalizar por completo las transacciones de capital, incrementar la cooperación entre los Bancos Centrales nacionales, permitir la libre utilización del *ecu* –la unidad monetaria europea precursora del euro creada en el marco del SME– y mejorar la convergencia económica entre los Estados miembros. Este trabajo estuvo liderado por el Comité de Gobernadores de los

¹⁵ SCHEINERT, C. “Historia de la unión económica y monetaria”. *Economía* www.europarl.europa.eu Parlamento Europeo, 2021. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/79/historia-de-la-union-economica-y-monetaria>

Bancos Centrales, fundado en 1964, y al que se le atribuyeron nuevas competencias para mantener un sistema efectivo de consultas mediante el que impulsar la coordinación y la estabilidad de precios. Sin embargo, la dificultad de las etapas posteriores obligó a que dicho organismo comenzara a trabajar desde sus inicios en la preparación de la tercera fase, la más compleja de todas. De manera evidente, en este periodo también se negociaron e implementaron los cambios jurídicos destinados a hacer posible la UEM y que fueron incluidos en el Tratado de Maastricht¹⁶.

La segunda fase fue mucho más técnica que la primera. Iniciada en 1994, tuvo como hito inicial la fundación del IME, cuyos objetivos eran fortalecer la cooperación entre los gestores nacionales, la coordinación de las políticas monetarias de los países, la instauración de los Bancos Centrales como entes independientes del poder político, el refuerzo de la convergencia económica y la realización de los trabajos preparatorios de cara a la constitución del SEBC. En realidad, el IME era un órgano de consulta, debate y cooperación, pues las cuestiones monetarias seguían en manos de los Estados miembros, aunque su existencia fue esencial para desarrollar el marco normativo, administrativo y logístico en el que el BCE y el SEBC iban a desarrollar sus funciones de gestión una vez que asumieran el control de la política monetaria comunitaria. Además, sus numerosas propuestas, entre las que destacan el segundo Mecanismo de Tipo de Cambio (MTC-II) o el diseño de los billetes que entraron en circulación en 2002, ayudarían al funcionamiento efectivo de la moneda única a partir de 1999.

Dentro de esta fase, en 1997 los Estados miembros adoptaron el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), destinado a mantener la disciplina fiscal y evitar los déficit presupuestarios excesivos una vez que se adoptara la moneda común. Mediante los Reglamentos (CE) 1466/97 y (CE) 1467/97 del Consejo, los socios se comprometieron a mantener su déficit público por debajo del 3% y a trabajar por mantener una estabilidad en sus cuen-

¹⁶ BCE. “Unión Económica y Monetaria (UEM)”. *El Banco Central Europeo - Historia*. www.ecb.europa.eu Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html>

tas públicas, además de a presentar los informes necesarios para una supervisión multilateral periódica¹⁷. A estos dos actos se sumó una Resolución del Consejo, sin capacidad jurídica, por la que los países pactaron respetar el objetivo presupuestario a medio plazo para «conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, y a tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados»¹⁸. La idea principal era mantener unas cuentas públicas saneadas para no perjudicar al resto de Estados miembros de la eurozona. El PEC fue modificado en 2005 y reforzado en varias ocasiones tras la crisis financiera de 2008.

En 1998, se dieron los pasos definitivos para comenzar la tercera fase. En mayo, el Consejo consensuó por unanimidad que Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia cumplieran con los criterios de convergencia necesarios para adoptar la moneda común, quedando fuera tan solo Grecia y, por decisión propia, Dinamarca y Reino Unido¹⁹. Por otra parte, se adoptaron los compromisos necesarios para nombrar a los cargos clave del sistema de gobernanza del BCE, se impusieron los tipos de conversión entre las monedas nacionales y el euro –basados en el SME– y se avanzaron en los trabajos preparatorios para liquidar el IME, que había cumplido su función en los plazos establecidos. La tercera y última fase comenzó el 1 de julio de 1999. A partir de ese momento, se fijaron de manera irrevocable los tipos de conversión, se puso en funcionamiento el MTC-II, entró en vigor el PEC y el BCE comenzó a gestionar de

¹⁷ Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L 209, de 2 de agosto de 1997. pp. 2-4.

¹⁸ Resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Ámsterdam, 17 de junio de 1997. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 236, de 2 de agosto de 1997. pp. 1-2.

¹⁹ Tras enormes disputas en el Gobierno conservador, Reino Unido entró finalmente en el SME en 1990. Sin embargo, este colapsó durante la crisis financiera ocurrida dos años después, afectando sobremanera a la libra esterlina, que cayó por debajo de lo permitido en el MTC y obligó a las autoridades a retirarla del mecanismo al ser incapaces de estabilizarla por encima del límite inferior acordado. El llamado *Black wednesday* fue asumido como una humillación por la población británica, lo que puso contra las cuerdas al Gobierno de Major e hipotecó todas las posibilidades para la introducción del euro en las islas.

manera independiente la política monetaria común, a la cual se sumó Grecia dos años después. Sin embargo, el momento más importante fue la adopción definitiva del euro como moneda única, paso definitivo de la UEM. Aunque en 1999 se incorporó a los mercados internacionales como divisa de cambio, las monedas y billetes no entraron en circulación hasta el 1 de enero de 2002, más de una década después del inicio del Plan Delors.

4.2. El BCE

El *alma mater* de la UEM es el BCE, establecida como institución oficial de la UE. Creado mediante el Tratado de Maastricht y fundado definitivamente en 1998 como sustituto del IME, su principal objetivo pasa por «definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad, realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes, [...] poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros y promover el buen funcionamiento del sistema de pagos»²⁰. En la actualidad, está regulado por los artículos 282 a 284 del TFUE, así como por un protocolo anexo al vigente TUE. Uno de sus principios es la absoluta independencia del poder político, por lo que sus actuaciones siempre son autónomas. Además, cuenta con personalidad jurídica propia. Su sede se encuentra en la ciudad alemana de Frankfurt.

En la actualidad, el BCE es responsable de tareas específicas en las áreas de supervisión bancaria, estadísticas, política macroprudencial y estabilidad financiera, así como de cooperación europea e internacional. Su principal objetivo es mantener la estabilidad de precios, es decir, controlar la inflación para salvaguardar el valor del euro, lo que es esencial para fomentar un crecimiento económico equilibrado y estable y fomentar la creación de empleo. Además, su labor es esencial tanto para el buen desarrollo de la UEM como de la UE, pues es la entidad encargada de gestionar el euro, autorizar la emisión de moneda, vigilar las tendencias de los precios y evaluar los riesgos, controlar las divisas y formular y aplicar la política económica y monetaria de todos los Estados miembros de la eurozona. Por otra parte, y de manera completamente independiente, el BCE supervisa a las entidades nacionales

²⁰ Tratado de la Unión Europea. *Op. Cit.* p. 14.

mediante el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), ayudando a la solidez, estabilidad y seguridad del sistema bancario y financiero de la UE²¹.

El BCE cuenta con tres organismos centrales. El Comité Ejecutivo lo forman el presidente –que además representa a la institución en encuentros internacionales–²², el vicepresidente y cuatro miembros designados por los Estados miembros para un mandato de ocho años. Su principal función es gestionar el funcionamiento diario de la institución, lo que le capacita para poner en práctica la política monetaria en base a las orientaciones del Consejo de Gobierno. Este, que es el principal órgano de toma de decisiones, está formado por el Comité Ejecutivo y los gobernadores de los Bancos Centrales de los países que han adoptado el euro. Se reúne dos veces al mes para establecer las directrices que garanticen el cumplimiento de las funciones asignadas al BCE, formular los objetivos monetarios, los tipos de interés oficiales, el suministro de reservas y otros aspectos de la política monetaria, así como para decidir las pautas relativas al marco general del MUS y su aplicación²³. Por último, el Consejo General, de carácter consultivo y de coordinación, está formado por el presidente y el vicepresidente del BCE y los gobernadores de los Bancos Centrales de todos los Estados miembros.

El Eurosistema, formado por el BCE y los Bancos Centrales de los Estados miembros que han adoptado la moneda común, ejerce como la principal autoridad monetaria de la eurozona. Su principal objetivo es controlar la inflación, mantener la estabilidad económica y promover la integración financiera de la UE. Para alcanzar estas metas, mantiene el llamado «principio de descentralización», que permite aplicar las medidas con mayor eficacia y eficiencia. Para llevar a cabo sus funciones, cuenta con las facilidades permanentes, que aumentan o reducen la liquidez diaria en el sistema y los tipos de interés del mercado; las operaciones de mercado abierto, por las que se in-

²¹ BCE. “La misión del BCE”. *Organización*. www.ecb.europa.eu, 2021. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/ecb-mission/html/index.es.html>

²² Los principales cargos del BCE son elegidos por el Consejo Europeo, aunque solo votan los Estados miembros que han adoptado el euro.

²³ BCE. “El Consejo de Gobierno”. *Organización, órganos rectores*. www.ecb.europa.eu, 2021. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.es.html>

yecta liquidez mediante subastas de los Bancos Centrales, y las reservas mínimas, que se aplican a las entidades que operan en la zona euro. El Eurosistema convive junto con el SEBC, formado por el BCE y los Bancos Centrales de todos los Estados miembros sin excepción, el cual fue constituido para apoyar «las políticas económicas generales [...] con miras a contribuir a la consecución de los objetivos de la Comunidad»²⁴, lo que hará hasta que todos los socios adopten el euro como moneda oficial.

4.3. El euro

La moneda común es el mayor logro de la UEM. En la actualidad, el euro es utilizado a diario por casi 350 millones de personas en los diecinueve Estados miembros que lo han adoptado oficialmente, siendo la segunda moneda más relevante del mundo. Sin embargo, su importancia trasciende los límites de la política económica y monetaria y lo erige como un verdadero símbolo del proceso de integración europea. El euro representa, por sí mismo, la unificación de Europa en un único ente político y consolida fuertemente el proyecto común, además de servir como factor de cohesión entre la sociedad continental y potenciar la creación de una identidad colectiva comunitaria. Esto le lleva a representar mejor que ningún otro elemento la consecución de los objetivos de los primeros tratados fundacionales, pues permite el mantenimiento de las relaciones pacíficas entre los socios y promueve el progreso económico conjunto, cumpliendo con la *Declaración de Schuman* al crear una solidaridad de hecho como impulso hacia la federación europea.

Aldecoa defiende acertadamente que el euro no responde a una proyección económica basada en la idea de «un mercado, una moneda», sino que, al contrario, se trata de un proyecto de naturaleza política. No es casual, por tanto, que fuera precisamente el Tratado de Maastricht el que formalizara la unión política y la moneda común en un mismo texto, pues ambos se ejemplifican mutuamente y son indisolubles²⁵. Aunque las ventajas económicas de

²⁴ Tratado de la Unión Europea. *Op. Cit.* p. 69.

²⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “Moneda única e identidad europea: el euro como primera expresión de la federalización europea”, en GONZÁLEZ ZORRILLA, J. M. y otros (coords)

la adopción del euro son evidentes, pues mejora el comercio entre los Estados miembros, se obtienen beneficios monetarios y otorga libertad a los consumidores, a escala sociopolítica también actúa como un potenciador de la unidad comunitaria, pues ayuda a construir la identidad europea y a entender el significado de la integración mediante un elemento de solidaridad y progreso común. Padoa-Schioppa asegura al respecto que «el papel-moneda es quizás el símbolo más extendido y más común del contrato social. [...] Unificar la moneda da a cada ciudadano europeo un signo muy fuerte de la sociedad de pertenencia común»²⁶.

Derivado de esto, tampoco se puede rechazar que el euro es el preciso emblema del modelo social europeo, el cual fortalece y asegura el Estado del bienestar en todos los Estados miembros mediante la implementación de una convergencia económica que ayuda a igualar el progreso en todas las regiones continentales, visualizando esa singularidad del proyecto común. A esto se suma la importancia que la moneda común tiene a la hora de reforzar el peso global de la UE, pues le permite actuar con unidad y coherencia, asumir su responsabilidad mundial, utilizar su potencial como herramienta de política exterior, mejorar los canales de cooperación y expandir los valores europeos, utilizando la divisa como insignia de lo que los europeos pueden aportar al mundo. De manera evidente, la moneda común ayuda a la UE a actuar como una verdadera potencia internacional. En definitiva, tal y como explica Aldecoa,

el euro es expresión de un proyecto político en marcha, proyecto de carácter federal y democrático. Es muestra del éxito del proceso político de la integración europea y, como símbolo de identidad de los ciudadanos ha resultado un catalizador para el proceso constituyente. [...] A la vez es mucho más que una moneda, es ante todo el reflejo del modelo social europeo y de una manera de entender el mundo. Como expresión de la sociedad de bienestar, el euro se convierte en instrumento de una potencia civil de la globalización como lo es la Unión

“El euro como expresión de modelo federal y social europeo”. *Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, Bilbao, 2002. pp. 103-108.

²⁶ PADOA-SCHIOPPA, T. “Pourquoi l’Europe commence-t-elle par l’argent?”, *Cahiers de Droit européen*, núm. 1, 1999, p. 11, citado por ALDECOA LUZÁRRAGA. *Op. Cit.* p. 104.

*Europea, que lleva a cabo una política de responsabilidad y quiere crear una sociedad de bienestar a nivel mundial*²⁷.

²⁷ *Ibidem.* pp. 118-119.

12. LAS REFORMAS DE ÁMSTERDAM Y NIZA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Las Comunidades Europeas tras el Tratado de Maastricht / 3. El Tratado de Ámsterdam / 4. El Tratado de Niza

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Maastricht terminó inconcluso. Durante las conversaciones que llevaron a su firma quedó patente que existían importantes cuestiones que había que dejar para más adelante debido a su complejidad o a la falta de consenso al respecto. Esto se plasmó incluso en el propio texto, pues en el TUE se reconocía la necesidad de abordar esos asuntos a partir de 1996, por lo que meses después de su entrada en vigor el Consejo Europeo promovió la creación un grupo de reflexión que desembocaría en una nueva CIG. El Tratado de Ámsterdam, aprobado en 1997, fue la culminación de ese proceso. Sin embargo, los Estados miembros fueron de nuevo incapaces de completar un documento que colmara las expectativas, sobre todo porque no se preparaba a la UE de cara a la gran ampliación programada para la primera década del siglo XX. Esto obligó a la negociación y redacción del Tratado de Niza, firmado en el 2000, el cual completaba las modificaciones institucionales necesarias para acoger a más diez nuevos países.

Las reformas de Ámsterdam y Niza se enmarcaron en un contexto propicio para la unidad europea, por lo que su éxito parcial se explica más por la falta de ambición de los Estados miembros que por las propias debilidades del proyecto común. Esto se debió a que, durante la década de los noventa, la UE sufrió la influencia de federadores internos y externos que convencieron a los líderes comunitarios y a la opinión pública de la necesidad de profundizar en el TUE. Entre estos factores de integración destacaron las guerras yugoslavas, que supusieron una catarsis que ayudó a desarrollar la PESD; la solicitud de adhesión de gran parte de los países del este, que obligó a cambiar la organización institucional; la consolidación de los Marcos Financieros Plurianuales (MFP) como perspectiva a largo plazo del gasto comunitario, lo que

elevó los fondos disponibles para la PAC y la política de cohesión, y un cambio de liderazgo tanto en los principales Estados miembros como en la Comisión.

El primer objetivo de este capítulo es analizar estos federadores internos y externos y explicar qué influencia tuvieron en los procesos de reforma de Ámsterdam y Niza, poniendo el foco en aquellos que contribuyeron a la profundización de alguna de las políticas europeas. Por otra parte, se estudiará el contenido de ambos Tratados, principalmente sus características, sus novedades más importantes, los cambios realizados en el proceso institucional comunitario, la relevancia que tuvo para el proceso de integración europea y sus carencias más destacables. De manera específica, en la primera de las modificaciones se atenderá al desarrollo de la PESD en el marco de la PESC, a la instauración de la cooperación reforzada, a la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior y al reforzamiento del modelo social europeo, mientras que en la segunda se estudiarán las transformaciones en las instituciones comunitarias.

2. LAS COMUNIDADES EUROPEAS TRAS EL TRATADO DE MAASTRICHT

Pese a las expectativas que levantó el Tratado de Maastricht en sus primeros años de vigencia, gran parte de los líderes europeos eran conscientes de que, debido a la falta de consenso entre los Estados miembros, durante las negociaciones no se habían abordado todos los aspectos que se consideraban esenciales para completar la integración política. Para no empantanar la CIG, los jefes de Estado y de Gobierno convinieron plantear esas cuestiones a partir de 1996¹. Sin embargo, el retraso en la ratificación del texto por parte de al-

¹ Este acuerdo se incluyó en las disposiciones finales del Tratado de Maastricht, que obligaba a convocar en 1996 «una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación». Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. p. 63.

gunos Parlamentos nacionales postergó considerablemente su definitiva aprobación, haciendo coincidir su entrada en vigor con el inicio de una nueva reforma que incluyera algunas mejoras en el TUE y permitiera la instauración definitiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia común.

La primera mención a las posibles modificaciones la realizaron los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Corfú, Grecia, menos de ocho meses después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. En ese encuentro, se decidió convocar un grupo de reflexión para examinar y elaborar ideas sobre las disposiciones del TUE pendientes de reforma de cara a la convocatoria de una nueva CIG, un documento al que se sumarían los trabajos sobre el funcionamiento de la UE solicitados a las instituciones comunitarias². A finales de 1995, durante la Cumbre de Madrid, la lectura del informe permitió al Consejo Europeo «lanzar la Conferencia Intergubernamental el 29 de marzo de 1996 a fin de establecer las condiciones políticas e institucionales necesarias para adaptar la Unión Europea a las necesidades de hoy y de mañana, especialmente con vistas a la próxima ampliación»³.

Aunque la voluntad de reforma se había establecido en 1992, la necesidad de los cambios se había acentuado debido a los acontecimientos sucedidos en Europa durante aquellos años y que exigían el fortalecimiento del proyecto común. La firma del Tratado de Maastricht coincidió con el clímax de la desintegración yugoslava, un proceso iniciado en 1991 y que en los años siguientes devino en conflictos armados abiertos en Serbia, Croacia y Bosnia, derivando en una crisis humanitaria sin precedentes en Europa desde la II Guerra Mundial⁴. Ante este difícil contexto, la PESC parecía quedarse obsoleta incluso antes de nacer, ya que no dotaba a la UE de los instrumentos ni las capacidades necesarias para hacer frente a la rápida descomposición en los Balcanes e intervenir de manera satisfactoria para mantener la paz. Para acatar estas deficiencias, los Estados miembros de la UEO acordaron «poner

² CONSEJO EUROPEO. *Corfú, 24 y 25 de junio de 1994. Conclusiones de la presidencia*. Grecia, 1994. p. 10.

³ CONSEJO EUROPEO. *Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995. Conclusiones de la presidencia*. España, 1995. p. 1.

⁴ VEIGA, F. *La fábrica de las fronteras: guerras de secesión yugoslavas (1991-2001)*. Alianza Editorial, 2011. pp. 89-256.

a disposición unidades militares de todo el espectro de sus fuerzas armadas convencionales para tareas militares realizadas bajo la autoridad de la UEO»⁵, conocidas como Misiones Petersberg, aunque pronto resultaron ser igualmente ineficaces.

Las guerras yugoslavas iban a mostrar esta realidad con toda su crudeza. Con unas características muy específicas, donde las rivalidades étnicas y la violencia extrema llevaron al conflicto a un punto tan impredecible como dramático, la diplomacia europea no supo actuar ante una contienda que se estaba librando en su propio continente, subyugando los planteamientos teóricos a las decisiones prácticas. El resultado fue un profundo sentimiento de impotencia en los Estados miembros, que no encontraron ninguna fórmula para intervenir exitosamente. No se trataba de un problema de voluntad política, tal y como demostraba la aportación del 80% de la ayuda humanitaria, la participación en las negociaciones y la admisión de una gran masa de refugiados, sino de incapacidad militar, pues los recursos disponibles no permitían armar una fuerza de intervención con la que afianzar la acción diplomática. Sobre el papel, los instrumentos de acción estaban disponibles tras la *Declaración de Petersberg*, pero sobre el terreno solo la actuación de la OTAN, liderada de manera exclusiva por EE. UU., consiguió forzar los Acuerdos de Dayton.

La dificultad para alcanzar consensos iría en aumento con las sucesivas ampliaciones, ya que nueve socios solicitaron integrarse en el proyecto común entre 1989 y 1994, un número que crecería hasta los dieciséis en los siguientes años. En la primera tanda de incorporaciones, sucedida en 1995, se unieron Austria, Finlandia y Suecia. Estas adhesiones respondían al nuevo contexto geopolítico europeo, donde el colapso de la URSS y el fin de la política de bloques favorecían un clima propenso para la extensión comunitaria. Aunque estos tres países no habían pertenecido a la órbita soviética, su situación colindante al Pacto de Varsovia les obligó a efectuar una política exterior

⁵ UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. *Western European Union Council of Ministers. Bonn, 19 June 1992. Petersberg Declaration.* www.cvce.es p. 7. Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html

neutral y comedida, profundizando en los lazos con las Comunidades Europeas solo al final de la Guerra Fría. Además, se trataba de Estados pertenecientes al EFTA, por lo que su adhesión significaba la unificación comercial del continente. Debido a que eran regiones muy prósperas, con una estructura económica sólida y con un alto nivel de vida, su ingreso fue fulgurante, integrándose en la UE menos de cinco años después de su solicitud. Por su parte, la sociedad noruega volvió a rechazar mediante referéndum su incorporación al proyecto común⁶.

La adhesión de Austria, Finlandia y Suecia el 1 de enero de 1995 tuvo importantes beneficios para la UE. En primer lugar, entraron a formar parte como países contribuyentes, lo que permitió mejorar el presupuesto comunitario y, gracias a su fuerte economía, el potencial comercial conjunto. Además, se ganó una gran cantidad de territorio, pues los países nórdicos son muy extensos, y se ampliaba la población, aunque en menor medida debido a su poca densidad. También fue relevante la mejora de la distribución territorial del proyecto común, pues se ampliaba hacia el norte y el este, anticipando la gran ampliación de una década después. Por último, su potente tradición de Estados del bienestar, con especial importancia de la concienciación medioambiental y la defensa de los consumidores, fue esencial para la puesta en marcha de la política social europea durante los siguientes años. Por su parte, Austria, Finlandia y Suecia veían en la UE, entre otras cosas, una oportunidad para aumentar su presencia mundial en el nuevo orden internacional⁷.

A esta importante circunstancia se sumó un paulatino cambio de liderazgo tanto en los Estados miembros como en las instituciones europeas, lo que influyó considerablemente en cómo se abordaron los cruciales acontecimientos de la época. En Francia y en España, los socialistas François Mitterrand y Felipe González fueron sustituidos, tras catorce años de Gobierno, por los conservadores Jacques Chirac y José María Aznar. La profunda enemistad entre ambos fue pública y manifiesta, lo que conllevó algunas dificultades

⁶ GRANELL, F. “Los acuerdos de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea y los intereses españoles”. *Revista Cibob d’Afers Internacionals*, núm. 20-30, 117-137, 1995. pp.120-132.

⁷ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. pp. 116-118.

para alcanzar consensos en el marco europeo. Algunos años antes, Margaret Thatcher había sido reemplazada por su compañero de partido John Major, pero fue la victoria del laborista Tony Blair en 1997 lo que permitió a Reino Unido apostar por una integración comunitaria más decidida, lo que sería esencial para las siguientes reformas del TUE. Todos ellos coincidieron con el canciller Helmut Kohl, de profundo talante europeísta, que estuvo al frente del Gobierno alemán durante más de dieciséis años y fue una pieza central en la construcción de la unión política. Por otra parte, en 1995 Jacques Santer sustituyó a Delors al frente de la Comisión tras diez años de mandato, lo que, debido a la fuerza y el magnetismo del francés, supuso una gran pérdida de influencia del órgano comunitario durante los cambios de aquella época.

Por otra parte, en la década de los noventa estalló el llamado *Caso Bosman*, que, aunque está lejos de ser uno de los grandes hitos de la integración europea, es un excelente ejemplo de la profundidad e importancia que había alcanzado la UE a finales del siglo XX. Jean-Marc Bosman era un jugador belga que militaba en las filas del RFC Lieja y quiso fichar por el USL Dunkerque. Sin embargo, su equipo solicitó un precio por el traspaso que sus pretendientes galos no pensaban pagar, por lo que el futbolista comenzó una batalla legal apoyándose en el derecho a la libre circulación de trabajadores garantizado por los Tratados de Roma, asumiendo que, como ciudadano comunitario, su club no tenía derecho a retenerle cuando finalizara su contrato –lo cual sí permitía la Federación de Fútbol de Bélgica–. En 1995, el Tribunal Europeo de Justicia le dio la razón y declaró ilegales tanto las indemnizaciones por traspaso como los cupos de ciudadanía para jugadores nacidos en los Estados miembros⁸. La sentencia supuso un punto de inflexión para el deporte, ya que los mercados de fichajes superaron su dimensión nacional y los equipos pudieron incorporar jugadores europeos de manera gratuita. De este

⁸ Los equipos de fútbol profesional tienen una cuota máxima de futbolistas extranjeros que pueden tener ficha de competición. Con anterioridad a 2001, solo podían alinear a tres jugadores foráneos, pero la ley Bosman otorgó el pasaporte europeo a todos los nacidos en los Estados miembros, lo que posibilitó la llegada a Europa de un mayor número de deportistas extracomunitarios, principalmente latinoamericanos y africanos.

modo, el fútbol cambió para siempre como consecuencia de las reglas del mercado común⁹.

2.1. *El Marco Financiero Plurianual*

Durante la década de los ochenta, las tensiones presupuestarias entre las instituciones europeas fueron profundas y persistentes. Aunque estas comenzaron a aflorar a los pocos años de los Tratados de Roma, la aprobación del AUE, instaurada para completar el mercado único, elevó considerablemente las necesidades económicas de la Comisión, ya que el aumento de sus competencias y la adopción de nuevas políticas llevaron a un desajuste entre las necesidades y los recursos disponibles. En particular, la ampliación de las metas en materia de cohesión social y regional duplicó los fondos requeridos para asegurar la acción comunitaria, algo que Delors defendió ante el Parlamento al asegurar que hay que dejar de «considerar a los instrumentos comunitarios como meros elementos de compensación financiera. Están llamados a desempeñar, junto con las políticas nacionales y regionales y en armonía con ellas, un importante papel de la convergencia de las economías»¹⁰.

La modificación del sistema financiero de las Comunidades Europeas se planteó en 1985, coincidiendo con la firma del AUE. Dos años después, la Comisión realizó una propuesta global para mejorar el presupuesto comunitario y hacerlo más eficiente mediante la reforma de los fondos estructurales,

⁹ Aunque a corto plazo la repercusión fue positiva, décadas después la ley Bosman ha tenido efectos desastrosos, ya que ha aumentado la desigualdad entre los clubes y ha supuesto enormes dificultades para el fútbol base. En la actualidad, los equipos pequeños no pueden retener a sus jugadores –o negocian por ellos o se irán gratis al finalizar el contrato–, mientras que los grandes completan sus plantillas con futbolistas extranjeros que impiden el ascenso de las promesas de su cantera. Esto les permite tener mejores alineaciones, más éxito deportivo y, de manera lógica, más ingresos por premios, publicidad o derechos televisivos, un círculo vicioso que hunde a los clubes más humildes y potencia a los más poderosos, lo que ha puesto en duda incluso la viabilidad del fútbol regional. El claro ejemplo de este fenómeno es el A. F. C. Ajax, que de ser uno de los mejores equipos europeos en el siglo XX gracias a su potente cantera ha pasado a tener una relevancia muy reducida en fútbol continental. CORDOVILLA, I. “Influencer Bosman”. *Diario AS*, 15 de diciembre de 2020. Disponible en: https://as.com/futbol/2020/12/15/reportajes/1608011500_029787.html

¹⁰ DELORS, J. *El nuevo concierto europeo*. Acento, 1993, p. 30.

la puesta en marcha de nuevos recursos propios, el mejor control de los gastos de la PAC, el cambio del Reglamento financiero y la adopción de algunas medidas de disciplina presupuestaria¹¹. El acuerdo interinstitucional, conocido como Paquete Delors I, fue aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de Bruselas de 1988 y permitió dotar a la Comisión de los recursos necesarios para el correcto funcionamiento de las Comunidades Europeas. Además, imponía los elementos para no superar los límites fijados para el periodo 1988-1992 a través del establecimiento de una perspectiva financiera plurianual sólida, además de reformar los fondos estructurales para hacerlos más eficientes¹².

Años después, la firma del Tratado de Maastricht consolidó la política de cohesión y la política social como dos de los grandes pilares del proyecto de integración. Sin embargo, para asegurar los ingresos necesarios y duplicar los fondos estructurales hubo que aprobar el conocido como Paquete Delors II, un nuevo acuerdo interinstitucional por el que se adoptó el MFP para el periodo 1993-1999¹³. De esta manera, se reestructuraban los recursos propios y las aportaciones de los socios y se revisaban los mecanismos de disciplina presupuestaria en base al espíritu del primer Paquete Delors. La actual importancia de los MFP se basa en que permite establecer de manera clara y concisa las prioridades de gasto de la UE durante una etapa determinada para hacerlo más eficiente, evolucionando siempre según las necesidades específicas y los cambios económicos, sociales y políticos tanto de los Estados miembros como de las políticas comunitarias.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA. *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea: el presupuesto europeo tras la reforma de 1988*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990. pp. 19-28.

¹² CONSEJO EUROPEO. *Nota de la presidencia: llevar a buen término el Acta Única Europea. Conclusiones consolidadas del Consejo Europeo*. Bélgica, 1988. p. 2.

¹³ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992*. Reino Unido, 1992. pp. 71-75.

3. EL TRATADO DE AMSTERDAM

El Tratado de Ámsterdam fue negociado por los Estados miembros durante el año 1996 mediante una CIG diseñada para la «revisión de los Tratados con el fin de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa»¹⁴ y adaptar a la UE para afrontar con éxito los grandes retos a los que debía enfrentarse durante los siguientes diez años. Además, se pretendía mejorar la eficacia y la transparencia del proyecto europeo con el fin de acercarlo a los ciudadanos, mejorar la PESC y reformar las instituciones de cara a la ampliación hacia el este. Finalmente, los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron la reforma durante el Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam entre los días 16 y 17 de junio de 1997, lo que facilitó su firma cuatro meses después. Durante la rúbrica, estuvo presente el presidente del Parlamento Europeo, José María Gil-Robles.

El Tratado de Ámsterdam era un documento conciso y sintético, formado por todas las modificaciones del TUE y más de una decena de protocolos anexos en los que se desarrollaron las reformas y las ampliaciones de la acción comunitaria, principalmente en los ámbitos que quedaron inconclusos en 1992, como la ciudadanía europea, el empleo, el espacio de seguridad y justicia y la PESC. De este modo, se profundizó en algunas de las políticas iniciadas en Maastricht sin ampliar las competencias comunitarias ni cambiar el sistema de pilares, un enfoque mucho menos cualitativo pero que era esencial para mejorar los procedimientos ordinarios y consolidar algunos de los objetivos del nacimiento de la UE. Además, se situó al modelo social y al espacio común de libertad, seguridad y justicia en el centro del proyecto común, potenciándolos como uno de los ejes centrales de la integración. Por otra parte, la reforma también contribuyó a hacer realidad la tercera fase de la UEM.

Como novedades destacables, el Tratado de Ámsterdam reforzó el Estado de Derecho en la UE, estableciendo un método de sanción para los Estados miembros que incumplieran sus compromisos en este ámbito. Según lo

¹⁴ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia, Ámsterdam, 16 y 17 de junio de 1997*. Países Bajos, 1997. p. 1.

indicado, cuando se constatará una violación a los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en el TUE, «el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo»¹⁵, entre otras medidas. Además, se produjo un traspaso de materias desde el tercer al primer pilar al comunitario y se otorgaron mayores competencias al Tribunal de Justicia respecto a la antigua CAJI, además de introducir un nuevo título referente a la libre circulación de personas, visados, asilos, inmigración y libre circulación de personas, incorporando el Acuerdo de Schengen al TUE.

Por otra parte, se integró el acuerdo sobre política social en el TUE, algo que no había sido posible en Maastricht debido a la oposición del Reino Unido. Pese a que no se establecían grandes cambios –tan solo se reforzaban algunas disposiciones–, su importancia residía en que se imponía como objetivo de la Comunidad...

*el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones*¹⁶.

De esta manera, la CE podía apoyar y completar la acción de los Estados miembros para alcanzar una mayor coordinación y coherencia entre las políticas sociales nacionales, permitiendo utilizar con mayor frecuencia las disposiciones del TUE en materia social y ampliando los votos por mayoría cualificada. La enorme importancia de este paso es que consolidó el modelo social de la economía de mercado europea, apostando por un capitalismo que fomentase y protegiera la iniciativa privada con el progreso igualitario y el bienestar de todos los espectros de la sociedad. Esto se confirmaba con la

¹⁵ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de la Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C340, de 10 de noviembre de 1997. p. 8.

¹⁶ *Ibidem*. pp. 35-36.

introducción de un nuevo título sobre empleo cuya principal meta era «desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico»¹⁷ mediante un trabajo de apoyo y complemento de las políticas nacionales y el fomento de la cooperación entre los socios.

Respecto a la PESC, en Ámsterdam se asumió que «el Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa»¹⁸ que habían sido postergados para el futuro en 1992. Sin embargo, se continuaba con la visión gradualista de estos, pues la reforma no instauraba una política de Defensa común, sino que esta debía ser definida progresivamente por el Consejo. Aunque se trataba de un acuerdo de mínimos, la importancia de este paso residía, tal y como sostiene García Pérez, en que «la política de Defensa común pasó de ser un objetivo a convertirse en una tarea»¹⁹. Para hacer operativa la PESD, la modificación del TUE incluía las llamadas las «acciones comunes», definidas como «situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión»²⁰ y para las que el Consejo fijaba los objetivos, el alcance, los medios necesarios, las condiciones de su ejecución y su duración. Se trataba de la incorporación de las Misiones Petersberg al TUE, desarrollando una capacidad operativa comunitaria en el seno de la UE.

La estructura de la PESD, que estaría vigente sin apenas cambios hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se acordó en los Consejos Europeos de Colonia y de Helsinki de 1999. En el primero, el pacto franco-británico alcanzado un año antes en Saint-Malo sirvió de base para que la presidencia alemana impulsara una iniciativa sobre el desarrollo de la política de Defensa, la cual fue aprobada en junio de 1999. Mediante esta, los jefes de Estado y de

¹⁷ *Ibidem*. p. 33.

¹⁸ *Ibidem*. p. 10.

¹⁹ GARCÍA PÉREZ, R. *Política de seguridad y Defensa de la Unión Europea*. UNED, 2003. pp. 43-44.

²⁰ Tratado de Ámsterdam... *Op. Cit.* p. 11.

Gobierno se comprometían a «dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa»²¹, reconociendo que «la Unión debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN»²². Se trataba de un paso histórico, pues casi medio siglo después del fracaso de la CED la UE asumía un proyecto de defensa común y se comprometía a desarrollar tanto una capacidad operativa como una industria conjunta para disponer de todos los medios necesarios²³.

Sin embargo, la innovación más importante del Tratado de Ámsterdam, recogida en el artículo J.16, era la creación del alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común, puesto clave que fue adjudicado al español Javier Solana²⁴. Para otorgar coherencia a sus decisiones, el puesto era compartido con la Secretaría General de la UEO, integrando a esta organización en la toma de decisiones de la UE. El alto representante asistía al Consejo y contribuía a la elaboración de la política exterior, participando en la toma de decisiones estratégicas, en la redacción de documentos y en la puesta en marcha de las acciones comunes, para lo que contaba con la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR). Sin embargo, y más allá de la importancia de su creación, el cargo siempre estuvo limitado por la superposición de tareas con el comisario de Relaciones Exteriores y la presidencia de turno, cuyas competencias se solapaban. Por otra parte, se crearon algunos órganos e instituciones de carácter militar para hacerse cargo de la operatividad de las tropas.

²¹ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999*. Alemania, 1999. p. 33.

²² *Idem*.

²³ GUTIÉRREZ ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea (2014-2021)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021. pp. 156-160.

²⁴ Con anterioridad, Javier Solana había ostentado los cargos de ministro de Asuntos Exteriores de España (1992-1995) y secretario general de la OTAN (1995-1999). Ejerció como alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común durante diez años. CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999*. Finlandia, 1999. p. 3.

Las complejidades en la negociación de los aspectos más sensibles del TUE llevaron a adoptar disposiciones mediante las cuales un determinado número de Estados miembros podía recurrir a las instituciones comunes para organizar una cooperación reforzada en algunas materias, siempre que esta pretendiera «impulsar los objetivos de la Unión [...], se utilice sólo como último recurso cuando no se hayan podido alcanzar los objetivos de dichos Tratados por medio de los procedimientos pertinentes establecidos en los mismos e implique al menos a una mayoría de Estados miembros»²⁵, entre otras condiciones. Esta facultad se añadió a los casos de cooperación reforzada regulados por disposiciones específicas, como la UEM, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia y la integración del acervo de Schengen. Los ámbitos que podían ser objeto de una cooperación reforzada eran el tercer pilar y, en condiciones particularmente restrictivas, aquellos que no eran competencia exclusiva de la CE. Aunque en el futuro estas disposiciones se mostrarían muy útiles para no paralizar el proceso de integración europea, habitualmente han sido criticadas por ser la causa de la llamada «Europa de las dos velocidades».

Por último, el Tratado de Ámsterdam incluyó algunas modificaciones institucionales, ampliando el caso en los que el Consejo debía votar por mayoría cualificada y reforzando el proceso legislativo de codecisión –además de agilizarlo– para aumentar el papel del Parlamento en la toma de decisiones. Sin embargo, una de las críticas más negativas que se realizó a la reforma fue la poca profundidad de los cambios realizados a este respecto, ya que eran del todo insuficientes para abordar la gran ampliación que se llevaría a cabo en los siguientes años. Por ejemplo, no se abordó la reducción del número de componentes de la Comisión, no se cerró en qué situaciones debía votarse por mayoría cualificada, no se amplió el número de eurodiputados y no se reponderaron los votos en el seno del Consejo, lo que obligó a afrontar una nueva mejora del TUE a los pocos años de la entrada en vigor del texto, la segunda en menos de diez años. A rasgos generales, el Tratado de Ámsterdam es comúnmente catalogado como uno de los avances menos relevantes del proceso

²⁵ Tratado de Ámsterdam... *Op. Cit.* pp. 22-23.

de integración europea, aunque en su momento el calado de sus modificaciones permitió valorar de manera positiva su resultado final.

4. EL TRATADO DE NIZA

El Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1 de enero de 1999. Sin embargo, era evidente que la obligatoria reforma institucional de cara a la ampliación hacia el este no se había realizado, por lo que tan solo seis meses después el Consejo Europeo reconoció su intención de «convocar a principios del año 2000 una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para resolver las cuestiones institucionales no resueltas en Ámsterdam y que necesitan esclarecerse antes de la ampliación»²⁶. Estas eran, principalmente, la magnitud y composición de la Comisión Europea, la ponderación de los votos y la introducción de una doble mayoría en el Consejo y la extensión del sistema de votación por mayoría cualificada. La necesidad era imperiosa, pues una docena de países habían solicitado la adhesión a la UE durante la década de los noventa, muchos de los cuales ya habían comenzado las negociaciones²⁷. La CIG dio comienzo en febrero del 2000 y la reforma del TUE fue finalmente aprobada durante el Consejo Europeo de Niza en diciembre, ciudad en la que se firmó dos meses después.

Las negociaciones para la reforma fueron precedidas por la aprobación de la conocida como Agenda 2000, un relevante documento de la Comisión que planteaba ambiciosos cambios en algunos ámbitos e instituciones europeas con el objetivo de fortalecer la UE de cara a las incorporaciones. Dividido en tres partes, en la primera se proponía una reforma de las políticas comunitarias para «crear las condiciones de un crecimiento duradero que favorezca el empleo, hacer hincapié en el conocimiento y en las nuevas tecnologías, modernizar los sistemas de empleo y mejorar las condiciones de

²⁶ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Colonia... Op. Cit.* p. 20.

²⁷ Cabe mencionar que Turquía solicitó la adhesión a la UE en 1987, mucho antes que otros candidatos, pero los lentos avances en las reformas y la poca voluntad política de los Estados miembros para la incorporación de ese país congelaron su ingreso.

vida»²⁸ de los ciudadanos, apostando por una reforma de la PAC y la ampliación de los mecanismos de cohesión económica y social. Por otra parte, se evaluaron los procesos de adhesión en marcha y se planteó el aumento de la asistencia a los candidatos mediante dos instrumentos novedosos: las ayudas preadhesión y la asociación para la adhesión, los que permitiría a los candidatos familiarizarse «con la legislación y los procedimientos de la Comunidad y aprovechen la experiencia de los Estados miembros [...] y preparar mejor la adopción del acervo comunitario por parte de los nuevos países»²⁹. Por último, se formularon algunas correcciones de cara al nuevo MFP negociado para el periodo 2000-2006.

El Tratado de Niza es, con toda seguridad, la más anodina de las modificaciones del TUE realizadas hasta la fecha. Esto se debe a que apenas incluye novedades interesantes, pues se trató de una reforma de las instituciones con el fin de hacer viable la incorporación del gran número de países en proceso de adhesión, pues se les «había invitado a comer, pero no se había puesto la mesa»³⁰. En realidad, fue algo que debió haber sido resuelto en Ámsterdam, aunque finalmente quedó inconcluso durante las negociaciones. Debido a esto, en materia política, económica y normativa el Tratado de Niza es bastante insustancial, pues apenas conlleva mejoras en esas dimensiones, ya que se centra solamente en la organización institucional de la UE. Esto provocó importantes críticas, principalmente desde el ala federalista, pues veían en el resultado final un documento tecnocrático, de carácter intergubernamental, poco ambicioso y que no avanzaba en la integración europea, una insatisfacción que se reflejó en el propio texto al incorporar una declaración para abordar el futuro comunitario en el siguiente año.

Los cambios más relevantes del Tratado de Niza son, por tanto, los institucionales. Respecto a la Comisión, se limitó el número de comisarios y se reforzó el papel de su presidente, que además debía ser propuesto y elegido

²⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. Documento COM(97) 2000. Unión Europea, 1997. p. 108.

²⁹ *Ibidem*. p. 148.

³⁰ ALDECOA LUZÁRRAGA. *Op. Cit.* p. 121.

por los jefes de Estado y de Gobierno y ratificado por el Parlamento³¹. Por otra parte, se reponderó el voto en el Consejo y se preparó para su ampliación, incorporando un proceso de doble mayoría en el que, «cuando el Consejo adopte una decisión por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62% de la población total de la Unión»³². Pese a la petición alemana, que pretendía aumentar su representación con motivo de la reunificación del país, finalmente se mantuvo la paridad con Francia. Además, se fijó el reparto de votos en el Parlamento de cara a la nueva legislatura que se iniciaría en 2004, con un total de 535 eurodiputados que se elevaría a 732 conforme se fueran incorporando los nuevos Estados miembros.

Por otra parte, se estableció un sistema de sanciones para aquellos Estados miembros que violasen de manera grave y persistente –o estuvieran en riesgo de hacerlo– los principios contemplados en el TUE. El Consejo podía incluso suspender al socio sancionado de determinados derechos derivados de su aplicación, incluidos los de representación y voto. Por otra parte, también se introdujeron algunas modificaciones leves respecto a la PESC y la PESD y se amplió lo dispuesto respecto a la cooperación reforzada. Además, se incorporó un protocolo para abordar cuestiones relativas a la expiración del Tratado de la CECA mediante el cual «todos los elementos de patrimonio activo y pasivo [...] serán transferidos a la Comunidad Europea a partir del 24 de julio de 2002»³³. Esto se debía a que la primera de las Comunidades Europeas se creó con un periodo de vigencia de cincuenta años, por lo que, dado el profundo nivel de integración existente a comienzos del siglo XXI,

³¹ Esta es una de las reformas pendientes de la UE, pues, aunque el Tratado de Niza disponía que el Consejo debía elegir el número de miembros de la Comisión, que siempre «será inferior al número de Estados miembros», en la actualidad sigue habiendo un comisario por cada país debido a la falta de consenso entre los socios. Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, documento núm. C80, de 10 de marzo de 2001. p. 52.

³² *Ibidem*. p. 51.

³³ *Ibidem*. p. 67.

carecía de sentido mantener un Tratado exclusivo para los sectores del carbón y del acero, por lo que los socios decidieron no renovarlo.

Uno de los aspectos más positivos del Tratado de Niza es, sin embargo, la firma de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, proclamada conjuntamente por el Consejo, el Parlamento y la Comisión durante el Consejo Europeo de Niza. Se trataba de una importante iniciativa que aportaba seguridad jurídica a los ciudadanos al recopilar en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos y sociales enunciados en distintas fuentes de carácter nacional, comunitario e internacional³⁴. En su preámbulo, se reconocía que...

*consciente[s] de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación*³⁵.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE está redactada por capítulos, los cuales hacen referencia a la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia y, por último, a algunas disposiciones generales. El documento, al que se le aplica el principio de subsidiariedad y debe regirse por la división de competencias y misiones de la CE y de la UE, es de obligatoria aplicación para todos los Estados miembros desde el año 2000. Sin embargo, la Carta de Derechos Fundamentales no fue jurídicamente vinculante hasta su inclusión en el Tratado de Lisboa de 2009.

³⁴ En la Carta de Derechos Fundamentales de la UE se recogían los derechos reconocidos en el TUE, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa y en las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, así como los recogidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C364, de 18 de diciembre del 2000. p. 8.

³⁵ *Idem*.

13. LA CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y EL TRATADO CONSTITUCION

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La insatisfacción de Niza / 3. La Convención sobre el Futuro de Europa / 4. La Constitución Europea / 5. Los problemas para la ratificación y el fin del proyecto constitucional

1. INTRODUCCION

Pese a que el Tratado de Niza cumplió con el objetivo de preparar a las instituciones comunitarias para la gran ampliación de los años siguientes, las dificultades durante su acuerdo llevaron un sentimiento generalizado de insatisfacción debido a lo anodino, insustancial y poco ambicioso de la reforma. En gran parte, la frustración se debía al método de negociación, ya que las conversaciones en el marco exclusivo de las CIG derivaban en una eterna lucha por el poder entre los socios, que únicamente defendían sus intereses nacionales y una mayor representación institucional en los órganos decisivos. Ante esta situación, se hizo patente la necesidad de encontrar nuevas fórmulas de concierto en las que estuvieran representadas todas las partes involucradas en el proyecto de integración, es decir, los Estados miembros, los Parlamentos nacionales, las instituciones comunitarias y la sociedad civil.

El método de negociación elegido para la modificación de los Tratados constitutivos fue la Convención sobre el Futuro de Europa, que durante más de un año debatió todos los aspectos, políticas y procesos a reformar en el ámbito comunitario en línea con el mandato explícito del Consejo Europeo. El resultado de su desarrollo fue el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, un texto de naturaleza constitucional absolutamente novedoso y que ha constituido uno de los avances más significativos del proceso de integración europea debido a su alcance, sus repercusiones y su naturaleza federal. Sin embargo, tras un difícil proceso de acuerdo y adopción el proyecto encalló en los procedimientos de ratificación nacionales, muchos de ellos por la vía de la consulta popular, imposibilitando su entrada en vigor tras la negativa francesa y neerlandesa.

El primer objetivo de este capítulo es analizar la insatisfacción emanada en Niza y sus consecuencias, así como la puesta en marcha de un nuevo proceso de reforma más inclusivo que permitiera superar los problemas de eficacia y legitimidad de las CIG. Además, se estudiarán las condiciones y especificaciones sobre las que se cimentó la Convención sobre el Futuro de Europa a partir de la *Declaración de Laeken*, explicando su formación, competencias y métodos de trabajo. En la segunda parte, se detallará el principal resultado de la Convención, el Tratado Constitución, y se estudiarán sus principales características, novedades y modificaciones, poniendo el foco en su histórica relevancia en el proceso de integración europea. Por último, el capítulo finalizará con la observación de los motivos por los que no pudo entrar en vigor el proyecto constitucional.

2. LA INSATISFACCIÓN DE NIZA Y LA *DECLARACIÓN DE LAEKEN*

El Tratado de Niza no fue del agrado de nadie. Negociado y aprobado mediante una CIG, las conversaciones para su conclusión resultaron tensas y complejas debido a que el método elegido centró las discusiones en el reparto de poder en el seno de las instituciones comunitarias, lo que no permitió avances sustanciales en la integración europea. Aunque cumplió con su objetivo de preparar a la UE para la gran ampliación de los años posteriores, la reforma resultó decepcionante para gran parte de los involucrados, tanto que el Parlamento recomendó a los poderes legislativos nacionales no ratificarlo. El fiasco probó que las dinámicas intergubernamentales llevaban al estancamiento y a una evolución insuficiente, poniendo sobre la mesa un cambio radical en la fórmula para modificar el TUE. El modelo pasaba por un sistema similar al que había aprobado la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, consensuada mediante una Convención¹.

Este nuevo órgano decisorio fue propuesto por primera vez en el Consejo Europeo de Colonia de 1999, siendo finalmente aprobado por los jefes

¹ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons, 2008. pp. 38-40.

de Estado y de Gobierno en octubre del 2000². Se trataba de un método de negociación propio que ampliaba la base representativa y constitucionalizaba la toma de decisiones en base a las dos legitimidades europeas, la estatal y la ciudadana. Para lograrlo, en la Convención para la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE participaron representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de los Parlamentos nacionales y las instituciones comunitarias, englobando muchas más tendencias e intereses que una CIG de corte clásico. Pese a lo que podría imaginarse, este carácter heterogéneo fue beneficioso debido al papel de dirección ejercido por la Presidencia y la Secretaría y por la propia estructura mixta de las sesiones plenarias y trabajos informales reducidos, que ayudó al consenso final. El éxito de la Convención, que coincidió con la frustración de Niza, otorgó al proceso político comunitario una alternativa de reforma mucho más inclusiva y capaz que las ya fatigadas CIG, añadiendo una mayor legitimidad y eficacia al proceso de construcción europea. No es extraño, por tanto, que el sistema se recuperara dos años después de cara a la nueva reforma de los Tratados constitutivos.

El fracaso en la reforma del TUE fue reconocido por el Consejo Europeo incluso antes de su entrada en vigor, pues al Tratado de Niza se incorporó un anexo que programaba una ambiciosa reforma del modelo político de la UE para los siguientes años. La conocida como *Declaración 23* asumía que las modificaciones no habían cumplido con el objetivo de preparar al proyecto común para afrontar los retos del siglo XXI, quedando pendiente «la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática».

² Guinea Llorente no encuentra un antecedente claro a la Convención que redactó la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, por lo que asume que fue consecuencia de una «amalgama de circunstancias», entre las que destacan las decisiones intergubernamentales en el Consejo Europeo, la lucha de la Comisión por asumir un papel más relevante en las negociaciones y el empeño de algunos sectores por ampliar la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europeo. Por lo tanto, no se trató de un experimento puntual, sino de un desarrollo político gradual y complejo hasta su definitiva institucionalización en el año 2000. GUINEA LLORENTE, M. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): la Convención Europea y el Tratado Constitución*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2006. pp. 179-182.

tica y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar estas a los ciudadanos de los Estados miembros»³. Para ello, se apostó por un debate más profundo, amplio y dinámico en el que formaran parte, además de los representantes de los Estados miembros, la Comisión, el Parlamento, los Parlamentos Nacionales y el conjunto de la opinión pública y la sociedad civil, principalmente los círculos políticos, económicos y universitarios. La ambición era evidente, pues ese mandato tenía como meta abordar...

*la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia; la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado, y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea*⁴.

Este novedoso método de negociación, mucho más inclusivo, debía sentar las bases para la convocatoria de una nueva CIG en 2004, la cual ejecutaría los pasos definitivos hacia una nueva y sustancial reforma de naturaleza constitucional del TUE.

La *Declaración 23* dio paso a la famosa *Declaración de Laeken*, preludio de los eventos que desembocaron, tres años después, en el Tratado Constitución. Se trata de uno de los documentos más excepcionales y atípicos del proceso de integración europea por su carácter profundamente federalista, visionario, directo y ambicioso. Su particular naturaleza se debe, principalmente, a dos circunstancias que marcaron profundamente su redacción. La primera fueron los atentados del 11-S en EE. UU., un auténtico *shock* que supuso el fin del nuevo orden mundial instaurado tras la Guerra Fría y el convencimiento de que la UE carecía de las herramientas necesarias para actuar en un mundo cada vez más difícil y hostil. La segunda fue que su redacción

³ Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, documento núm. C80, de 10 de marzo de 2001. p. 85.

⁴ *Ibidem*. pp. 85-86.

estuvo a cargo de la presidencia belga, liderada por Guy Verhofstadt, cuya personalidad brillante y dinámica permitió dotar al texto de un convencimiento y un anhelo federalista poco común en las declaraciones comunitarias.

La *Declaración de Laeken* reconocía que, pese a que la UE era un éxito, pues había permitido preservar la paz y fomentar el progreso económico y social entre los pueblos continentales, a comienzos del siglo XXI se encontraba en una difícil encrucijada, lo que obligaba a adoptar un enfoque diferente para afrontar los nuevos desafíos internos y externos en un contexto de inminente ampliación. Estos retos pasaban por acercar el proyecto y las instituciones europeas a los ciudadanos, estructurar la vida política comunitaria tras la adhesión de los países del este y adoptar un nuevo papel en el naciente orden mundial multipolar, ya que «los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático»⁵. Para dar respuesta a estas y otras preguntas, se requería reflexionar sobre una simplificación, reorganización y posible ampliación de los Tratados constitutivos, para lo que Consejo Europeo decidió «convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión»⁶. Posteriormente, sus resultados debían ser estudiados por una CIG, que consensuaría, negociaría y aprobaría definitivamente la necesaria reforma de los Tratados.

3. LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

3.1. *La Convención Europea*

La Convención sobre el Futuro de Europa, conocida como Convención Europea o simplemente la Convención, comenzó su andadura el 1 de marzo de 2002. Presidida con maestría y dureza por el que fuera presidente de la República francesa, Valéry Giscard d'Estaing, estuvo formada por más de un centenar de personas, entre los que destacaban, además del presidente, los dos

⁵ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo I. Declaración de Laeken sobre el Futuro de Europa*. Bélgica, documento SN 300/1/01 REV1, 2001. p. 2.

⁶ *Ibidem*. p. 6.

vicepresidentes y los nueve miembros del presidium, un representante de cada jefe de Estado y de Gobierno, dos miembros de cada Parlamento nacional, dieciséis portavoces del Parlamento Europeo y dos delegados de la Comisión. Los países en proceso de adhesión también pudieron participar en la misma igualdad y con el mismo número de portavoces que los quince Estados miembros⁷. A estos enviados se sumaron, en calidad de observadores, representantes de los órganos consultivos de la UE —el Defensor del Pueblo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y, por invitación, los presidentes del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas—, mientras que la sociedad civil también hizo valer sus opiniones mediante un foro consultivo.

Esta amplia y variopinta membresía da cuenta de que la Convención Europea no era ni una asamblea constituyente ni una conferencia intergubernamental, pues los enviados no habían sido elegidos directamente por los votantes ni tampoco representaban el interés de los Estados miembros. La relevancia de este nuevo método de trabajo residía en que encarnaba la doble legitimidad europea, pues respondía frente los ciudadanos y ante los Gobiernos nacionales, asumiendo una naturaleza federal e internacional en el mismo procedimiento de debate. Por lo tanto, se trataba de una evolución de la CIG, ya que permitía superar los problemas de legitimidad, limitación y eficacia que implicaba una fórmula tan restringida y diseñada para alcanzar resultados por común acuerdo entre partes que luchaban únicamente por sus intereses, sin tener unos objetivos más amplios. La Convención Europea, por su parte, incluía a todos los afectados en reuniones públicas y con una mayor transparencia, mientras que sus resultados eran alcanzados por consenso, es decir, por la aceptación de una mayoría, lo que implicaba la posible existencia de minorías perjudicadas que debían aceptar las decisiones, otorgándole un carácter mucho más global.

Esta personalidad propia y heterogénea conllevó que, desde el inicio de las sesiones, la Convención desoyera deliberadamente las indicaciones del Consejo Europeo y se impusiera el mandato de redactar una Constitución eu-

⁷ Sin embargo, los representantes de los países candidatos no podían «impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros». *Idem*.

ropea. Así lo reconoció su presidente en la alocución inaugural, que le atribuyó «la misión de preparar la reforma de sus estructuras y de comprometernos, si es que somos capaces de ello, en la vía de una Constitución para Europa»⁸ e invitando a todos los presentes a «soñar con Europa». Durante el discurso, de los más célebres de su carrera, Giscard d'Estaing asumió la enorme importancia de los trabajos que él iba a presidir y reconoció que...

*si fracasamos, contribuiremos a la actual confusión del proyecto europeo, que sabemos que no estará en condiciones de aportar, tras la ampliación en curso, un sistema de gestión de nuestro continente eficaz y accesible a la opinión pública. Lo que se ha venido construyendo desde hace cincuenta años daría así con su límite y se vería ante la amenaza de su desmembramiento. [Pero] si nos sonríe el éxito, es decir, si llegamos al acuerdo de proponer una idea de la Unión Europea que se adapte a la vez a la dimensión continental y a las exigencias del siglo XXI, una idea portadora de unidad para nuestro continente y de respeto de su diversidad, podrán ustedes, al separarnos, regresar a sus países [...] con el sentimiento de haber contribuido, modesta pero eficazmente, a la escritura de un nuevo capítulo de la historia de Europa*⁹.

Para completar con éxito el mandato, el francés ideó un método de trabajo por etapas que aportó una gran coherencia y una fuerte capacidad de decisión a la Convención. La primera fase, conocida como «de escucha», permitió conocer en profundidad los ámbitos europeos en los que se requería una reforma según lo solicitado tanto por la sociedad civil como por las instituciones comunitarias. En la segunda, denominada «de reflexión», se estudiaron las propuestas recopiladas mediante la reunión de once grupos de trabajo y tres círculos de debate, los cuales formalizaron informes detallando técnica y jurídicamente las modificaciones. Por último, la etapa «de redacción» sirvió para debatir, enmendar, perfilar y escribir el texto constitucional, alcanzando un consenso

⁸ GISCARD D'ESTAING, V. *Discurso de introducción del presidente D. Valéry Giscard d'Estaing a la Convención sobre el futuro de Europa*. Documento CONV4/02, Convención Europea, 2002. p. 17.

⁹ *Ibidem*. p. 13.

respecto al proyecto final en julio de 2003¹⁰. Según las cifras aportadas por el presidente de la Convención al Consejo Europeo, a lo largo de veintiséis sesiones plenarias se celebraron setenta reuniones de trabajo, se escucharon 1.800 intervenciones y se presentaron más de 380 contribuciones al pleno y 773 a los círculo de debate, con un número de enmiendas por encima de las 5.000¹¹.

3.2. *La Conferencia Intergubernamental*

El texto constitucional redactado por la Convención fue recibido con un fuerte escepticismo por los jefes de Estado y de Gobierno. Era evidente que los trabajos liderados por Giscard d'Estaing habían ido mucho más lejos de lo esperado, por lo que existía el miedo a que los Estados miembros impusieran de nuevo la lógica intergubernamental y negociaran una modificación de los Tratados en base a sus intereses nacionales y sin tener en cuenta lo aportado por la Convención. Sin embargo, el proceso político vivido había sido profundamente relevador, ya que abordaba con mayor claridad, amplitud, legitimidad y eficacia la integración europea, por lo que ante este salto cualitativo el Consejo Europeo asumió el texto constitucional como el punto de partida, centrando sus discusiones en cambios puntuales sin cuestionar el alcance, la estructura o la orientación federalista de las reformas propuestas.

El proceso de ratificación no fue nada fácil. La CIG se empantanó debido a la negativa española y polaca a votar por doble mayoría y al resultado de la reponderación de votos en el Consejo. Por su parte, Francia y Alemania no permitieron cambios sustanciales al proyecto de la Convención e incluso amenazaron con establecer una cooperación reforzada para evitarlo. Este difícil clima fue alimentado por los descuidados planes de la presidencia italiana, que impuso un método de negociación rápido y un calendario corto en el que las fechas de firma y ratificación coincidían con días simbólicos del

¹⁰ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. "El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa". *Real Instituto Elcano*, núm. WP24, 2003. pp. 5-8.

¹¹ GISCARD D'ESTAING, V. *Informe de la Presidencia de la Convención al presidente del Consejo Europeo*. Documento CONV851/03, Convención Europea, 2003. p. 2.

proceso de integración europea, lo que, sumado a la deficiente organización, facilitó que las posiciones encontradas se convirtieran en vetos permanentes. Además, la estructura de la CIG, en la que participaron con derecho a voto todos los países en proceso de adhesión y que apartó a Giscard d'Estaing, redujo las discusiones técnicas y elevó las políticas, aumentando los puntos de conflicto¹². Finalmente, la CIG se cerró sin acuerdo, aunque se asumía la voluntad común de «continuar por este camino y proseguir este empeño»¹³.

El proceso intergubernamental se reactivaría en 2004, cuando la llegada de Irlanda a la presidencia rotatoria de la UE supuso un importante estímulo para relanzar el proceso de aprobación del Tratado Constitucional. En contraste con la estrategia italiana, el método de negociación irlandés fue mucho más exitoso al permitir las conversaciones secretas entre los Estados miembros. También ayudó la elección de Rodríguez Zapatero como presidente español, que asumió el sistema de voto de la Convención y aisló definitivamente al Ejecutivo polaco, que terminó aceptándolo. Sin embargo, los problemas a sortear seguían teniendo que ver con el reparto institucional, poniéndose de nuevo sobre la mesa el tamaño y la composición de la Comisión, el sistema de votación en el Consejo, la atribución de escaños en el Parlamento Europeo y algunas excepciones que el *premier* británico quería salvar a toda costa.

La CIG fue relanzada a partir del 25 en marzo de 2004. En esta ocasión, los Estados miembros fueron capaces de poner solución a casi todos los problemas que habían surgido durante los meses anteriores, aunque a un coste demasiado alto. El tiempo perdido tras el fin de la Convención y la falta de acuerdo durante la presidencia italiana supusieron un duro golpe para el proyecto, siendo uno de los motivos de los posteriores problemas de ratificación del texto. La Constitución para Europa fue aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2004, constituyendo un hito histórico en la construcción continental y creando «un marco eficaz, democrático y transparente para el futuro desarrollo de la Unión y completa el proceso que se inició cuando el Tratado

¹² GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* pp. 286-291.

¹³ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003. Declaración de la presidencia.* Bélgica, documento 5381/04, 2003. p. 30.

de Roma estableció el marco básico de la integración europea»¹⁴. El 29 de octubre de ese mismo año, los veinticinco Estados miembros firmaron la Constitución Europea en el mismo salón romano en el que, casi cincuenta años antes, se había rubricado la creación de las Comunidades Europeas.

4. EL TRATADO CONSTITUCIÓN

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es un documento de un valor excepcional en el proceso de integración europea. Esto se debe a su naturaleza híbrida —es Tratado y Constitución a la vez—, a la profundidad de sus reformas, a su capacidad para mejorar los procesos institucionales, a las herramientas que otorgaba a la UE para afrontar con éxito los desafíos del siglo XXI y a su carácter inequívocamente federal. Uno de sus avances más relevantes es que, por primera vez, se reconocía explícitamente el modelo político comunitario, ya que en el artículo 1 se asumió que «la presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes»¹⁵. De las cuatro partes en las que se dividía el texto constitucional, la primera tenía un carácter federal, mientras que el segundo de los títulos —también de naturaleza constitucional—correspondía a la Carta Derechos Fundamentales, incluida formalmente dentro del Tratado Constitución. Por su parte, la tercera explicaba con detenimiento las políticas y el funcionamiento de la UE, mientras que la cuarta incluía las disposiciones generales y finales.

Además de la definición del modelo político, en los primeros artículos del Tratado Constitución se identificaban los valores y objetivos de la UE. Respecto a los primeros, destacaban el «respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no

¹⁴ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004*. Bélgica, documento 10679/2/04, 2004. p. 2.

¹⁵ Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29 de octubre de 2004. Unión Europea. p. 15.

discriminación»¹⁶. En cuanto a los segundos, se reconocía que «la finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos»¹⁷, unas metas idénticas a las que se entregó la *Declaración de Schuman* más de medio siglo antes. Además, el documento recogía los propósitos de ofrecer un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado común, el desarrollo de una economía de mercado altamente competitiva tendente al progreso social, la solidaridad entre los socios, la cohesión de todos los territorios, la promoción y protección de la riqueza cultural y, en el plano exterior, contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el Derecho Internacional, entre otros. Además, se imponía una legitimidad dual entre los ciudadanos y los Estados y se dotaba a la UE de personalidad jurídica propia.

El Tratado Constitución incluía importantes avances respecto a todos los aspectos fundamentales para su desarrollo político, institucional y jurídico. En primer lugar, se acabó con el sistema de pilares de Maastricht y se delimitaron las competencias comunitarias en base a los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, estableciendo las de carácter exclusivo, en las que solo la UE podía «legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes»¹⁸, y compartido, en las cuales tanto los Estados miembros como las instituciones comunitarias podían actuar¹⁹. Además, y según lo solicitado en la *Declaración de Laeken*, se simplificaron y mejoraron los instrumentos jurídicos, la cooperación reforzada, los principios presupuestarios y financieros y el proceso sancionador, entre otras materias. También resaltaba la cláusula de solidaridad, por la que los socios «actuarán conjuntamente, con espíritu de

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibidem*. p. 18.

¹⁹ Los ámbitos de competencia exclusiva de la UE eran la unión aduanera, el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera y la política comercial común. Por su parte, las competencias compartidas se centraban en el mercado interior, la política social, la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y la pesca, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública. *Ibidem*. pp. 19-20.

solidaridad, si un Estado miembro es objetivo de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano»²⁰.

En cuanto a la PESC, y dado que la *Declaración de Laeken* reconocía la necesidad de actuar como un verdadero poder global, el Tratado Constitución dotaba a la política exterior de las herramientas imprescindibles para llevar a cabo una acción internacional asertiva y capaz, estableciendo un marco de objetivos, valores y líneas estratégicas sobre los que asentarla. Además, se creaba la novedosa figura del ministro de Exteriores, el cual, siguiendo las instrucciones del Consejo Europeo, ejecutaba la política exterior y velaba por su coherencia, presidiendo además el Consejo de Asuntos Exteriores. A su cargo, se creaba el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), compuesto por «funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales»²¹. Respecto a la Defensa, se avanzaba en la materia mediante la fórmula de la cooperación reforzada, por la cual los Estados miembros más ambiciosos tenían la posibilidad de trabajar conjuntamente hasta que existiera un consenso con el resto de los socios, para lo cual podían apoyarse en la recién creada Agencia Europea de Defensa (AED). Además, se imponía una cláusula de defensa común por lo que todos los países debían ayudar y asistir a un Estado miembro objeto de una agresión armada.

El marco institucional comunitario también sufría profundas transformaciones. Lo más relevante era que el Tratado Constitución situaba al Parlamento en el centro del sistema, favoreciendo su democratización. Además, se le atribuía importantes funciones legislativas y presupuestarias. Estas competencias las ejercía junto al Consejo en igualdad de condiciones²², representando la doble legitimidad del proyecto de integración, pues la UE era la unión

²⁰ *Ibidem.* p. 33.

²¹ *Ibidem.* p. 123.

²² Según el Tratado Constitución, el Consejo debía pronunciarse, salvo algunas excepciones, por mayoría cualificada, un método que se había extendido desde el fin del Compromiso de Luxemburgo hasta convertirse en el habitual en sus deliberaciones. Además, el documento reconocía que la mayoría cualificada implica «un mínimo del 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión», mientras que una minoría de bloqueo

de ciudadanos –cuyos intereses eran defendidos por la Eurocámara– y de Estados –preservados en las reuniones de ministros–. Además, el Consejo pasaba a reunirse en formaciones diferentes, como la de Asuntos Generales o de Asuntos Exteriores, un paso importante para abordar con mayor coherencia y rigor las propuestas legislativas de la Comisión. Otra novedad institucional era que se oficializaba al Consejo Europeo dentro del marco institucional, dotándolo de un presidente permanente que impulsaba los trabajos y representaba a la UE en reuniones internacionales. También se reducían los miembros de la Comisión, que pasaban a representar dos tercios del total de los Estados miembros. Sin duda alguna, esta profunda reforma del marco institucional permitiría una mayor eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y mejoraba el funcionamiento del conjunto de los órganos institucionales tras la gran ampliación.

La importancia histórica del Tratado Constitución fue excepcional. Esto se debe, tal y como explica Guinea Llorente –una de las voces más autorizadas sobre la Convención y sus resultados–, a su profundo carácter reformista y federal, ya que...

el Tratado-Constitución ha recogido y definido, por primera vez en un texto de Derecho Originario, la doble legitimidad de la Unión Europea, el modelo de federalismo intergubernamental, los valores, objetivos y símbolos de la Unión, el modelo constitucional como referente legitimador, su perfil jurídico y político como actor internacional; el sistema competencial; más visibilidad en la protección de los derechos fundamentales y las reglas de su funcionamiento democrático [...] La explicitación política va dirigida principalmente a la ciudadanía y ya se ha consolidado, sólo con el efecto del debate político, la Unión comienza a ser percibida como una entidad política. La explicitación del sistema político supone, incluso, un desarrollo y avance en el propio modelo

podría ser formada por al menos cuatro socios. Sin embargo, si el Consejo no votaba a una propuesta de la Comisión o del ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada pasaba a constar de «un mínimo del 72 por 100 de los miembros del Consejo que representen a Estados miembros que reúna como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión». *Ibidem*. pp. 23-24.

*político europeo: subraya la evolución de un sistema de gobernanza económica hacia una politeia cada vez más definida*²³.

De este modo, tanto Guinea Llorente como Aldecoa defienden el carácter particular del documento, asumiendo que se trata de una nueva fórmula híbrida entre un tratado internacional y una Constitución al uso, utilizando el término de Tratado Constitución para referirse a él. Esto se debe a que «es tratado internacional en la forma y Constitución en el contenido»²⁴, ya que su origen, su conclusión y su cesión de soberanía le hace tratado internacional pero su objetivo de organizar un sistema político, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales y su obligatoriedad de cumplimiento por parte del Tribunal de Justicia lo igualan a un texto constitucional. En realidad, la novedad del Tratado Constitución no es la formulación de un modelo de reciente creación, ya que en él se vislumbra la evolución de la integración europea desde la creación de la CECA, sino la definición y explicitación de lo que es el proyecto común, así como sus objetivos y su valores, consolidando definitivamente el método de federalismo intergubernamental²⁵.

5. LOS PROBLEMAS PARA LA RATIFICACIÓN Y EL FIN DEL PROYECTO CONSTITUCIONAL

El Tratado Constitución constituyó, en palabras de Aldecoa, el «proyecto más avanzado de unidad europea»²⁶ hasta la fecha e inauguró una nueva fórmula política comunitaria mediante la cual se definían de manera explícita tanto a

²³ GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* pp. 705-706.

²⁴ *Ibidem.* p. 540.

²⁵ La fórmula de federalismo intergubernamental define que la UE es una unión de Estados y ciudadanos y, por tanto, responde a dos legitimidades distintas, la estatal y la europea, es decir, la que emana de la propia cesión de soberanía de los Estados miembros y la que nace de la elección directa por sufragio universal del Parlamento Europeo, lo que tiene su reflejo institucional en el papel que ejercen en el procedimiento legislativo ordinario el Consejo y la Eurocámara. Aunque esta fórmula está bastante extendida entre los estudiosos del proceso de integración europea, ha sido especialmente defendida por Aldecoa y por otros nombres cercanos a su círculo académico. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. p. 145.

²⁶ *Ibidem.* p. 135.

la UE como sus valores y objetivos, consagrando definitivamente el modelo de federalismo intergubernamental cimentado simultáneamente en la legitimación de la ciudadanía y de los Estados miembros. Sin embargo, su naturaleza ambiciosa, la introducción de importantes reformas y las disputas que dificultaron la conclusión de la CIG provocó que las ratificaciones por parte de los Parlamentos nacionales se convirtieran en un tortuoso y sinuoso camino, sumiendo al proyecto constitucional en una depresión existencial que acabó con su propia muerte en mayo de 2005.

La enorme importancia del documento firmado y su peculiar fórmula constitucional convenció a muchos líderes europeos de la necesidad de realizar referéndums nacionales para su aprobación, tal y como sucede habitualmente con las Constituciones democráticas. Ese fue el caso de España, que en febrero de 2005 lo sometió a consulta popular, ganando el «sí» con casi un 77%²⁷. Sin embargo, las dificultades derivadas de las ratificaciones habían sido una constante desde el inicio de la unidad europea, suponiendo importantes problemas para la entrada en vigor de la CED –que no lo hizo–, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Niza, que incluso implicó un retraso en su aplicación. Debido a esto, se estableció un fervoroso debate sobre la conveniencia de estos procesos, pues por una parte se necesitaba la legitimación ciudadana, pero por otra se corría el serio riesgo de matar un proyecto tan relevante para la UE. Finalmente, gran parte de los Estados miembros se decantaron por la primera opción²⁸.

Durante la segunda mitad del 2004, los Estados miembros comenzaron a ratificar el Tratado Constitución en sede parlamentaria, un proceso que se inició con el «sí» lituano, húngaro y esloveno. Por su parte, el Parlamento

²⁷ Cabe destacar que la participación fue la más baja de todas las consultas realizadas en España hasta la fecha, superando por poco el 42%, y que los votos negativos duplicaron las previsiones. TORREBLANCA, J. I. “El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción”. *Real Instituto Elcano*, documento ARI núm. 27, 2005. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido!/ut/p/a1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvs!/?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2027-2005

²⁸ Algunos líderes promovieron la celebración de un referéndum a nivel europeo, pero esta propuesta fue rechazada porque el propio Tratado Constitución la hacía inviable jurídicamente. GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* pp. 658-663.

Europeo también lo aprobó en enero de 2005. En los meses siguientes, Italia, Grecia, Eslovenia, Bélgica y Alemania se sumaron a la ratificación mediante voto parlamentario o popular. Sin embargo, en poco más de dos semanas los referéndum franceses y neerlandeses, dos países fundadores y de supuesto carácter europeísta, se revelaron negativos, dando comienzo a una profunda crisis que terminó por enterrar el proyecto constitucional. Ante este varapalo, algunos Estados miembros anunciaron la suspensión de las consultas, mientras que otros, como Chipre, Malta, Letonia y Luxemburgo, apostaron por celebrar las votaciones y, tras el resultado positivo, rubricaron el documento. Finalmente, el proceso se paralizó en la segunda mitad de 2006 con dieciséis Estados miembros con el documento aprobado, siete con la votación paralizada y dos con resultados negativos²⁹.

Aunque existen diversidad de opiniones, las razones para la negativa en Francia y Países Bajos deben leerse en clave interna. Según las encuestas publicadas, el rechazo se debió principalmente a los problemas económicos y sociales, a la falta de información pública y a una deslegitimación de los Gobiernos nacionales, siendo menos influyente la pérdida de la soberanía nacional o la complejidad del documento. Sin embargo, también se reflejó una naciente oposición a la globalización y una tendencia a la contestación ciudadana, lo que por otra parte hacía imposible sacar un mandato claro y conciso sobre el voto en contra. Pero quizás lo más contradictorio era que, pese a que la negativa en dos Estados miembros imposibilitó su entrada en vigor, la mayoría de los votantes europeos se habían mostrado partidarios del proyecto, además de que la suma de los «sí» en los países en los que se había sometido a consulta popular –Francia, Países Bajos, Luxemburgo y España– superaba con creces a los votos negativos. Pese a esta paradoja, el Tratado Constitución fue desechado definitivamente a lo largo de 2006, constituyendo uno de los grandes fracasos del proyecto de integración europea pese a su enorme relevancia histórica.

²⁹ *Ibidem.* p. 666.

V. LA GRAN EUROPA

14. LA AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE Y EL TRATADO DE LISBOA

SUMARIO: 1. Introducción / 2. La gran ampliación hacia el este / 3. La salida a la crisis constitucional: la «Constitución sin nombre» / 4. El Tratado de Lisboa / 5. El Brexit: de crisis existencial a impulso federador

1. INTRODUCCIÓN

El fracaso en la ratificación del Tratado Constitución en 2005 conllevó una importante paradoja para el proyecto de integración europea. Por una parte, era evidente que el rechazo explícito de los ciudadanos franceses y neerlandeses al texto constitucional hacía imposible su entrada en vigor, pero por otra, los líderes comunitarios eran completamente conscientes de la necesidad de implementar las novedades acordadas durante la Convención Europea para dotar a la UE de las herramientas y capacidades imprescindibles para afrontar los retos del siglo XXI. Esta situación se hizo mucho más imperiosa tras la gran ampliación hacia el este concretada el 1 de mayo de 2004, fecha en la que se integraron diez nuevos Estados miembros, los cuales se ampliarían en los siguientes años hasta sumar un total de veintiocho socios. Finalmente, el Consejo Europeo aceptó abrir las negociaciones sobre la reforma pendiente en base a lo pactado en el Tratado Constitución, salvando gran parte del texto mediante la supresión de los elementos de naturaleza constitucional. Había nacido el Tratado de Lisboa.

El objetivo de este capítulo es, en primer lugar, examinar la importancia histórica y política de la adhesión de trece nuevos Estados miembros entre los años 2004 y 2013, observando de qué manera estas nuevas incorporaciones permitieron alcanzar los principales objetivos del proyecto de integración y ayudaron a potenciar el papel continental y global de la UE. Por otra parte, se pretende estudiar la estrategia comunitaria puesta en marcha para salir de la crisis constitucional sin renunciar a los avances conseguidos durante la Convención Europea, un difícil esfuerzo de consenso que tuvo como resultado la reforma de los Tratados más ambiciosa hasta la fecha. En tercer lugar,

se analizará detenidamente el Tratado de Lisboa y sus más importantes innovaciones, con especial atención a los cambios realizados en el marco institucional y el proceso legislativo. Por último, se abordará la salida de Reino Unido de la UE y se interpretará el significado de este hito para el futuro del proyecto común.

2. LA GRAN AMPLIACIÓN HACIA EL ESTE

El 1 de mayo de 2004, la UE dio la bienvenida a diez nuevos Estados miembros. En los siguientes años, otros tres socios se integrarían en las instituciones comunitarias. Se trataba de la culminación de un proceso especialmente complejo por el que gran parte de los países comunistas del Pacto de Varsovia y tres repúblicas de la extinta URSS se unieron a los Tratados constitutivos, consumando la idea de «una sola Europa» y superando definitivamente la división del continente y sus peligros. La gran ampliación ejecutada durante la primera década del siglo XXI –y la posterior inclusión de Croacia en 2013– consolidó a la UE como el único proyecto viable en la región y la ubicó como su centro político, económico y social, pues a partir de entonces todos los Estados europeos o pertenecían al proyecto, se encontraban en proceso o tenían una asociación profunda¹.

El camino hacia la integración de los trece países del este comenzó en 1989, cuando el fin de la Guerra Fría en Europa permitió a estos Estados iniciar un cambio de sistema con el objetivo de implementar la economía de mercado y la democracia. El apoyo de las Comunidades Europeas a estos procesos fue total, aportando ayuda financiera, económica e incluso alimenticia y alentando...

¹ Cabe recordar que, durante la Guerra Fría, se dieron hasta tres proyectos de integración económica en el continente, pues además de las Comunidades Europeas se estableció la COMECON, liderada por la URSS, y la EFTA, que contaba como principales socios a Reino Unido, Noruega, Suecia y Dinamarca. Sin embargo, a comienzos de los años noventa el primero se había desintegrado mientras que el segundo había quedado considerablemente reducido tras la entrada de gran parte de sus miembros en las Comunidades Europeas. En la actualidad, la EFTA la forman Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia, países que además tienen acuerdos de asociación comercial con la UE.

*los procesos encaminados a la consolidación de instituciones democráticas en los países de Europa central y oriental [...] y las reformas económicas emprendidas por los Gobiernos de los países de Europa central y oriental con miras a la creación de un clima conducente a la modernización y desarrollo de la economía de mercado*².

Durante estos procesos, el magnetismo de la naciente UE y la posibilidad de ser parte del proyecto común estimularon las reformas, siendo reforzadas por los acuerdos de asociación firmados con todos los nuevos socios para reducir las enormes diferencias de desarrollo económico. La oportunidad era única, pues la gran ampliación permitiría dar un salto gigante en la unificación del continente y en su definitiva pacificación, por lo que no se escatimó en la asistencia financiera a los posibles candidatos.

El paso definitivo hacia la adhesión lo dio el Consejo Europeo durante la cumbre celebrada en Copenhague en 1993. En la reunión, se aprobó que «los países asociados de la Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea», un ingreso que tendría lugar en cuanto cumplieren con las condiciones políticas, económicas y jurídicas requeridas. Estas, conocidas como los Criterios de Copenhague, implicaban que todos los candidatos debían desarrollar instituciones estables que asegurasen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y las minorías, así como una administración capaz de imponer el derecho europeo. Además, tenían que consolidar una economía de mercado competitiva y garantizar una mínima capacidad para asumir el acervo comunitario y contribuir a los objetivos de la UE. La Comisión fue asignada para evaluar periódicamente los avances.

Las señales positivas hacia la ampliación se repitieron en la Cumbre de Madrid de 1995, en la que los jefes de Estado y de Gobierno reconocieron

² CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Lisboa, 26/27 de junio de 1992.* Portugal, 1992. p. 11.

que «la ampliación es a la vez una necesidad política y una oportunidad histórica para Europa»³. Era la respuesta a las solicitudes de adhesión presentadas por Polonia, Hungría, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Rumania, a las que les seguirían un año después las de República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Eslovenia. Estas se sumaban a las de Malta, Chipre y Turquía –que finalmente quedaría fuera del proceso de ampliación– presentadas entre 1987 y 1990. Finalmente, el Consejo Europeo aprobó el inicio de las negociaciones en su reunión de Luxemburgo de 1997, adoptando...

*las decisiones necesarias para iniciar el proceso de ampliación en su conjunto. El objetivo de los próximos años consiste en colocar a los Estados candidatos en situación de adherirse a la Unión y preparar la propia Unión para que pueda ampliarse en buenas condiciones. Esta ampliación es un proceso global, inclusivo y evolutivo, que se desarrollará por etapas, en el que cada Estado candidato avanzará a su propio ritmo según su nivel de preparación*⁴.

Las conversaciones oficiales comenzaron en 1998 con los países más preparados y dos años después con el resto de los potenciales miembros. Debido a la disparidad entre ellos, la Comisión estableció un proceso de diferenciación mediante el cual cada socio avanzaba conforme a sus propias capacidades y necesidades a través de una hoja de ruta personalizada, lo que permitía mejores resultados. En 2002, el Consejo Europeo, reunido de nuevo en la capital danesa, reconoció que Chipre, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia cumplían los requisitos para integrarse en la UE, cerrando el llamado «camino de Copenhague a Copenhague». Por su parte, Bulgaria y Rumanía debían continuar con las reformas. Los jefes de Estado y de Gobierno anunciaron la noticia como un hito que «pone de manifiesto la determinación común de los pueblos de Europa de

³ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Copenhague. 21-22 de junio de 1993. Consejos de la presidencia*. Dinamarca, 1995. p. 13.

⁴ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997*. Luxemburgo, 1997. p. 1.

reunirse en una Unión convertida en la fuerza impulsora de la paz, la democracia, la estabilidad y la prosperidad en nuestro continente»⁵. Tres años después, Bulgaria y Rumanía consumaron su adhesión, mientras que Croacia, que había seguido un ritmo diferente debido al conflicto yugoslavo, se incorporó en 2013.

La casualidad quiso que la gran ampliación se formalizara un siglo después del inicio de la I Guerra Mundial, sellando para siempre la unidad europea en base a los principios compartidos de paz, concordia y desarrollo económico. Este detalle se hizo mucho más relevante debido a que parte de los nuevos socios cargaban con la pesada herencia de antiguos litigios territoriales y sociales, conflictos que tuvieron que abandonar para ser parte del proyecto comunitario. Desde ese momento, la UE es identificada con el total del continente, una unificación conceptual sellada por el Consejo Europeo al declarar la existencia de «una sola Europa»⁶. Por otra parte, la adhesión de trece nuevos Estados miembros tuvo una doble importancia. En primer lugar, la expansión fue indisoluble a una mayor profundización en el proceso de integración, pues el creciente número de socios imponía la mejora de la estructura comunitaria⁷. En segundo lugar, dotó a la UE de una enorme relevancia mundial, aumentando su peso demográfico hasta casi los 450 millones de habitantes con un PIB de 18 billones de dólares, consolidándola como una auténtica potencia global.

Sin embargo, y conforme la euforia inicial se fue disolviendo, comenzó a quedar al descubierto que la integración de los nuevos socios no será tan fácil como se esperaba. Pese a que se cumplieron los *criterios de Copenhague* para la adhesión, las tradiciones sociales y los intereses políticos de los nuevos Estados miembros no siempre se muestran en línea con los de los países fundadores o de las primeras ampliaciones, llevando a serios conflictos en el seno de la UE. El principal foco de tensión es el llamado Grupo de Visegrado, formado por Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia, cuyos

⁵ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre*. Dinamarca, 2002. p. 3.

⁶ *Ibidem*. p. 6.

⁷ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons, 2008. pp. 21-23.

Gobiernos se agrupan en el ala más euroescéptica del proyecto común. Aunque los procesos de asimilación suelen ser mucho más largos que los de adhesión, y más con regiones tan diferentes como las que se incorporaron en el siglo XXI, las actuales desavenencias con algunos de los países de la gran ampliación han enfriado la incorporación de otros países candidatos, como Albania, Macedonia, Montenegro y Serbia, pese a que es manifiesta la absoluta necesidad de integrarlos para cerrar la pacificación de los Balcanes. Por otra parte, el alejamiento a partir de 2014 con Rusia y Bielorrusia impide establecer un estado definitivo de cooperación y concordia continental sin áreas de excepción.

3. LA SALIDA A LA CRISIS CONSTITUCIONAL: HACIA UNA CONSTITUCIÓN SIN NOMBRE

En 2005, los referéndum negativos sobre el Tratado Constitucional en Francia y Países Bajos establecieron el proyecto de integración en una profunda contradicción. Por una parte, la UE necesitaba urgentemente la reforma de los Tratados, pues, tal y como se había reconocido en la *Declaración de Laeken*, las instituciones comunitarias no podían hacer frente a los nuevos retos a los que se enfrentaba si no se mejoraban y hacía más eficientes los mecanismos económicos y políticos de gobernanza. Sin embargo, los ciudadanos franceses y neerlandeses habían cerrado toda posibilidad para su entrada en vigor al rechazarlo mediante una consulta popular, incluso pese a que la mayoría de los ciudadanos europeos se habían mostrado a favor de su adopción. La crisis era profunda, pues se temía una situación de estancamiento prolongada, por lo que los líderes comunitarios comenzaron a buscar una salida al problema que supuso la ratificación de un proceso político exclusivamente europeo mediante consultas nacionales.

Para encontrarla, el Consejo Europeo se otorgó, en diciembre de 2005, varios meses de reflexión⁸. Mientras tanto, el Consejo de Asuntos Generales

⁸ CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de diciembre de 2005. Conclusiones de la presidencia*. Bélgica, 2005. p. 2.

comenzó los trabajos preparatorios para el desenlace al laberinto constitucional. Sin embargo, la solución pasaba por esperar la resolución de las elecciones nacionales en los países que habían votado en contra de la ratificación del Tratado Constitución, pues ya nadie dudaba de que el rechazo se debía a las condiciones políticas internas de esos Estados miembros y no a una frontal oposición a los avances constitucionales. Durante el 2006, fue quedando patente que la única solución posible pasaba por la renegociación del texto, pues la ratificación del Parlamento Europeo y de dieciocho socios que sumaban más del 50% de la población europea le otorgaban una incuestionable legitimidad, haciendo inviable su abandono.

El fin de la crisis llegó durante los primeros seis meses de 2007, coincidiendo con la victoria de Nicolás Sarkozy en los comicios franceses. Sin embargo, la verdadera líder del proceso de renegociación fue Ángela Merkel, que como canciller alemana asumió a principios de año la presidencia rotatoria de la UE⁹. Desde el comienzo de su mandato, y como cabeza de un Gobierno de coalición federal que permitiría encontrar apoyos tanto en la familia popular como en la socialista, Merkel pilotó con determinación el proceso de rescate a través un trabajo grupal y continuado con los jefes de Estado y de Gobierno que coincidían con su visión de la reforma, los cuales sumaban franca mayoría. El objetivo final era salvaguardar la mayoría del Tratado Constitución, reformulando o eliminando solo los puntos superficiales más

⁹ Cabe hacer referencia a la importancia de Ángela Merkel ha tenido en el proceso de integración europea en las últimas dos décadas. Gracias a sus profundas convicciones europeístas y a su enorme calidad política, y consciente del peso de las decisiones alemanas en el conjunto de los Estados miembros, la canciller ha liderado a la UE en los momentos más difíciles que se han vivido desde el inicio de su mandato federal de dieciséis años, apostando incluso su crédito personal con el fin de alcanzar soluciones valientes y efectivas a escala comunitaria, lo que ha dejado un sello perpetuo en el proyecto europeísta. Además de la ya mencionada labor para rescatar el Tratado Constitucional, Merkel estuvo en primera fila durante la crisis del euro, enfrentándose a su propio partido para la permanencia de Grecia en el Eurozona; fue clave en la pacificación de Ucrania en 2014, utilizando toda su influencia con Rusia para alcanzar los acuerdos de Minsk; apostó por la política de puertas abiertas durante las crisis migratorias, lo que le costó importantes críticas por parte de la extrema derecha; se mostró firme en la defensa de los intereses comunitarios tras el Brexit y capitaneó junto con Francia la respuesta a la pandemia del coronavirus, haciendo posible el plan de recuperación y la emisión de deuda conjunta.

polémicos y redactándolo en formato de tratado internacional, un diseño que respondía a lo que Aldecoa denominó una «Constitución sin nombre»¹⁰.

Para lograrlo, Merkel tuvo que aceptar la solicitud francesa de simplificar el texto y ejercer de mediadora entre los distintos Estados miembros para conseguir que el nuevo documento satisficiera a todos sin renunciar a las aportaciones pactadas durante la Convención. Este importante trabajo permitió presentar en junio de 2007 una propuesta definitiva al Consejo Europeo, forzando la convocatoria de una CIG para la redacción final del texto. En el nuevo documento, los líderes comunitarios llamaban a abandonar el concepto constitucional, «que consistía en derogar todos los tratados vigentes y sustituirlos por un texto único denominado "Constitución"» y que...

la terminología utilizada en ambos Tratados reflejará este cambio: no se utilizará el término "Constitución", el "Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión" pasará a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y se abandonarán las denominaciones "ley" y "ley marco", conservándose las de "reglamento" "directiva" y "decisión" actuales. Del mismo modo, no figurará en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera, himno o divisa). En cuanto a la primacía del Derecho de la UE, la CIG adoptará una declaración en la que se recuerde la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la UE.

Todas estas salvedades ya habían sido negociadas por la presidencia alemana en los encuentros bilaterales con el resto de los socios, por lo que el trabajo de la nueva CIG consistió únicamente en la definición jurídica del nuevo texto. Como consecuencia de esto, los trabajos de redacción tuvieron una duración llamativamente corta, pues se iniciaron en julio y acabaron tres meses más tarde, siendo aprobados por los jefes de Estado y de Gobierno el 18 de octubre. Este proceso estuvo liderado por José Sócrates, primer ministro portugués, que en agosto había sustituido a Ángela Merkel como presidente de

¹⁰ Aldecoa recoge las palabras del que fuera presidente del Parlamento Europeo, José María Gil-Robles. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017. p. 142.

turno del Consejo Europeo. Finalmente, los mandatarios nacionales y comunitarios rubricaron el Tratado el 13 de diciembre en el Monasterio de los Jerónimos de Belém, en la ciudad de Lisboa.

4. EL TRATADO DE LISBOA

4.1. *La configuración del Tratado de Lisboa*

El vigente Tratado de Lisboa es la reforma de los Tratados constitutivos más ambiciosa realizada hasta la fecha. En parte, este patrimonio se lo debe al Tratado Constitución, del que es heredero, el cual supuso una auténtica revolución jurídica. Sin embargo, la gran diferencia que le separa de su antecesor es que se trata de un tratado internacional de tipo clásico, lo que ha impedido el objetivo de simplificación y unificación de su antecesor. Así, el Tratado de Lisboa está formado por el ya existente TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que sustituye al TCEE nacido en los Tratados de Roma y que en 1992 pasó a denominarse Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) –relativo al primer pilar del Tratado de Maastricht–. El cambio de nombre responde a la eliminación de la Comunidad Europea como entidad jurídica y su sustitución por la UE, ya que la existencia de ambas como parte de la estructura comunitaria diseñada en Maastricht llevaba a la confusión entre los ciudadanos, satisfaciendo esa necesidad de simplificación.

Por lo tanto, el Tratado de Lisboa elimina la confusa estructura por pilares y reduce la configuración comunitaria al TUE y al TFUE, apostando por una «estructura de árbol» en la que el tronco es el mismo, pero se separa en diferentes ramas¹¹. El primero de ellos encarna la esencia política de la UE, incluyendo sus objetivos, sus valores, la delimitación de las competencias, las disposiciones sobre los principios democráticos, la configuración del sistema institucional y el desarrollo de la acción exterior, entre otros. Por su parte, el TFUE desarrolla con mayor concreción el marco jurídico y las políticas y acciones de la UE, a excepción de la PESC, que se ubica en el TUE debido a

¹¹ ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* pp. 64-65.

su carácter especial. Por lo tanto, y aunque no existe una jerarquía entre ambos textos, la naturaleza mucho más específica y concreta del TFUE y sus constantes alusiones a las disposiciones generales incluidas en el TUE le otorgan una posición más complementaria, aunque de igual valor jurídico.

Por su parte, el fracaso del Tratado Constitucional impidió que se incluyera dentro del nuevo texto la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Sin embargo, el artículo 6 del TUE establece que «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 [...], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados»¹². Otra importante novedad es que, debido a su carácter de tratado internacional, el Tratado de Lisboa tan solo reconoce a la UE como una unión «a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes»¹³, eliminando el vínculo entre Estados miembros y ciudadanos de evidente naturaleza constitucional. Sin embargo, el mantenimiento del orden y el procedimiento jurídico comunitario incluido en su antecesor impide la pérdida de la doble legitimidad que actualmente sustenta el proyecto común.

La simplificación ejercida en el TUE le lleva a concentrarse únicamente en seis capítulos. El primero de ellos, referente a las disposiciones comunes, establece las características políticas del proyecto común, tales como sus valores, sus objetivos, sus competencias, el proceso sancionador de los derechos de los ciudadanos y de garantía democrática y las relaciones con los vecinos. El segundo, mucho más novedoso, incluye los principios democráticos de la UE, mientras que el tercero desarrolla el marco institucional comunitario y el papel de cada una de las instituciones. Por su parte, el cuarto especifica el proceso de cooperación reforzada –aunque, como casi todas las disposiciones, se desarrolla con más precisión en el TFUE–, el quinto recoge las particularidades de la acción exterior y de seguridad común y el sexto incluye las disposiciones finales, entre ellas el famoso artículo 50, que per-

¹² Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. p. 19.

¹³ *Idem*.

mite a los Estados miembros «decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión», el cual hizo posible el Brexit a partir de su invocación en 2017¹⁴.

Por su parte, el TFUE se divide en siete partes, tal y como ya lo hacía su predecesor, el TCE. La primera desarrolla los principios, las categorías y los ámbitos de competencias de la UE, mientras que la segunda hace referencia a la no discriminación y a la ciudadanía europea y sus derechos, como la libre circulación, de residencia o de petición al Parlamento Europeo. La tercera parte es la central, pues regula todas las políticas y acciones de la UE, tales como el mercado interior, la libre circulación de mercancías, la agricultura y la pesca, el espacio de libertad, justicia y seguridad, los transportes y la energía, entre otros. En la cuarta, se incluye la asociación de los países y territorios de ultramar, mientras que la quinta y la sexta organizan la acción exterior exclusiva de la UE –en conformidad con el título V del TUE referente a la PESC– y las disposiciones institucionales y financieras. La séptima hace referencia a las disposiciones generales.

4.2. Principales novedades del Tratado de Lisboa

Tal y como resaltan Aldecoa y Guinea Llorente, la principal novedad del Tratado de Lisboa es su nueva estructuración en forma de árbol que otorga un tronco común y dos ramas de decisión –la comunitaria y la intergubernamental–, lo que dota al proyecto común de una profunda e inequívoca naturaleza política. Como se ha explicado anteriormente, esto se consigue a través de la eliminación de la Comunidad Europea, que acaba con la duplicidad de dos organizaciones coexistentes, y del refuerzo del papel político de la UE al otorgarle personalidad jurídica propia¹⁵, unos valores y unos objetivos bien defi-

¹⁴ *Ibidem.* p. 43.

¹⁵ Al otorgarle personalidad jurídica propia a través del artículo 47 del TUE, se permite a la UE contraer obligaciones y realizar actividades que generen responsabilidades jurídicas frente a sí misma o frente a terceros, tal y como si fuera una persona, una empresa, una asociación o un Estado, siendo, por tanto, sujeto de derecho internacional derivado. Esto implica que la UE puede firmar convenios u acuerdos internacionales, tal y como, por ejemplo, hizo con el

nidos y unos principios de funcionamiento concisos, los cuales son la democracia representativa –los ciudadanos votan a sus Gobiernos nacionales y estos les representan en las instituciones comunitarias– y la participativa –los ciudadanos votan a sus propios representantes a través de las elecciones directas al Parlamento Europeo–¹⁶. El motivo de esto se debe, en primer lugar, a que simplifica la estructura comunitaria acorde con lo especificado en la *Declaración de Laeken*, y, en segundo lugar, a que los europeos solo estaban familiarizados con una única entidad, la UE, por lo que a partir de Lisboa esta engloba todo el sistema comunitario y se convierte en un único actor político propio.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa introduce un nuevo reparto competencial mucho más específico y conciso. Para ello, delimita las competencias mediante el principio de atribución y las divide en tres categorías, denominadas exclusivas, compartidas y nacionales. Además, estas deben ser ejercidas mediante los principios de subsidiariedad, vigente desde el Tratado de Maastricht, y proporcionalidad. Respecto a los nuevos campos de actuación, la UE asume capacidad de acción en cuestiones como la ayuda humanitaria, la cultura, la juventud, el cambio climático, el espacio de libertad, justicia y seguridad y la energía, entre otros. Este último ámbito ejemplifica muy bien el carácter de las competencias compartidas, que son mayoritarias, ya que los Estados miembros pueden «determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético»¹⁷ siempre que cumplan con los objetivos comunitarios en la materia establecidos en el TUE y el TFUE, los cuales pasan por garantizar el funcionamiento del mercado energético, la seguridad de abastecimiento, la eficiencia y la potenciación de las energías renovables, entre otros.

Otra novedad destacable del Tratado de Lisboa es la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la adhesión al

conocido como Acuerdo de París contra el cambio climático, el cual fue firmado por la UE y todos los Estados miembros como actores políticos separados. *Ibidem*. p. 41.

¹⁶ ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* pp. 72-73.

¹⁷ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. p. 135.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que introduce un elemento de control exterior. Por otra parte, también es relevante el papel otorgado a los Parlamentos nacionales a través del artículo 12, que deben ser informados de los proyectos legislativos en desarrollo, garantizan que se cumpla el principio de subsidiariedad y participan en los futuros procesos de revisión de los Tratados constitutivos, entre otros cometidos¹⁸. Por último, son reseñables los llamados «procesos de revisión simplificados», los cuales permiten pequeñas reformas en el TUE y el TFUE sin tener que realizar una larga y costosa modificación formal, aportando una mayor adaptabilidad a los nuevos retos y desafíos. Sin embargo, en caso de que se requiera una revisión sustancial, «el presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión»¹⁹, una obligatoriedad que profundiza en la democratización del proyecto común.

Otro ámbito que sufre importantes alteraciones es la PESC. Esto se debe a que, al dotar a la UE de personalidad jurídica propia, se le permite una mayor capacidad de acción en la escena global. Además, se establecen unos principios y objetivos claros para la política exterior, que pasan por, entre otros...

defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, [...]; apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas

¹⁸ Versión consolidada del Tratado... Op. Cit. p. 21.

¹⁹ *Ibidem*. p. 41.

*mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional, [...] y promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial*²⁰.

Para conseguir estos objetivos, se incorpora la figura de un alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), evolución del alto representante del Consejo establecido en el Tratado de Ámsterdam y que el Tratado Constitución había denominado «ministro de Exteriores», un término que fue vetado como consecuencia de la eliminación de todo sesgo constitucional en el Tratado de Lisboa. Este nuevo cargo, que además ejerce como vicepresidente de la Comisión, es el encargado de ejecutar la acción exterior de manera efectiva y coherente según las indicaciones del Consejo Europeo, además de propuestas y estrategias al respecto. Para potenciar su labor, se creó el SEAE, compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

Sin embargo, es importante recalcar que la PESC se integra en la esfera intergubernamental de la política comunitaria, siendo dirigida y aplicada por el Consejo Europeo y el Consejo mediante procedimientos específicos. Estos impiden que se tomen actos legislativos y que el Tribunal de Justicia tenga competencias, además de establecer un papel meramente consultivo del Parlamento Europeo y la Comisión. De este modo, el proceso establece que el Consejo Europeo determine los intereses estratégicos de la UE y fije sus objetivos, que el Consejo elabore la política exterior y de seguridad común y adopte las decisiones necesarias para su definición y aplicación y que el AR, apoyado en el SEAE, la ejecute y mejore con sus propuestas. Debido a estas particularidades, las decisiones en la materia se toman por unanimidad, salvo en contadas excepciones. Por otra parte, el TUE obliga a que las decisiones y acciones de los Estados miembros en la materia estén en consonancia con la PESC.

Por su parte, la PESD, que cambia su nombre a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), también integra importantes avances. Aunque

²⁰ *Ibidem.* p. 29.

la materia se sigue enfocando a través de las Misiones Petersberg, mediante las cuales los Estados miembros ponen a disposición de la UE capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo, el Tratado de Lisboa incorpora algunas novedades que permiten la potenciación de la defensa común. En primer lugar, se introduce la posibilidad de que los socios «que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes»²¹ establezcan una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión, la cual fue finalmente activada en 2017. Para potenciar esta posibilidad y mejorar las capacidades militares de la UE, se crea la AED, encargada de determinar «las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y [...] a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento»²², entre otras obligaciones.

Otras de las grandes novedades de la PCSD es el artículo 42.7, por el que, «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas»²³. Este nuevo punto, que es tan simbólico como relevante, impone *de facto* una defensa común del territorio, pues obliga a todos los socios a repeler de manera conjunta cualquier ataque dentro de las fronteras comunitarias. Según Guinea Llorente, la trascendencia de esta cláusula reside en que ofrece una tarea más a las capacidades militares conjuntas, germen de unas futuras Fuerzas Armadas europeas, como es la protección de los ciudadanos y del propio territorio, lo que les permitirá actuar en el interior de la UE tal y como hacen los ejércitos nacionales²⁴. Por otra parte, tampoco puede

²¹ *Ibidem.* p. 39.

²² *Ibidem.* p. 38.

²³ *Ibidem.* p. 39.

²⁴ GUINEA LLORENTE, M. “La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas”, en MINISTERIO DE DEFENSA. (ed). *Documentos de Seguridad y Defensa 55: el proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*. Secretaría General Técnica. Escuela de Altos Estudios de la Defensa, 2013. pp. 18-22.

obviarse la importancia de la cláusula de solidaridad, regulada por el artículo 222 del TFUE, que avanza en la misma dirección al aplicar que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano»²⁵. Aunque no se trata de una cláusula defensiva, algunos autores entienden que hay que estudiarla como tal, ya que el terrorismo es uno de los escenarios que contemplan las Misiones Petersberg²⁶.

Sin embargo, los cambios más destacados del Tratado de Lisboa se van a centrar en el orden institucional comunitario, que sufre alteraciones de calado para fortalecer el funcionamiento interno de la UE y reforzar la calidad democrática del proyecto común. En primer lugar, se incluye al Consejo Europeo como una institución oficial –desde Maastricht su posición era no formal–, integrándola definitivamente en la arquitectura europea²⁷. Su cometido era dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo»²⁸ y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales, un cometido que no conlleva capacidad legislativa. Además, se abandona el sistema de presidencia rotatoria y se le dota de un presidente permanente, lo que permite mantener una coherencia y cohesión temporal en su trabajo. Este asume también la representación exterior de la UE junto con el presidente de la Comisión y el AR. Para llevar a cabo sus funciones, el Consejo Europeo se reúne, como mínimo, dos veces al año y toma la mayoría de sus decisiones por consenso²⁹.

El Consejo de la UE, evolución del Consejo de Ministros de la CECA y conocido simplemente como Consejo, también sufre importantes modifica-

²⁵ *Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento... Op. Cit.* p. 148.

²⁶ GUTIÉRREZ ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea (2014-2021)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021.

²⁷ El Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su presidente y por el presidente de la Comisión. Además, participa en sus trabajos el AR.

²⁸ *Versión consolidada del Tratado... Op. Cit.* p. 23.

²⁹ Las decisiones por consenso no son votadas, sino que son negociadas por todos los miembros hasta llegar a un acuerdo. Sin embargo, en algunos casos específicos existe la posibilidad de votar, si bien el presidente del Consejo Europeo y de la Comisión, así como el AR, no pueden hacerlo.

ciones. En primer lugar, se subdivide en diez formaciones diferentes, adoptada definitivamente mediante una Decisión del Consejo, entre las cuales el Consejo de Asuntos Generales adopta un papel de coordinador entre las distintas configuraciones³⁰. Esta novedosa estructura –que no impide que la institución tenga una única personalidad jurídica– permite focalizar las decisiones de manera mucho más concreta, aumentando su funcionalidad y capacidad de acción. De este modo, el Consejo está formado por los representantes ministeriales de los Estados miembros referentes al ámbito político o técnico que se vaya a tratar. Por ejemplo, si hubiera una reunión del ECOFIN acudirían todos los ministros o secretarios de Estado de economía y finanzas de la UE.

Para la presidencia, se establece el sistema rotatorio por el cual cada seis meses un Gobierno nacional asume el liderazgo del Consejo, siendo sus representantes los encargados de realizar los trabajos previos y velar por la buena marcha de las reuniones, si bien el Consejo de Asuntos Exteriores supone una excepción al estar siempre presidido por el AR³¹. Como novedad, las presidencias están obligadas a trabajar en grupos de tres, por lo que cada año y medio los tres socios correspondientes deben sincronizar y coordinar sus labores. Respecto al sistema de voto, la mayoría cualificada se impone como la forma preponderante en la toma de decisiones. Según se recoge en el TUE, a partir de 2014 se acababa con el sistema de Niza y se adoptaba la fórmula de la doble mayoría, la cual se define como «un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la

³⁰ Las configuraciones actuales del Consejo de la UE son las de Asuntos Generales; Asuntos Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN); Justicia y Asuntos de Interior; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad (mercado interior, industria e investigación); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura. Decisión del Consejo (Asuntos Generales), 1 de diciembre de 2009, por la que se establece la lista de formaciones del Consejo, además de las contempladas en los párrafos segundo y tercero del apartado 6 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L315, de 2 de diciembre de 2009. p. 2.

³¹ El Eurogrupo, formación informal dentro del ECOFIN que solo reúne a los representantes ministeriales de los países que han adoptado el euro como moneda oficial, también dispone de un presidente permanente.

Unión»³². También se incorpora una minoría de bloqueo, compuesta por al menos cuatro socios.

Otra de las instituciones que sufría cambios de relevancia es el Parlamento Europeo, que fijaba sus miembros en 751 –tras el Brexit fueron reducidos a 705–. Su papel se refuerza considerablemente al ejercer, junto con el Consejo, «la función legislativa y la función presupuestaria»³³, mediante sus capacidades de control político y consultivas. Además, elige al presidente de la Comisión. Por su parte, esta última es la institución que menos alteraciones recibe, siendo lo más destacable el refuerzo de su exclusividad de la iniciativa legislativa. Sus tareas pasan por promover el interés general de la UE y tomar las medidas necesarias para ello, velar por la aplicación de los Tratados y la legislación comunitaria, supervisar la aplicación del Derecho europeo y ejecutar el presupuesto, entre otras. En la actualidad, la Comisión está formado por su presidente, propuesto por el Consejo Europeo conforme a la lista más votada en las elecciones y aceptado por el Parlamento Europeo, y veintiséis comisarios³⁴, uno por cada nacionalidad existente, que asumen labores ejecutivas en las carteras asignadas. Por su parte, el presidente también tiene capacidad para representar a la UE en el exterior, salvo en lo referente a la política exterior y de seguridad común.

Estos cambios, a los que se suman otros de menor calado, imponen una nueva estructura en la acción legislativa a través del procedimiento de codecisión, actualmente denominado «proceso legislativo ordinario». En la cúspide de este sistema está el Consejo Europeo, que, aunque no tiene capacidad para legislar, delimita las cuestiones de interés para la UE. Estas orientaciones son recogidas por la Comisión, que, como poseedor de la iniciativa legislativa, redacta las proposiciones de ley. El primer paso para su aprobación es enviarla al Parlamento Europeo para una primera lectura. Este puede

³² *Versión consolidada del Tratado... Op. Cit.* p. 24.

³³ *Ibidem.* p. 21.

³⁴ Según el TUE, «a partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su presidente y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad», pero en la actualidad esta norma no ha sido aplicada, siendo el número de Comisarios uno por cada Estado miembro. *Ibidem.* p. 26.

aprobarla o enmendarla, y posteriormente será leída por el Consejo, que también tiene varias opciones. Si la acepta en su totalidad, el acto legislativo será adoptado, mientras que si introduce enmiendas será devuelto a la Eurocámara para una segunda lectura. En esta ocasión, el Parlamento Europeo puede adoptar el acto, rechazarlo –por lo que no se aprobará– o volver a enmendarlo, opción que envía la propuesta de nuevo al Consejo como si se tratara de una partida de ping pong. Si este no está satisfecho, se convoca un Comité de Conciliación para llegar a un acuerdo definitivo o rechazar la propuesta legislativa. Si es aceptado por ambas instituciones, las dos deberán aprobar el texto en su conjunto en una tercera lectura, en la que el Parlamento deberá constituirse en sesión plenaria³⁵. En torno al 85% de las propuestas se aprueban en primera lectura³⁶.

En definitiva, el calado y la profundidad de las modificaciones introducidas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 evidencia que, junto con Maastricht, se trata de la reforma más importante y trascendental de la historia del proyecto de integración europea³⁷. Esto se debe a que establece a la UE como un verdadero actor político con valores, objetivos y principios tanto a nivel interno como a escala global y le permite asumir mayores competencias en la denominada alta política, alejando a las instituciones comunes de la tecnocracia de la que era habitualmente acusada. Por otra parte, mejora considerablemente el funcionamiento comunitario, dota de mayores herramientas a los poderes europeos y profundiza en la democratización de la UE.

³⁵ PARLAMENTO EUROPEO. *Procedimiento legislativo ordinario*. [www.europarl.europa.eu Unión Europea](http://www.europarl.europa.eu/Union_Europea). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_es.html

³⁶ GÓMEZ- LEAL PÉREZ, M. “El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 52/2015, 101-118, 2015. p. 116.

³⁷ El proceso de ratificación del Tratado de Lisboa tampoco estuvo exento de complejidades. Aunque la mayoría de los Estados miembros optaron por su aprobación mediante el voto parlamentario para evitar problemas en el proceso, el referéndum negativo en Irlanda –la Constitución irlandesa obliga a realizar una consulta en esos casos– y la necesidad de sentencias favorables por parte de los Tribunales Constitucionales de Alemania y República Checa volvió a poner en dificultades al nuevo texto. Finalmente, una segunda votación favorable y las resoluciones positivas de los jueces alemanes y checos permitió su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Además, y aunque no se especifica en los primeros artículos del TUE, el Tratado de Lisboa asimila la lógica de federalismo intergubernamental nacida con el Tratado Constitución mediante la cual se constituye a la UE como una unión de ciudadanos, cuyos intereses son defendidos por el Parlamento Europeo, y de Estados, representados por el Consejo. Debido a todo esto, es imposible negar que el Tratado de Lisboa establece las bases necesarias para la consolidación y el desarrollo futuro de la Europa política y federal desarrollada desde 1951³⁸.

5. EL BREXIT: DE CRISIS EXISTENCIAL A IMPULSO FEDERADOR

El 23 de junio de 2016, los británicos fueron llamados a las urnas para decidir sobre la permanencia de su país en la UE. La consulta popular, la segunda realizada desde que Reino Unido se incorpora al proyecto común en la década de los setenta, estuvo relacionada con la deriva euroescéptica del partido conservador y la creciente presión que parte de sus miembros ejerció sobre el primer ministro David Cameron, forzando una nueva votación al respecto³⁹. La jugada del jefe del Gobierno pasaba por apoyar la continuidad dentro de un proyecto comunitario reformado, consciente de que la victoria le reforzaría en el interior y acabaría con el debate sobre la UE, dándole la capacidad para solicitar ante el resto de los Estados miembros reformas favorables a los intereses británicos. Sin embargo, su evidente falta de entusiasmo por la política europea durante la campaña previa, la baja movilización laborista y la efectividad de los mensajes populistas y manipulados a favor de la salida dieron como resultado una victoria mínima del Brexit por el 51,9% de los votos⁴⁰.

³⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA y GUINEA LLORENTE. *Op. Cit.* p. 272.

³⁹ El debate sobre el papel de Reino Unido en la UE siempre fue de suma importancia en el partido conservador, pues en su seno existía un poderoso núcleo euroescéptico que reforzó sus posiciones después de la crisis de 2008 y de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que siempre fue considerado excesivo. Cabe recordar que los anteriores gabinetes conversadores habían sido volátiles debido al mismo asunto, siendo incluso uno de los motivos para deponer a Margaret Thatcher.

⁴⁰ Pese a la victoria global del Brexit en el conjunto del Reino Unido, los datos demostraron que Escocia e Irlanda del Norte eran favorables a la permanencia, con porcentajes a favor de la

El Consejo Europeo recibió con preocupación la noticia. Además, mostró su voluntad a «permanecer unidos y a trabajar en el marco de la UE para afrontar los desafíos del siglo XXI y encontrar soluciones que beneficien a nuestras naciones y pueblos»⁴¹, una disposición que sería esencial a la hora de negociar los futuros acuerdos de salida y de asociación. Tras algunos meses de incertidumbre, la nueva *premier* Theresa May activó oficialmente el artículo 50 del TUE el 29 de marzo de 2017, dando comienzo al proceso de retirada. En el lado comunitario, la estructura organizativa acordada por los jefes de Estado y de Gobierno impuso que el Consejo Europeo mantuviera el control político del proceso y la Comisión actuara como negociadora, nombrando al excomisario y exeurodiputado Michel Barnier como jefe de equipo. La estrategia, asentada en una unión sin fisuras entre los socios, pasaba por evitar una salida «a la carta» y pretendía establecer un equilibrio entre derechos y obligaciones en la nueva relación, conscientes de que Reino Unido lucharía por la permanencia en el mercado común sin aceptar la libre circulación de personas –el rechazo a la inmigración europea había sido clave en la votación–, rompiendo así la inviolable integridad de este⁴².

Las negociaciones estuvieron divididas en dos fases consecutivas, una relacionada con la firma de las condiciones del divorcio y otra sobre el nuevo acuerdo de asociación. La primera, iniciada en junio de 2017, fue extremadamente compleja desde el inicio. La posición de debilidad del gabinete de May, que perdió su mayoría en el Parlamento británico ese mismo mes, y la unidad y fortaleza de los Estados miembros y las instituciones comunitarias llevaron a una enorme tensión entre ambas delegaciones. En el centro del problema se situaba la factura a pagar por la salida –cifrada finalmente en unos 45.000

integración europea que alcanzaron el 62% y el 55,8% respectivamente, aunque la mayor población inglesa y galesa inclinó la balanza hacia la salida. Estos datos siguen siendo un problema político de primer orden en el país, pues un año antes los escoceses habían aceptado la permanencia en Reino Unido mediante referéndum conscientes de que la independencia les obligaba a abandonar la UE. GUIMÓN, P. y PÉREZ, C. “Resultados Brexit: Reino Unido vota por dejar la Unión Europea”. *El País*, 25 de junio de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466741749_403437.html

⁴¹ CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los veintisiete: Declaración*. Bélgica, 2016. p. 2.

⁴² CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo Extraordinario (Art. 50). 29 de abril de 2017*. Bélgica, 2017.

millones de euros—, las condiciones no privilegiadas de acceso al mercado común, los derechos de los ciudadanos que quedarían residiendo en el otro bloque y la cuestión de la frontera irlandesa, obligada a restaurarse en los años siguientes. Tras seis rondas negociadoras e innumerables reuniones a varios niveles, en diciembre de 2017 se acordaron las condiciones finales del acuerdo de retirada. Ese mismo mes, el Consejo Europeo acogió favorablemente «los avances logrados durante la primera fase de las negociaciones [...]y decide que son suficientes para pasar a la segunda fase, relativa a la transición y al marco de la relación futura»⁴³.

Las conversaciones sobre el nuevo acuerdo de asociación fueron, si cabe, mucho más tensas y difíciles que las de la primera fase. Consciente de las pérdidas británicas, May apostó por un Brexit blando que permitiera a Reino Unido tener acceso al mercado común. El objetivo era evitar la instauración de la frontera irlandesa, lo cual podría dinamitar los Acuerdos del Viernes Santo⁴⁴, pero el ala dura de su partido y los unionistas del DUP, descontentos por dejar a Irlanda del Norte bajo las reglas comunitarias, forzaron hasta tres prórrogas en la entrada en vigor del acuerdo de salida, haciendo retroceder las negociaciones a la línea de salida. La volatilidad de la situación se agravó tras la dimisión de May y la llegada de Boris Johnson al Gobierno, mucho más dispuesto a forzar una separación sin acuerdo si no se modifican varias de las disposiciones acordadas. En octubre, el nuevo *premier* presentó

⁴³ CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo (Art. 50). 15 de diciembre de 2017. Orientaciones*. Bélgica, 2017. p. 1.

⁴⁴ En 1998, los unionistas del Ulster y los republicanos irlandeses finalizaron con éxito un proceso de paz por el cual se ponía fin al conflicto de Irlanda del Norte tras más de treinta años de violencia ininterrumpida. Como parte del acuerdo, se eliminaron todas las aduanas y pasos fronterizos instalados durante la época más dura de los combates, conocida como *the troubles*. La resolución fue favorecida por la membresía comunitaria de Irlanda y Reino Unido, las dos partes indirectas del enfrentamiento, lo que alentó la superación de los problemas políticos y económicos derivados del conflicto y estableció el marco perfecto para el cumplimiento de las disposiciones de paz, aumentando la integración entre ambas regiones en el marco de UE. Sin embargo, el Brexit puso en riesgo todos los logros alcanzados, pues obligaba a imponer de nuevo las barreras de separación, por lo que la configuración de un protocolo especial para la región durante las negociaciones era indispensable para evitar una reactivación del conflicto. POZO SERRANO, P. “Las repercusiones del Brexit sobre el proceso de paz de Irlanda del Norte: consideraciones provisionales”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.72/1, 137-161, 2020. pp. 139-160.

algunos cambios en el documento de retirada, principalmente en lo relativo a la cuestión irlandesa, que la Comisión aceptó, cerrando el conocido como «divorcio revisado». El 22 de enero de 2020, el Parlamento británico aprobó el texto, mientras que los líderes europeos lo firmaron dos días más tarde. El 30 de enero, tras casi tres años de vaivenes, Reino Unido abandonó definitivamente la UE.

Durante el tiempo que duró el Brexit, y conforme avanzaban las diferentes etapas en el proceso de desconexión, la percepción de la opinión pública europea varió considerablemente. En sus inicios, muchos autores vieron la victoria del Brexit como un signo claro de la decadencia de un proyecto comunitario en polícrisis (económica, política y migratoria, entre otras dificultades), profetizando un aluvión de abandonos en los siguientes años. Sin embargo, en los siguientes meses la fuerte unión de los Estados miembros y la debilidad de los Gobiernos de May y Johnson influyeron en un cambio de parecer. Pese al desajuste económico y la pérdida de influencia global, probablemente los dos mayor contratiempos para el proyecto comunitario, se hacía evidente que el nuevo escenario permitiría profundizar en la integración europea sin el constante freno británico. Es evidente que, a partir de 2017, los acuerdos para la cooperación reforzada en materia de Defensa, el Pacto Verde Europeo o el programa de recuperación ante el covid-19, este último de profundo carácter federalista, no hubieran sido posibles en su totalidad si Reino Unido hubiera continuado como miembro de la UE. Por otra parte, las dificultades a las que se han enfrentado las islas desde el divorcio han fortalecido la imagen que los ciudadanos europeos tienen de la UE, apostando por una más integración para afrontar los retos del siglo XXI⁴⁵.

⁴⁵ Las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, las primeras realizadas sin Reino Unido, mostraron una clara tendencia europeísta. Meses antes de los comicios, el Eurobarómetro mostraba los índices de apoyo ciudadano más altos desde hacía una década, con un 44% de ciudadanos que confiaban plenamente en la UE, un 45% que tenían una visión positiva de esta, un 61% que veían con optimismo el futuro común y un 55% de satisfacción en la calidad democrática. Además, el 73% de los encuestados se sentía ciudadano europeo, valorando sobre todo el derecho a la libre circulación, el programa Erasmus y el euro. En este clima favorable, las elecciones registraron la mayor participación desde 1994, llegando a superar el 50,60% de electores. Esta cifra estuvo impulsada por el voto joven, que aumentó un 14% entre los menores de 25 años y un 12% en la franja comprendida entre los 25 y los 39 años, un mayor compromiso que estaba ligado a la creencia de que los problemas de los Estados miembros debían abordarse

también desde una óptica comunitaria. Además, y pese a que en clave nacional obtuvieron algunas victorias resonadas, los partidos euroescépticos –firme apoyo del Brexit en la Eurocámara– sufrieron un importante retroceso, pasando de ser la tercera fuerza política a verse superados por verdes y liberales. COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 91. Spring 2019. First results*. Kantar Public, 2019. pp. 5- 17 y PARLAMENTO EUROPEO. *Resultados por año*. Resultados de las elecciones europeas de 2019, 2019. [www.europa.eu](http://www.europa.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/) Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>

15. DE ENANO POLÍTICO A POTENCIA MUNDIAL: LA VOCACIÓN GLOBAL EUROPEA EN EL SIGLO XXI*

SUMARIO: 1. Introducción / 2. Los inicios de la política exterior europea: de actor pasivo a poder activo / 3. El inicio de la vocación global europea: la *Declaración de Laeken* y la Estrategia Europea de Seguridad / 4. Factores del crecimiento de la UE como potencia global / 5. La PESC y la PCSD en la actualidad: autonomía estratégica, poder normativo y aumento de la influencia internacional

1. INTRODUCCIÓN

Como se ha desarrollado anteriormente, el proceso de integración europea iniciado en 1952 pivotó durante sus primeras décadas alrededor de la unificación económica, excluyendo los aspectos más sensibles de la soberanía estatal con el fin de evitar fricciones y desacuerdos entre los Estados miembros que pudieran poner en riesgo el proyecto común. La política exterior y de seguridad no fue una excepción, ya que desde el fracaso de la CED apenas se contaron planes para ceder competencias en la materia pese a la creciente necesidad de establecer algún tipo de mecanismo que permitiera la coordinación y la acción conjunta de los socios comunitarios. Pero ya en los noventa, las transformaciones radicales sufridas en la escena internacional evidenciaron la imperiosa exigencia de avanzar hacia el establecimiento de una política exterior y de seguridad común que dotara a la naciente UE de las herramientas y

* Este capítulo ha sido realizado en base a anteriores aportaciones y trabajos del autor. Estos han sido, con carácter principal, GUTIÉRREZ ROA, T. “La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Ministerio de Defensa, 2018; GUTIÉRREZ ROA, T. “La construcción del Nord Stream 2: motivaciones y efectos para el proyecto energético europeo”, en CZUBALA OSTAPIUK, M. R. (ed). *La UE: claves y desafíos actuales del proyecto común*. Síndesis, 2019; GUTIÉRREZ ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea (2014-2021)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021 y GUTIÉRREZ ROA, T. “La mejora de la seguridad energética como potenciador de la proyección global de la UE”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (ed.). *El papel internacional de la Unión Europea*. Catarata, 2021.

las capacidades adecuadas para relacionarse en un mundo cada vez más complejo, volátil y hostil, ampliando cada vez más su capacidad de influencia y acción.

En la actualidad, la UE tiene vocación de potencia global. Pese a los indicadores que pronosticaban una pérdida de peso en la escena internacional, los Estados miembros y las instituciones comunitarias han conseguido desarrollar algunos de los instrumentos necesarios para actuar con voz propia y cierta autonomía ante sus socios y rivales, convirtiéndose en un actor con crédito en el mundo. El objetivo de este capítulo es examinar cuál ha sido el proceso que ha permitido a la UE evolucionar de ser «un gigante económico, un enano político y un gusano militar»¹ a dotarse de las capacidades para ejecutar una política mundial asertiva, capaz e influyente. Por otra parte, se estudiará las actuales PESC y PCSD, analizando sus objetivos, la visión estratégica comunitaria y las líneas de acción prioritarias establecidas en la EGS, las herramientas que permiten hacerla efectiva y las prioridades en la relación con otros socios y rivales con el fin de esbozar claramente los rasgos generales de la actual política exterior y seguridad de la UE.

2. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA: DE ACTOR PASIVO A PODER ACTIVO

La acción internacional y la política de seguridad es uno de los aspectos más sensibles de la soberanía estatal, pues afecta a algunos intereses vitales del Estado, incluida su propia supervivencia, y a la proyección nacional fuera de sus fronteras. Debido a esto, la inclusión de una dimensión exterior en el proceso de integración europea ha sido siempre muy compleja y controvertida,

¹ La frase se atribuye al ministro de Exteriores belga Mark Eyskens en el contexto de la Guerra del Golfo y durante mucho tiempo ha sido un tópico recurrente entre los analistas. Sin embargo, en la actualidad está en desuso dado que ya no responde a la realidad de la PESC. EYSKENS, M. *Transcription of the interview with Mark Eyskens (Brussels, 30 March and 30 April 2010)*. Universidad de Luxemburgo, 2010. p. 23. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2016/9/20/14f721e6-47e0-4f40-84de-692f062b78b7/publishable_en.pdf

ya que, mientras que los socios han encontrado fácilmente fórmulas comúnmente aceptables para la unificación económica, ha sido mucho más difícil hallar puntos de encuentro en el ámbito de la política mundial. Sin embargo, la importancia de la cooperación en la materia es evidente, pues desde los inicios del proyecto común se han lanzado numerosas propuestas para ampliar la colaboración y el desarrollo conjunto en el ámbito exterior, lo que ha permitido fortalecer la posición global comunitaria desde los años setenta.

El primer antecedente de la PESC se remonta en los inicios de la integración europea, ya que durante las negociaciones que dieron vida a la CECA también se puso sobre la mesa la creación de la CED y la CPE, dos proyectos destinados a federar la defensa y la política exterior de los Estados miembros. Sin embargo, el fracaso de ambos planes redujo el proceso de unificación al plano puramente económico, ya que en los Tratados de Roma no se incluyó ninguna cláusula de cooperación o cesión de soberanía en la materia. Esto propició que, durante el periodo de la Guerra Fría, las Comunidades Europeas actuaran como un actor pasivo de las relaciones internacionales, jugando únicamente un papel comercial en la esfera mundial. Aunque en 1970 se inició un protocolo de cooperación a escala intergubernamental para coordinar la acción exterior de los socios –incluido posteriormente en la AUE–, la naturaleza meramente consultiva y no vinculante de estos procesos resultó insuficiente para dotar al proyecto europeo de una voz propia y decidida en la escena global.

Dos décadas más tarde, los rápidos cambios vividos en Europa y en el mundo supusieron una importante oportunidad para relanzar la política exterior común, pues el fin de la Guerra Fría y el colapso de la URSS actuaron como potentes federadores externos del proceso de integración europea. Aprovechando este viento a favor, el Tratado de Maastricht dio vida a la PESC, estableciendo por primera vez que «la Unión y sus Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común»². A partir de entonces, y pese a las evidentes limitaciones de la naciente UE para actuar con decisión en el contexto regional y mundial, comenzó a desarrollarse un

² Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992. p. 58.

verdadero poder global europeo mediante la acción conjunta y la cooperación vinculante entre los socios, un proceso que se fue acelerando conforme la globalización y la desintegración del orden unipolar a comienzos del siglo XXI exigía una política exterior más asertiva, autónoma y ambiciosa. Estas necesidades fueron colmándose progresivamente en las siguientes reformas de los Tratados.

Respecto a la PCSD, su integración en el acervo comunitario ha sido mucho más compleja. Instaurada mediante el Tratado de Ámsterdam y desarrollada posteriormente en el marco exclusivo del Consejo Europeo y el Consejo, la dificultad para su puesta en marcha se debió a las diferentes visiones estratégicas de los Estados miembros, a la vigencia de la OTAN como estructura defensiva continental, a la negativa de algunos países a ceder competencias en la materia y al bajo presupuesto militar de muchos de los socios europeos. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI ya era evidente que la UE había optado por su propio proyecto de seguridad, aunque todavía subyugado a la Alianza Atlántica, y lo iba a exhibir mediante la publicación de su primera Estrategia de Seguridad, un documento que, pese a sus limitaciones, iba a marcar un punto de inflexión en el desarrollo de una cultura estratégica propia.

3. EL NACIMIENTO DE LA VOCACIÓN GLOBAL EUROPEA: LA DECLARACIÓN DE LAEKEN Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

3.1. La Declaración de Laeken

En 2001, la UE era un proyecto geopolítico de relevancia global. El Tratado de Maastricht y sus posteriores reformas había dado lugar a una unión política con competencias ampliadas y una estructura institucional reforzada, reafirmando la voluntad de los Estados miembros de avanzar por la senda de la unificación comunitaria. Camino de integrar a gran parte del bloque del Este y de extender su acervo hasta los veinticinco miembros, con la moneda única ya en vigor y un escenario global favorable a la expansión comercial, las potencias mundiales y los organismos internacionales comenzaron a reconocer

a la UE como un actor en sí mismo, lo que propició la obtención de una mayor cuota de influencia exterior. Sin embargo, también era evidente que se requerían cambios de calado en el TUE para aprovechar esta pujanza y dotar a las instituciones comunitarias de las herramientas necesarias para convertir a la UE en un verdadero actor internacional.

Esta vocación global se hizo explícita por primera vez en la *Declaración de Laeken*, publicada por el Consejo Europeo en 2001. En este relevante documento se reconocía que el escenario mundial era cada vez más complejo e inseguro, poniendo fin al sueño de un mundo pacífico, cordial y democratizado nacido tras el fin de la Guerra Fría. En este nuevo contexto volátil y atomizado,

Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible³.

La *Declaración de Laeken* sirvió para definir el papel global de la UE y supuso un compromiso explícito para dotarla de los instrumentos necesarios para ello, los cuales se incluyeron tanto en la Constitución Europea como en el consiguiente Tratado de Lisboa. Por otra parte, la ambición del texto residía en que abordaba la política mundial desde un punto de vista genuinamente europeo, superando el realismo político que le había mantenido cerca de EE. UU. y la OTAN e iniciando su camino como una potencia con voz propia y responsable en el contexto internacional⁴. Aunque los más críticos vieron en

³ CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo I. Declaración de Laeken sobre el Futuro de Europa*. Bélgica, documento SN 300/1/01, 2001. p. 2.

⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *"Una Europa". Su proceso constituyente: la innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Biblioteca Nueva, 2014. pp. 95-96.

este proyecto una quimera utópica y fantasiosa, dos décadas después estas ideas siguen formando el pilar sobre el que asienta la acción exterior comunitaria. En definitiva, la *Declaración de Laeken* permitió la asunción de una visión estratégica común a largo plazo, cuyo primer éxito fue la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad.

3.2. La Estrategia Europea de Seguridad

En 2003, el alto representante del Consejo para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Javier Solana, presentó al Consejo Europeo la *Estrategia Europea de Seguridad*, conocida como la Estrategia Solana, lo que supuso un importante avance en la consolidación de la visión estratégica europea iniciada con la *Declaración de Laeken* dos años atrás. Dividida en tres partes, las cuales hacían referencia al contexto de seguridad, a los objetivos estratégicos y a las implicaciones para los intereses de la UE, el documento proponía «un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz», una fórmula que facilitaría «el desarrollo de una sociedad más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho»⁵. Para alcanzarlo, la EES proponía ser más activos, capaces, coherentes y colaborativos con los socios prioritarios, además de destinar más recursos al ámbito de la Defensa, fortalecer la diplomacia europea y potenciar la cooperación al desarrollo, entre otros instrumentos. Si todo esto se lograba, la UE «tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido»⁶.

De manera evidente, la EES ayudaba a consolidar el papel de la UE como un poder civil y normativo establecido en la *Declaración de Laeken*, un rol mundial basado en el *soft power* que colmaba las pretensiones de la mayoría de los Estados miembros. Como potencia económica, la idea era crear

⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009. pp. 36-38.

⁶ *Ibidem*. p. 43.

un contexto mundial y regional de estabilidad y cooperación en el que expandirse comercialmente, lo que iría de la mano de la forja de un sistema normativo fuerte y eficaz en el que asentar la seguridad de Europa. Por lo tanto, el documento tenía un carácter predominante económico, evitando las siempre complejas cuestiones de Defensa. En este punto, la intervención militar directa se reservaba para situaciones en las que ya no era posible actuar de otro modo, y se debía realizar acompañada de herramientas políticas y económicas que permitieran alcanzar la paz en el menor tiempo posible.

Aunque algunos objetivos de la EES no llegaron a cumplirse por completo, e incluso dando validez a las críticas dirigidas hacia su falta de pragmatismo y su ambigüedad, no cabe duda de que el documento supuso un punto de inflexión en la política exterior de la UE. En primer lugar, su puesta en marcha rubricó la ambición europea por convertirse en una potencia mundial con voz propia, potenciando un papel global basado en el multilateralismo, el poder normativo y la cooperación económica y civil, lo que dotó al proyecto común de una visión estratégica que ya nunca abandonaría. Herencia tanto del progresivo desarrollo de la PESC como de la *Declaración de Laeken*, y reforzada mediante otros documentos y estrategias posteriores, esta perspectiva sigue vigente. Por otra parte, certificó el progresivo alejamiento con EE. UU., ya que, si bien la cooperación trasatlántica siguió siendo necesaria, la UE aspiraba a perseguir sus intereses en el nuevo contexto internacional de la manera más autónoma posible. El rechazo de gran parte de los Estados miembros a la invasión de Irak de 2003 fue el primer ejemplo de esta nueva dinámica comunitaria.

4. FACTORES DEL CRECIMIENTO DE LA UE COMO POTENCIA GLOBAL

Tras la *Declaración de Laeken* y la puesta en marcha de la EES, y en base a la estructura de la PESC y la PCSD creada mediante el Tratado de Maastricht y las reformas de Ámsterdam y Niza, a comienzos de siglo la UE comenzó a desarrollar una creciente autoridad mundial. Esta pujanza se enmarcó en un

cambio de paradigma en las relaciones internacionales, cada vez más dominado por la competencia geopolítica, la redistribución de poder en un orden multipolar, la crisis de las organizaciones globales, la controversia normativa, el incremento del gasto militar y los nuevos desafíos mundiales como el cambio climático, la escasez de recursos, el terrorismo y las migraciones. En este panorama complejo y volátil, el aumento de la influencia global europea cimentó en algunos factores de relevancia, símbolo de las fortalezas y el crédito comunitario en la escena internacional.

A rasgos generales, se pueden identificar tres factores principales que explican el crecimiento de la UE como potencia global. El primero de ellos es su peso comercial, ya que los Estados miembros representan el 15% de las exportaciones e importaciones mundiales de bienes gracias a sus casi ochenta acuerdos de libre comercio firmados con países de todos los continentes, siendo el principal socio comercial de ochenta países –incluidos EE. UU., China, Rusia y Reino Unido–. Las cifras hablan por sí solas. El mercado único, sumamente atractivo debido a su apertura y seguridad, constituye el bloque comercial más grande del planeta, ocupando el primer lugar en inversiones internacionales⁷. Además, la UE es el mayor comerciante de productos manufacturados y de servicios, una importancia fortalecida por la relevancia del euro como moneda mundial, divisa con la se pagan cerca del 20% de las transacciones globales⁸. Estas circunstancias ayudan a la UE a ejercer una enorme influencia en los asuntos internacionales, permitiéndole proteger sus intereses y defender sus valores gracias a sus profundos vínculos económicos con todas las regiones del globo terráqueo. El enorme alcance y la eficacia de la política comercial comunitaria la definió perfectamente Mark Leonard al asegurar que «Europa no cambia a los países amenazándolos con invadirlos: su mayor amenaza consiste en no tener nada que ver con ellos»⁹.

⁷ COMISIÓN EUROPEA. “EU position in the world trade”. *Policy/Trade*, 2019. [www.ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/) Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

⁸ COMISIÓN EUROPEA. “The international role of the euro”. *Business, economy and euro*, 2021. [www.ec.europa.eu](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro_en) Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro_en

⁹ LEONARD, M. *Por qué Europa liderará el siglo XXI*. Taurus, 2005. p. 17.

El segundo factor es la trascendencia de la cooperación al desarrollo comunitaria, pues la UE y sus Estados miembros son los mayores contribuyentes mundiales en la materia. Estas ayudas se enmarcan en los objetivos de la ONU en materia de migraciones, medio ambiente, el desarrollo sostenible, la ayuda médica y la investigación, entre otras materias. Estas políticas se llevan a cabo siguiendo criterios geográficos, lo que ayuda a dotarlos de coherencia y adaptarlos con mayor rigor a las exigencias locales de los beneficiarios¹⁰. Los resultados de estos proyectos son, en primer lugar, un aumento de la influencia europea tanto en las regiones vecinas como en gran parte de los continentes, una autoridad y un peso muy positivo que permite alcanzar mayorías en las instituciones mundiales y consolidar la gobernanza global multilateral. Este interés se refuerza gracias a la contribución financiera de los socios comunitarios a estos organismos, que suele elevarse por encima de la media. Además, la cooperación al desarrollo permite exportar el modelo económico, político y social europeo, introduciendo normas y valores que son esenciales para configurar un sistema internacional democrático, libre, inclusivo y abierto.

El tercero de los elementos que han potenciado la acción exterior ha sido el aumento de los riesgos geopolíticos a escala global, principalmente la inestabilidad en el vecindario cercano, el crecimiento de China, el terrorismo, los flujos migratorios, la erosión de la legislación internacional, el cambio climático y los elevados precios de la energía, el nuevo panorama político en Afganistán, la guerra en Ucrania y la tensión con Rusia o el parcial alejamiento con EE. UU., entre otros. Estos desafíos han puesto de relieve que se requiere aumentar los esfuerzos internacionales mediante una acción exterior asertiva, capaz y eficaz que permita a la UE defender sus intereses, sus valores y su modelo económico y político en un contexto cada vez más complejo y hostil. Para ello, las instituciones comunitarias y los Estados miembros se han esforzado para actuar con un mayor grado de autonomía, consolidar alianzas

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA. “La UE y las Naciones Unidas: objetivos comunes para un futuro sostenible”. *Estrategias internacionales*, Unión Europea, www.ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future_es

con nuevos socios y fortalecer la gobernanza mundial en base a un orden multilateral basado en reglas y principios compartidos, lo que le ha servido para proyectar su visión estratégica con mayor claridad y liderar una globalización más justa, multilateral y segura.

Por último, aunque no menos importante, cabe mencionar las posibilidades ofrecidas por el Tratado de Lisboa en materia de política exterior y la creación de una verdadera diplomacia comunitaria ejecutada por el AR y el SEAE, que en la actualidad han dotado a la UE de las herramientas necesarias para actuar como un verdadero poder global. Aunque en la modificación del TUE no se incluyeron nuevas competencias comunitarias, con su aplicación se cambió su configuración institucional, se le otorgó personalidad jurídica, se institucionalizó el Consejo Europeo y se pusieron las bases del posterior desarrollo de la PCSD, lo que permitió hacer de la UE un actor con capacidad para «mantener relaciones jurídicas estables con otros sujetos internacionales»¹¹.

5. LA PESC Y LA PCSD EN LA ACTUALIDAD: AUTONOMÍA ESTRATÉGICA, PODER NORMATIVO Y AUMENTO DE LA INFLUENCIA INTERNACIONAL

5.1. La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad

La actual política exterior de la UE tiene como base la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad* (EGS), publicada en 2014 por la entonces AR Federica Mogherini. Su diseño e instauración fue el resultado de la rápida degradación de la vecindad europea, el aumento de los riesgos geopolíticos mundiales y el alejamiento con el socio estadounidense, lo que provocó que la EES publicada una década antes quedara obsoleta en muy poco tiempo. Además, la naturaleza de los nuevos retos y las complejidades interiores a las que se enfrentaba el proyecto común, como la debilidad de la recuperación económica, el Brexit o los problemas migratorios, obligaban a enlazar la seguridad interior y exterior de los Estados miembros, algo que en la anterior

¹¹ GONZÁLEZ BONDÍA, A. “La acción exterior en el Tratado de Lisboa”. En BARBÉ, E. (dir). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Tecno, 2014. p. 57.

Estrategia apenas se contemplaba. Cabe mencionar que estas circunstancias adversas conllevaron un incremento del interés por la UE, ya durante aquellos años los ciudadanos demandaron una acción más decidida de las instituciones comunitarias y la implantación de estrategias y soluciones comunes para todos los socios¹². Debido a esto, el Consejo Europeo invitó en junio de 2015 a «preparar, en estrecha cooperación con los Estados miembros, una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad»¹³.

La EGS recoge tanto las prioridades de la PESC como las herramientas necesarias para asegurarlas, desarrollando una visión estratégica comunitaria clara y concisa. El punto de partida es la afirmación de que «nuestra Unión está amenazada»¹⁴, ya que importantes sucesos están poniendo en cuestión el proyecto europeo, lo que obliga a realizar mayores esfuerzos para contrarrestarlos. El primer paso para hacerlo es realizar una evaluación realista del entorno, proponiendo un «pragmatismo basado en principios»¹⁵ con el que abordar estos retos. De este modo, se supera la visión más idealista de la EES, cuya principal base era la idea de que en un mundo más próspero la UE estaría más segura. El nuevo documento no abandona esa idea, señalando como principios de la acción exterior, además de los valores fundacionales de la UE, la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación, si bien lo hace bajo la premisa de que en primer lugar se debe afianzar la propia seguridad y la resiliencia de los Estados miembros ante las amenazas directas a las que están sometidos.

¹² Tan solo un mes antes de la entrada en vigor de la nueva estrategia, el Eurobarómetro mostraba que el 75% de los entrevistados demandaba una política de seguridad y Defensa común, el 69% una política de migración comunitaria y el 66% una política exterior completamente europea. Todas ellas mostraban una tendencia creciente. COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016. First Results*. TNS Opinion & Social, Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea, 2016. p. 24.

¹³ CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo. (25 y 26 de junio de 2015) Conclusiones*. Documento 22/15, Secretaría General del Consejo, 2015. p. 5.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016. p. 10.

¹⁵ *Ibidem*. p. 12.

La EGS se divide en tres partes. La primera especifica los intereses, principios compartidos y prioridades que cimentan la base de la acción exterior europea. Respecto a los primeros, se identifican la paz y la seguridad, la democracia, la prosperidad y un orden internacional basado en normas, mientras que los segundos hacen referencia a la unidad de acción, la interacción con todos los actores mundiales, la responsabilidad y la asociación con los socios prioritarios para ejercer una responsabilidad compartida. Por último, el documento señala como prioridades la seguridad de la UE, registrando como amenazas la baja capacidad de defensa comunitaria, el terrorismo, la ciberseguridad, la seguridad energética y la comunicación estratégica y la resiliencia de los vecinos orientales y meridionales. Para contrarrestar estas amenazas, se apuesta por potenciar las órdenes regionales de cooperación, mejorar la gobernanza global y dotar a la PESC y la PCSD de un enfoque integrado para ser capaces de actuar para preservar la paz, estabilizar territorios en crisis e incluso resolver los conflictos en su máximo exponente –si hace falta, mediante una intervención directa–, además de aplicar una economía política que impida la gestación de guerras y sustente la concordia.

Sin embargo, la ambición de la EGS se muestra más en sus pretensiones que en sus prioridades, recogiendo todos los avances de la PCSD registrados durante la última década. Por ejemplo, se pide que la UE actúe de manera autónoma en el caso y en el momento necesario, que esté a la altura de los compromisos adquiridos respecto a la asistencia mutua y a la solidaridad y que se profundice en la cooperación con la OTAN «en la complementariedad, la sinergia y el pleno respeto en el marco institucional, la inclusión y la autonomía de decisión de ambas partes»¹⁶, lo que implica superar la antigua idea de la subyugación de la defensa europea a la Alianza Atlántica. La idea, por tanto, no es reforzar la seguridad continental, sino hacer de la UE un único actor de seguridad –asistencia mutua y cláusula de solidaridad– con las herramientas necesarias –inversión en Defensa– para poder tomar decisiones completamente autónomas.

¹⁶ *Idem.*

Por lo tanto, la finalidad de desplegar una PESC fuerte, unida y con mayor proyección exterior es alcanzar «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica»¹⁷ que permita...

*responder a crisis externas, y ayudar a nuestros socios en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa, realizando estas tareas en colaboración con otros. En paralelo con la gestión de crisis exteriores y el desarrollo de capacidades, la UE también debe ser capaz de contribuir a la protección de sus miembros, a petición de éstos, y de sus instituciones*¹⁸.

La autonomía estratégica puede definirse como «la capacidad de decidir, establecer y ejecutar estrategias propias o compartidas con un alto grado de independencia con el objetivo de defender los intereses propios en un contexto de competición geopolítica»¹⁹. En la actualidad, y debido a la expansión del concepto con motivo de la pandemia del covid-19, la autonomía estratégica en el eje central de la acción exterior comunitaria, afectando a todos los sectores e industrias sensibles, pues un mayor grado de independencia y autonomía es un requerimiento esencial para afrontar con éxito los desafíos globales a los que se enfrenta la UE.

A rasgos generales, y pese a que la EGS pone especial interés en el desarrollo de las capacidades de seguridad y Defensa para alcanzar el objetivo de autonomía estratégica, la intención está lejos de convertir a la UE en un *hard power* de tipo clásico. Al contrario, se evidencia la ambición de seguir siendo una potencia transformadora y normativa, basando su acción exterior en la cooperación económica, el multilateralismo y la prevención de conflictos. Sin embargo, y más allá de la siempre presente versión universalista, se constante un relevante cambio de narrativa que asume algunos términos de la

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibidem.* p. 15.

¹⁹ Esta definición se basa en el estudio del concepto desde su nacimiento en los años noventa en el contexto de la política de Defensa hasta su inclusión en el léxico comunitario a partir del año 2010, así como en el análisis de los documentos comunitarios que abordan la temática y las principales aportaciones teóricas realizadas por Mauro, Grevi, Arteaga, Kempin y Kunz, Brustlein, Aldecoa, Leonard y Shapiro y, sobre todo, Lippert, Von Ordanza y Perthes en su estudio *European Strategic Autonomy: Actors, issues, conflicts of interests*. GUTIÉRREZ ROA. *La seguridad energética como factor... Op. Cit.* pp. 60-81.

visión realista de las relaciones internacionales, sintomático de las actuales dificultades que afrontan los Estados miembros en su entorno más cercano. Tampoco se trata de cambiar el paradigma inicial, sino de reforzarlo con más capacidades para poder actuar de manera independiente en todos los escenarios posibles, con clara predilección por la influencia civil, normativa y comercial. En la actualidad, su consolidación está permitiendo, en un contexto en el que la rivalidad geopolítica se entremezcla con importantes amenazas no estatales, complejas e indefinidas, una acción exterior más coherente, con capacidad de respuesta e integrada, consolidando a la UE como una potencia de peso en el contexto global.

5.2. *La PESCO y la Brújula Estratégica*

Los cambios sucedidos en el escenario global y regional a partir de 2014 confirmaron la dificultad de delegar la seguridad europea a organizaciones externas y convenció a los Estados miembros para dotarse de mejores instrumentos para su defensa. Debido a esto, y en paralelo a la confección de la EGS, a mediados de la anterior década el Consejo Europeo decidió activar las disposiciones del TUE que permitían potenciar los proyectos para desarrollar, ampliar y mejorar las capacidades militares conjuntas de los Estados miembros. La idea era impulsar la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa (PESCO por sus siglas en inglés), paralizada desde el 2010 por cuestiones económicas y por una clara falta de voluntad política. La ocasión no podía ser más propicia, ya que el Brexit alejaba tanto a la primera potencia militar de la UE como al país más atlantista y contrario a la integración en la materia, lo que dejaba a los Gobiernos más favorables a la OTAN sin un líder de peso. Ya en 2022, la invasión de Ucrania confirmó la necesidad de potenciar la PCSD y aumentar el gasto militar para hacer frente a la peligrosa amenaza rusa en el flanco oriental comunitario.

Los planes para dar este importante paso comenzaron en septiembre de 2016, siendo aprobados por el Consejo Europeo tres meses después²⁰. En

²⁰ CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo. (15 de diciembre de 2016). Conclusiones.* Documento 34/16, Secretaría General del Consejo, 2016. pp. 3-4.

esa reunión, los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el llamado Paquete de Defensa, cuyos pilares básicos eran el Plan de Aplicación de la Estrategia de Seguridad y de Defensa, el Plan de Acción de la Defensa Europea y un nuevo marco de cooperación entre la UE y la OTAN. Entre todos ellos, la PESCO es quizás el más relevante, ya que permite la convergencia de las industrias europeas y una mayor operatividad de las tropas nacionales en el marco de la UE. Introducida en el primer pilar, la PESCO fue activada por el Consejo Europeo en junio de 2017, otorgando un plazo de tres meses para presentar tanto los compromisos vinculantes como los países interesados en participar²¹. Cumplido el plazo, veintitrés Estados miembros firmaron su adhesión al proyecto, al que posteriormente se unieron Portugal e Irlanda. Solo Dinamarca y Malta se han quedado fuera. La puesta en marcha de la PESCO no hubiera sido posible sin la decidida acción de los cuatro países más grandes de la UE, ya que, tras la salida británica del club comunitario, el eje franco-alemán fue capaz de impulsar la defensa común sin apenas oposición, a lo que rápidamente se sumaron España e Italia.

La PESCO entró en vigor tras la aprobación de la Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo. En ella, se recogen los Estados miembros participantes, los compromisos vinculantes y algunas cuestiones relativas a la financiación y la gobernanza de los proyectos, entre otros. La principal base es el acuerdo para «aumentar de manera constante su presupuesto de defensa en términos reales»²² y que la inversión alcance el 20% del gasto total con el objetivo de subsanar carencias en el ámbito de las capacidades estratégicas. Por otra parte, se pide elevar «el número de proyectos conjuntos y “colaborativos” de capacidades estratégicas de defensa»²³, para lo que incluso la Decisión facilita el respaldo del Fondo Europeo de Defensa (FED)²⁴. En el centro

²¹ CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017). Conclusiones*. Documento EUCO 8/17, Secretaría General del Consejo, 2017. p. 5.

²² Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L331, del 14 de diciembre de 2017. p. 72.

²³ *Idem*.

²⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Fondo Europeo de Defensa: 5.500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa en Europa*. Comunicado de prensa, 2017.

de este proceso se sitúa la AED, que coordina y facilita los programas de desarrollo de capacidades militares. En el acto legislativo también se dispone la necesidad de mejorar la interoperabilidad de las tropas, optimizando las estructuras multinacionales para «facilitar formaciones que puedan ser desplegadas estratégicamente, amén del posible despliegue de un grupo de combate de la UE»²⁵, además de mejorar las ya existentes. En marzo de 2018, apenas tres meses después de la entrada en vigor de la Decisión, se aprobaron los primeros diecisiete proyectos en el primer Consejo de Asuntos Exteriores en formato PESCO²⁶.

En la actualidad, la PESCO está plenamente vigente con más de sesenta proyectos activos en prácticamente todas las ramas de la seguridad y la Defensa. El principal objetivo es «llegar conjuntamente a un espectro completamente coherente de capacidades de defensa disponibles para los Estados miembros»²⁷ a través de la colaboración y la maximización de la eficacia de las inversiones en Defensa, algo que ya se está consiguiendo. De acuerdo con lo aportado por Aldecoa, la relevancia de la PESCO se sustenta en que hará efectivo el principio de autonomía estratégica de la UE recogido en la EGS, proporcionando las capacidades necesarias tanto para asegurar el territorio comunitario como para la realización de misiones exteriores sin ayuda de terceros, lo que supone legitimar la defensa colectiva de la UE al facilitar los elementos militares necesarios para responder a un ataque desde fuera de las fronteras. Además, implica un importante paso hacia la defensa común, recogida en el artículo 42 del TUE²⁸.

En marzo de 2022, y coincidiendo con la invasión rusa de Ucrania, el Consejo presentó la llamada «Brújula Estratégica», un documento por el que

²⁵ Decisión (PESC)... *Op. Cit.* p. 72.

²⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa)*, 6 de marzo de 2018. Reuniones. Principales resultados, 2018. www.consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06/>

²⁷ PESCO. *About Pesco*. PESCO. www.pesco.europa.eu Disponible en: <https://pesco.europa.eu/>

²⁸ Cabe recordar que el artículo 42 del TUE define que «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. p. 38.

se «establece un nivel elevado de ambición para nuestro programa de seguridad y defensa»²⁹. Se trata de un proyecto alineado con la EGS y la PESCO y que pretende aumentar la capacidad y voluntad de acción europea a la hora de garantizar su seguridad, impulsando la resiliencia conjunta ante los grandes desafíos que amenazan a los Estados miembros. Para ello, se establecen y profundizan las dinámicas de la PCSD, entre ellas la potenciación de la intervención militar –aceptando incluso la formalización de una fuerza de despliegue rápido europea con 5.000 efectivos y el inicio de maniobras conjuntas habituales, un auténtico tabú hace menos de una década–, el aumento del gasto en seguridad de todos los socios, la mejora de los mecanismos de inversión e investigación en materia de defensa, el avance hacia la soberanía tecnológica y el trabajo más estrecho con los socios prioritarios, entre otras medidas. Si todo esto se cumple, la Brújula Estratégica aportará la «perspectiva estratégica y precisa los instrumentos e iniciativas necesarios para garantizar que la UE actúe de manera más rápida, decidida y firme»³⁰ en un escenario cada vez más peligroso y hostil.

5.3. *La UE como elemento de pacificación mundial*

Pese a que en la actualidad existe la percepción de que vivimos en un mundo más peligroso e impredecible, el crecimiento de la UE como actor global se ha desarrollado en un contexto mundial en el que las guerras internacionales son ya prácticamente inexistentes. Si se revisa la historia de la humanidad, desde que la revolución neolítica se asentara en el creciente fértil y los sumerios construyeran las primeras estructuras de naturaleza estatal el *homo sapiens* ha vivido en un ambiente de conflicto constante. Durante la Edad Antigua, la violencia y la aniquilación fueron algo corriente, pues todas las civilizaciones debieron luchar por la supervivencia en el marco de una anarquía universal. En los siglos posteriores, el derecho internacional se fundamentó

²⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Bélgica, Documento 7371/22, Secretaría General del Consejo, 2002. p. 3.

³⁰ *Ibidem*. p. 47.

sobre el derecho de conquista y explotación, una realidad jurídica que estuvo vigente hasta hace muy poco tiempo. La Europa medieval y moderna fueron el claro ejemplo de ello. Ya en la Edad Contemporánea, las destructivas contiendas entre naciones, culminadas en los dos catastróficas guerras mundiales, evidenciaron que la guerra seguía siendo el método habitual para dirimir las disputas entre los Estados.

Sin embargo, la perspectiva de que en el siglo XXI un país legítimo y reconocido deje de existir debido a una invasión por parte de un vecino es simplemente rocambolesca. Campañas de conquista como las de los imperios asirio, romano o musulmán, así como fenómenos como las cruzadas o la colonización de África, son impensables en la actualidad. Aunque existen múltiples ejemplos de contiendas contemporáneas, como las de Yugoslavia, Afganistán, Irak o Ucrania, estas no son más que limitadas excepciones que confirman la regla. Evidentemente, la violencia es intrínseca a la existencia humana, por lo que el riesgo a un conflicto armado siempre será una variante a tener en cuenta. Pero esto no implica que esta sea la norma de las relaciones internacionales. Las cifras así lo demuestran, pues las víctimas de guerra son menos numerosas que las muertes mundiales por enfermedades, suicidios o accidentes de tráfico. Desde 1945, los humanos, principalmente los que habitan en sociedades desarrolladas, ya no viven con la incertidumbre constante de que en los próximos días o meses estallen los combates y deban enfrentarse a la pérdida, la destrucción o incluso la muerte. Las imágenes de las batallas siguen saliendo a diario en nuestro televisor, pero no nos inquietan porque se circunscriben a áreas alejadas y a conflictos puntuales, por lo que las vemos como algo lejano.

Los motivos para el instauración de esta feliz realidad son varios. El historiador israelí Yuval Noah Harari identifica, en su extraordinaria obra divulgativa *Sapiens*, cuatro elementos principales. El primero es el peligro a la destrucción mutua, pues la ciencia nuclear hace posible que un conflicto mundial sea un suicidio colectivo. El segundo es que la economía internacional ya no se ve bajo el prisma mercantilista del bullionismo, en el que lo que gana un país lo pierde otro, pues la globalización ha profundizado tanto en las interdependencias que las pérdidas económicas de un conflicto son compartidas

por todos los contendientes, lo que ha hecho que la guerra pierda su atractivo monetario. Otro de los factores identificados es que los recursos son cada vez más inmateriales, lo que dificulta su control. Aunque sigue habiendo tensiones por el acceso a los hidrocarburos, el agua o los minerales, otros bienes como el conocimiento tecnológico o la influencia comercial son más difíciles de robar y gestionar, lo que aleja la posibilidad de hacerlo por la fuerza. Por último, Harari asume que ha habido un cambio radical en la mentalidad en las élites gobernantes y culturales, pues ya son pocos los líderes que ven en las armas algo positivo y redentor³¹.

En el marco de este estudio, cabe preguntarse la influencia que la integración europea ha tenido en estos procesos pacificadores. Aunque el principal objetivo de la unificación continental siempre fue garantizar una paz perpetua en Europa, todo parece indicar que esta dinámica conciliadora ha rebasado las fronteras del Viejo Continente y ha contribuido a evitar los enfrentamientos en todas las partes del mundo. El ejemplo más claro es que la UE fue un proyecto de integración regional novedoso y pionero, mientras que en la actualidad estos se cuentan por decenas. Por otra parte, la diplomacia comunitaria ha sido parte activa en numerosas negociaciones de paz, desde el pacto nuclear con Irán hasta los Acuerdos de Minsk, pues uno de los objetivos centrales de la PESC es contribuir a la estabilidad mundial. Y quizás lo más importante, la enorme contribución europea al comercio internacional, del que ha demostrado ser un auténtico líder, ha ayudado a profundizar en los nexos normativos y económicos entre todas las regiones del mundo y a modular la gobernanza mundial multilateral, lo que ha permitido que la guerra internacional ya no sea rentable para nadie. Todo esto nos indica que el éxito de la integración europea no puede medirse únicamente en clave continental, sino que debe hacerse a escala mundial.

³¹ HARARI, N. Y. *Sapiens. De animales a dioses: breve historia de la humanidad*. Debate, 2015. pp. 343-348.

5.4. *La visión estratégica europea y sus prioridades: un mundo multipolar basado en normas*

Gracias a los avances alcanzados a través de la implementación del Tratado de Lisboa, la EGS y la PESCO, además del aumento de la voluntad de acción y el fortalecimiento de las herramientas necesarias para ello, en la actualidad la UE es capaz de proyectar poder fuera de sus fronteras y perseguir sus intereses en un contexto de alta rivalidad geopolítica. Esto se ha logrado a través una acción exterior asertiva, ganando una mayor cuota de influencia mediante una respuesta sólida a los desafíos a los que se enfrenta, siendo capaz de comportarse como un verdadero actor global. Esta cultura estratégica, de claro corte constructivista³², ha llevado a vincular intereses con valores en una única parte indivisible, la cual es rectora de la acción exterior comunitaria, lo que confirma «la aspiración de la UE como auténtico cambiador de normas en la escena internacional»³³.

Este enfoque teórico, propuesto y desarrollado por Ian Manners, defiende que la UE es una potencia de carácter normativo, es decir, que basa su acción exterior en la promoción de sistemas de normas ampliamente reconocidos y que aspiran a ser de aplicación universal³⁴. Esto es lo que Anu Bradford ha llamado «El efecto Bruselas», el cual entiende como «la capacidad unilateral de la UE para regular el mercado global»³⁵, una influencia poco

³² El constructivismo es un enfoque teórico de las Relaciones Internacionales que defiende que los actores son sociales, es decir, que llevan a cabo procesos de influencia al relacionarse entre ellos. Una de sus principales aportaciones es que los actores tienden a ser normativos ya que «participan en la creación y difusión de normas, desafían las normas existentes o procuran modificarlas y, sean o no conscientes de ello, las internalizan y las convierten en pautas de conducta habitual que marcan sus decisiones». BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Tecnos. pp. 111-112.

³³ RODRÍGUEZ PRIETO, V. “La Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea y su fundamentación normativa: la promoción de los valores en la articulación de la acción exterior europea”, en CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Tirant lo Blanch, 2019. pp. 619-622.

³⁴ MANNERS, I. “The normative ethics of European Union”. *International Affairs*. núm. 84, 2008. pp. 45-46.

³⁵ BRADFORD, A. *The Brussels Effect: how the European Union rules the world*. Oxford University Press, 2020. p. 1.

visible pero de una gran relevancia que permite ejercer un enorme poder mediante el control de los procesos de regulación internacional. Debido a esto, todos los actores, tanto Estados como empresas u organizaciones multinacionales, tienden a aceptar la estricta legislación comunitaria para poder acceder al mercado común y tener relaciones comerciales con los Estados miembros, lo que incluso les empuja a aplicar esas leyes en su propio territorio. El caso más ejemplificador de esta tendencia fue la ratificación rusa del Protocolo de Kioto como condición previa al apoyo europeo para su entrada en la OMC.

Esta forma de influir en las relaciones internacionales mediante la proyección normativa ha hecho de la UE un poder transformador³⁶. Mark Leonard, en su relevante ensayo *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, describe con exactitud como la UE ha conseguido elevar su autoridad y prestigio mundial gracias a su capacidad para liderar compromisos estratégicos, utilizando su peculiar estructura, su capacidad normativa, su potencial comercial y la agresión pasiva para alcanzar sus intereses globales, que suelen coincidir con sus valores. Esta visión revolucionaria, cuyo éxito no es tan evidente por su poca espectacularidad y su perspectiva largoplacista, supera la concepción realista de las relaciones internacionales por la cual los Estados tienden a la competición geopolítica utilizando herramientas de poder duro. Esta actitud, que no genera rechazo ni una sensación de imperialismo entre los socios, ha llevado a una europeización del poder, es decir, a la asunción de las normas y el modelo europeo por parte del sistema de gobernanza mundial, lo que

³⁶ Uno de los primeros autores en desarrollar el término de «poder transformador» fue Richard Youngs. Para él, este tipo de acción es muy potente porque permite cambiar a las sociedades de manera profunda y desde el interior, algo que habitualmente el *hard power* no permite porque su carácter amenazante y coercitivo genera rechazo. El claro ejemplo de esto son las intervenciones militares estadounidenses en Irak y Afganistán, que al focalizarse en cuestiones de seguridad no han permitido superar los problemas políticos, sociales y económicos ni crear unas instituciones sólidas y efectivas. Sin embargo, los instrumentos del poder transformador, pese a que tienen sus limitaciones, sí ayudan a realizar cambios de calado en los socios al modificar aspectos esenciales del Estado, como la legislación, mientras que no crean tanto rechazo debido a que pueden verse más como un premio que como un castigo. Por ejemplo, la condicionalidad de los acuerdos comerciales firmados por la UE motiva a los socios a establecer cambios normativos que puedan llevar a mejoras en las asociaciones. YOUNGS, R. “Engagement: Sharpening European Influence”, en YOUNGS, R. (ed). *Global Europe. Report 02: New Terms of Engagement*. The Foreign Policy Centre, 2005. pp. 2-10.

permite a la UE actuar con una enorme capacidad de influencia sin tener que recurrir a la coacción o a la presión³⁷.

Esta forma de ejercer el poder ha llevado a la UE a aumentar su magnetismo y a ganar una creciente cuota de influencia en la política mundial, tanto que, al contrario que hace dos décadas, ya prácticamente nadie discute la relevancia global europea, sobre todo en algunos ámbitos como la política comercial, la medioambiental o la cooperación al desarrollo. Es lo que varios autores han calificado como «el despertar geopolítico de Europa»³⁸, coincidente con el liderazgo mostrado durante la pandemia del covid-19 pero que ya se había evidenciado en otras ocasiones, como en las negociaciones para alcanzar el Acuerdo de París. En 2022, la invasión rusa de Ucrania lo ha vuelto a poner de manifiesto. Este despertar ha sido posible gracias a los avances internos logrados en los últimos años, que han facilitado la definición de una cultura estratégica más coherente y la dotación a las instituciones comunitarias de instrumentos sólidos para ejecutarla. Sin embargo, tampoco se puede obviar que el actual contexto internacional impone serias limitaciones a la actuación mundial europea. La primera de ellas es su propia seguridad, cada vez más en entredicho debido al aumento de los riesgos a los que se enfrenta. Además, la creciente crisis del multilateralismo y un estado permanente de rivalidad geopolítica también debilitan la posición internacional de la UE, requiriendo mayores esfuerzos para actuar con un alto grado de autonomía estratégica.

En la actualidad, la acción exterior europea pivota entre cinco dimensiones interconectadas³⁹. Las dos primeras son el aumento de la autonomía estratégica y la defensa del multilateralismo, las cuales tienen una profunda

³⁷ LEONARD. *Op. Cit.* pp. 12-19.

³⁸ La expresión la acuñó el politólogo estadounidense Max Bergmann. BERGMANN, M. (2020). “Europe’s Geopolitical Awakening”. *Foreign Affairs*. www.foreignaffairs.com Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>

³⁹ Estas fueron definidas por el actual AR pocos meses después de asumir el cargo. BORRELL FONTELLES, J. (2020). “¿Cómo convertir a la UE en un actor global?” *Una ventana al mundo*, 4 de febrero de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93137/%C2%BFc%C3%B3mo-converter-la-ue-en-un-actor-mundial_es

influencia en las demás. De las otras tres, la primera y prioritaria pasa por asegurar la vecindad inmediata y propiciar una mayor estabilidad en el norte de África, lo que no parece sencillo debido al incremento de la agresividad de antiguos aliados como Rusia o, en menor medida, Turquía. La segunda es la consolidación de las relaciones con EE. UU. en base a la paridad y el reconocimiento mutuo, algo que parece mucho más fácil tras la toma de posesión de Joe Biden. Por último, se requiere establecer una nueva estrategia hacia China para reequilibrar las relaciones económicas y convencer a sus líderes para asumir una mayor responsabilidad en la gobernanza global. Si estas tres prioridades, absolutamente complejas, se abordan con éxito, es indudable que la posición europea mejorará a medio y largo plazo. A estas líneas de actuación se le podría añadir intenso esfuerzo en favor de una gobernanza mundial de la energía más sólida, integrada y reglamentada para alcanzar un mayor grado de seguridad energética y el profundización en la transición energética en todo el planeta⁴⁰.

Desde el inicio del siglo XXI hasta la fecha, la posición global europea se ha fortalecido y afianzado pese a las tendencias que anticipaban una pérdida de peso mundial. Esto se ha debido, en primer lugar, a las reformas estructurales realizadas en la última década, que han permitido reforzar el mercado único, el euro, el sistema de energía y la política comercial, entre otros, dotando al proyecto común de una importante solidez que será esencial para superar futuras crisis. Por otra parte, la UE ha asumido su papel de potencia planetaria, bajando de las gradas del «estadio mundial» hasta el terreno de juego para ser parte principal de la política internacional⁴¹, lo que le permite proyectar su visión estratégica con mayor claridad y liderar una globalización más justa, multilateral y segura. Todo esto ha profundizado en la integración europea, dotando al proyecto común de herramientas eficaces con las que afrontar de manera más proactiva los retos y amenazas a los que actualmente se enfrenta. Debido a ello, la UE no es más grande que hace diez años, pero sin duda es mucho más fuerte.

⁴⁰ GUTIÉRREZ ROA. *La seguridad energética como factor... Op. Cit.* p. 258.

⁴¹ La metáfora la realizó el presidente de la anterior Comisión, Jean-Claude Juncker, durante el discurso sobre el estado de la Unión de 2018. JUNCKER, J. C. *Discurso sobre el estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea.* Comisión Europea, 2018. p. 12.

EPÍLOGO

La UE es un éxito. Esta afirmación, en principio demasiado entusiasta, es la conclusión lógica que emana del estudio detallado del proceso de integración europea. Esto se debe a que, desde sus orígenes, la unificación continental se ha cimentado en base a dos objetivos principales: la consolidación de una paz perpetua que imposibilite la guerra entre los países vecinos y el fomento de un progreso económico y social conjunto que permita derribar definitivamente las barreras de división entre las naciones de Europa. En la actualidad, ambas metas han sido completadas con evidente fortaleza. Desde que el 9 de mayo de 1950 se pusieran los primeros ladrillos del edificio europeo, ningún Estado miembro se ha enfrentado a otro en el campo de batalla, mientras que los niveles de desarrollo y prosperidad han aumentado de manera continua y en paralelo hasta alcanzar algunos de los más altos del mundo, convirtiendo a Europa en un espacio de libertad, seguridad y bonanza sin parangón en la historia. El ejemplo más claro de esta transformación es la conversión de Alemania y Francia en aliados imprescindibles cincuenta años después de destruirse en hasta tres devastadoras contiendas.

La consolidación de una paz perpetua en Europa ha sido consecuencia de diferentes factores, los cuales no conviene olvidar ni siquiera en un momento en el que los fantasmas de la guerra y la confrontación entre los socios europeos están más lejos que nunca. El primero de ellos ha sido la imperiosa necesidad de desarrollar estructuras jurídico-administrativas que, según lo establecido en la *Declaración de Schuman*, no solo hagan impensable el conflicto armado, sino materialmente imposible. El segundo de ellos fue la coincidencia en el tiempo de grandes líderes y estadistas que, incluso sobre las ruinas calientes de Europa, tuvieron el valor de apartar sus diferencias nacionales para reconstruir el continente en paz y armonía. A Schuman, Monnet, Adenauer y el resto de los padres de la UE les debemos mucho, pese a la poca relevancia que todavía hoy tienen en la conciencia colectiva de las naciones europeas. El tercero de los elementos, y quizás el más poderoso, es la firme creencia de que juntos somos más fuertes, una percepción que se asienta sobre

la idea de que Europa constituye un contenido, una civilización común heredera de una historia y una tradición compartida entre los diferentes pueblos del Viejo Continente.

Sin embargo, sería imprudente dar por asegurados todos los logros alcanzados hasta la fecha. La UE es, al mismo un tiempo, una realidad concluida e inconcluida. La paz, la seguridad y el bienestar común conseguidos en los últimos setenta años siguen requiriendo importantes esfuerzos para su mantenimiento, pues son todavía numerosas las fuerzas centrífugas que luchan por imponer la lógica de la rivalidad, la competencia y la imposición de los intereses particulares. Por eso, es indispensable ampliar el proyecto común para incorporar a los países en proceso de adhesión y completar la simbiosis entre Europa y la UE, pues de lo contrario los peligros de la guerra, la rivalidad nacionalista y el imperialismo nunca podrán ser extirpados definitivamente del continente. La guerra en Ucrania es un buen recuerdo de ello. Por otra parte, se requiere mejorar los mecanismos de solidaridad para evitar que se queden atrás los Estados miembros más necesitados, pues el retraso de uno es el retraso de todos. Además, los actuales conflictos mundiales, como el afgano o el ucraniano, y la mayor asertividad de las nuevas potencias como China o Rusia han evidenciado que la PESC y la PCSD también requieren serios retoques, pues debemos ser capaces de defender nuestros intereses y valores de la manera más autónoma posible y conseguir que el mundo escuche nuestra voz como un único ente unido, así como consolidar nuestra propia seguridad.

Aunque se trata de problemas que, en la mayoría de los casos, no son endémicos ni persistentes, ya que nacen del hecho de que la UE sigue estando en proceso de desarrollo, estas debilidades actúan como una poderosa amenaza de derribo en cuanto se intensifican las complicaciones externas y los desacuerdos entre los Estados miembros, consecuencia directa de que, en numerosas ocasiones, los problemas colectivos siguen abordándose desde un prisma estrictamente nacional. Esta contrariedad deriva, en parte, de la preocupante falta de conciencia comunitaria, pues la opinión pública sigue sin entender la relevancia de las decisiones europeas en la mayoría de los procesos políticos y económicos y, lo que es peor, parece que nadie en sus países tiene

intención de enseñárselo. Por eso, los ciudadanos ven a las instituciones comunitarias como entes exteriores, ajenos y lejanos, cuando la realidad es que se trata de algo a lo que pertenecen, de lo que forman parte, pues la UE no son ellos, sino nosotros. Este déficit pedagógico se resume en la idea de Habermas de que «hay una grotesca desproporción entre la influencia profunda que la política europea tiene sobre nuestras vidas y la escasa atención que se le presta en cada país».

Esta baja concienciación impide plantear un debate serio y razonado sobre la Europa que quieren los ciudadanos y, aún más importante, sobre qué nivel de integración exigen sus actuales demandas. Pese a que las cifras de los Eurobarómetro desprenden que los europeos confían en el proyecto común y apuestan decididamente por una mayor colaboración en materias clave como el medio ambiente, la fiscalidad, la Sanidad o la política de Defensa, su participación en los procesos de decisión directos, como las elecciones europeas, sigue siendo desoladoramente baja. En parte, esto es consecuencia de la limitada presencia de la política comunitaria en los medios de comunicación y los debates públicos nacionales, que en algunos casos llega a ser inexistente, fomentando el desconocimiento absoluto sobre cómo funcionan las cosas en Bruselas. El mayor ejemplo de esto es que los resultados de las acciones comunes se miden más conforme al beneficio particular y restringido que cada país obtiene que desde una visión meramente europea. Por lo tanto, el problema no es que los ciudadanos estén en contra de la UE, sino que no comprenden su desempeño ni adivinan su alcance, lo que imposibilita sacar un mandato claro sobre qué esperan de ella.

La principal consecuencia de esta realidad es que, ante cada sacudida, la UE es percibida como un edificio al borde del desplome. Paradójicamente, no hay nada más falso que esta convicción, pues es evidente que Europa se construye en las crisis. La historia de la integración europea ha dejado sobrados motivos de ello, ya que los mayores avances en la unificación han sido impulsados en periodos de grandes dificultades y peligros. De esta manera, el fracaso de la CED llevó a los Tratados de Roma, el fin de la Guerra Fría a la unión política, las guerras de desintegración yugoslavas a la PCSD, la crisis

de 2008 a la mejora de la convergencia económica y monetaria y, más recientemente, la pandemia del covid-19 a la primera emisión de deuda conjunta entre los Estados miembros. En la actualidad, la invasión rusa de Ucrania ha puesto de manifiesto la necesidad de incrementar los mecanismos comunes de seguridad, algo que hace menos de una década era impensable. Son dos las lecciones que se desprenden de esto. La primera es que la UE sigue siendo un proyecto extremadamente atractivo, pues cada vez que los socios se enfrentan a grandes desafíos apuestan por profundizar en la integración, sin duda convencidos de que juntos son mucho más fuertes. La segunda es que, por los motivos anteriormente explicados, esa creencia no permea en las opiniones públicas nacionales, que pronostican la muerte comunitaria ante cualquier contratiempo serio, haciendo verídica la manida afirmación de que Europa es un enfermo con una muy mala salud de hierro.

Aunque, tal como defiende Habermas, «el desarrollo de la conciencia europea es más lento que el avance de la realidad concreta», urge poner fin a esta desesperante situación. No se trata de hacer una falsa apología de los beneficios de la UE ni de convencer a los detractores soberanistas o a los escépticos más irredentos, sino de explicar y esclarecer el proyecto de integración para que el conjunto de la ciudadanía lo valore en su totalidad, decidiendo qué y cuánta Europa quieren y si merece la pena su existencia. Este ha sido el principal objetivo de este libro, abordado desde la máxima ilusión y humildad. Además, la situación actual hace de este empeño una necesidad, ya que la globalización hace que los Estados miembros tengan muy difícil enfrentarse a los desafíos mundiales por sí solos. La tensión geopolítica, el terrorismo internacional, el cambio climático o los flujos migratorios, entre otros, obligan a proponer soluciones comunes y colaborativas, lo que empuja irremediabilmente hacia una mayor unificación entre los socios. Y, dado que esto parece inevitable, es imprescindible que los europeos conozcan las implicaciones de estos complejos procesos y no sientan que la UE es una realidad impuesta, sino la garantía de la paz y el progreso social en todo el continente. Por eso, este libro, incluso aunque contenga importantes críticas, se asienta en la profunda idea de que si olvidamos la historia estaremos condenados a repetirla, o, lo que es lo mismo, que Europa no se construyó y hubo la guerra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

- AHIJADO QUINTILLÁN, M. *Historia de la unidad europea: desde los precedentes remotos a la ampliación al este*. Pirámide, 2000.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “El Acta Única Europea, primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 2, 1986.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “Moneda única e identidad europea: el euro como primera expresión de la federalización europea”, en GONZÁLEZ ZORRILLA, J. M. y otros (coords) “El euro como expresión de modelo federal y social europeo”. *Consejo Vasco del Movimiento Europeo*, Bilbao, 2002.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”. *Real Instituto Elcano*, núm. WP24, 2003.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons, 2008.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “Una Europa”. *Su proceso constituyente: la innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Biblioteca Nueva, 2014.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *El proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. EMSE EDAPP, 2017.
- BANCO DE ESPAÑA. El camino hacia la UEM. *La Unión Económica y Monetaria*. Eurosistema. www.bde.es Disponible en: https://www.bde.es/bde/es/secciones/eurosistema/uem/la-union-economi/el-camino-hacia-/El_camino_hacia_la_UEM.html
- BARÓN CRESPO, E. “El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE”. *Cuadernos europeos de Deusto*, núm. 46, 19-47, 2012.
- BERMEJO BATANAERO, F. *Historia Jurídica de la Integración Europea*. Dykinson, 2019.
- BRIAND, A. “Discours d’Aristide Briand le 5 septembre 1929 devant la Société des Nations”. *Secretaría General de Asuntos Europeos de Francia*, 1929. Disponible en: https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/contributed/SGAE/02_Tout_S

- avoir_UE/Frise_Discours/Discours%20d'Aristide%20Briand%20le%205%20septembre%201929.pdf
- CALLEO, D. P. “The Gaulle’s visions of Europe”, en ROWLAND, B. M. *Charles de Gaulle’s legacy of ideas*. Lexington Books, 2011.
- CASTAÑO BARRERA, O. M. “El tratado para lograr la paz perpetua del abad de Saint-Pierre y su contexto histórico”. *Conflicto & Sociedad*, núm. 1, vol. 2, 2014.
- CHURCHILL, W. *Discours de Winston Churchill*. Zúrich, 1946. www.cvce.eu
Disponible en:
https://www.cvce.eu/obj/discours_de_winston_churchill_zurich_19_septembre_1946-fr-7dc5a4cc-4453-4c2a-b130-b534b7d76ebd.html
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “La Comunidad Europea y la unificación alemana”. *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 4/90, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.
- COMISIÓN EUROPEA. *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea: el presupuesto europeo tras la reforma de 1988*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.
- COMISIÓN EUROPEA. “Alcide de Gasperi: un inspirado mediador para la democracia y la libertad en Europa”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/alcide_de_gasperi_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. “Helmut Kohl y François Mitterrand: adalides de la reconciliación”. *Pioneros de la UE*. Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. “Jean Monnet: la fuerza unificadora en la génesis de la Unión Europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/jean_monnet_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. “Johan Willem Beyen: un plan para un mercado común”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/eu-pioneers/eu-pioneers-johan-willem-beyen_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. “Joseph Bech: cómo un pequeño país puede desempeñar un gran papel en la integración europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/joseph_bech_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. “Konrad Adenauer: un demócrata pragmático e incansable unificador”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible

- en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/konrad_adenauer_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. “Paul-Henri Spaak: un visionario europeo y maestro de la persuasión”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/paul-henri_spaak_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. “Robert Schuman: el arquitecto del proyecto de integración europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/robert_schuman_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. “Ursula Hirschmann: antifascista y fundadora del federalismo europeo (1913-1991)”. *Pioneros de la UE*. Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. “Walter Hallstein: la diplomacia como catalizador de la integración europea”. *Los padres fundadores de la UE*. Unión Europea. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/default/files/eu-pioneers/eu-pioneers-walter-hallstein_es.pdf
- COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. *Report on economy and monetary union in the European Community*. 1989.
- CONGRESO DE LA HAYA. *Message aux Européens*. La Haya, 1948. www.cvce.eu Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/message_aux_europeens_la_haye_10_mai_1948-fr-b14649e7-c8b1-46a9-a9a1-cdad800bccc8.html
- CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO. “Movimiento Europeo Internacional”. *Quienes somos*. www.movimientoeuropeo.org Disponible en: <http://www.movimientoeuropeo.org/movimiento-europeo-internacional/>
- COUDENHOVE-KALERGI, R. N. *Paneuropa*. Encuentro, 2010.
- BARÓN CRESPO, E. “Simone Veil, la dignidad de Europa”. *El País*, 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/06/30/actualidad/1498830652_114839.html
- DE FARAMIÑÁN FERNÁNDEZ-FIGARES, J. M. “Paneuropea, la tentativa de una Europa unida ante la encrucijada del periodo de entreguerras”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M., BRAVO DÍAZ, D. y MARTÍNEZ PEÑAS, L. *“La guerra y el conflicto como elementos dinamizadores de la sociedad: instituciones, derecho y seguridad”*. Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones, 2014.
- DE GAULLE, C. *Press conference held by Charles de Gaulle (5 September 1960)*. París, 1960. www.cvce.eu Disponible en:

- https://www.cvce.eu/en/obj/press_conference_held_by_charles_de_gaulle_5_september_1960-en-0993e4e3-896a-4c44-89c4-9de188c1d637.html
DE GAULLE, C. *Press conference given the Charles de Gaulle (15 May 1962)*. Francia, 1962. www.cvce.es Disponible en:
https://www.cvce.eu/en/obj/press_conference_given_by_charles_de_gaulle_15_may_1962-en-98595c27-9bac-4b12-ab24-770b121b921d.html
- DE GAULLE, C. *Press conference held by Charles de Gaulle (9 September 1965)*. Francia, 1965. www.cvce.es Disponible en:
https://www.cvce.eu/content/publication/1999/2/24/169b1692-c7dd-4ad4-b5fb-67e0e28edd02/publishable_en.pdf
- DELORS, J. *El nuevo concierto europeo*. Acento Editorial, 1993.
- EYSKENS, M. *Transcription of the interview with Mark Eyskens (Brussels, 30 March and 30 April 2010)*. Universidad de Luxemburgo, 2010. Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2016/9/20/14f721e6-47e0-4f40-84de-692f062b78b7/publishable_en.pdf
- FONDEVILA, M. *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea*. Reus, 2014.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. “Biografía Konrad Adenauer”. *Oficina de la Fundación en España y Portugal*. www.kas.de Disponible en:
<https://www.kas.de/es/web/spanien/statische-inhalte-detail/-/content/konrad-adenauer-biografie>
- GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. UNED Ediciones e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2003.
- GAVÍN MUNTÉ, V. *La Comunidad Europea de la Defensa (1950-1954). ¿Idealismo europeo o interés de Estado?* Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2005.
- GISCARD D’ESTAING, V. *Discurso de introducción del presidente D. Valéry Giscard d’Estaing a la Convención sobre el futuro de Europa*. Documento CONV4/02, Convención Europea, 2002.
- GISCARD D’ESTAING, V. *Informe de la Presidencia de la Convención al presidente del Consejo Europeo*. Documento CONV851/03, Convención Europea, 2003.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F. “El canciller que quería una Europa unida”. *El País*, 16 de junio de 2017. Disponible en:
https://elpais.com/elpais/2017/06/16/opinion/1497634252_500888.html
- GRANELL, F. “Los acuerdos de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea y los intereses españoles”. *Revista Cibob d’Afers Internacionals*, núm. 20-30, 117-137, 1995.

- GUINEA BONILLO, J. *Historia de la política exterior de la Unión Europea (1969-2019)*. Aranzadi, 2020.
- GUINEA LLORENTE, M. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): la Convención Europea y el Tratado Constitución*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2006.
- KANT, I. *La paz perpetua*. Biblioteca Virtual Universal, 2003.
- LAURENT, M. “Los proyectos de integración europea entre 1954 y la Conferencia de Messina de junio de 1955”. *Revista Uniandes*, Universidad de Los Andes, 81-97, 1998.
- LÁZARO PULIDO, M. *Historia jurídica de la integración europea*. CEDEU, 2017.
- MARTÍN DE LA TORRE, V. “En Messina, los líderes resucitaron el proyecto de unión política”. *Opinión Pública Europea*. Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. www.movimientoeuropeo.org Disponible en: <http://www.movimientoeuropeo.org/en-messina-los-lideres-resucitaron-el-proyecto-de-union-politica/>
- MARTÍNEZ ARRIBAS, F. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea y el modelo de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros*. Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, 2012.
- MONNET, J. *Memorias*. Madrid, Encuentro, 2010.
- ORTEGA KLEIN, A. “El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa”. *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 2, 1980.
- PARLAMENTO EUROPEO. “30 años de la firma: Tratado de Adhesión de España a la UE”. *Comunicados de Prensa*. www.europal.europa.eu Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/comunicados_de_prensa/pr-2015/pr-2015-junio/30a.HTML
- PARLAMENTO EUROPEO. *Grupos políticos del Parlamento Europeo. Sesión consultiva 1979-1984*. www.europal.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/1979-1984/sesion-constitutiva/>
- PARLAMENTO EUROPEO. *Resultados por año*. Resultados de las elecciones europeas de 2019, 2019. www.europal.europa.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>
- PLEVEN, R. *Statement by René Pleven on the establishment of a European army (24 October 1950)*. París, 1950. www.cvce.eu Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/statement_by_rene_pleven_on_the_establishment_of_a_european_army_24_october_1950-en-4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878.html

- POZO SERRANO, P. “Las repercusiones del Brexit sobre el proceso de paz de Irlanda del Norte: consideraciones provisionales”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.72/1, 137-161, 2020.
- ROBLES CARRILLO, M. A. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de Defensa*. McGrall-Hill, 1997.
- SCHEINERT, C. “Historia de la unión económica y monetaria”. *Economía*, www.europarl.europa.eu Parlamento Europeo, 2021. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/79/historia-de-la-union-economica-y-monetaria>
- SCHUMAN, R. *Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman*. Fundación Robert Schuman, 1950. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>
- SPADOLINI, G. *La idea de Europa entre la Ilustración y el Romanticismo*. EDESA, 1991.
- SPINELLI, A., ROSSI, E. y COLORNI, E. *Manifiesto por una Europa libre y unida*. La Lluvia, 2016.
- SUÁREZ SIPMANN, M. “50 años del Tratado del Elíseo: reconciliación y cooperación”. *Política Exterior*, 2013. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/50-anos-del-tratado-del-eliseo-reconciliacion-y-cooperacion/>
- TEASDALE, A. “The Fouchet Plan: De Gaulle’s Intergovernmental Design for Europe”. *The London School of Economics and Political Science*, núm. 117, 2016. Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper117.pdf>
- TINDEMANS, L. *La Unión Europea: Informe del señor Leo Tindemans, primer ministro de Bélgica, al Consejo Europeo*. Consejo Europeo, 1975.
- TORREBLANCA, J. I. “El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción”. *Real Instituto Elcano*, documento ARI núm. 27, 2005. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!/ut/p/a1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2027-2005
- TRUYOL Y SERRA, A. “La integración europea: idea y realidad”. Discurso de recepción del Académico de Número. Madrid, *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1972. Disponible en: <https://www.racmip.es/docs/academicos/62/discursos/d69.pdf>

WALL, S. *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*. Oxford University Press, Incorporated, 2008.

TRATADOS DE LA UE (POR ORDEN CRONOLÓGICO)

Traité Instituant la Communauté Européenne du Charbon Et de l'Acier, firmado en París 18 de abril de 1951. *Unión Europea*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ES)

[content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ES)

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma 25 de marzo de 1957. *Unión Europea*.

Treaty establishing the European Atomic Energy Community, signed in Rome on March 25, 1957. *Unión Europea*.

Traité Instituant un Conseil Unique et Une Commission Unique des Communautés Européenes, signé le 8 avril 1965. *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, núm. 152, 1967.

Acta Única Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L169, del 29 de junio de 1987.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C191, de 29 de julio de 1992.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de la Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C340, de 10 de noviembre de 1997.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C364, de 18 de diciembre del 2000.

Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, documento núm. C80, de 10 de marzo de 2001.

Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29 de octubre de 2004. *Unión Europea*.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012.

SENTENCIAS EUROPEAS

Decisión del Consejo (Asuntos Generales), 1 de diciembre de 2009, por la que se establece la lista de formaciones del Consejo, además de las contempladas en los párrafos segundo y tercero del apartado 6 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L315, de 2 de diciembre de 2009.

Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L331, del 14 de diciembre de 2017.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, asunto 6/64.

Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L 209, de 2 de agosto de 1997.

Resolución del Consejo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, Ámsterdam, 17 de junio de 1997. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 236, de 2 de agosto de 1997.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I. y BENGOETXEA CABALLERO, J. “Breves apuntes sobre las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 33, 443-480, 2014.

RESOLUCIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO

ASAMBLEA PARLAMENTARIA. *European Parliamentary Assembly Resolution on the name of the Assembly (30 March 1962)*. Francia, 1962.

www.cvce.eu Disponible en:

https://www.cvce.eu/en/obj/european_parliamentary_assembly_resolution_on_the_name_of_the_assembly_30_march_1962-en-63306da9-c8c8-4a05-b479-ea9e6f5d2c60.html

Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. 278, del 5 de octubre de 1976. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X1008(01)&from=EN)

REUNIONES DEL CONSEJO EUROPEO

Conference of the Heads of State or of Government of the Member States of the EEC. París, 10 and 11 February 1961. Francia, 1961.

Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague (1 and 2 December 1969). Países Bajos, 1969. www.cvce.eu
Disponible en:

https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_hague_summit_2_deember_1969-en-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html

Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), París, 1972. www.cvce.eu
Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf

Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974). Francia, 1974.
www.cvce.eu Disponible en:

https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_en.pdf

Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 June 1983), Alemania, 1983.
www.cvce.eu Disponible en:

https://www.cvce.eu/en/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html

CONSEJO EUROPEO. *European Council Meeting at Fontainebleau Conclusions of the Presidency.* Francia, 1984.

CONSEJO EUROPEO. *Milan, 28-29 June 1985.* Italia, 1985.

CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Hannover, 27 y 28 de junio de 1988. Conclusiones de la presidencia.* SN 2683/4/88. Alemania, 1988.

CONSEJO EUROPEO. *Nota de la presidencia: llevar a buen término el Acta Única Europea. Conclusiones consolidadas del Consejo Europeo.* Bélgica, 1988.

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Madrid, 26/27 de junio de 1989.* España, 1989.

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Estrasburgo, 8 y 9 de diciembre de 1989.* Francia, 1989.

CONSEJO EUROPEO. *Sesión especial del Consejo Europeo. Dublín, 28 de abril de 1990.* Irlanda, 1990.

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Roma, 27 y 28 de octubre de 1990.* Roma, 1990.

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Lisboa, 26/27 de junio de 1992.* Portugal, 1992.

- CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992*. Reino Unido, 1992.
- CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Copenhague. 21-22 de junio de 1993. Consejos de la presidencia*. Dinamarca, 1995.
- CONSEJO EUROPEO. *Corfú, 24 y 25 de junio de 1994. Conclusiones de la presidencia*. Grecia, 1994.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995*. Madrid, 1995.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia, Ámsterdam, 16 y 17 de junio de 1997*. Países Bajos, 1997.
- CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997*. Luxemburgo, 1997.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999*. Alemania, 1999.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999*. Finlandia, 1999.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de junio de 2001. Anexo I. Declaración de Laeken sobre el Futuro de Europa*. Bélgica, documento SN 300/1/01 REV1, 2001.
- CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre*. Dinamarca, 2002.
- CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003. Declaración de la presidencia*. Bélgica, documento 5381/04, 2003.
- CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004*. Bélgica, documento 10679/2/04, 2004.
- CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de diciembre de 2005. Conclusiones de la presidencia*. Bélgica, 2005.
- CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo. (25 y 26 de junio de 2015) Conclusiones*. Documento 22/15, Secretaría General del Consejo, 2015.
- CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los veintisiete: Declaración*. Bélgica, 2016.
- CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo. (15 de diciembre de 2016). Conclusiones*. Documento 34/16, Secretaría General del Consejo, 2016.
- CONSEJO EUROPEO. *Consejo Europeo Extraordinario (Art. 50). 29 de abril de 2017*. Bélgica, 2017.
- CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017). Conclusiones*. Documento EUCO 8/17, Secretaría General del Consejo, 2017.

POLÍTICAS E INSTITUCIONES COMUNITARIAS

- BCE. “Unión Económica y Monetaria (UEM)”. *El Banco Central Europeo - Historia*. www.ecb.europa.eu Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html>
- BCE. “La misión del BCE”. *Organización*. www.ecb.europa.eu 2021. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/ecb-mission/html/index.es.html>
- BCE. “El Consejo de Gobierno”. *Organización, órganos rectores*. www.ecb.europa.eu 2021. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.es.html>
- BORRELL FONTELLES, J. (2020). “¿Cómo convertir a la UE en un actor global?” *Una ventana al mundo*, 4 de febrero de 2020. SEAE. [Blog post]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93137/%C2%BFc%C3%B3mo-convertir-la-ue-en-un-actor-mundial_es
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Completing the internal market: White paper from the Commission to the European Council*. COM(85) 310 final, 1985.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. Documento COM(97) 2000. Unión Europea, 1997.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Eurobarometer num 37. Spring 1992*. Dirección General de Información, Comunicación y Cultura, Bélgica., 1992.
- COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016. First Results*. TNS Opinion & Social, Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. 2016.
- COMISIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016.
- COMISIÓN EUROPEA. *Fondo Europeo de Defensa: 5.500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa en Europa*. Comunicado de prensa, 2017.
- COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 91. Spring 2019. First results*. Kantar Public, 2019.

- COMISIÓN EUROPEA. “EU position in the world trade”. *Policy/Trade*, 2019. www.ec.europa.eu Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>
- COMISIÓN EUROPEA. “The international role of the euro”. *Business, economy and euro*, 2021. www.ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/international-role-euro_en
- COMISIÓN EUROPEA. “La UE y las Naciones Unidas: objetivos comunes para un futuro sostenible”. *Estrategias internacionales*, Unión Europea www.ec.europa.eu Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future_es
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *El espacio Schengen*. Secretaría General del Consejo, 2018.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Consejo de Asuntos Exteriores (Defensa), 6 de marzo de 2018*. Reuniones. Principales resultados, 2018. www.consilium.europa.eu Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2018/03/06/>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Bélgica, Documento 7371/22, Secretaría General del Consejo, 2002.
- GÓMEZ- LEAL PÉREZ, M. “El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura”. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 52/2015, 101-118, 2015.
- GONZÁLEZ BONDÍA, A. “La acción exterior en el Tratado de Lisboa”. En BARBÉ, E. (dir). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Tecnos, 2014.
- GUINEA LLORENTE, M. “La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): paso inconcluso hacia las fuerzas armadas europeas”, en MINISTERIO DE DEFENSA. (ed). *Documentos de Seguridad y Defensa 55: el proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*. Secretaría General Técnica. Escuela de Altos Estudios de la Defensa, 2013.

- GUTIÉRREZ ROA, T. “La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Ministerio de Defensa, 2018.
- GUTIÉRREZ ROA, T. “La construcción del Nord Stream 2: motivaciones y efectos para el proyecto energético europeo”, en CZUBALA OSTAPIUK, M. R. (ed). *La UE: claves y desafíos actuales del proyecto común*. Síndéresis, 2019.
- GUTIÉRREZ ROA, T. *La seguridad energética como factor relevante para el desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea (2014-2021)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2021.
- GUTIÉRREZ ROA, T. “La mejora de la seguridad energética como potenciador de la proyección global de la UE”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (ed.). *El papel internacional de la Unión Europea*. Catarata, 2021.
- JUNCKER, J. C. *Discurso sobre el estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea*. Comisión Europea, 2018.
- PARLAMENTO EUROPEO. “La Política Agraria Común (PAC) y el Tratado”. *Cohesión*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. www.europal.europa.es Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/103/la-politica-agricola-comun-pac-y-el-tratado>
- PARLAMENTO EUROPEO. “Historia de la unión económica y monetaria”. *Economía*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. www.europal.europa.es Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/79/historia-de-la-union-economica-y-monetaria>
- PARLAMENTO EUROPEO. *Participación en las elecciones europeas por país*. www.europal.eu Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>
- PARLAMENTO EUROPEO. *Procedimiento legislativo ordinario*. www.europarl.europa.eu Unión Europea. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_es.html
- PESCO. *About PESCO*. PESCO. www.pesco.europa.eu Disponible en: <https://pesco.europa.eu/>

HISTORIA GENERALISTA

- BEEVOR, A. *Berlín, la caída (1945)*. Planeta DeAgostini, 2006.
- BIEBER, L. E. “La reunificación alemana, equilibrios y desafíos”, en BIEBER, L. E. y BERNECKER, W. L. *Alemania 1945-2002: aspectos históricos e historiográficos*. El Colegio de México, 2002.
- BUSH, G. H. W. *Address before a joint session of the Congress on the Persian Gulf crisis and the Federal Budget Deficit*. Presidency. www.presidency.ucsb.edu Estados Unidos. Disponible en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-persian-gulf-crisis-and-the-federal-budget>
- BYRON, A. “Margaret Thatcher: la dama de hierro” [documental]. *Vision Films*, 2012.
- CARCEDO, D. Willy Brandt, el socialista pragmático”. *La Vanguardia*, 23 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20170421/47313782400/willy-brandt-el-socialista-pragmatico.html>
- CHEVALLIER, G. *El miedo*. Acanalado, 2009.
- COMÍN, F. *Historia económica mundial: de los orígenes a la actualidad*. Alianza Editorial, 2011.
- CORDOVILLA, I. “Influencer Bosman”. *Diario AS*, 15 de diciembre de 2020. Disponible en: https://as.com/futbol/2020/12/15/reportajes/1608011500_029787.html
- CORNI, G. *Breve historia del nazismo (1920-1945)*. Alianza Editorial, 2017.
- CULLA, J. B. *La tierra más disputada: El sionismo, Israel y el conflicto de palestina*. Alianza Editorial, 2005.
- DANTE, A. *Monarquía*. Tecnos, 1992.
- DAVIES, P. *La Revolución francesa: una breve introducción*. Alianza Editorial, 2014.
- DE LARRA, M. J. “La sociedad”. En DÍAZ LARIOS, L. F. *Mariano José de Larra: artículos de costumbres*. Espasa, 2011.
- DENIAU, J. C. “Los últimos días de la URSS” [documental]. *ROCHE productions*.
- DEUTSCHE WELLE. *Alemania: 25 años tras la caída del Muro / Enfoque Europa* [video]. Youtube, subido el 6 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=73ohupu-mb8>

- DEUTSCHE WELLE. *El discurso de Helmut Kohl y la reunificación alemana* [video]. Youtube, subido el 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wSNzyZG0sl0&t=485s>
- FERRO, M. *La Gran Guerra*. Alianza Editorial, 1970.
- FORNER MUÑOZ, S. y SENANTE BERENDES, H. “La crisis del comunismo en Europa Occidental: entre el eurocomunismo y el colapso del bloque soviético”. *Historia y Política*, núm. 33, 303-331, 2015.
- GARCÍA DE ENTERRERÍA, E. “El proyecto de Constitución Europea”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995.
- GARCÍA PÉREZ, R. “El proyecto continental del Tercer Reich”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995.
- GRENVILLE, J. A. S. *La Europa remodelada: 1848-1878*. Siglo XXI, 2018.
- GUIMÓN, P. y PÉREZ, C. “Resultados Brexit: Reino Unido vota por dejar la Unión Europea”. *El País*, 25 de junio de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466741749_403437.html
- HARARI, N. Y. *Sapiens. De animales a dioses: breve historia de la humanidad*. Debate, 2015.
- HOLMES, G. *Europa: jerarquía y revuelta (1320-1450)*. Siglo XXI, 2019.
- HOBSBAWN, E. *Historia del siglo XX (1914-1991)*. Crítica, 2000.
- JANUZZI, G. *La gran alianza: orígenes, transformaciones y futuro de la OTAN*. Prometeo, 2006.
- KANT, I. “¿Qué es la ilustración?”. Madrid, *Foro de Educación*, núm. 11, 249-254, 2009.
- LADERO QUESADA, M. A. “Integración y regionalización de la Europa medieval”. Nájera, *I semana de estudios medievales*, 1990.
- MARQUINA, A. “La diplomacia franco-británica ante la guerra”. *Unisci*, núm. 36, 2014.
- MARTÍ FONT, J. M. “Diez puntos para la unidad”. Bonn, *El País*, 29 de noviembre de 1989. Disponible en: https://elpais.com/diario/1989/11/29/internacional/628297201_850215.html
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, M. A. “Inglaterra, de la Restauración a la Gloriosa”. *Pedralbes: Revista d'Història Moderna*, núm.14, Universitat de Barcelona, 1994.
- NACIONES UNIDAS. “Años preparatorios: Historia de la carta de la ONU”. *Historia de las Naciones Unidas*. www.un.org Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>

- PALAZUELOS MANOS, E. “Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea – 15”. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, Universidad Complutense de Madrid, núm. 6, 2005. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-2005%20WP%2006-05.pdf>
- PAYNE, S. G. *El fascismo*. Alianza Editorial, 2021.
- PRIEM, K. y HERMAN, F. *Fabricating modern societies: education, bodies, and minds in the age of Steel*. Brill, 2019.
- RÁKOSI, M. *How we took over Hungary*, 1952. www.cvce.eu Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/matyas_rakosi_how_we_took_over_hungary-en-9a19d06e-4163-4f31-b2c9-1bc9e65a380a.html
- RE, M. *Pertenencia a banda armada. Ataque al corazón del Estado y terrorismo en Italia (1970-1988)*. Biblioteca Nueva, 2013.
- ROUSSEAU, J. J. “El contrato social”. Ciudad de México, *Colección Clásicos Universales de Formación Política Ciudadana*, PRD, 2017.
- STONE, N. *La Europa transformada: 1878-1919*. Siglo XXI, 2019.
- VEIGA, F., DA CAL, E. U. y DUARTE, A. *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría*. Alianza Editorial, 2014.
- VEIGA, F. *El desequilibrio como orden*. Alianza Editorial, 2015.
- VEIGA, F. *La fábrica de las fronteras*. Alianza Editorial, 2015
- YERGIN. *La historia del petróleo*. Actualidad y Libros, 1992.

TEORÍA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

- BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Los Libros de la Catarata, 1995.
- BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Tecnos, 2019.
- BRADFORD, A. *The Brussels Effect: how the European Union rules the world*. Oxford University Press, 2020.
- BERGMANN, M. (2020). “Europe’s Geopolitical Awakening”. *Foreign Affairs*. www.foreignaffairs.com Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>
- DELAGE, F. “Cincuenta años de la Doctrina Truman”. *Política Exterior*, vol. 11, núm. 56, 155-174, 1997.
- LENIN, V. I. *Obras escogidas. Tomo II*. Progreso, 1961.
- LEONARD, M. *Por qué Europa liderará el siglo XXI*. Taurus, 2005.

- MANNERS, I. “The normative ethics of European Union”. *International Affairs*. núm. 84, 2008.
- RODRÍGUEZ PRIETO, V. “La Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea y su fundamentación normativa: la promoción de los valores en la articulación de la acción exterior europea”, en CORNAGO, N., DE CASTRO, J. L. y MOURE, L. (eds). *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*. Tirant lo Blanch, 2019.
- VILLALBA FERNÁNDEZ, A. “Situación militar nuclear de Francia y Reino Unido: la política nuclear de la OTAN y la UEO”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia*, núm. 85, Ministerio de Defensa de España, 1996.
- WILSON, W. “Catorce puntos del presidente Wilson (1918)”. *Documentos públicos*. www.dipublico.org. Disponible en: <https://www.dipublico.org/3669/catorce-puntos-del-presidente-wilson-1918/>
- YOUNGS, R. “Engagement: Sharpening European Influence”, en YOUNGS, R. (ed). *Global Europe. Report 02: New Terms of Engagement*. The Foreign Policy Centre, 2005.

INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

- Carta de París para una nueva Europa*. Francia, 1990.
- Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa: Acta final*. Helsinki, 1975.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. “Consejo de Europa”. *Política Exterior y Cooperación*. www.exteriores.gob.es Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/politicaexteriorcooperacion/consejo deeuropa/paginas/inicio.aspx>
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. “¿Qué es la OCDE?: Introducción”. *Representación de España ante la OCDE*. www.exteriores.gob.es Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/representacionespermanentes/ocde/es/quees2/paginas/default.aspx>

Brussels Treaty, signed on March 17, 1948. *Organización del Tratado Atlántico Norte*. www.nato.int Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm?

The North Atlantic Treaty, signed on April 4, 1949. *Organización del Tratado del Atlántico Norte*. www.nato.int Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

Resolución 678 (1990) aprobada por el Consejo de Seguridad en su reunión 2963 el 29 de noviembre de 1990. *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, 1990.

UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL. *Western European Union Council of Ministers*. Bonn, 19 June 1992. Petersberg Declaration. Universidad de Luxemburgo. www.cvce.eu Disponible en:

https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html