

---

# La historia del proceso de integración europea

---

PID\_00263254

Laia Mestres i Camps

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 4 horas

---



**Laia Mestres i Camps**

Investigadora posdoctoral en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), asociada al grupo de investigación del Observatorio de Política Exterior Europea. También colabora como investigadora nacional con el *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR). En el pasado trabajó en el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE), en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y en el CIDOB (Barcelona Centro for International Affairs). Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la UAB.

Primera edición: febrero 2019

© Laia Mestres i Camps

Revisión y actualización en profundidad de la anterior versión escrita por el catedrático de Ciencia Política de la UAB, Francesc Morata (1949-2014)

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Diseño: Manel Andreu

Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.*

## Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Objetivos.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1. El final de la Segunda Guerra Mundial: la cooperación como primer paso.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>2. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa: el debate sobre la cesión de la soberanía nacional.....</b> | <b>9</b>  |
| <b>3. La Comunidad Económica Europea y la Euratom: la expansión definitiva de la integración.....</b>  | <b>12</b> |
| <b>4. El compromiso de Luxemburgo y la primera ampliación: el primer freno a la integración.....</b>   | <b>15</b> |
| <b>5. Ampliación mediterránea y Acta Única Europea: el relanzamiento de los años ochenta.....</b>  | <b>18</b> |
| <b>6. Hacia la Unión Europea: integración económica y unión política.....</b>  | <b>21</b> |
| <b>7. Ámsterdam y Niza: la concatenación de reformas.....</b>  | <b>26</b> |
| <b>8. Tratado constitucional de la UE y ampliación hacia el este: en busca del rumbo.....</b>  | <b>32</b> |
| <b>9. El vigente Tratado de Lisboa: menos constitucional y con más velocidades.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>10. Las diversas crisis de la Unión.....</b>  | <b>40</b> |
| <b>11. Anexos.....</b>   | <b>46</b> |
| 11.1. Anexo 1. El proceso de profundización de la Unión Europea ....   | 46        |
| 11.2. Anexo 2. El proceso de ampliación de la Unión Europea .....  | 47        |
| <b>Resumen.....</b>  | <b>49</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>   | <b>51</b> |



## Introducción

Este primer módulo describe y analiza el proceso de integración europea desde el inicio hasta nuestros días de una manera cronológica. El objetivo consiste en ofrecer una visión de conjunto de los acontecimientos principales que han condicionado paso a paso un proceso complejo y a veces incluso contradictorio pero esencial para garantizar la paz, la democracia y el desarrollo económico y social en Europa. Un proceso que empezó modestamente con la integración de los mercados del carbón y del acero de los seis miembros fundadores y ha derivado en una unión de veintisiete Estados miembros (después de la salida del Reino Unido), con unas políticas comunes, una cooperación estrecha en los ámbitos más sensibles y una moneda única (compartida por una mayoría de estos Estados miembros).

Este viaje por la historia de la integración europea nos permitirá entender el dilema constante entre profundización y ampliación. El aumento prácticamente continuo de competencias comunitarias, la armonización de regulaciones para que las políticas que todavía están en manos de los Estados miembros vayan convergiendo, y las negociaciones intergubernamentales para reformar los tratados que rigen la Unión Europea (UE) resumen muy bien la voluntad de los Estados miembros y de las instituciones europeas de profundizar en este proyecto singular de integración. A la vez, la consolidación del proyecto europeo ha llevado a que otros Estados del continente hayan querido sumarse a este. De los seis fundadores se llegó a los veintiocho Estados miembros mediante diferentes oleadas de ampliación. Y todavía ahora hay Estados que continúan llamando a la puerta de la Unión Europea, a pesar de que las negociaciones son cada vez más complejas y la capacidad de absorción de nuevos Estados miembros se ha demostrado limitada.

La Unión Europea continuará siendo un proyecto de doble ensambladura, intergubernamental y supranacional. Su complejidad, tanto por la magnitud de competencias comunitarizadas y el peso de las instituciones supranacionales como por el número creciente de Estados miembros, hace de ella, sin duda, un proyecto singular e irrepetible.

Al final de este módulo encontraréis dos anexos que visualizan de una manera más resumida los contenidos: por un lado, dos tablas resumen de los hechos más relevantes de la historia de profundización y ampliación del proceso de integración europea y, por otro, unos mapas explicativos que muestran cómo ha sido el crecimiento de los Estados miembros en la Unión Europea.

## Objetivos

Con el estudio de este módulo, los estudiantes alcanzaréis los objetivos siguientes:

- 1.** Conocer el conjunto de acontecimientos que han condicionado el proceso de integración europea desde una perspectiva histórica.
- 2.** Conceptualizar la posición de la Unión Europea como un sistema político emergente en el contexto de un mundo cada vez más globalizado.
- 3.** Conceptualizar la UE como un proceso original y único de construcción de un espacio económico integrado y de instituciones supranacionales.

## **1. El final de la Segunda Guerra Mundial: la cooperación como primer paso**

El proceso de integración europea, que hoy conocemos como Unión Europea, es fruto de una época muy determinada, el fin de la Segunda Guerra Mundial, y del compromiso de los Estados europeos con la paz, la restauración de la democracia y la cooperación entre Estados.

De hecho, la idea de una Europa federal data del periodo de entreguerras cuando surgieron propuestas como las de Richard Coudenhove-Kalergi y su Pan-Europa o Altiero Spinelli con el Manifiesto de Ventotene «Por una Europa libre y unida». A partir de mayo de 1945, las propuestas de cooperación en diferentes ámbitos, empezando por el militar y el económico y acabando por el político, no se hicieron esperar, y respondían al objetivo de reconstruir una Europa exhausta y dividida. Desde el punto de vista económico, por ejemplo, la cooperación económica vino bajo la dirección de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, que se unieron en el Benelux para establecer una unión aduanera. En el ámbito militar, primero Francia y el Reino Unido firmaron el Tratado de Dunkerque como forma de alianza defensiva y pacto de asistencia mutua, ante las puertas de una nueva emergencia militar de Alemania; y un año más tarde, en 1948, los países del Benelux se unieron mediante el Tratado de Bruselas, que dio lugar a la Unión Europea Occidental (UEO).

Desde el punto de vista político, con el impulso de las élites políticas y de diferentes movimientos de opinión de la época, como la Unión Europea de los Federalistas, el Movimiento por los Estados Unidos de Europa o el United European Movement, surgieron iniciativas importantes que empezaban a debatir sobre cómo intensificar la cooperación entre los diferentes Estados europeos e, incluso, especulaban sobre la idea de la unificación europea. Los Gobiernos de algunos países, como los del Benelux, Francia o Italia, habían recibido con mucho entusiasmo el debate sobre una Europa unida, pero otros como el Reino Unido, Suiza o los países escandinavos no lo veían con tan buenos ojos. Por su parte, Alemania defendía estas propuestas como una manera de rehabilitarse ante sus vecinos europeos. En un contexto de recuperación económica necesaria después de la guerra mundial, pero con el inicio de la Guerra Fría, en un primer momento la cooperación prevaleció por encima de la integración. El 5 de mayo de 1949, los representantes de diez Estados europeos (Francia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido) firmaron los estatutos del Consejo de Europa. Las funciones de esta nueva organización internacional se limitaban a discutir sobre «cuestiones de interés común, asegurar el respeto de los derechos humanos y establecer acuerdos y acciones comunes en materia económica, social, cultural, científica, legal y administrativa» (según el artículo 1.b).

En definitiva, al acabar la guerra, los primeros pasos de los Estados que tenían que llevar el bienestar y la seguridad a las sociedades europeas pasaban por la cooperación. Los Estados europeos se estaban reforzando en un contexto de creciente división entre la Europa occidental y los países de la esfera de la URSS y con un aumento indiscutible de la influencia económica y militar de los Estados Unidos. Esta situación cambiaría situando la integración en el centro del debate político europeo.



## **2. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa: el debate sobre la cesión de la soberanía nacional**

«Europa no se hará de una sola vez ni mediante una construcción global: se hará con logros concretos y, antes que nada, con una solidaridad efectiva. El reagrupamiento de las naciones europeas exige eliminar el enfrentamiento secular entre Francia y Alemania; la acción emprendida tendrá que afectar, en primer lugar, a Francia y Alemania [...] El Gobierno francés propone situar el conjunto de la producción francoalemana de carbón y de acero bajo una alta autoridad común, en el marco de una organización abierta a la participación de otros países de Europa [...]».

«[...] El establecimiento de esta unidad potente de producción [...] capaz de ofrecer a todos los países agrupar los elementos fundamentales de la producción industrial en igualdad de condiciones, establecerá las bases reales de la unificación económica».

«Con la puesta en común de las producciones básicas y la institución de una alta autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y a los países que se adhieran a ella, esta propuesta sentará las bases concretas de una federación europea necesaria para preservar la paz».

Declaración de Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Extranjeros, el 9 de mayo de 1950

Esta declaración representa la fundación del proyecto de integración europea. Leída por el ministro de Asuntos Extranjeros francés Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, pero ideada por Jean Monnet, considerado uno de los padres de la idea de una Europa unida, resume el «método» de la integración europea: ceder la soberanía nacional en algunas políticas sectoriales básicas en beneficio de unas instituciones supranacionales comunes e independientes con el objetivo de ampliar progresivamente las áreas de integración económica y política. El hecho de que la primera área de integración fuera la producción del carbón y del acero de Francia y Alemania no era casual. No solamente facilitaría la modernización de la producción y el aumento del suministro de carbón y de acero y contribuiría así a un mayor desarrollo económico, sino que haría materialmente imposible una nueva guerra entre los dos países enfrentados históricamente. La propuesta francesa fue acogida con entusiasmo por Alemania, deseosa de perder la imagen de perdedora y de participar plenamente en un proyecto solidario europeo.

La virtud principal del Plan Schuman era la concreción y, a la vez, la potencia enorme de la idea «de una federación europea necesaria para preservar la paz». Ya no se trataba de cooperar intergubernamentalmente, sino que esta forma de integración rompía con el principio hasta entonces inmutable de la inviolabilidad e indivisibilidad de la soberanía de los Estados, tan característico de las relaciones internacionales.

El Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951 por Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux, establecía formalmente la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y creaba las primeras instituciones supranacio-

nales de Europa. Por un lado, el Tratado atribuía a la CECA muchos poderes ejecutivos, de entre los cuales destacaban abolir y prohibir barreras tarifarias internas, subvenciones estatales y prácticas restrictivas de la competencia, fijar precios en determinados supuestos, armonizar la política comercial externa o establecer tasas sobre la producción del carbón y del acero para financiar las actividades de la Comunidad. Por otro lado, se creaban las instituciones siguientes:

- **Alta Autoridad:** Institución encargada de ser el ejecutivo de la Comunidad, dotada de amplios poderes normativos y administrativos, no solamente respecto de los Estados miembros sino también sobre las empresas mismas. Presidida por Jean Monnet en su fundación, estaba integrada por nueve personalidades independientes nombradas por los Gobiernos de los Estados miembros.
- **Consejo de Ministros:** Órgano de consulta y toma de decisiones de las propuestas presentadas por parte de la Alta Autoridad. Formado por representantes de los seis Gobiernos, las decisiones se tomaban, según los temas, por consenso, por mayoría cualificada o por mayoría simple.
- **Asamblea Común:** Institución esencialmente consultiva y de control y no legislativa, representaba indirectamente a los pueblos de los Estados miembros mediante delegados elegidos por los parlamentos respectivos. Sin embargo, se le había otorgado la potestad de votar una moción de censura contra la gestión de la Alta Autoridad.
- **Tribunal de Justicia:** Institución que tenía atribuido controlar la aplicación y ejecución de las normas e interpretarlas de acuerdo con el Tratado. Daba respuesta a las quejas formuladas por los particulares (en este caso, las empresas) por incumplimiento de las normas comunitarias y a los conflictos planteados entre los Estados miembros, entre los órganos de la Comunidad o entre estos y los primeros.

Este éxito inicial del método comunitario alentó a los Estados miembros a ampliar la integración sectorial a otros ámbitos de interés común. De aquí salió el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa (CED). Esta propuesta, impulsada inicialmente por Francia mediante el Plan Pleven y que concluyó con la firma del Tratado de la CED en mayo de 1952, preveía crear una comunidad de defensa dotada de una asamblea, un consejo de ministros, un ministerio europeo de defensa y un presupuesto común. Y aún más, el mismo tratado ya establecía la evolución progresiva de la CED hacia una Comunidad Política Europea.

Pero la propuesta de cesión de la soberanía en un ámbito tan sensible para los Estados como la defensa fue demasiado ambiciosa en aquel momento. Irónicamente, la Asamblea Nacional Francesa se opuso a la ratificación del Tratado en agosto de 1954, invalidando también el plan de avanzar hacia una mayor integración política.

### **3. La Comunidad Económica Europea y la Euratom: la expansión definitiva de la integración**

El fracaso de la integración militar y política fue un golpe duro para los federalistas europeos y se acabó imponiendo una actitud mucho más pragmática. Casi inmediatamente, Jean Monnet, junto con el primer ministro belga Paul-Henri Spaak y su homólogo holandés Jean Beyen, entre otros, prepararon el relanzamiento de Europa con un objetivo muy claro: la integración tenía que ser sector a sector, empezando por cuestiones que generaran un consenso amplio, como eliminar las barreras comerciales y utilizar pacíficamente la energía atómica. El 3 de junio de 1955 se reunían los seis ministros de Asuntos Exteriores de la CECA en la Conferencia de Mesina para ponerse manos a la obra en el relanzamiento de la integración europea con la negociación en paralelo de dos comunidades diferentes, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Así, el 25 de marzo de 1957 los seis firmaron los tratados de Roma de estas dos nuevas organizaciones internacionales que entrarían en vigor el 1 de enero del año siguiente.

El acuerdo final fue lógicamente el resultado de un compromiso entre los seis Estados miembros, pero en particular entre Francia y Alemania. Mientras que la cancillería alemana estaba más interesada en una comunidad económica concebida como un mercado común y no veía de muy buen grado el proyecto de la Euratom, el Gobierno francés se mostraba más reticente ante los efectos potenciales del mercado común y, en especial, del impacto que podrían tener las exportaciones alemanas sobre su industria.

Sin duda, de los dos tratados, el de la CEE era el más importante, puesto que ampliaba el concepto de integración al conjunto de la economía y se convertía en el motor principal del desarrollo comunitario. En el preámbulo del Tratado se presentaban los objetivos de la CEE, de entre los cuales destacaban la voluntad de «establecer las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», «el progreso económico y social», «la mejora de las condiciones de vida y de trabajo», la reducción de «las diferencias entre las diferentes regiones y el progreso de las menos favorecidas» y «la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales». Esto era toda una declaración de intenciones que ha perdurado desde entonces.

En cuanto al objetivo económico de la integración europea, el artículo 2 del Tratado de la CEE establece:

«La Comunidad tendrá como objetivo promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran».

Para poder establecer un mercado común o mercado único para los seis Estados firmantes, hacía falta crear primero una unión aduanera basada en tres libertades fundamentales:

- la circulación libre de mercancías, acompañada de la protección externa mediante un arancel aduanero común;
- la circulación libre de los factores de producción (personas, empresas, servicios y capitales);
- la libre competencia.

El tratado preveía asimismo armonizar de una manera progresiva las políticas económicas generales y establecer políticas sectoriales comunes, especialmente en materia de agricultura, transportes y relaciones comerciales con otros Estados, es decir, una integración económica gradual donde los Estados miembros habían priorizado el avance en la comunitarización de algunos sectores clave de la economía, pero no de todos.

Desde el punto de vista institucional, la CEE mantenía una estructura similar a la CECA, a pesar de que la Alta Autoridad pasaba a denominarse Comisión y sufría una reducción de las competencias de esta institución supranacional en beneficio del Consejo. Se visualizaba así un refuerzo del peso de los Estados miembros en el proceso de integración europea; en resumen, más intergubernamentalismo y menos método comunitario.

A partir de aquel momento, empezó una década de actividad intensa. El tratado tenía un calendario detallado para eliminar de manera progresiva las aduanas interiores. Los Estados miembros se anticiparon a cumplir el plazo previsto de doce años, y así el 1 de enero de 1959 ya se habían tomado las primeras medidas relativas a la libre circulación de mercancías y en julio de 1962 ya se habían reducido el 50 % de los aranceles aduaneros entre los Seis. Las últimas barreras aduaneras desaparecieron en 1968, un año y medio antes de la fecha establecida por el Tratado.

Paralelamente, en la conferencia celebrada en la ciudad italiana de Stresa a mediados de 1958 se establecieron las bases de la política agrícola común (PAC) de acuerdo con tres principios: precios comunes, financiación común de los excedentes por medio de un presupuesto agrícola, y preferencia comunitaria de la producción agrícola interna frente a las importaciones de terceros países. El 1 de enero de 1962 nacía la PAC con el objetivo de eliminar todas las barre-

ras aduaneras de productos agrícolas entre los Estados miembros a la vez que creaba un sistema común de precios agrarios, de carácter proteccionista, que tenía que garantizar un nivel unitario de precios en todos los Estados.

## 4. El compromiso de Luxemburgo y la primera ampliación: el primer freno a la integración

No se puede entender el debate entre cooperación e integración (intergubernamentalismo frente a supranacionalidad) de la década de los años sesenta ni la primera ampliación a nueve Estados miembros de 1973 sin mencionar a Charles de Gaulle, presidente de la República Francesa entre los años 1959 y 1969. El general De Gaulle se había mostrado claramente partidario de la cooperación política entre los Seis con la idea de una «Europa europea» integrada por una «unión de Estados soberanos» capaz de hacer un papel de tercera fuerza entre los Estados Unidos y la URSS. Su propuesta, definida en el Plan Fouchet por su ministro de Asuntos Exteriores, se basaba en un aumento de la cooperación intergubernamental en nuevas áreas como la defensa y las políticas científicas y culturales, y en un mayor peso del Consejo de Ministros en la toma de decisión, que tendría que ser por unanimidad. La oposición de los países más federalistas, como los del Benelux y Alemania, hicieron crecer las tensiones entre los Estados miembros en dos frentes concretos: el veto francés a la entrada del Reino Unido y la «crisis de la silla vacía».

Por un lado, el Reino Unido había solicitado oficialmente la adhesión a las Comunidades en agosto de 1961, y le habían seguido inmediatamente Dinamarca, Noruega e Irlanda. De Gaulle vetó dos veces la adhesión del Reino Unido, en enero de 1963 y en noviembre de 1967, por su actitud declaradamente atlanticista en materia defensiva, es decir, por su proximidad a los Estados Unidos. Por otro lado, la Comisión propuso un plan que dotaría a la Comunidad de más poderes institucionales, sobre todo para la Asamblea Parlamentaria, y de una reforma del sistema financiero comunitario que sustituiría las contribuciones de los Estados miembros por recursos propios a partir de los derechos aduaneros y las exacciones sobre las importaciones. Ante el peligro de quedar en minoría en estas propuestas de reforma, que también incluían extender la mayoría cualificada a las decisiones del Consejo, Francia se negó a asistir a las reuniones del Consejo desde el 30 de junio de 1965 y alegó que las negociaciones estaban «definitivamente rotas». Con esta forma de protesta, De Gaulle abrió la crisis de la silla vacía, a la cual solo se puso fin seis meses después, en enero de 1966, con el Compromiso de Luxemburgo:

«Cuando, en el caso de decisiones susceptibles de ser tomadas por mayoría sobre la base de una propuesta de la Comisión, estén en juego intereses importantes de una o varias partes, los miembros del Consejo se esforzarán en llegar, en un plazo razonable, a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros en el respeto de sus intereses mutuos y de la Comunidad».

A pesar de su carácter meramente político (no vinculante legalmente), este acuerdo entre los Seis significó la asunción del poder de veto *de facto* de los Estados miembros en las decisiones del Consejo que requerían solo la mayoría cualificada por tratado. La estrategia de la cooperación se imponía a la de la

integración. En estas condiciones, la decisión relativa al presupuesto agrícola quedó postergada *sine die*, y el sistema de contribuciones nacionales, prorrogado hasta el final del periodo transitorio, en 1970.

No fue hasta la dimisión del general De Gaulle cuando un nuevo clima negociador emergió en el club europeo permitiendo relanzar el proyecto europeo con diferentes frentes, que abrían por primera vez los debates interminables sobre ampliación y profundización. Con Georges Pompidou en la Presidencia de la República, Francia se mostraba dispuesta a aceptar la ampliación a condición de profundizar en la cooperación entre los Seis, incluida la coordinación de las políticas exteriores y la Unión Económica y Monetaria (UEM). El 22 de junio de 1972, después de unas negociaciones largas, se firmaron los tratados de adhesión a la Comunidad del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, y se produjo la adhesión efectiva de los tres primeros a partir del 1 de enero de 1973. Finalmente, Noruega se autoexcluyó debido al voto negativo de su población en el referéndum celebrado. La Comunidad pasaba así a tener nueve Estados miembros, y para facilitar la adhesión se fijó un periodo de adaptación transitorio de cinco años para los nuevos miembros.

Con el Reino Unido dentro pero intentando renegociar sus condiciones como miembro, el eje francoalemán optó por liderar los principales proyectos comunitarios de la década de los setenta en detrimento de la Comisión. Helmut Schmidt en Alemania y Valéry Giscard d'Estaing en Francia querían dotar a la Comunidad de más peso político para hacer frente conjuntamente a la crisis económica de la época. En diciembre de 1974, los nueve reforzaron la arquitectura institucional de las Comunidades Europeas con dos decisiones contradictorias en apariencia pero coherentes con la evolución del sistema comunitario: formalizar los encuentros periódicos de los jefes de Estado y de Gobierno, que recibirían el nombre de Consejos Europeos, y escoger directamente al Parlamento Europeo (que celebraría las primeras elecciones en junio de 1979); en otras palabras, aumentar la influencia de los Estados miembros en la dirección política de la Comunidad mediante las reuniones del Consejo Europeo y la legitimación democrática y convirtiendo a la Asamblea Parlamentaria en el Parlamento Europeo.

A partir de entonces, fueron apareciendo y discutiéndose nuevas propuestas para dar un nuevo impulso al proyecto de integración. Por un lado, el Informe Werner, elaborado bajo la dirección del primer ministro luxemburgués en 1971, establecía las etapas necesarias para alcanzar antes de 1980 una «unión económica y monetaria», que empezaría por una restricción de los márgenes de fluctuación de las monedas europeas. Aun así, las crisis del dólar y del petróleo de la época obligaron a la Comunidad a establecer un embrión de sistema monetario, conocido con el nombre de serpiente monetaria europea, mediante el cual el margen de fluctuación entre dos monedas europeas no podía superar el 2,25 %. De este modo, el dólar dejaba de ser la moneda de referencia y las intervenciones de los bancos centrales se pasaban a hacer únicamente en monedas europeas. Por otro lado, el Informe Tindemans, firmado por el



primer ministro belga en 1975, hacía una propuesta más amplia sobre el futuro de las comunidades europeas, con una reforma en detalle del organigrama institucional y el desarrollo de nuevas políticas comunitarias. A pesar de ser una propuesta bastante pragmática, no se llegó a implementar ninguna de las nuevas ideas de mejora institucional, pero sí que vieron la luz las relativas a las nuevas políticas comunitarias. Así, el 15 de marzo de 1975 se establecía el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el desarrollo económico de las regiones más deprimidas, que se sumaba al ya existente Fondo Social Europeo (FSE), dedicado a las políticas de ocupación y cohesión.

En este sentido, hay que destacar que en marzo de 1978 los jefes de Estado y de Gobierno crearon, siguiendo una propuesta de la Comisión y con el apoyo francoalemán, el sistema monetario europeo (SME) con el objetivo de establecer una zona monetaria estable, protegida de las fluctuaciones de las diferentes monedas, y hacer converger las políticas económicas nacionales. Es decir, se imponía el objetivo de la estabilidad de los precios internos y de los tipos de cambio. Para conseguirlo, a partir del año siguiente empezó a funcionar el ecu (*European Currency Unit*), suma ponderada de las monedas de los Estados miembros y unidad de cuenta comunitaria para elaborar el presupuesto y gestionar los diferentes instrumentos financieros.

## **5. Ampliación mediterránea y Acta Única Europea: el relanzamiento de los años ochenta**

Aun con los avances económicos durante la década de los setenta, un cierto clima de europesimismo se había instalado en los Estados miembros. Las diferentes crisis económicas y energéticas y la persistencia de barreras físicas, técnicas y fiscales habían impedido que el mercado común y la Unión Económica y Monetaria hicieran de la CEE una potencia económica global. Después de un periodo de reflexión interna, en el Consejo Europeo de Stuttgart de junio de 1983 se aprobó una declaración solemne en la que se insistía en la necesidad de trabajar para eliminar las prácticas restrictivas en la competencia, simplificar las formalidades aduaneras, armonizar legislaciones y liberalizar los servicios, especialmente en el sector financiero. Era el punto de partida de lo que tenía que ser el mercado único.

Sin duda, la iniciativa de relanzar el proceso de integración surgió de una conjunción de estrategias supranacionales y nacionales impulsadas por nueve líderes (Margaret Thatcher, François Mitterrand, Helmut Kohl y Jacques Delors en la Presidencia de la Comisión Europea desde 1985) y por el afán de reforzar institucionalmente la Comunidad en un momento de ampliación a doce miembros. Grecia, Portugal y España habían llamado a la puerta de las Comunidades Europeas, después de haber iniciado las respectivas transiciones democráticas y como un paso más en la consolidación como democracias homologables con las del resto de Europa occidental. Grecia había presentado la solicitud de adhesión en 1975 y se convirtió en el décimo miembro el 1 de enero de 1981, mientras que Portugal y España no solicitaron la adhesión hasta dos años más tarde y se tuvieron que esperar a 1986 para convertirse en el undécimo y duodécimo Estados miembros de la CEE. Estos años de tardanza respecto a los griegos se debieron esencialmente a tres factores: las reticencias que suscitaba el potencial agrícola español en Francia; el aumento previsible del gasto comunitario derivado de la adhesión ibérica y las negociaciones del Acta Única Europea (AUE).

Indudablemente, el proyecto del mercado interior generaba consenso entre todos los Estados miembros, tanto el Gobierno británico, más defensor de las desregulaciones y la liberalización del mercado, como los Gobiernos más europeístas, que veían en el AUE un catalizador para la integración europea. De hecho, la demanda británica de revisar su contribución al presupuesto comunitario y eliminar así el saldo financiero negativo del Reino Unido respecto a la Comunidad también tuvo un papel importante en las negociaciones intergubernamentales del momento. Margaret Thatcher consiguió, en el Consejo Europeo de Fontainebleau celebrado en junio de 1984, una compensación económica (conocida como el cheque británico) a cambio de aceptar un paquete de medidas de tipo más integracionista, como liberalizar el mercado in-

terno y reformar el sistema de toma de decisiones. La máquina negociadora europea se ponía en marcha para conformar un nuevo proyecto de tratado que enmendaría los anteriores. Primero, un comité *ad hoc* se encargaría de analizar y proponer las medidas necesarias para llevar a cabo la reforma institucional, política y económica pretendida; segundo, el Consejo Europeo tenía que pedir a la Comisión que redactara un programa detallado de medidas y un calendario concreto para convocar finalmente una conferencia intergubernamental (CIG) en la que los Estados miembros negociarían las enmiendas que incorporar a los tratados, que después tendrían que ser firmados y ratificados Estado por Estado normalmente por vía parlamentaria.

En junio de 1985 se llegó así al Consejo Europeo de Milán, donde se acordó el orden del día de la CIG: negociación del libro blanco propuesto por la Comisión sobre la realización del mercado interior, el avance hacia una política exterior y de seguridad común sobre la base de las negociaciones entre Francia, Alemania y el Reino Unido, y la inclusión de diferentes enmiendas en los tratados para incorporar los cambios institucionales sobre el procedimiento de toma de decisiones del Consejo, las competencias de la Comisión y del Parlamento y la extensión de nuevas políticas comunitarias.

El Acta Única Europea, que enmendaba los tratados de Roma, no solamente fue una reforma orientada al mercado único, sino que abrió la puerta a incrementar las competencias supranacionales (medio ambiente, investigación y desarrollo, cohesión económica y social) impulsando una política social europea con el énfasis puesto en la regulación de la salud y seguridad en el ámbito laboral, definiendo el principio de la cohesión económica y social estableciendo una política regional plenamente comunitaria financiada por los fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el resto de instrumentos financieros comunitarios, e instaurando la Cooperación Política Europea (que resultó ser la semilla de lo que más adelante se conformaría como la política exterior y de seguridad común).

Aun con estos avances competenciales, la reforma institucional se constituyó como el *alter ego* del mercado único, puesto que no solamente se limitó a reformar el procedimiento decisorio del Consejo, sino que abarcó también otras instituciones, especialmente el Parlamento Europeo. En este sentido, se incorporó el «procedimiento de cooperación», relacionado con las decisiones por mayoría cualificada (en ámbitos como el mercado interno, la política social, la cohesión económica y social y la I+D). Es decir, se introdujo una segunda lectura, mediante la cual el Parlamento Europeo podía presentar enmiendas a las proposiciones de la Comisión o rechazar en primera instancia, por mayoría absoluta, las tomas de posición del Consejo. A pesar de ser un incremento modesto de la capacidad decisoria del Parlamento, introdujo una nueva dinámica de debate e innovación política. El AUE también amplió el uso de la votación por mayoría cualificada en el Consejo, facilitó al Consejo que pudiera atribuir a la Comisión el ejercicio de más competencias de ejecución y estableció el

Tribunal de Primera Instancia, que tendría que descargar al Tribunal de Justicia de algunos asuntos como los contenciosos de la función pública, y finalmente dio reconocimiento formal a las reuniones regulares del Consejo Europeo.

La entrada en vigor del AUE el 1 de julio de 1987, pues, significó la aceleración del proceso para eliminar los obstáculos estatales al comercio intracomunitario, cuya culminación se tenía que producir en principio el 31 de diciembre de 1992. Al mismo tiempo, el impulso de las nuevas políticas previstas en el AUE y en especial la reforma de los fondos estructurales, y la construcción efectiva del mercado interno hicieron más patente la necesidad definitiva de afrontar la Unión Económica y Monetaria. Antes de la caída del muro de Berlín, los socios comunitarios ya se planteaban una nueva reforma de los tratados para tratar sobre la UEM. Una nueva estrategia integracionista se iba abriendo, hasta que los acontecimientos inesperados de 1989 obligaron a replantear todo el proceso.

## 6. Hacia la Unión Europea: integración económica y unión política

«A raíz de los cambios que se han producido en la Europa del Este, y desde la perspectiva de la culminación del mercado único y de la realización de la Unión Económica y Monetaria, creemos necesario acelerar la construcción política de la Europa de los doce. [...]»

- El Consejo Europeo tendría que instar a las instancias competentes a intensificar las tareas preparatorias de la Conferencia Intergubernamental relativa a la Unión Económica y Monetaria que se iniciará antes de finalizar 1990.
- El Consejo Europeo tendría que decidir la preparación de una conferencia intergubernamental sobre la unión política con el objetivo de reforzar la legitimidad democrática de la Unión, posibilitar que las instituciones sean más eficaces, garantizar la unidad y la coherencia de la acción de la Unión en los ámbitos económico, monetario y político, y definir y aplicar una política exterior y de seguridad común. [...]».

Carta de François Mitterrand, presidente de la República Francesa, y Helmut Kohl, canciller de la República Federal de Alemania, a Charles James Haughey, presidente en ejercicio del Consejo Europeo, del 19 de abril de 1990

A principios de la década de los años noventa dos retos históricos reclamaban una respuesta firme y rápida por parte del proyecto europeo: en el exterior, los cambios acontecidos en la escena internacional desde la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana hasta el hundimiento de la Unión Soviética, pasando por la crisis del golfo Pérsico; en el interior, las implicaciones institucionales, económicas y monetarias del mercado interno. Ante estos escenarios inciertos, François Mitterrand y Helmut Kohl pidieron a la Presidencia semestral del Consejo Europeo, en aquellos momentos en manos de Irlanda, impulsar dos CIG, una ya prevista y dedicada a la UEM, y otra para desarrollar la dimensión política del proyecto de integración europea. Ambas negociaciones desembocaron en el Tratado de la Unión Europea (también conocido como tratado de Maastricht porque esta es la ciudad donde se firmó).

Un nuevo mapa político se configuraba en Europa. Por un lado, los países de Europa central y oriental iniciaban procesos de transición hacia sistemas democráticos que requerían el apoyo de los países de la Comunidad Europea con un aumento masivo de las ayudas financieras y la apertura al comercio. Después vendría el compromiso a su entrada como miembros del proyecto europeo. Por otro lado, estaba la reunificación alemana después de la caída del muro. A finales de 1989, el canciller Helmut Kohl presentó un plan para restaurar la unidad alemana sin consultarlo a sus socios comunitarios. Consciente de las inquietudes generadas por este movimiento, interno pero con grandes implicaciones a escala europea, Kohl quería reforzar el proyecto de integración europea demostrando el firme compromiso alemán con la propuesta de dar un paso más hacia la unión política. Mitterrand acogió positivamente la propuesta y los dos impulsaron la constitución de ambas CIG, a la vez que la reunificación alemana firmada el 3 de octubre de 1990 significaba la absorción de la RDA dentro de la RFA y la adhesión *de facto* a la CEE.

Así pues, en diciembre de 1990 se constituyeron las dos CIG en Roma. Si bien el proceso de configuración de la UEM parecía bastante claro, la agenda hacia la Unión Política planteaba más interrogantes. Ciertamente, la negociación relativa a la UEM había tenido una fase de preparación más larga basada en los trabajos desarrollados por la Comisión Europea bajo la batuta de Jacques Delors. Los escollos principales de la negociación fueron la fecha de establecimiento y el control democrático del Banco Central Europeo (BCE), las etapas de la moneda única y la eventualidad de una UEM «a varias velocidades». En cambio, la Unión Política había ido sumando a su agenda de negociaciones una gran variedad de temas dispersos, desde la política exterior y de seguridad hasta la ciudadanía europea, pasando por la reforma institucional, la ampliación de las competencias comunitarias, la cooperación judicial y policial y el principio de subsidiariedad. A lo largo de 1991, los Estados miembros negociaron a partir de los borradores que elaboraban las presidencias sucesivas del Consejo, en manos de Luxemburgo primero y de los Países Bajos después.

En este sentido, el Tratado de la Unión Europea (TUE) estaba diseñado para ampliar el alcance de la integración europea, reformar sus instituciones y procedimientos de toma de decisión e impulsar la UEM. El objetivo de la Unión Política se reflejaba en la voluntad de ir hacia una unión cada vez más estrecha en la que se creaba una nueva entidad, la Unión Europea, que sumaba en su interior a la Comunidad Económica Europea (redefinida como Comunidad Europea), la CECA y la Euratom. La Unión Europea se representó gráficamente con la imagen de un templo griego con tres pilares separados (tal como se muestra en la imagen): las tres Comunidades Europeas (CE, CECA y Euratom), la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Judicial y en Asuntos de Interior (CJAI). Tanto la PESC como la CJAI se integraban en el ámbito de la cooperación intergubernamental: las decisiones correspondientes se tomaban por unanimidad al margen del derecho comunitario; por lo tanto, no estaban sometidas al control jurisdiccional del TJCE. Esta estructura de suma de pilares basados en la cooperación intergubernamental y el pilar del método comunitario estuvo vigente hasta el Tratado de Lisboa. Para los que apoyaban a la integración supranacional, esta estructura de pilares era un retroceso, puesto que la consolidación de la cooperación intergubernamental impediría avanzar en el método comunitario. Para los más intergubernamentalistas, era simplemente un reconocimiento en los tratados de las prácticas existentes desde el inicio del proceso de integración europea.



Fuente: adaptación propia a partir de: M. Cini y N. Pérez-Solórzano Borrágán (eds.) (2016). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press (5.ª edición).

Los objetivos que establecía el Tratado para la Unión eran los siguientes:

- Promover un progreso económico y social equilibrado y duradero, en particular mediante la creación de un espacio sin fronteras interior.
- Afirmar la identidad propia en la escena internacional.
- Reforzar la protección de los derechos e intereses nacionales de los Estados miembros.
- Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.
- Mantener y reforzar el caudal comunitario.
- Reforzar la cohesión económica y social y establecer una unión económica y monetaria que comportara una moneda única como objetivo final.

Desde el punto de vista institucional, el Tratado mantuvo la estructura y las competencias de la Comisión, reforzó el papel del Consejo Europeo como impulsor y orientador de la Unión, y extendió los supuestos de aplicación de la mayoría cualificada a las decisiones del Consejo de la UE. Paralelamente, amplió los poderes del Parlamento Europeo mediante el nuevo procedimiento de codecisión, la investidura de la Comisión y la designación directa o la participación en el proceso de nombramiento de algunos cargos institucionales relevantes. También creó el Comité de las Regiones, con las funciones de órgano asesor representativo de las regiones y ciudades de los Estados miembros, estableció la figura del Defensor del Pueblo Europeo y también otorgó categoría de institución comunitaria al Tribunal de Cuentas.

Además, el TUE consagró dos principios nuevos: la ciudadanía europea y la subsidiariedad, siempre sometidos al control del Tribunal de Justicia Europeo. A propuesta de España, el nuevo concepto de la ciudadanía europea quería dotar de una identidad conjunta a todos los ciudadanos que tuvieran la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. No se trataba en ningún

caso de sustituir la ciudadanía nacional, sino más bien de complementarla. Aun así, no tenía ni tiene un valor meramente declarativo, sino que implica ciertos derechos previstos en los tratados: libertad de circulación y residencia en todo el territorio europeo, participación activa y pasiva en las elecciones europeas y municipales al Estado miembro donde se resida, protección consular en terceros países donde no haya representación diplomática estatal por parte de otras representaciones diplomáticas de otros países europeos, derecho de petición ante el Parlamento Europeo en relación con actividades comunitarias que lo afecten y derecho a recurso ante el Defensor del Pueblo europeo.

El principio de subsidiariedad, de inspiración netamente federal, comportó regular el ejercicio de competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión Europea. Este principio establece que las instituciones comunitarias solo pueden intervenir cuando los objetivos de la acción pretendida no son logrados de manera suficiente por los Estados miembros y sí que se pueden alcanzar a escala comunitaria. Mediante la definición de los criterios que tienen que guiar la acción comunitaria, el TUE buscaba racionalizar la utilización para evitar las actuaciones inútiles y daba la última palabra en cuanto a la interpretación al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En cuanto al abanico de competencias asumidas por la Comunidad Europea, el TUE oficializó algunas (cooperación al desarrollo), incorporó otras nuevas (educación, sanidad, defensa del consumidor, redes transeuropeas e industria) y reforzó otras (I+D, medio ambiente, cohesión económica y social). A la vez, instituyó un fondo de cohesión destinado a cofinanciar infraestructuras ambientales y de transporte en aquellos Estados miembros con una renta nacional bruta inferior a la media europea y previó la redefinición de los fondos estructurales y el aumento de su dotación. Uno de los objetivos más ambiciosos planteado durante las negociaciones de Maastricht era dar contenido a la política social que se había definido en el AUE, firmando una carta social europea que equiparara los derechos individuales y colectivos de los trabajadores europeos. Las presiones británicas impidieron que esta carta se formalizara en el nuevo tratado, convirtiéndola en un mero protocolo anejo sin ningún valor jurídico y del cual el Gobierno británico se acabó autoexcluyendo también.

Finalmente, en cuanto a la UEM, el TUE estableció un calendario obligatorio, que incluía el paso a la moneda única en 1999, como muy tarde, para los Estados miembros que cumplieran una serie de requisitos fijados. Sin duda, la UEM fue el resultado más positivo de la negociación. El nuevo contexto político después de 1989 y los primeros indicios de recesión económica habían generado un clima de desconfianza entre los visionarios más o menos federalistas de Alemania, los países del Benelux, Italia o España, la visión de Francia, tendencialmente intergubernamentalista, o la del Reino Unido, netamente intergubernamentalista y liberal. Todo esto, sumado a la ausencia de un proyecto claro para la UE, impidió que se articulara el consenso necesario



para avanzar en temas clave como la mayoría cualificada o la PESC, y en el mismo tratado ya se apuntaba a la necesidad de convocar una nueva CIG tres años después de que entrara en vigor el Tratado de Maastricht.

El proceso de ratificación por parte de los Estados miembros, aparentemente una formalidad, acabó teniendo una cierta complejidad. La ratificación por vía parlamentaria de la mayoría de los países no planteó problemas especiales, pero tres de estos países siguieron la vía del referéndum: Irlanda y Dinamarca, por motivos constitucionales, y Francia, por decisión del presidente Mitterrand. Mientras que Irlanda superaba la prueba sin muchas dificultades, en Francia la campaña referendaria hizo visible una fractura política y social creciente respecto de la integración europea. En Dinamarca no triunfó en primera instancia y forzó un verdadero ejercicio de prestidigitación constitucional para mantener este Estado dentro de la UE. El TUE no entró en vigor hasta el final de 1993, después del pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán relativo a la constitucionalidad del Tratado. Con el Tratado de Maastricht, empezaba una tendencia que se iría visualizando cada vez más: la distancia entre la opinión pública y sus demandas de transparencia y democracia, y las prácticas de las élites europeas.

## 7. **Ámsterdam y Niza: la concatenación de reformas**

Después de Maastricht, la necesidad de continuar con las reformas institucionales iniciadas respondía más a la voluntad de ampliación de la UE que al impulso de profundización de los Estados miembros. Y es que múltiples solicitudes de adhesión habían ido llegando a la Unión Europea. El reto de la ampliación del final de los noventa y principios del año 2000 no era tanto qué Estados podrían convertirse en nuevos Estados miembros de la UE ni cuándo sucederían las diferentes ampliaciones, sino sobre todo cómo se tendría que adaptar la UE a este crecimiento de socios. De las diferentes oleadas de solicitudes recibidas, los mejor situados eran los países escandinavos y Austria, que empezaron las negociaciones de adhesión a principios de 1993. El segundo grupo eran las islas mediterráneas de Chipre y Malta, que también habían solicitado la adhesión a principios de los años noventa, y el tercer grupo eran las nuevas democracias del centro y el este de Europa, con Polonia, Hungría y la antigua Checoslovaquia al frente. El Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 había ordenado los criterios para la adhesión que todos los Estados candidatos tenían que cumplir antes de su entrada: disponer de unas instituciones que preservaran la gobernabilidad democrática y los derechos humanos, disfrutar de una economía de mercado en funcionamiento y aceptar las obligaciones e intenciones de la UE.

La ampliación a veinticinco o más Estados parecía inevitable, a pesar de que los tiempos para cada Estado candidato serían muy diferentes. Las candidaturas de Austria, Suecia, Finlandia y Noruega superaron todas las fases de negociación muy rápidamente. Su nivel de desarrollo económico, el carácter profundamente democrático y la adaptación previa a la normativa comunitaria de los cuatro países permitieron que en menos de tres años se convirtieran en Estados miembros, a pesar de que Noruega volvió a votar que no a su adhesión en referéndum. El 1 de enero de 1995 se iniciaba la Unión Europea a quince y la ampliación siguiente todavía tardaría nueve años más en hacerse efectiva.

El paso de doce a quince era fácilmente asumible por la UE, pero superar de largo la veintena de Estados miembros necesitaba reformas de más envergadura. Una de las cuestiones más complejas era la renegociación de los criterios para ponderar el voto del Consejo. Había una división cada vez más clara entre los Estados grandes, que querían hacer prevalecer el criterio de la población, y los Estados con menos de diez millones de habitantes, que salían favorecidos con las minorías de bloqueo. Finalmente, se llegó a un compromiso en la cumbre de Ioannina en marzo de 1994, por el cual la minoría de bloqueo pasaba de veintitrés votos a veintisiete, pero si un grupo de Estados que sumaran entre veintitrés y veintiséis votos se mostraba en contra, el Consejo haría «todo lo posible para conseguir una solución satisfactoria», aceptable para el resto «en un plazo razonable». El compromiso, demasiado ambiguo para contentar a

todo el mundo, tenía un carácter provisional y abría de par en par el debate sobre la reforma institucional necesaria para absorber las futuras ampliaciones, no solamente sobre cuántos comisarios o eurodiputados podría tener cada Estado o cuáles tenían que ser las minorías de bloqueo en el Consejo, sino sobre todo cómo una Unión con cerca de treinta Estados miembros podría funcionar y responder a las ambiciones de más o menos integración de cada socio europeo. Se iniciaba así uno de los debates que más ríos de tinta hizo correr en las últimas décadas de la integración europea, el de las geometrías variables, cooperaciones reforzadas o varias velocidades, entre otros nombres.

La Conferencia Intergubernamental, que acabó desembocando en el Tratado de Ámsterdam, aprobado en junio de 1997, se iniciaba en un contexto enturbiado. Por un lado, la sustitución de Jacques Delors por el luxemburgués Jacques Santer al frente de la Comisión Europea no fue sencilla, y enseguida se vio que Santer no tenía el carisma y la voluntad integradora de su predecesor. Además, la victoria esperada de los laboristas con Tony Blair en el Reino Unido y el triunfo, este inesperado, de la izquierda en Francia, situaba por primera vez a los socialistas gobernando en trece de los quince Estados miembros, donde Alemania y España eran las únicas excepciones. Por otro lado, el estancamiento económico, el aumento del paro y un creciente escepticismo de la opinión pública hacia el proyecto europeo hacían que una mayoría de los Estados miembros no cumplieran los criterios de convergencia de la UEM y que todo se tambaleara.

Todo hacía presagiar que la reforma de Ámsterdam sería de mínimos, dejando los grandes conflictos abiertos para más adelante en temas tan capitales como las instituciones, la defensa o la flexibilidad. Sin embargo, finalmente algunos cambios sustantivos vieron la luz.

El liderazgo francoalemán, que había ayudado tanto a impulsar Maastricht, estaba en aquellos momentos fuertemente cuestionado por un contencioso entre la defensa alemana de la estabilidad presupuestaria y la lucha contra el déficit en los objetivos de la futura moneda única, y las reclamaciones francesas de lanzar una iniciativa europea para generar ocupación. Sin embargo, el Tratado acabó recogiendo un nuevo capítulo sobre la política social, la formación profesional y la juventud, y una resolución relativa al compromiso de la Unión con la generación de ocupación y la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, a pesar de que los fondos adicionales para la lucha contra el paro no surgieron del presupuesto comunitario sino del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que invitaba a los Gobiernos a modificar la fiscalidad sobre la ocupación y a reformar los mercados laborales. A cambio de esta victoria pequeña y parcial de Francia, Alemania vio ratificado su gran objetivo del Pacto de Estabilidad.

En cuanto a la libre circulación, el Tratado acabó incorporando el Convenio de Schengen a pesar del rechazo inicial del Reino Unido e Irlanda, que consiguieron mantenerse al margen. En un plazo de cinco años, impuesto por

Alemania, se tenían que dismantelar los controles policiales en las fronteras interiores de la Unión y comunitarizar las políticas de visados, inmigración y asilo. La Comisión pasaba a compartir el poder de iniciativa con los Estados miembros y el Tribunal de Justicia Europeo, que pasaba a tener más competencias para dirimir los eventuales abusos en esta cuestión.

En cuanto a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la principal novedad fue la creación de la figura del alto representante para la PESC, que compartiría este cargo con el de secretario general del Consejo. Finalmente, los países más atlantistas se mostraron dispuestos a aceptar una referencia a la integración de la Unión Europea Occidental (UEO) a la UE, aunque fuera solo una posibilidad sin fecha fija. La UEO fue una organización de defensa europea, creada por el Tratado de Bruselas en 1948, independiente de todo el proyecto de integración europea de la UE pero que finalmente desapareció y se diluyó. El Tratado de Ámsterdam abrió la puerta a esta dilución, que no sucedió hasta el año 2001.

El Tratado de Ámsterdam también recogió el principio de la cooperación reforzada, es decir, de la flexibilidad para que los Estados miembros que quisieran avanzar más rápido en el proceso de integración de ciertos asuntos comunitarios lo pudieran hacer sin tener que esperar a los más reticentes. El pilar de justicia y asuntos de interior también quedó incluido en esta cooperación reforzada, pero no fue el caso para la PESC.

Aun con estos avances, recogidos en el Tratado de Ámsterdam, la falta de acuerdos sobre la reforma institucional hizo que se dejaran para más adelante. No se decidió nada ni en la reforma del voto del Consejo ni en la composición de la Comisión. Solo se consiguió acordar la ampliación de la mayoría cualificada en el Consejo en algunos ámbitos concretos y la ampliación consiguiente de los supuestos de aplicación del procedimiento de codecisión, con el aumento de poderes del Parlamento que comportaba. La necesidad de tomar decisiones en este sentido antes de la ampliación prometida a los países de la Europa central y oriental obligó a los Estados miembros a convocar una nueva conferencia intergubernamental que lo acabara resolviendo.

Entre los consejos europeos de Ámsterdam y Niza celebrados en diciembre del 2000, la Unión Europea y los Estados miembros tenían que fijar el rumbo de lo que sería la Unión ampliada, poniendo el énfasis en algunas políticas concretas, como las de ocupación, competitividad y cohesión social, a pesar de algunos contratiempos como la dimisión de la Comisión Santer o las incertidumbres de la tercera fase de la UEM. En cuanto a este último punto, el 1 de enero de 1999 tenía que entrar en vigor la última fase de la UEM con la decisión de qué Estados miembros adoptarían el euro como moneda única, y el nacimiento de la institución más federal e independiente de la UE, el Banco Central Europeo, que aplicaría la política monetaria. De los quince, once Estados miembros cumplieron los criterios de convergencia establecidos; Grecia quedó inicialmente fuera porque no cumplía ninguno de los criterios, y el

Reino Unido, Suecia y Dinamarca se apartaron por decisión propia. La dimisión en bloque de la Comisión Europea en marzo de 1999 se convirtió en una auténtica crisis de Gobierno, seguramente la primera del sistema político de la Unión. Después de ciertas acusaciones de fraude, mala gestión y nepotismo por parte de la Comisión, el Parlamento Europeo elaboró un informe que certificaba ciertas irregularidades financieras en la gestión de algunos comisarios y que desembocó en la dimisión en pleno de la Comisión Santer y su sustitución por Romano Prodi, pasando de un democristiano de un país pequeño del norte a un socialista de un Estado grande del sur.

En paralelo, pero también al final de los noventa, se avanzó en la agenda de políticas comunitarias tal como hemos apuntado. En primer lugar, se puso en marcha una política de lucha contra el paro juvenil y el de larga duración, anticipando de este modo las disposiciones del Tratado de Ámsterdam. Destacaban dos aspectos del acuerdo: por un lado, el mecanismo de vigilancia multilateral aplicado para evaluar el cumplimiento de las medidas nacionales; por otro, la referencia a unos objetivos, unas políticas y unos instrumentos financieros concretos, aunque modestos, pero susceptibles de ser ampliados por mayoría cualificada. En segundo lugar, a principios del 2000 el Consejo Europeo propuso hacer de la Unión «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores trabajos y más cohesión social». Conocida como el proceso de Lisboa, se establecieron una estrategia y unas medidas de acción para aumentar el bienestar en la UE sobre la base de la creación y la distribución de la renta (impulso de los ámbitos de investigación y desarrollo, sociedad de la información, innovación, formación del capital humano, entre otros). La novedad de esta iniciativa no residía tanto en el qué sino en el cómo, es decir, se preveía que se haría con un nuevo «método abierto de coordinación» y con el establecimiento de normas comunitarias. En resumen, se fijaron objetivos europeos con medios esencialmente nacionales. Y en tercer lugar, la Comisión planteó una estrategia conocida como Agenda 2000 para continuar profundizando en la integración europea a la vez que absorbía las diferentes oleadas de ampliaciones. Su objetivo consistía en orientar las políticas internas hacia unos objetivos sociales y económicos al mismo tiempo que se reformulaban las políticas clave desde la perspectiva de la ampliación. El ejecutivo comunitario sugirió afrontar los costes de las ampliaciones mediante la contención de las políticas de solidaridad vigentes en el seno de la UE en detrimento de los beneficiarios del momento. A pesar de que la Comisión habría preferido aumentar ligeramente el presupuesto comunitario para poder hacer frente a todos los retos que se planteaban, los quince optaron por mantener el techo presupuestario (alrededor del 1,25 % del PIB de la Unión) y reestructurar las partidas de gasto (reducir los fondos estructurales, mantener la PAC y dedicar una exigua parte del presupuesto a los países candidatos a la adhesión).

Los flecos institucionales que habían quedado pendientes con el Tratado de Ámsterdam se retomaron con la CIG, que tuvo lugar durante todo el año 2000 y que acabó con la firma del nuevo Tratado de Niza. Había que definir las

nuevas reglas del juego con una Unión ampliada a veinticinco o más nuevos Estados miembros, sobre todo en cuanto a la composición de la Comisión Europea, la reponderación del voto de cada Estado miembro en el Consejo de Ministros, la eliminación del poder de veto en el máximo número de materias todavía sujetas a la unanimidad y la flexibilización de las cooperaciones reforzadas. Sin estas reformas, la Unión Europea se podía convertir en una organización internacional lenta, ineficaz e incapaz de dar respuesta a las necesidades de funcionamiento interno, como el cada vez más importante papel internacional. Por lo tanto, fue una CIG más instrumental que de impulso, necesaria pero a la vez decepcionante para los que querían una Unión cada vez más fuerte. El método de negociación intergubernamental, basado en la búsqueda permanente del consenso entre todos los Estados miembros, se revelaba cada vez más inviable.

El consenso llevó a que cada una de las decisiones tomadas en Niza tuviera matices, excepciones o sensación de cierta provisionalidad hasta una nueva decisión más definitiva. En cuanto al número de comisarios, se acordó que habría uno por parte de cada Estado miembro hasta que la Unión llegara a veintisiete socios, momento en que el número tendría que ser inferior al de Estados miembros. De hecho, el Tratado de Lisboa, que enmendaría el de Niza, volvió a modificar esta cláusula manteniendo el acuerdo de una Comisión formada por un comisario de cada Estado miembro. Se estableció también que el presidente y los miembros de la Comisión serían nombrados por mayoría cualificada del Consejo después de la aprobación del Parlamento Europeo. La reponderación del voto fue la cuestión en la que costó más de llegar al acuerdo. Alemania quería que se le reconociera de alguna manera que después de la unificación era el Estado miembro con más población y más porcentaje de PIB de la UE, distanciándose así de Francia, hecho que París no podía aceptar. El compromiso adoptado finalmente mantenía la paridad entre los Estados miembros más grandes (Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña), a pesar de que la inclusión del factor poblacional permitía a Alemania ser la única que, en coalición con dos de los otros Estados grandes, podía bloquear cualquier decisión que se tomara por mayoría cualificada. En cambio, los otros tres no llegaban a ello. Precisamente, las materias que pasaban de la unanimidad a la mayoría cualificada fue otra cuestión de la agenda negociadora. De los setenta y tres asuntos sujetos a la unanimidad hasta entonces, cuarenta aproximadamente pasaron a formar parte de la mayoría cualificada, lo que en general comportaba también un incremento de los poderes del Parlamento Europeo. Aun así, se mantuvo el poder de veto en aspectos fundamentales como la fiscalidad y la seguridad social (por la oposición de Gran Bretaña y Dinamarca), la inmigración hasta el 2004 (Alemania), la política de cohesión hasta el 2007 (España) y algunos aspectos de la política comercial común (Francia). Finalmente, el instrumento de las cooperaciones reforzadas aprobado en Ámsterdam se había demostrado demasiado estricto en las condiciones, y las negociaciones en Niza permitieron un acuerdo de flexibilización y ampliación de los ámbitos en los que se podía instaurar, con la excepción de la defensa por imposición británica. Finalmente, pero no menos importante, el Consejo

Europeo también aprobó la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que se había elaborado paralelamente a la CIG, aunque se optó por no incluirla en el Tratado. En pocas palabras, Niza había conseguido un nuevo acuerdo en forma de tratado, pero no se pudo superar la sensación de falta de rumbo en el proceso de integración europea.

## 8. Tratado constitucional de la UE y ampliación hacia el este: en busca del rumbo

«La Unión Europea es un éxito. Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. [...] Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión está en un cruce, en un punto de inflexión de su existencia. La unificación de Europa es inminente. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez nuevos Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está en el camino de convertirse en una gran familia sin ningún derramamiento de sangre.

La Unión tiene que afrontar simultáneamente un reto doble, uno interno y otro fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión, hay que aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos. Sin duda, los ciudadanos continúan apoyando los grandes objetivos de la Unión, pero no perciben siempre la relación entre estos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Quieren unas instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes. [...]

Fuera de sus fronteras, la Unión Europea se enfrenta a un entorno globalizado en rápida mutación. Con la caída del muro de Berlín, por un momento pareció que podríamos vivir en un orden mundial estable, sin conflictos, basado en los derechos humanos. Pero solo unos años más tarde esta seguridad desapareció. El 11 de septiembre nos abrió brutalmente los ojos. Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y continúan alimentando los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo. ¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No tendría que ejercer Europa, finalmente unificada, un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia capaz de tener una función estabilizadora a escala mundial y a la vez de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? [...]».

Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Consejo Europeo, 15 de diciembre del 2001

La Declaración de Laeken resume perfectamente el sentir de los líderes y la ciudadanía europea a principios del siglo XXI. Hasta aquel momento la UE había sido una historia de éxito para los Estados miembros y también para los «nuevos» Estados que querían adherirse a ella tan pronto como fuera posible. Pero a la vez se empezaban a intuir los retos o problemas a los cuales se tenía que dar respuesta con inmediatez y eficacia, y la incapacidad de la Unión para ser un instrumento útil. Cuando todavía se negociaba el Tratado de Niza, algunos líderes europeos, como el ministro alemán Joschka Fischer o el presidente francés Jacques Chirac, empezaron a reflexionar sobre el futuro de Europa, entendido como finalidad política de la UE. Parecía que la integración gradualista que había funcionado hasta el momento ya no era útil y se quería buscar el dibujo final de cómo tenía que ser la Unión. La Declaración de Laeken quería ordenar todos estos debates informales y abrir el camino hacia una Unión más asimilable a un Estado, con una Constitución y unas instituciones más homologables. Por eso planteaba cuatro retos esenciales: el reto democrático, el papel de Europa en el mundo, las expectativas de la ciudadanía y la simplificación de los tratados.



El método de las conferencias intergubernamentales en el que los líderes nacionales negociaban hasta consensuar un mínimo común denominador había demostrado que estaba obsoleto. A pesar de que la aprobación final de un nuevo tratado, fuera el que fuera, tenía que pasar por una CIG, el Consejo Europeo decidió abrir el proceso de negociaciones a nuevos actores y con un formato de debate mucho más abierto. La propia Declaración de Laeken convocaba una convención en la que estarían representados (como miembros, suplentes u observadores) los Gobiernos y los parlamentos nacionales de los Estados miembros y también de los candidatos, el Parlamento Europeo y la Comisión, el Comité Económico Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo, además de representantes de los agentes sociales europeos. Este foro tenía el encargo de producir un documento final que incluyera diferentes opciones alternativas o bien recomendaciones en caso de consenso sobre los retos planteados en Laeken y que tenían que llevar a una nueva reforma de los tratados, reforma que en aquel momento se planteaba como la definitiva.

Durante algo más de un año, entre febrero del 2002 y junio del 2003, la Convención Europea trabajó más allá del mandato de las recomendaciones formulando hipótesis de reforma. A partir de la búsqueda de posiciones compartidas ampliamente por todos, este foro consiguió consensuar un texto único que devino el primer borrador de Constitución Europea. El presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, lo presentó al Consejo Europeo como una propuesta para empezar los debates, ahora sí solo entre los Gobiernos de los Estados, de la CIG.

El 4 de octubre del 2003 se abrió en Roma la conferencia intergubernamental que tenía que debatir sobre un futuro tratado constitucional para la UE, conocido más informalmente como Constitución Europea. Desde el primer momento algunos Gobiernos manifestaron su desacuerdo con algunas de las propuestas más controvertidas de la Convención: incluir o no una referencia a las «raíces cristianas» de Europa (a favor, Polonia, España, Italia e Irlanda), definir la mayoría cualificada (España y Polonia se oponían), establecer la composición de la Comisión Europea (los Estados pequeños no querían perder su comisario) o las funciones del nuevo ministro europeo de Asuntos Exteriores (Gran Bretaña estaba en contra). En cambio, otros temas, como el reparto de competencias, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado, el principio de subsidiariedad o la nueva figura del presidente del Consejo Europeo fueron aceptados sin grandes cambios. A pesar de tener un acuerdo prácticamente cerrado a finales del 2003, España y Polonia lo impidieron, puesto que se oponían a la propuesta de la doble mayoría (50 % de los Estados miembros y 60 % de la población) porque reducía ostensiblemente su peso en el seno del Consejo. Finalmente, después de las elecciones generales de marzo del 2004, José Luis Rodríguez Zapatero desbloqueó la situación y España aceptó el sistema de doble mayoría con algunos retoques (las decisiones tomadas tendrían que tener el apoyo del 55 % de los Estados miembros en representación del 65 % de la población; la minoría del bloqueo tendría que tener un mínimo de cuatro Estados miembros). De este modo, en junio del

2004 el Consejo Europeo, reunido en Bruselas, cerraba un acuerdo satisfactorio para todo el mundo y a final de octubre tenía lugar la firma formal del nuevo Tratado constitucional en Roma, la misma ciudad donde había nacido el proyecto europeo.

Con el lema «Unidos en la diversidad», la Constitución Europea reflejaba el límite al que los Estados miembros estaban dispuestos a llegar para afrontar la transformación de la Unión. A pesar de que no resolvía todos los problemas planteados, el proyecto aportaba algunas soluciones interesantes. Desde el punto de vista institucional, simplificaba los procedimientos, aclaraba más las responsabilidades entre las instituciones comunitarias, reforzaba el papel del Parlamento Europeo y daba entrada a la voz de los parlamentos nacionales con un mayor control de las proposiciones legislativas de la Comisión. Aún más, algunas de las reclamaciones de la ciudadanía europea para tener más voz, como incluir el derecho de iniciativa popular e incorporar la Carta Europea de Derechos Fundamentales al nuevo tratado, fueron incluidas.

Si bien hasta entonces la ratificación de cada tratado había sido mayoritariamente parlamentaria, el hecho de querer dar un aire constitucional al nuevo tratado influyó en la decisión de algunos Estados miembros de convocar un referéndum para ratificarlo. Quince Estados miembros decidieron mantener la ratificación por vía parlamentaria, dos (Irlanda y Dinamarca) estaban obligados a convocar un referéndum por mandato constitucional, mientras que los otros ocho lo hicieron por voluntad del Gobierno o del Parlamento (España, Francia, Países Bajos, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Chequia y Reino Unido). El primer país donde se celebró el referéndum de ratificación fue España, el 20 de febrero del 2005. La consulta popular había sido planteada por José Luis Rodríguez Zapatero como una demostración del talante europeísta del Gobierno socialista elegido recientemente. El sí obtuvo el 76,73 % de los votos y el no el 17,24 %, pero la abstención superó el 57 % y esto hacía presagiar la distancia creciente entre una opinión pública europea sin interés por la UE y una élite política muy implicada en los debates que habían llevado a firmar una Constitución Europea. Pero fue en dos de los Estados fundadores, Francia y los Países Bajos, donde la ciudadanía dio la estocada final al texto constitucional. El 29 de mayo del mismo año los franceses votaron no en el 54,85 % de los votos y sí en el 45,14 %, con una participación de casi el 70 % después de una campaña muy intensa y apasionada. De manera similar, tres días después en los Países Bajos el no ganó por el 61,6 % de los votos, mientras que el sí obtuvo el 38,4 %, con un índice de participación que se quedó en el 62,8 %. Muchos factores explican esta negativa: desde domésticos, como el descontento con los respectivos Gobiernos o la preocupación por la situación socioeconómica, hasta una cierta desconfianza en el futuro de una UE con tantos Estados miembros, pasando por el miedo a una hipotética entrada de Turquía o al aumento de la inmigración.

A pesar de que las ratificaciones parlamentarias continuaron su curso e incluso Luxemburgo celebró el referéndum previsto, en el cual ganó el sí, el Tratado constitucional estaba tocado de muerte. Después de un periodo de reflexión de poco más de dos años, durante la Presidencia rotatoria del Consejo en manos de Alemania, Angela Merkel decidió establecer una «hoja de ruta» para relanzar el proceso en el Consejo Europeo de junio del 2007. Hasta entonces, solo había habido algunos posicionamientos vagos, como la propuesta de sustituir el Tratado constitucional por un minitratado solo con los aspectos institucionales, hecho por Nicolas Sarkozy, o la defensa férrea del Tratado constitucional por el grupo autodenominado Amigos de la Constitución Europea por parte de los Estados que ya lo habían ratificado. Había que convocar una nueva CIG con un carácter muy técnico para negociar un nuevo tratado que preservara muchos de los avances del Tratado constitucional pero que pudiera ser aceptado por todos los Estados miembros.

Mientras tanto, en la otra cara de la moneda del proceso de integración, la ampliación avanzaba más. A lo largo de los años noventa, los Estados miembros de la UE aceptaron la irreversibilidad de las nuevas ampliaciones que se tenían que llevar a cabo para hacer posible lo que hasta 1989 parecía imposible: la unificación de Europa. Una ampliación de esta envergadura necesitaba muchos procesos de reforma a la vez. Por un lado, como ya hemos visto, la UE tenía que adaptar internamente las instituciones y las reglas de funcionamiento a la nueva realidad de pasar de quince Estados miembros a más de veinticinco. Por otro, una vez que las solicitudes de adhesión eran aceptadas por el Consejo Europeo, los Estados candidatos iniciaban las negociaciones de adhesión propiamente dichas lideradas por la Comisión Europea para asegurar que los nuevos miembros cumplieran todos los requisitos establecidos en los criterios de Copenhague. El 1 de mayo del 2004 se produjo la adhesión de diez nuevos Estados miembros: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre. El 1 de enero del 2007 se sumaron Bulgaria y Rumanía, que habían necesitado más tiempo para superar las negociaciones de adhesión, incorporar el caudal comunitario a los ordenamientos jurídicos respectivos y adaptar sus economías al funcionamiento del mercado. El debate sobre la adhesión turca, controvertido desde que Ankara presentó su candidatura en 1987, se hizo más patente cuando el Consejo Europeo decidió finalmente abrir las negociaciones para su adhesión al final del 2005. Estas negociaciones no llevaron a ninguna parte, tanto por los pocos avances turcos como sobre todo por las reticencias de algunos Estados miembros a aceptar el cambio que comportaría en la UE la entrada de un Estado como el turco.

No podemos cerrar este apartado sobre los grandes debates de los primeros años del 2000 sin hablar de la profunda herida que supuso la guerra de Irak en la Unión Europea. En marzo del 2003, los Estados Unidos declararon, al margen de las resoluciones de las Naciones Unidas, una «guerra preventiva» en Irak acusándolo sin pruebas de esconder armas de destrucción masiva y en complicidad con Al-Qaida. Los Estados miembros de la UE se dividieron en dos respecto a apoyar o no a los Estados Unidos. Mientras que Francia y Alemania

condenaban la invasión rotundamente, Reino Unido, España, Italia y algunos países candidatos del este de Europa apoyaban a George W. Bush. Una nueva fractura parecía abrirse entre los Estados miembros, definida como la vieja Europa (representada por los Estados fundadores, excepto la Italia de Berlusconi) contra la nueva Europa (con Blair y Aznar como máximos representantes), que explicaría la división en el seno de la Unión y la incapacidad de la Política Exterior y de Seguridad Común de tomar una posición conjunta respecto a esto. Sea como fuere, Francia y Alemania se negaron a enviar tropas para ayudar en el proceso de pacificación de Irak y a colaborar económicamente en la reconstrucción del país, mientras que en España el cambio del Gobierno de Aznar por el de José Luis Rodríguez Zapatero significó también un giro en la posición respecto a Irak. La primera decisión del Gobierno socialista fue retirar las tropas españolas de aquel país en abril del 2004. Sorprendentemente, la UE superó esta división profunda dando un paso más en su voluntad de ejercer un papel relevante en la escena internacional. Bajo el liderazgo de Javier Solana, alto representante para la PESC entre 1999 y 2009, en diciembre del 2003 los Estados miembros firmaron la primera Estrategia Europea de Seguridad, que, con el subtítulo «Una Europa segura en un mundo mejor», quería poner las bases para empezar a evaluar conjuntamente las amenazas a las cuales tenían que dar respuesta internacionalmente y establecer los objetivos e intereses de seguridad comunes partiendo de unos valores compartidos:

«La Unión Europea, como una unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos y es inevitablemente un actor de envergadura mundial. En la última década, se han desplegado fuerzas europeas en el exterior, en lugares tan distantes como Afganistán, Timor Oriental y la República Democrática del Congo. La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión en un actor más creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor».

Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre del 2003

## 9. El vigente Tratado de Lisboa: menos constitucional y con más velocidades

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre del 2009, es un tratado que enmienda todos los anteriores pero que no consigue unificarlos en uno sino en dos: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de funcionamiento de la UE (TFUE, que antes era el Tratado de la Comunidad Europea). De hecho, las cortas negociaciones para llegar a firmar el acuerdo demuestran que es muy similar al Tratado constitucional que tanto se tardó en consensuar, pero sin la simbología constitucional y con más exenciones para los Estados que se habían opuesto con más contundencia.

La ratificación fue mucho más rápida a pesar de algún contratiempo. La mayoría de los Estados miembros optaron por la vía parlamentaria, excepto Irlanda, donde el referéndum es una obligación constitucional. En el primer referéndum irlandés, celebrado en junio del 2008, ganó el no por el 53,4 % de los votos. Varios motivos explican esta negativa, pero básicamente, el eslogan «if you don't know, vote no» ejemplifica muy bien el sentimiento de los irlandeses, a los que su poco interés por la Unión les hizo votar en contra. Además, también influyó la falta de algunas garantías nacionales, la posible pérdida de un comisario para Irlanda, la percepción de amenaza a su neutralidad o el miedo de que la UE quisiera incidir en sus políticas antiabortistas. A diferencia de lo que había pasado con la Constitución Europea, esta vez las ratificaciones nacionales continuaron y el Gobierno irlandés se comprometió a celebrar un segundo referéndum. El Gobierno irlandés negoció un protocolo que fijaba estas cuestiones más controvertidas nacionalmente en el nuevo tratado y convocó un segundo referéndum para el 2 de octubre del 2009. Esta vez la participación aumentó y más de dos terceras partes de los votantes votaron afirmativamente. Solo quedaban dos ratificaciones pendientes de dos de los Gobiernos más euroescépticos del momento, Polonia y la República Checa. Mientras que el presidente polaco, Lech Kaczynski, aceptó finalmente firmar la ratificación polaca después de la aprobación parlamentaria, el Gobierno checo pidió una última exención para poder ratificarlo, la *op-out* en la Carta de Derechos Fundamentales, siguiendo el ejemplo británico. Después de la inclusión de un último protocolo en lo referente a esta última exención, el Tratado de Lisboa fue ratificado por los veintisiete Estados miembros y entró en vigor.

Por lo tanto, el TUE y el TFUE son los tratados que rigen actualmente la integración europea. Por un lado, el TUE ofrece una visión general de lo que representa la Unión Europea y sus estructuras, con las provisiones sobre los principios democráticos (de hecho, esta es una novedad que nunca se había puesto en papel formalmente), las instituciones europeas y las condiciones para las cooperaciones reforzadas. Por otro lado, el TFUE tiene muchos más artículos y declaraciones, puesto que es el que desarrolla todas las disposicio-

nes de las políticas internas de la UE, desde agricultura y pesca hasta las políticas sociales, la protección del consumidor y la salud pública, pasando por el área comunitarizada más recientemente, dedicada a las cuestiones de libertad, seguridad y justicia. También se incluyen en un apartado diferente y destacado todas las provisiones de la acción exterior de la Unión y la organización financiera y presupuestaria de la UE.

Con esta nueva disposición de los tratados, la Unión Europea conseguía ser más eficiente y parcialmente más clarificadora. La Comunidad Europea desapareció y la UE pasó a ser la única estructura de integración, manteniendo de este modo la atribución de personalidad jurídica. El sistema de pilares propuesto en Maastricht desaparecía definitivamente y todas las políticas excepto la PESC pasaban a regirse por el método comunitario.

Todas las referencias constitucionales se eliminaron: no se habla de «la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa»; no se mencionan los símbolos identitarios de la Unión; desaparece la división de las competencias, y se añade una declaración en la que se indica que los Estados miembros pueden decidir aumentar, pero también limitar, las competencias de la UE; no se consigue cambiar el nombre de los reglamentos y directivas, por *leyes* y *leyes marco*; y el ministro de Asuntos Exteriores propuesto en la Constitución Europea continúa llamándose alto representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad de la UE.

Sin duda, el sistema de toma de decisiones fue uno de los apartados más modificado respecto a la Constitución Europea. El proceso de codecisión fue llamado procedimiento legislativo ordinario y se extendió a más de cincuenta nuevas áreas; la votación por mayoría cualificada en el Consejo se amplió a sesenta nuevas instancias, con un sistema más simple de doble mayoría (representación del 55 % de los Estados miembros y el 65 % de la población) a pesar de mantener el derecho a la unanimidad en cuestiones esenciales como la PESC, la fiscalidad o la seguridad social.

Respecto a las instituciones, el gran ganador fue el Parlamento Europeo, que se convertía en colegislador en muchas más materias y ganaba peso en el procedimiento de revisión de los tratados y en el nombramiento del presidente de la Comisión Europea. El Consejo Europeo también se reforzó como institución con la creación de la figura del presidente del Consejo Europeo, con un mandato de dos años y medio renovables. El alto representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad pasaba de formar parte del Consejo a ser miembro de la Comisión Europea como vicepresidente, y además se preveía la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, un órgano de servicio diplomático multinacional. Las defensas de los derechos humanos y de la legitimidad democrática se hicieron más visibles, la primera mediante la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales en el mismo Tratado (hasta entonces quedaba excluido) y la posibilidad de la UE de adherirse al Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Implicar más a la ciudadanía

en el proyecto europeo era uno de los objetivos que querían mejorar con el Tratado mediante la instauración del procedimiento de la iniciativa popular para impulsar debates legislativos a escala europea a partir de la recogida de un millón de firmas y también mediante un papel de mayor control de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo.

Después de encadenar varias reformas en los tratados durante más de veinte años, los Estados miembros, las instituciones europeas y la ciudadanía sufrían cierta fatiga de reforma, que, sumada a la desafección política creciente y la aparición o crecimiento de partidos euroescépticos en muchos países, hacían prever que el Tratado de Lisboa tendría una vigencia más larga que los anteriores tratados de reforma (Acta Única Europea, Maastricht, Ámsterdam y Niza). Este nuevo Tratado, o la suma del TUE y el TFUE, no fue concebido como el texto definitivo de la Unión, tal como se pretendía con la Constitución Europea, pero daba a la Unión un marco institucional estable a partir del cual se haría funcionar la máquina durante unos cuantos años sin necesidad de más reformas.

## 10. Las diversas crisis de la Unión

La segunda década del siglo XXI ha comportado una concatenación de crisis para la Unión Europea que han llegado a plantear la posible desintegración del proyecto. Las diversas crisis de la Unión Europea han demostrado que aquel objetivo definido en inglés como *an ever closer Union* se ha acabado y que la flexibilidad ya impera en el proyecto de integración europea. La profundización en la integración pasa a tener lugar solo de manera instrumental y la ampliación de nuevos Estados miembros se retrasa, e incluso se plantea la reducción.

Podemos decir que la Unión Europea ha vivido cuatro crisis prácticamente simultáneas durante esta década:

- La crisis de la zona euro: El impacto de la crisis económica sobre los países receptores del presupuesto de la UE.
- La crisis del Brexit: La crisis política abierta a raíz del referéndum sobre la salida de Reino Unido de la Unión Europea y los años de negociación sobre las condiciones para la nueva relación entre la Unión y el Reino Unido como Estado tercero.
- La crisis migratoria: Una crisis humanitaria, mal llamada de los refugiados, que impacta directamente sobre el Espacio Schengen y las políticas europeas de migración y asilo.
- La crisis del euroescepticismo: La aparición de partidos con cada vez más apoyo en las urnas que defienden posiciones de extrema derecha y que reclaman también una renacionalización de las políticas europeas.

Veamos en primer lugar la crisis económica. Al final del año 2009, justo cuando entraba en vigor el Tratado de Lisboa, irrumpía con fuerza la crisis de la deuda en la Unión Europea como consecuencia de la recesión global que se había iniciado con la caída de Lehman Brothers. Algunos miembros de la eurozona, como Grecia, Portugal, Irlanda, España y Chipre, no podían hacer frente a la refinanciación de su deuda pública, de forma que generaban déficits públicos elevados y la tasa de paro crecía desmesuradamente. La Unión Europea, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), tuvo que hacer frente a rescates financieros de estos países, consistentes en préstamos condicionados a implementar reformas estructurales y austeridad fiscal.

A raíz de toda esta crisis, la Unión Europea tuvo que emprender algunas pequeñas reformas de los tratados para crear los instrumentos financieros necesarios para preservar la estabilidad financiera en la zona euro. Primero, a partir del 2010, se crearon el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y el Meca-



nismo Europeo de Estabilidad Financiera, que eran unas estructuras temporales de financiación de emergencia dependientes de fondos recaudados en los mercados financieros y garantizados por la Comisión con el presupuesto de la Unión como garantía. Después, en marzo del 2011, los Estados miembros de la Unión los sustituyeron por un instrumento más permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, que quería salvaguardar la estabilidad financiera en la zona euro en conjunto. Finalmente, en marzo del 2012, los Estados miembros negociaron un acuerdo en forma de tratado, conocido como el Pacto Fiscal Europeo (Fiscal Compact en inglés a pesar de que el nombre oficial era Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria), del cual el Reino Unido y la República Checa se autoexcluyeron. Este tratado fijó el principio del equilibrio presupuestario a partir de un conjunto de reglas vinculantes para los Estados miembros:

- el compromiso de tener un déficit público estructural que no exceda el 0,5 % del PIB o el 1 % para los países cuya deuda pública sea inferior al 60 % del PIB;
- la obligación de los países con una deuda pública superior al 60 % del PIB de mantenerse dentro de este límite en veinte años con una tasa equivalente a la vigésima parte del exceso en cada anualidad;
- la obligación de cada Estado de garantizar las correcciones automáticas de las fechas de vencimiento cuando no sea capaz de alcanzar los objetivos fiscales del acuerdo conseguido;
- el compromiso de insertar las nuevas normas en el reglamento constitucional o en la legislación nacional, con verificación del Tribunal de Justicia de la UE;
- la obligación de mantener el déficit público siempre por debajo del 3 % del PIB, cuyo incumplimiento daría lugar a sanciones semiautomáticas.

En primer lugar, uno de los elementos principales de esta crisis de la eurozona fue la interacción entre el aumento del riesgo soberano y el del riesgo bancario. El incremento de la prima de riesgo de la deuda soberana conducía a aumentar el riesgo-país que deterioraba la situación de la banca. Y a su vez, la banca necesitaba una ayuda pública que implicara un aumento del riesgo soberano. Para romper este vínculo, en junio del 2012 los jefes de Estado y de Gobierno acordaron avanzar hacia la unión bancaria estableciendo los ejes principales en el Consejo Europeo de diciembre del mismo año. Se trata de un sistema de supervisión y resolución bancarias a escala europea con los objetivos de velar por que los bancos sean sólidos y puedan resistir crisis financieras futuras, evitar situaciones en las que se utilice el dinero de los contribuyentes para salvar a los bancos en quiebra, reducir la fragmentación del mercado armonizando la normativa del sector financiero y, globalmente, reforzar la estabilidad financiera de la zona euro y la UE en conjunto. Todas estas medidas

sobre la gobernanza de la UEM y la unión bancaria, pero también la decisión del Banco Central Europeo de bajar los tipos de interés a mínimos históricos, entre otros, tenían como prioridad salvar el euro a corto plazo y hacer más resiliente la Unión Económica y Monetaria en orden a crisis futuras.

En segundo lugar, la crisis política en la UE vino dirigida por el Reino Unido. El Brexit abrió, por primera vez en la historia de la integración, la posibilidad de que un Estado miembro decidiera salir del club europeo. De hecho, el Tratado de Lisboa ya preveía esta opción, precepto que hasta entonces no había sido incluido en ningún otro tratado. Esta inclusión ya podía hacer entrever que los tiempos del consenso permisivo cambiaban y el euroescepticismo podía ganar alguna partida.

El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea establece la hoja de ruta para la retirada de un Estado miembro de la UE:

«1) Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2) El Estado miembro que decida retirarse notificará la intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con este Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. [...]

3) Los tratados dejarán de aplicarse en el Estado de que se trate a partir de la entrada en vigor del acuerdo de retirada o, si no lo hay, dos años después de la notificación a la que se refiere el apartado 2, con la excepción de si el Consejo Europeo decide por unanimidad, de acuerdo con este Estado, prorrogar este plazo.

4) A los efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retira no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que lo conciernan. [...]».

El poco afecto de los ciudadanos británicos por la Unión Europea había sido una constante histórica que no había evitado que Londres se adhiriera al proyecto europeo en 1973 ni que tuviera un papel de liderazgo a lo largo de los años en algunos ámbitos de la integración europea de su interés, como la liberalización económica y las medidas de impulso a la competitividad, las relaciones transatlánticas o incluso los avances en la política hacia una defensa europea. Sin embargo, la opinión pública mostraba señales cada vez más fuertes de distanciamiento respecto al proyecto europeo. Durante la campaña electoral del 2015, David Cameron anunció que si ganaba las elecciones generales convocaría un referéndum sobre la permanencia de su país en la Unión. Una vez fue primer ministro, Cameron propuso renegociar la relación entre Londres y Bruselas con el objetivo de defender la permanencia en la Unión

en el referéndum. Después de una intensa negociación con los otros Estados miembros, el Reino Unido consiguió un pacto basado en cuatro reformas: excluir al Reino Unido de la idea de la *ever closer Union* para asegurar su soberanía nacional; prometer trabajar para aumentar la competitividad de la UE y los acuerdos comerciales internacionales; proteger a los Estados miembros de la UE que no participan en la eurozona (en defensa de la City de Londres), y controlar más a la inmigración comunitaria.

La pregunta del referéndum era muy sencilla y las posiciones muy contrapuestas:

«Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?»

Pregunta del referéndum sobre el estatus del Reino Unido como miembro de la Unión Europea, celebrado el 23 de junio del 2016

Los partidarios del sí al Brexit defendían que, recuperando la soberanía nacional, el Reino Unido estaría mejor posicionado para controlar la inmigración y negociar acuerdos comerciales, entre otras ventajas, a la vez que estaría liberado de la regulación burocrática comunitaria. Los partidarios del no al Brexit, en cambio, alertaban de los riesgos para la prosperidad económica británica, de la pérdida de influencia internacional y del aumento de las barreras comerciales entre el Reino Unido y los Estados de la UE. Después de una dura campaña, el resultado del referéndum dio una victoria al sí al Brexit con el 51,9 % de los votos, ante el 48,1 % de los favorables a mantenerse dentro de la UE. Cameron renunció automáticamente al cargo de primer ministro, puesto que había defendido la permanencia con las nuevas condiciones negociadas, y Theresa May lo sustituyó al frente del Partido Conservador y en el número 10 de Downing Street.

A partir de aquí la hoja de ruta trazada por el artículo 50 empezaba a cumplirse estrictamente. El 29 de marzo del 2017 Theresa May firmó una carta dirigida al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, en la que pedía la salida de la UE y daba inicio a un proceso de negociaciones que tenían que durar dos años como máximo. Estos dos años de duras negociaciones acabarán con la salida del primer Estado miembro de la UE el 30 de marzo del 2019. La puerta de la desintegración queda abierta en cuanto al número de Estados miembros.

En tercer lugar, la crisis humanitaria como consecuencia del número de migrantes y refugiados que intentaban llegar a los Estados miembros de la UE a través del mar Mediterráneo y los Balcanes abría también una crisis de solidaridad entre Estados. El año 2013 la Unión Europea adoptó una normativa sobre acogida de refugiados que establecía que el Gobierno del primer país al cual llegaban los refugiados era el encargado de examinar las solicitudes de asilo y decidir si las personas refugiadas conseguían este estatus, lo cual le obligaba a ofrecerles ayuda. Así pues, la presión de la llegada de migrantes recaía sobre todo sobre los Gobiernos de los países con frontera exterior de la UE. En este sentido, en aquel mismo momento Italia puso en marcha la Operación Mare

Nostrum, destinada a patrullar por las aguas internacionales del estrecho de Sicilia para salvar vidas. En poco más de un año, entre octubre del 2013 y diciembre del 2014, rescató a más de ciento setenta mil personas. A pesar de los intentos de europeizar esta operación, puesto que Italia no la podía mantener, algunos Estados miembros eran contrarios a ella por temor a efectos llamada a la llegada masiva de migrantes. El discurso europeo de salvar vidas empezaba a virar desde el objetivo del rescate en alta mar hasta un mayor control de fronteras para evitar las salidas al mar, y acabó centrándose en la lucha contra las mafias que explotan a los migrantes y abusan de ellos. El discurso humanitario y el de la seguridad se acercaban. En primer lugar, la UE desplegó la Operación Tritón, liderada por la agencia Frontex, que se ocupa del control de las fronteras de Europa, pero con menos recursos económicos que la operación italiana. Después, en el 2015, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, impulsó el refuerzo presupuestario de una nueva operación, que recibió el nombre de Sophia y que sumaba el nuevo objetivo de combatir las redes de traficantes y sus métodos de transporte de inmigrantes.

Sin embargo, a principios del 2015 la Comisión también instó a los Gobiernos nacionales a trabajar conjuntamente en la acogida de los refugiados que estaban bloqueados en Grecia e Italia. La propuesta consistía en establecer unas cuotas de acogida nacionales de ciento veinte mil refugiados en un plazo de dos años en función de los recursos y la capacidad de acogida. Este acuerdo, aprobado por mayoría cualificada en el Consejo de la UE, recibió el voto en contra de Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Rumanía. A pesar de su oposición, el acuerdo era vinculante para todos los Estados miembros excepto el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, que estaban exentos (gracias a una cláusula de excepción en los tratados) de las políticas europeas de justicia e interior de la UE. Finalmente, sin embargo, el número de reubicaciones de refugiados procedentes de Italia y Grecia fue muy inferior al previsto, y esto constató el fracaso de la solidaridad europea y la incapacidad para dar una respuesta efectiva a esta crisis humanitaria. Sí que funcionó el acuerdo con Turquía de marzo del 2016 para frenar la llegada de refugiados a Europa desde la frontera turca y la deportación de los recién llegados a cambio de compensaciones económicas.

Y finalmente, la suma de estas crisis y otras de índole más doméstica acabó comportando una crisis de confianza de la ciudadanía hacia el proyecto europeo. En una gran mayoría de países europeos se produjo un auge de partidos con presencia parlamentaria que defendían un cierto regreso de la soberanía nacional. La agenda de los partidos euroescépticos puede ser muy diferente en cada país, pero el discurso antieuropeo se ha centrado básicamente, coincidiendo con las crisis económica y migratoria en Europa, en la crítica a las instituciones europeas por las medidas de austeridad impuestas en los últimos años y también en una oposición a la llegada de migrantes y refugiados a los Estados europeos. El antieuropeísmo puede irse construyendo sobre varias demandas, desde la retirada del proyecto europeo siguiendo el ejemplo del Reino Unido hasta el regreso a las monedas nacionales, abandonando o frenando

cualquier propuesta de integración desde dentro. La historia dirá si la Unión Europea continuará avanzando hacia la integración, si se producirá un regreso de competencias a las soberanías nacionales o incluso si la Unión acabará diluyéndose.

## 11. Anexos

### 11.1. Anexo 1. El proceso de profundización de la Unión Europea

Cronología de los principales tratados de la Unión Europea

| Tratados   | Firma | Entrada en vigor |
|--|-------|------------------|
| Tratado constitutivo de la CECA                        | 1951  | 1952             |
| Tratados de Roma: Tratados CEE y Euratom               | 1957  | 1958             |
| Tratado de fusión - Tratado de Bruselas                | 1965  | 1967             |
| Acta Única Europea                                     | 1986  | 1987             |
| Tratado sobre la Unión Europea - Tratado de Maastricht | 1992  | 1993             |
| Tratado de Ámsterdam                                   | 1997  | 1999             |
| Tratado de Niza  | 2001  | 2003             |
| Tratado de Lisboa                                      | 2007  | 2009             |

Fuente: [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_es](https://europa.eu/european-union/law/treaties_es)

Países miembros de la Unión Europea por año de entrada

| Año  | Estados   |
|------|---|
| 1958 | Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos  |
| 1973 | Dinamarca, Irlanda, Reino Unido*  |
| 1981 | Grecia  |
| 1986 | España, Portugal  |
| 1995 | Austria, Finlandia, Suecia  |
| 2004 | Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Chipre |
| 2007 | Rumanía, Bulgaria   |
| 2013 | Croacia   |

Fuente: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en)

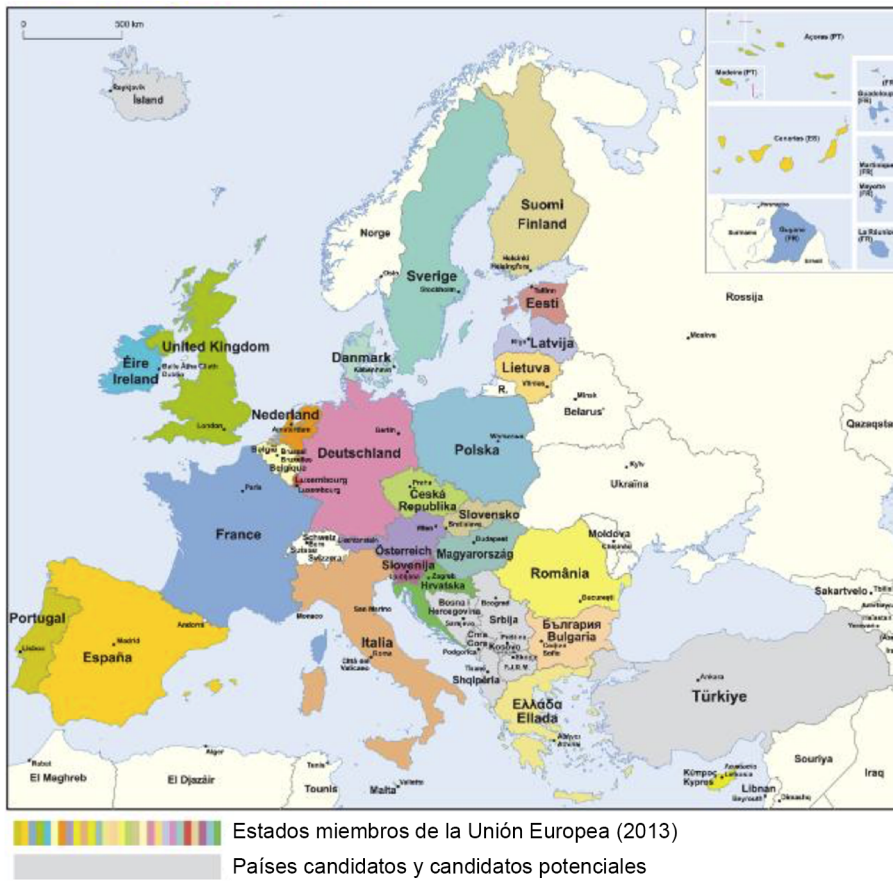
(\*) En un referéndum del año 2016 el Reino Unido decide salir de la UE (Brexit).

En la página web de la Unión Europea encontraréis una cronología mucho más detallada de los principales avances de la construcción europea, por décadas y actualizada regularmente. Para más información, podéis ver: Unión Europea (2017). «La historia de la Unión Europea», *Información básica sobre la Unión Europea*. Disponible en: [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es)

## 11.2. Anexo 2. El proceso de ampliación de la Unión Europea

Mapa de la Unión Europea después de la adhesión de Croacia (1 de julio del 2013)

La Unión Europea



Fuente: Comisión Europea (2013). *Map of the European Union with 28 Member States after the accession of Croatia (1 July 2013)*. Número de referencia: P-023294/00-03. Bruselas: EC Audiovisual Service. Disponible en: <https://ec.europa.eu/avservices/photo/photodetails.cfm?%20sitelang=en&mgid=38#2>

Mapa de las diferentes oleadas de adhesión de los Estados a la Unión Europea



Fuente: Comisión Europea (2016). *Map of the enlargement to 28 EU Members countries*. Número de referencia: P-030882/00-01. Bruselas: EC Audiovisual Service. Disponible en: <http://ec.europa.eu/avservices/photo/photodetails.cfm?&ref=030882&sitelang=en#0>



## Resumen

El proceso de integración europea ha simbolizado históricamente la paz en el continente europeo después de dos guerras mundiales, pero también el progreso económico y la estabilidad, y la unificación europea con la caída del muro de Berlín. Con la ampliación hacia los países de la costa norte del Mediterráneo en los ochenta y hacia los países de Europa central y oriental a mediados del año 2000, la Unión también significó la consolidación de la democracia, la modernización económica y social, y la inserción de estos países en el proyecto europeo.

Es común afirmar que el proceso de integración europea ha avanzado a golpes de crisis. Es decir, en momentos de parálisis el proyecto europeo ha renacido con más fuerza y ha avanzado hacia una mayor integración competencial y con más Estados miembros adheridos. Uno de los momentos paradigmáticos se vivió a principios de la década de los noventa cuando la reunificación alemana impulsó la Unión Económica y Monetaria y la unión política al mismo tiempo. Con la crisis económica y financiera global de la última década, la UE ha trabajado para ser más resiliente, con una propuesta de unión bancaria entre otras muchas medidas.

De momento, la Unión Europea o sus Estados miembros no han tenido que escoger entre profundización o ampliación, sino que se ha ido avanzando por las dos vías en paralelo. Incluso hoy, que cada vez suenan más voces en algunos países miembros en contra del desarrollo de algunas políticas europeas o que hacen una defensa del regreso a la soberanía nacional, hay países que continúan llamando a la puerta de la Unión. Sin embargo, la UE será cada vez más una Unión a la carta donde cada Estado miembro decidirá hasta dónde participa en cada política e, incluso, hasta cuándo.



## Bibliografía

### Lecturas seleccionadas

**Chira-Pascanut, C.** (2014). «Discreet Players: Jean Monnet, Transatlantic Networks and Policy-Makers in International Co-operation». *Journal of Common Market Studies* (vol. 52, núm. 6, pág. 1242-1256). Artículo más o menos actual que analiza y aclara la figura de uno de los fundadores del proyecto de integración europea, Jean Monnet. Mediante la investigación sobre redes transnacionales, Constantin Chira-Pascanut indaga cómo persuadió Monnet a los líderes de los Estados europeos para que se sumaran a su propuesta de crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

**Ross, G.; Jenson, J.** (2017). «Reconsidering Jacques Delors' Leadership of the European Union». *Journal of European Integration* (vol. 39, núm. 2, pág. 113-127). Sin duda, otro nombre clave de la historia de la integración europea es Jacques Delors. En este artículo, George Ross y Jane Jenson analizan el papel del presidente más carismático de la Comisión Europea (entre 1985 y 1994) siguiendo las teorías del liderazgo transformador. Durante estos diez años de trabajos de la Comisión Delors, el proyecto europeo avanzó hacia la unión económica y monetaria y la unión política con el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, pero algunas iniciativas también se quedaron sin realizar por las reticencias de algunos Estados miembros.

**Wallace, H.** (1999). «Whose Europe is it anyway? The 1998 Stein Rokkan Lecture». *European Journal of Political Research* (núm. 35, pág. 287-306). Diez años después de la caída del muro de Berlín y cinco antes de la ampliación de la UE hacia los países de Europa central y oriental, Helen Wallace reflexiona sobre qué significa el proyecto de *integración profunda* llevado a cabo hasta entonces en la Europa occidental y cómo los Estados candidatos a la adhesión pueden adaptarse a él una vez que son miembros. La Unión Europea es, de hecho, un proyecto de Europas múltiples, de muchas capas de integración en los ámbitos político, económico y social, de relaciones entre Estados marcadas por la geografía, la historia o la participación en otras organizaciones multilaterales. Se trata de una reflexión sobre un momento muy concreto de la historia de la integración europea que tiene mucha vigencia todavía hoy.

**Hobolt, S.** (2016). «The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent». *Journal of European Public Policy* (vol. 23, núm. 9, pág. 1259-1277). En este artículo Sara B. Hobolt reflexiona sobre el referéndum celebrado en el Reino Unido en junio del 2016 para mantenerse o no como miembro de la Unión Europea. Con el análisis de la campaña y de encuestas sobre el perfil de los votantes, demuestra la división creciente entre los ganadores y los perdedores de la globalización, y cómo esto decanta el voto en el referéndum. Finalmente, es interesante la reflexión sobre si el Brexit puede ser un factor desencadenante de otros referéndums similares (hasta hoy no lo ha sido).

**Wallace, H.** (2017). «In the Name of Europe. The JCMS Annual Review Lecture». *Journal of Common Market Studies* (vol. 55, pág. 8-18). Annual Review. En otra lección magistral, Helen Wallace reflexiona, casi veinte años después de la Stein Rokkan Lecture, sobre el momento actual de la Unión Europea y de su país, el Reino Unido, en proceso de salida de la Unión como miembro. Con un tono mucho más pesimista, aparecen conceptos inauditos en la historia de la integración europea, como los de desintegración, decepción o falta de narrativa europea y europeísta. Haciendo un repaso de las teorías de la integración europea que veremos en el módulo 2, Wallace también plantea que la comunidad de investigadores de la UE tiene que ser más crítica en sus análisis sobre el proceso de integración.

### Referencias bibliográficas

**Aldecoa, F.** (2002). *La integración europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)* (vol. II). Madrid: Tecnos.

**Dedman, M.** (2009). *The Origins and Development of the European Union: A History of European Integration*. Londres: Routledge (2.ª edición).

**Dinan, D.** (2010). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (4.ª edición).

**Dinan, D.** (2014). *Europe Recast: A History of European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (2.ª edición).

**Gerbet, P.** (2007). *La Construction de la Europe*. París: Armand Colin (4.ª edición).

**Morata, F.** (2005). *Història de la Unió Europea*. Barcelona: UOC (col·lecció «Vull Saber»).

**Truyol i Serra, A.** (1999). *La Integración Europea. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)* (vol. I). Madrid: Tecnos.

**Zorgbibe, C.** (2005). *Histoire de l'Union Européenne*. París: Albin Michel / Fondation Robert Schuman.