

**Antonio Moreno Juste
Vanessa Núñez Peñas**

**Historia
de la construcción
europea desde 1945**

Alianza Editorial

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Antonio Moreno Juste y Vanessa Núñez Peñas, 2017

© Alianza Editorial, S. A., 2017

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid

www.alianzaeditorial.es

ISBN: 978-84-9104-840-4

Depósito legal: M. 16.860-2017

Printed in Spain

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE ALIANZA EDITORIAL,
ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:

alianzaeditorial@anaya.es

Índice

Índice de siglas.....	11
Introducción. En torno a la integración europea.....	17
1. Historia de Europa e historia de la construcción europea	18
2. El relato europeo de posguerra.....	21
3. Las instituciones europeas y las narrativas sobre Europa	26
4. El debate sobre los orígenes del proceso de integración.....	31
5. Una agenda de investigación	38

Bloque I

Los primeros pasos

1. De la Europa de posguerra a los Tratados de Roma (1945-1957)	45
1. Europa año cero. ¿Americanización <i>versus</i> europeización?.....	45
1.1 Reconstrucción y recuperación. El Plan Marshall y la OECE	48
1.2 El conflicto bipolar y Europa	53
1.3 Intereses nacionales, europeización y convergencia.....	57
2. Los movimientos europeístas y el Consejo de Europa	60
2.1 El europeísmo de posguerra.....	60
2.2 La creación del Consejo de Europa	68
3. Del Plan Schuman al Plan Plevén. ¿Dos caras de una misma moneda?.....	72
3.1 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero	73
3.2 La Comunidad Europea de Defensa.....	86
4. Los Tratados de Roma y la Europa de los seis.....	90
4.1 La <i>relance</i> europea.....	90
4.2 La preparación: los Comités Spaak	92

4.3 Las negociaciones. Los intereses nacionales frente a frente.....	96
4.5 Los acuerdos. Los Tratados de la CEE y el Euratom.....	100

Bloque II

Consolidación y ampliación

2. De la Europa de los seis a la Europa de los doce y «la Europa sin fronteras» (1958-1990).....	109
1. La consolidación institucional (1958-1969).....	109
2. La CEE desde fuera: la respuesta internacional.....	113
2.1 Gran Bretaña y las relaciones transatlánticas.....	113
2.2 Las primeras solicitudes de ampliación de la CEE.....	115
2.3 La CEE como actor internacional.....	117
3. Crisis y cambio generacional.....	118
3.1 La crisis de la silla vacía.....	118
3.2 El compromiso de Luxemburgo (1966).....	121
3.3 La Revolución de mayo del 68 y sus consecuencias para la CEE.....	123
4. El tríptico de La Haya: consolidación, profundización y ampliación (1969-1971).....	125
4.1 Un contexto difícil.....	125
4.2 Consolidación: los recursos propios de la CEE y la Asamblea Parlamentaria.....	127
4.3 Profundización (I): el Comité Werner para la Unión Económica y Monetaria.....	129
4.4 Profundización (II): Comité Davignon para la Unión Política.....	132
4.5 Ampliación: el desbloqueo de las negociaciones.....	133
5. La Europa de los nueve y el nacimiento de una nueva identidad europea (1972-1979).....	136
6. Entre la confianza y el escepticismo.....	139
6.1 La Cumbre de París de diciembre de 1974 y la Cooperación Política Europea.....	140
6.2 El Informe Tindemans sobre la Unión Europea.....	142
6.3 Hacia la salida de la crisis y la reestructuración.....	143
7. La Europa de los doce (1980-1985).....	145
7.1 La ampliación a la Europa Meridional.....	146
7.2 Los prolegómenos de la «gran cabalgada».....	151
8. Del Acta Única Europea a la unificación alemana (1985-1990).....	161
8.1 La nueva Unión Europea.....	161
8.2 ¿Una reforma insuficiente?.....	164
8.3 Hacia un nuevo orden mundial.....	165

Bloque III

Las ilusiones frustradas

3. Del Tratado de Maastricht al fracaso del Tratado Constitucional (1991-2007).....	171
1. Grandes esperanzas. Europa en la posguerra fría.....	171
1.1 Un nuevo impulso.....	171

1.2 Divisiones, incertidumbres y fracasos	175
1.3 El fin del modelo europeo de posguerra.....	177
2. El Tratado de Maastricht (1992) y la Unión Europea.....	180
3. La tercera fase de la Unión Económica y Monetaria: la moneda única.....	186
3.1 La creación del euro	187
3.2 Otros ámbitos de acción relacionados con la UEM	190
4. Las transformaciones político-institucionales de la Unión Europea.....	193
4.1 Una década de reformas inacabadas.....	193
4.2 El Tratado de Ámsterdam (1997).....	195
4.3 La CIG 2000 y el Tratado de Niza (2001)	199
5. La ampliación a los países de la antigua Europa del Este y al Mediterráneo central y oriental.....	201
6. La <i>non nata</i> Constitución Europea. El Tratado Constitucional	208
6.1 La Convención Europea	208
6.2 El Proyecto de Tratado Constitucional	212
7. Europa como actor internacional. La PESC	216

Bloque IV

La Unión Europea en un mundo global

4. El «nuevo Viejo Mundo» (2007-2016)	227
1. Europa ante la Gran Recesión	227
1.1 La <i>malaise</i> europea	227
1.2 El papel de las crisis en el proceso de integración europea	229
1.3 El punto de inflexión: Europa y la Globalización 2.0	232
1.4 La tormenta perfecta: la crisis financiera y sus mutaciones europeas...	234
2. La década perdida: los déficits democráticos de la Unión Europea	240
2.1 El Tratado de Lisboa	240
2.2 El fin del consenso permisivo.....	246
3. Europa en la nueva estructura de poder mundial	251
3.1 Una menor influencia internacional	251
3.2 Europa como actor global: la Política Exterior y de Seguridad Común	253
3.3 La UE y los principales actores internacionales.....	261
4. La agenda comunitaria en la «era de la desintegración».....	270
4.1 El futuro de la Unión Económica y Monetaria.....	270
4.2 El Brexit	274
4.3 La ruptura de los equilibrios de poder dentro de la UE.....	279
4.4 Las crisis humanitarias en el Mediterráneo y la cuestión de los refugiados	281
4.4 El TTIP	285
5. A modo de balance: cambio de ciclo o cambio civilizatorio	288

Coda

El retorno de la desigualdad

5. Ganadores y perdedores en el proceso de integración	295
1. El «olvidado siglo XX»	295

2. Una crisis (sobre todo) europea	302
3. Las consecuencias de la pérdida de atractivo de Europa	305
4. Corolario desde la historia	308
Bibliografía	313
Cronología	321
Índice onomástico	343

Índice de siglas

ACP	África, Caribe y Pacífico.
AUE	Acta Única Europea.
BCE	Banco Central Europeo.
Benelux	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo de Europa del Este.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CECE	Comité Europeo de Cooperación Económica.
CED	Comunidad Europea de Defensa.
CEDH	Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos del Hombre.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
CEI	Comunidad de Estados Independientes.
CFEME	Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.
CIG	Conferencia Intergubernamental.
Coreper	Comité de Representantes Permanentes.
CPE	Cooperación Política Europea.
CSCE	Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.
ECU	<i>European Currency Unit</i> (Unidad de Cuenta Europea).
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (Acuerdo Europeo de Libre Comercio).

EGE	Estrategia Global Europea.
ERP	<i>European Recovery Program</i> (Plan para la Recuperación de Europa).
Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEEF	Fondo de Estabilidad Financiera.
FEOGA	Fondos Europeos de Orientación y Garantía Agrícola.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).
ISIS	<i>Islamic State of Iraq and Syria</i> (Estado Islámico de Irak y Siria).
ISPA	Instrumento Estructural de Preadhesión.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LECE	Liga Europea de Cooperación Económica.
MEI	Movimiento Europeo Internacional.
MLEU	Movimiento Liberal para la Unidad Europea.
MSEUE	Movimiento Socialista para los Estados Unidos de Europa.
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).
NEI	Nuevos Equipos Internacionales.
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PAC	Política Agrícola Común.
PE	Parlamento Europeo.
PECO	Países de Europa Central y Oriental.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PEV	Política Europea de Vecindad.
PHARE	<i>Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies</i> (Polonia y Hungría: Ayuda a la Reconstrucción de sus Economías).
PIB	Producto Interior Bruto.
PMI	Programas Integrados Mediterráneos.
RDA	República Democrática Alemana.
RFA	República Federal de Alemania.
SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i> (Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas).
SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i> (Programa de Ajuste Estructural para la Agricultura y el Desarrollo Rural).

SDI	<i>Strategic Defense Initiative</i> (Iniciativa de Defensa Estratégica).
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior.
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales.
SME	Sistema Monetario Europeo.
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TTIP	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i> (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión).
TUE	Tratado de Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UEF	Unión Europea de Federalistas.
UEM	Unión Económica y Monetaria.
UEO	Unión Europea Occidental.
UEP	Unión Europea de Pagos.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Introducción

En torno a la integración europea

La historia de Europa, señores, que es la historia de la germinación, desarrollo y plenitud de las naciones occidentales, no se puede entender si no se parte de un hecho radical: que el hombre europeo ha vivido siempre, a la vez, en dos espacios históricos, en dos sociedades, una menos densa, pero más amplia, Europa; otra más densa, pero territorialmente más reducida, el área de cada nación o de las angostas comarcas y regiones que precedieron, como formas peculiares de sociedad, a las actuales grandes naciones.

JOSÉ ORTEGA Y GASSET

«Concluida la Guerra Fría, cuanto más avanzado se encuentra el proceso de integración, más difícil resulta escribir sobre Europa». Esta reflexión de Perry Anderson en torno a las interacciones entre la irrupción de lo supranacional, con su tendencia hacia la convergencia en términos económicos y sociales desde la lógica del tratado de Maastricht, y la vida política en los países europeos, que a pesar de la globalización sigue siendo en su inmensa medida interna, es clave para comprender las siguientes páginas.

Intentar mantener ambos planos en un estudio de las características de este libro es una tarea compleja y, tal vez, de dudoso éxito. Es más, la literatura científica que se ha generado sobre Europa suele dividirse en tres categorías aisladas: las historias o estudios sociológicos generales del continente desde la Segunda Guerra Mundial; las monografías naciona-

les de diversa naturaleza, que es la categoría más extensa con diferencia; y los estudios especializados sobre el complejo de las instituciones que forman la Unión Europea o analizan desde diversas perspectivas el proceso de construcción europea. Sin duda, más pronto que tarde, se conseguirán superar estas dificultades, pero nosotros por el momento tan solo proponemos una aproximación provisional a la tercera de ellas, la integración europea desde 1945 en un momento en que los *European Studies* (los estudios sobre la integración europea) se encuentran, al igual que la misma Unión Europea, en un punto de inflexión definido por la incertidumbre respecto a su futuro por contraste con lo que sucedía hace apenas unos años. Como ha reconocido el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, ante el Parlamento Europeo el 14 de septiembre de 2016: «Nuestra Unión Europea atraviesa en buena parte una crisis existencial». Ciertamente, estamos en un momento crítico de la Historia de Europa.

1. Historia de Europa e historia de la construcción europea

Se ha venido comparando a la Unión Europea con la novela *El Gran Gatsby* de F. Scott Fitzgerald: tanto Gatsby como la Unión Europea son esencialmente insaciables, y como Gatsby en el *American «Jazz Age»* de los años veinte, los europeos se acostumbraron a vivir en un mundo en el que todo parecía posible. Sin embargo, ese sueño, al igual que la idea de amor imperecedero de Gatsby al final de la novela, parecen estar hoy en ruinas. La figura con seguridad es exagerada, pero ilustra bastante bien la situación del debate europeo en la actualidad, y sobre todo la forma en que se ha oscurecido la cultura del optimismo propia del sueño europeo surgido de la posguerra mundial ante la crisis económica iniciada en 2008 y el riesgo de desintegración institucional que se vislumbró en el horizonte en los primeros años de la segunda década del siglo XXI.

Pero más allá de la evidente tendencia a reinterpretar la historia de Europa desde 1945 a la luz de la situación actual, lo cierto es que Europa debe asociarse al resultado de la dialéctica establecida entre cultura, espiritualidad y política, pero también economía. Un conjunto de interacciones del que emerge ese acervo de paradojas y contradicciones que se identifican con la Unión Europea y que quizá, la principal, sea que hoy la integración europea parece más un camino a recorrer —o ya recorrido— que un punto de destino. De hecho, su historia tampoco puede reducirse a un único pasado: Europa no es un país, no es un pueblo, no es una nación, ni tiene unas fronteras precisas, y, por tanto, su historia no puede escribirse como una unidad (política, pero no solo política) o tan solo como el proceso hacia su unidad. Ni siquiera es posible definirla como un espacio cerrado cuya evolución puede ser registrada desde un

momento histórico concreto hasta el presente, pero tampoco podemos pretender escribir esa historia como el surgimiento de una cultura o un lenguaje, sino como la de muchos. Es más, cada generación de europeos ha interpretado tanto a la construcción europea como a la misma historia de Europa con diferentes acentos y variedad de matices desde 1945.

Quizá por ello la historia no ha escapado a los debates que se desarrollan en ese fragmentado espacio público en que ha devenido Europa en los últimos veinte años, y muchas de sus derivadas tienen solo sentido en contextos nacionales de consumo interno, pero históricamente adquiere cierto sentido si se considera desde el punto de vista de una *construcción* imprevista. Una construcción que, como afirma Bartolomé Yun, significa que el historiador escruta en su pasado e identifica variables que le permiten construir una realidad compleja y contradictoria, aunque articulada. No hay una sola historia de Europa sino muchas historias de Europa y diferentes.

En efecto, Europa —esa utopía construida a partir de los supuestos valores universalistas de la Ilustración— resulta un término de compleja semántica que genera cierta confusión cuando se introduce la idea de Europa como proyecto político, y se considera el papel de los historiadores en relación con los debates sobre el proyecto europeo desde la inmediata posguerra mundial, sobre todo en tiempos como los actuales en que el gran desconcierto parece presidirlo todo. A este respecto, Paul Ricoeur hablaba de la necesidad de distinguir dos tipos de historia del tiempo presente: la historia de un pasado reciente que comporta un punto y final (la Segunda Guerra Mundial, los imperios coloniales, el mundo comunista), aunque los efectos de la memoria hacen que no se diluyan, y una historia del tiempo presente no cerrada y de la que no se ha dicho la última palabra. La historia de la construcción europea, en nuestra opinión, formaría parte de la segunda categoría con todos los riesgos y ventajas que ello comporta.

El problema reside actualmente en que la historia europea de posguerra ha sido un período excepcional, de progreso genuino en el que la integración económica y política de Europa ha desempeñado un gran papel tanto en el logro de la paz como de la prosperidad y, por supuesto, en la formación de la Europa tolerante y democrática que conocemos. Una historia de éxito que en cierto modo queda empañada si la miramos solo desde el presente.

No resulta, pues, ninguna novedad afirmar que confrontan básicamente dos relatos sobre Europa en la actualidad. Uno de carácter canónico y que recoge el abanico de las tesis clásicas sobre el origen de la integración europea desde las tesis federalistas sobre la influencia de los movimientos europeístas hasta la idea ampliamente difundida de que el proyecto europeo de posguerra no fue otra cosa que un rescate de los

Estados-nación europeos, agotados por dos contiendas mundiales y desbordados por las demandas de sus ciudadanos en un contexto especialmente hostil como fue el de la segunda posguerra mundial. El mortero de estos discursos es *la idea de que la Unión Europea surge como solución a los problemas de gobierno*, y en especial los de carácter económico.

Precisamente, este hecho de la recuperación económica y la bonanza que le siguió en las décadas siguientes permitieron la identificación entre *integración europea y modelo europeo* al integrarse en su relato el corolario de paz y democracia junto al progreso económico y social. Desde esa perspectiva, la integración europea fue producto de la estrecha relación establecida entre la búsqueda de un gran consenso social en torno a valores democráticos y la aparición de unos proyectos que implicaban necesariamente cesiones de soberanía nacional a unas nuevas entidades supranacionales. Según esta narrativa, las Comunidades Europeas pudieron iniciar su andadura, entre otras razones, porque la búsqueda de la estabilidad democrática tanto desde una perspectiva nacional como internacional era una necesidad imperiosa para los países de la Europa Occidental. El presupuesto fundamental del modelo político en construcción, los principios democráticos, permitieron la formación de un núcleo a partir de la integración de varios países clave. En consecuencia, el fin de las Comunidades Europeas no sería otro que aportar seguridad, se trataba de eliminar cualquier riesgo de una nueva *guerra civil* en Europa y favorecer un crecimiento más rápido, un nivel de vida más elevado y un mayor bienestar social en un contexto marcado por las reglas de un conflicto bipolar en el que Europa era su frente central.

Y un segundo relato con vocación de alternativa, que incide en *la idea de Europa como problema en sí mismo, como un problema de base que debe solucionarse*, no tanto porque haya dejado de ser un instrumento funcional para los Estados, sino porque afecta a la legitimidad del mismo modelo europeo y del sistema económico, político y social sobre el que se asienta. Sobre ello ha influido el desarrollo desde Maastricht de una historia de la integración europea con un acento más jurídico que político, más constitucional que democrático y que, en cierto modo, ponía de manifiesto que el acervo comunitario debía ser el factor decisivo en el futuro de la construcción europea ante el creciente intergubernamentalismo que tendía a desplazar los tradicionales procedimientos comunitarios y que la crisis ha quebrado.

En efecto, la nueva narrativa que surge de la situación actual va más allá de los tradicionales discursos «euroescépticos» más o menos britanizados, recogiendo las críticas sobre los déficits democráticos existentes en las instituciones europeas y su proceso de toma de decisiones surgidas desde los años setenta. Críticas a las que se ha unido a lo largo de la última década el rechazo al crecimiento desmedido de las desigualdades so-

ciales y la actual deriva del proceso de integración que ponen en riesgo muchos de los logros europeos, y que son también defendidas desde sectores del europeísmo más crítico con las posiciones oficiales de las instituciones comunitarias.

Ciertamente, la crisis en la que nos encontramos desde 2008 y sus secuelas (las dudas sobre la *zona euro*, el sobreendeudamiento de los países del Sur, la amenaza en su momento de colapso institucional...) sin duda han contribuido a consolidar importantes transformaciones en la imagen y el relato sobre la construcción europea, introduciendo en la agenda europea la idea de divorcio entre *Bruselas* y la ciudadanía europea. Unos cambios que, por otra parte, coinciden con el regreso de una forma de hacer historia de Europa más centrada en el conflicto, y en especial en la dicotomía ganadores-perdedores y menos en una historia de matriz cultural que prioriza la diversidad como principal valor europeo.

Parafraseando a Marx podría afirmarse que hoy, casi ciento ochenta años después del *Manifiesto Comunista*, un nuevo fantasma recorre Europa: el fantasma de la crisis, y Europa ha vivido sus peores momentos desde la Segunda Guerra Mundial. O por expresarlo, en otros términos, seguimos viviendo en «tiempos revolucionarios», aunque sin revolución y sin sujeto revolucionario.

2. El relato europeo de posguerra

Durante varias generaciones los historiadores han retratado habitualmente la *construcción europea* como la historia de un éxito sin precedentes, como un *relato* en el que con diferentes variantes se ha narrado el avance y la expansión del proceso de integración, primero de seis a nueve países, después a doce, luego a quince, y hoy, a los actuales veintiocho Estados miembros de la Unión Europea. Un proyecto en el que se embarcaron los europeos de la segunda mitad del siglo xx al intentar construir una Unión que superase los Estados nacionales. A juicio de Sylvain Khan, «el único proyecto realmente utópico y apasionante de las últimas décadas» pero que exigía la autosuficiente, autosatisfecha e incluso egoísta «Europa» centrada en Bruselas. Y este, según Tony Judt, «es el mito fundacional por excelencia de la Europa moderna que la Comunidad Europea fuera y siguiera siendo la semilla de una idea paneuropea más amplia (...). Sin este mito todos los medios por los que esta Europa cobró vida —el Plan Marshall, la CECA, la planificación económica indicativa, la OCDE, la PAC, etc.— no habrían pasado de ser un montón de soluciones prácticas a problemas concretos».

El origen de ese sueño, de ese *relato europeo* —un *christmas story* a juicio de Jost Dülffer—, se encontraría por otro lado en el discurso de una

gran mayoría de políticos y publicistas que desde los años cincuenta han presentado la construcción europea como una historia ejemplar que ha convertido a antiguos enemigos en socios, unido políticamente a todo un continente, y estimulado paralelamente la acumulación y redistribución de riqueza. Un relato que permitió presentar a «Europa» y su proceso de integración a través de lo que Jeremy Rifkin calificó a inicios de la década pasada como «el sueño europeo». O, dicho de otra manera, un continente de paz que se construye a través del proceso de integración, un modelo político y social y un poderoso referente económico y cultural para el conjunto de países europeos que no participaron en las primeras fases del proceso de construcción europea primero, y después, para el resto del mundo. Una narrativa, en suma, que se construyó necesariamente con la complacencia de muchos científicos sociales y también con la militancia y vocación europeísta de muchos historiadores, hasta el extremo de que parte de las interpretaciones al uso parecen hoy haber estado más cerca —y aún lo están en ciertos ámbitos— del relato mitológico que de un riguroso análisis que aleje su historia de aproximaciones teleológicas, identitarias o idealistas, como afirman Hagen Schulz-Forberg y Bo Strath.

No obstante, para muchos historiadores esta crítica resulta un tanto excesiva. Mark F. Gilbert, por ejemplo, considera que la historiografía, y en especial la historiografía oficial de la Unión Europea, ha sido demasiado propensa a relatar este período de la historia europea desde una perspectiva *Whig* en la que determinadas políticas, instituciones y protagonistas —sobre todo los que están estrechamente vinculados con el proyecto europeo— se consideran «progresistas», mientras que sus opositores y críticos a los desarrollos oficiales son condenados como «reaccionarios». Por supuesto, todos los avances en el proceso de integración son atribuidos a los progresistas y todos los momentos de crisis a las acciones impulsadas por los críticos (reaccionarios), cuando en realidad esto no es tan evidente. De hecho, para Gilbert, si se observa con atención la evolución del proceso de integración, y se considerase el papel de los actores políticos, convendríamos que en varias ocasiones se ha estado al borde del desastre por las acciones de sus más fervientes partidarios, al tiempo que se ha preferido ignorar que muchas de las acciones de los grandes líderes del proceso de integración no tenían otro objeto que proteger los intereses de los Estados nacionales a los que representaban.

Lo cierto es que, desde esta perspectiva, la actual Unión Europea no sería otra cosa que el resultado de una prolongada y recurrente batalla de ideas y voluntades, no el desarrollo gradual y prevalente de un ideal, tal y como se ha presentado habitualmente por el discurso oficial de las instituciones comunitarias y que a menudo ha considerado antieuropeísta y «euroescéptico» todo lo demás. En cualquier caso, este discurso comenzó a ponerse en evidencia en los años noventa por la literatura espe-

cializada, proyectándose desde entonces una imagen mucho menos poética de la construcción europea, imagen que en los últimos tiempos ha comenzado a calar en importantes sectores de la ciudadanía. Ciertamente, si hubo un tiempo en que la unidad de Europa concebida como *comunidad* tuvo un ilusionante atractivo, dicha ilusión común es necesario reconocer que, cuando menos, ha decaído desde entonces.

Para los europeos que vivieron la Segunda Guerra Mundial, la construcción europea representó durante décadas las ideas de paz, solidaridad y reconciliación. Posteriormente, aquellos que vivieron dictaduras durante la segunda mitad del siglo xx sintieron que esa Europa representaba el ideal de la democracia, progreso económico y modernidad social. Hoy, sin embargo, no es fácil percibir esos valores o al menos la Unión Europea no parece ofrecer ningún proyecto político de futuro a la ciudadanía europea, y en consecuencia no hay una narrativa que pueda captar la atención de las nuevas generaciones: las amables imágenes que sugerían el nacimiento de una Europa como representación de los valores de paz, solidaridad, reconciliación o de democratización parecen haber quedado superadas en el imaginario colectivo de muchos europeos. Es más, su identidad, lejos de aquella que inspiraba sus principios fundadores, está cada vez más próxima a una creciente sensación de exclusión del otro, del no europeo. Ser europeo equivale a habitar una fortaleza y a impedir que otros entren en ella. Europa va camino de convertirse en una macro *gated-community* como esas en las que se encierran los ricos en los países del mundo en desarrollo.

Sin embargo, el declive no es achacable únicamente a los efectos de la crisis financiera iniciada en 2007 —como se ha presentado desde las instituciones europeas de forma reiterada—, sino que es resultado también de ciertas debilidades estructurales del modelo europeo acumuladas a lo largo de las tres últimas décadas —y a las que, por cierto, no son del todo ajenas algunas decisiones y políticas adoptadas o impulsadas por la Unión Europea—, y que ayudan a explicar la gravedad, profundidad e intensidad de la *depresión económica* en Europa¹.

¹ Estas decisiones han tenido que ver, por un lado, con medidas de asistencia financiera como el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF, 2010), la revisión simplificada del artículo 136 TFUE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, en vigor desde julio de 2012), y, por otro, con una serie de medidas como el establecimiento o modificación de los Procedimientos de coordinación macroeconómica: la Estrategia crecimiento Europa 2020 (junio de 2010), el Pacto por el Euro Plus (marzo de 2011), el llamado Paquete de 5 Reglamentos y 1 Directiva (*Six Pack*, y luego 6+2, noviembre de 2011), la Cumbre del Euro de octubre de 2011, que acordó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM, y la Hoja de Ruta hacia una verdadera UEM, en diciembre de 2012, con el Mecanismo único de Supervisión Bancaria, entre otras. Por solo referirnos a los momentos más álgidos de la crisis.

Según Jürgen Habermas, el desapego intelectual y ciudadano hacia la *Europa oficial* se inició precisamente con la creación de la Unión Europea, tras la firma del Tratado de Maastricht para traducirse años después en la desaparición del *consenso permisivo* que hasta el momento había caracterizado al proyecto europeo. Un consenso que —todo hay que decirlo— había beneficiado a las elites dirigentes en el diseño del modelo de Unión Europea y a las que ahora se comienza a exigir responsabilidades en muy diferentes frentes. El resultado ha sido una crisis política estructural cuyo principal rasgo es una caída brutal de las expectativas de futuro de la ciudadanía europea, en correlación directa con el desmantelamiento del Estado del bienestar, que ha pasado del Estado-nación a las instituciones comunitarias.

Entre sus consecuencias —y de la mayor relevancia para el tema que nos ocupa— se halla la crítica retrospectiva a la deriva que se observa en la narrativa oficial de las instituciones comunitarias; sobre todo hacia cierto discurso que, visto con los ojos de hoy, puede haber contribuido a minar la confianza entre países, favoreciendo la fractura entre norte y sur de la Unión Europea y debilitando con ello uno de los pilares fundamentales de la construcción europea, el de la solidaridad. Una situación que se ha visto agravada en los últimos años al aumentar la percepción en amplios sectores de que mucho —o incluso todo— de ese relato europeo no era más que un *bello sueño*, tras descubrir atónitos cómo una Unión Europea, presa de egoísmos nacionales, ha reaccionado lenta y torpemente ante la crisis económica, anteponiendo los intereses de los mercados a los de los ciudadanos y poniendo de relieve el fracaso parcial de esta otra utopía más reciente en nombre de la cual la construcción europea ha sido realizada: la prosperidad y el progreso social.

Si desde finales de los años cincuenta hasta principios de los noventa el proyecto de integración europea poseía la capacidad de englobar las peculiaridades nacionales o políticas que diferenciaban a los europeos, hoy esa cualidad no es tan evidente. Es más, parece perderse el hilo del relato al interrogarse sobre los resultados de seis décadas de construcción europea con el consiguiente impacto sobre las narrativas nacionales construidas desde 1945 en simbiosis con Europa. Con diversos acentos, según países, aunque con semejantes niveles de intensidad, han ido desarrollándose unos debates, formulados progresivamente más en clave nacional que europea, en las agendas de investigación de los historiadores a partir de las conmemoraciones por el cincuenta aniversario de los Tratados de Roma. Primero vinculados a la crisis de confianza generada tras el fracaso de los referéndums en Francia y Holanda sobre el Tratado constitucional —y que se vincularon a la falta de un espacio público europeo—, y, después, unidos a ese malestar de fondo resultado de la crisis financiera que se inició en el verano de 2007 y que ha terminado por

marcar nítidamente varias líneas de fractura y en especial la divisoria entre vencedores y perdedores del proceso de integración.

Timothy Garton Ash, de forma premonitoria, afirmaba que «Europa ha perdido su argumento» aunque eso tampoco significa que estemos retrocediendo a aquel *continente salvaje* de la inmediata posguerra. Al menos todavía. «Mientras celebramos el cumpleaños número cincuenta de la Comunidad Económica Europea, convertida en Unión Europea, Europa ya no se sabe qué relato quiere contar. Un relato político compartido sostuvo durante tres generaciones el proyecto de posguerra de la integración de Europa (Occidental) pero desde el fin de la Guerra Fría esa narración se ha desmoronado. Ahora, la mayoría de los europeos apenas saben de dónde venimos, tampoco compartimos una idea de hacia dónde queremos ir. No sabemos por qué tenemos una Unión Europea ni para qué sirve. Así pues, Europa necesita un nuevo relato con premura».

Esa pérdida de argumento ha afectado en especial al ámbito de la legitimidad política en varias direcciones. Por un lado, ha puesto en cuestión la conocida tesis de Alan Millward² al acentuarse la sensación de que lejos de fortalecerse el poder de cada uno de los Estados gracias a la acción conjunta los ha disminuido políticamente, incluso a Francia, y solo Alemania parece levantar cabeza en forma de nuevo *hegemon* posmoderno. Y es que en menos de cinco años ha cambiado radicalmente el guion: desde el Congreso de La Haya siempre se consideró que las cesiones de soberanía estatal irían hacia las instituciones europeas, no hacia los Estados más poderosos económicamente.

Por otro, ha puesto en evidencia que sesenta años de construcción institucional, política y económica de la Unión Europea, no han conseguido articular y vertebrar una sociedad europea, ni forjar un discurso capaz de trascender los múltiples relatos nacionales europeos que por ende están en expansión: los elementos nucleares de ese proyecto en construcción, en especial de su ciudadanía, no se han consolidado e incluso debe reconocerse que están en regresión durante los últimos años. No le faltaba razón a Tony Judt cuando en 1995 escribía que el mito de Europa que se había creado sería un grave impedimento no ya para resolver sino para poder reconocer los problemas de la construcción europea: «Si ve-

² Alan S. Millward en *The European Rescue of the Nation State* (1992) abordaba la aparente contradicción entre la defensa de los intereses estatales y la cesión de soberanía a instituciones supranacionales. En su opinión, esa situación, lejos de significar un debilitamiento del Estado-nación significaba justo lo contrario, ya que el proceso de integración europea habría facilitado a los Estados de Europa Occidental su fortalecimiento y el mantenimiento de la lealtad y apoyo de sus ciudadanos. Las instituciones europeas, por tanto, habrían venido a consolidar a unos debilitados Estados-nación en la posguerra mundial. Sin ella, los niveles de prosperidad y seguridad que estas pudieron aportarles contribuyeron a la supervivencia de los Estados.