

Inicio el primer capítulo de este libro declarando que la Unión Europea está en crisis, por fortuna. No vivimos una crisis de supervivencia, a pesar de la sensación de amenaza letal referida a la Unión que transmiten los medios de comunicación. La situación crítica actual se corresponde con la auténtica naturaleza de la integración europea. La integración europea, en cualquiera de las formas que adopte, ha de contribuir a hacer más efectiva la respuesta de los gobiernos y de otros órganos de representación democrática a las principales demandas de la ciudadanía europea de quien derivan su legitimidad. Por ello, cuando la Unión Europea “está en crisis” implica que está en modo activo, a la búsqueda de las cuadraturas de círculo que siempre han definido los puntos de inflexión que caracterizan la historia de la integración europea. Por el contrario, cuando la Unión Europea se duerme en la glorificación de sus logros pasados, su función de acompañamiento desaparece y, con ello, su suerte peligra. El reflejo perfecto de este fenómeno se produjo cuando la concesión, en diciembre de 2012, del Premio Nobel de la Paz a la Unión Europea por sus éxitos pasados coincidió con la peor imagen en términos de opinión pública sobre la Unión jamás registrada, con un 29% de la población encuestada esgrimiendo una postura negativa frente a solo un 30% con un parecer positivo¹. La visión finalista que ha

1. *Standard Eurobarometer 83 Spring 2015. Public Opinion in the European Union. First Results*, julio de 2015, “The image of the European Union: Trend”, p. 7. La Comisión Europea realiza, desde 1973, encuestas semestrales de opinión llamadas Eurobarómetros.

dominado una cierta interpretación de la integración europea nos ha llevado a creer que la Unión Europea funcionaba con piloto automático y que nos conduciría inevitablemente a un puerto que nadie había conseguido situar en un mapa pero que todos describían como una especie de El Dorado, ya fuera en forma de Federación Europea, Confederación de Estados Europeos o los Estados Unidos de Europa. Ahora sabemos que ello no tiene que ser, necesariamente, así.

Mi argumento es que el mejor momento de la Unión Europea es cuando se valora su función real. El desenlace del referéndum del 23 de junio de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido como miembro de pleno derecho ha hecho comprender —a quien no lo hubiera entendido aún— que la integración europea deriva de un pacto político que se sustenta en la legitimidad que proporciona la cuenta de resultados y que, por tanto, puede romperse si la ciudadanía europea que la sostiene le diéramos la espalda. Dicho de otro modo, que la Unión Europea no tiene otro título que su utilidad y solo podrá sobrevivir si mantiene una legitimidad de ejercicio. Por ello, la Unión Europea es hoy mucho más segura que ayer porque la ciudadanía es ahora plenamente consciente de que lo que se integra puede desintegrarse por las mismas razones: si una mayoría ciudadana decidiera que la defensa de sus intereses se lleva a cabo mejor por la vía de la desintegración, cerrando y no abriendo fronteras, reclamando competencias exclusivas en lugar de compartiéndolas. Solo defenderemos aquello que valoremos y que temamos perder, y solo lo haremos de forma activa quienes somos conscientes de su importancia y de su vulnerabilidad.

La Unión Europea solo sirve si nos sirve, se legitima solo si nos ayuda a vivir mejor. La función principal de la Unión Europea es la de acompañar a las sociedades europeas en su continua adaptación a los retos del futuro. Ganar la batalla del futuro constituye una tarea permanente que obliga a nuestros representantes locales, regionales, nacionales, supranacionales e internacionales a trabajar sin descanso para afrontarlo con las máximas garantías de éxito social. Cuando ello no es así, el principio de la democracia representativa se resiente y las formas más expeditivas de la democracia directa seducen al *demos* con sus pretensiones de mejorar la representatividad de quienes se sienten abandonados y de una mayor rapidez de decisión al desembarazarse de los

elevados costes de la democracia transaccional. La Unión Europea es parte de la democracia representativa que emerge en la postguerra europea, a partir de 1945, para poner punto final a las debilidades de los sistemas de representación que, en toda Europa continental, sucumbieron ante el fascismo. Es probable que a lo que hoy asistimos sea al final de un modelo específico de representación, aunque es aún temprano para certificar que así sea.

EL VALOR DE LA HISTORIA

La Historia sirve de brújula para evitar que las sociedades anden desnortadas y atemorizadas, creyendo que su situación es peor que la de cualquier otra generación anterior. No pasa un día sin que los periódicos y los telediarios desgranen el rosario de peligros que acechan la Unión Europea. La cuenta la encabeza el populismo triunfante por doquier. Le siguen la inmigración aparentemente descontrolada que asalta las fronteras de nuestra fortaleza, la algarabía de los favorables a que el Reino Unido deje de ser miembro de la Unión, la posibilidad de que sea seguido por otros si las condiciones de salida no son lo suficientemente perjudiciales para los británicos y los fallos de construcción de la Unión Monetaria Europea (UME). Y se concluye con la falta de aliento de las principales instituciones de la Unión en formular propuestas capaces de hacer frente con eficacia a los desafíos del mundo globalizado, comenzando por el terrorismo de nuevo cuño que ataca el conjunto de valores y principios sobre los que se fundamenta nuestra civilización, el cambio climático, la propagación a velocidad supersónica de las noticias falsas, la (des)protección de nuestros datos personales (el llamado *big data*), la criminalidad internacional, la gobernanza mundial, la revolución tecnológica que comporta la robotización, el comportamiento rapaz de empresas multinacionales con un volumen de negocio que supera el PIB de muchos países, la erosión de los Estados del bienestar europeos, la creciente desigualdad por motivos varios y la desigualdad que no cesa por razón de género, el ascenso de China, la amenaza rusa, el *América primero* (y Twitter después) de Donald Trump y un largo etcétera. Los historiadores trabajamos contra la sensación de vivir en un *finimondo*

permanente según el cual nuestras sociedades no habrían confrontado antes amenazas de igual envergadura.

Olvidamos que siempre hubo, en todos los países miembros, fuerzas políticas contrarias a la integración. Por ejemplo, en la Asamblea Nacional de la primera potencia comunitaria del momento, los gaullistas en alianza con los comunistas consiguieron, en agosto de 1954, posponer *sine die* la ratificación del tratado por el que se establecía la Comunidad Europea de la Defensa y votaron, en julio de 1957, en contra de la ratificación de los tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom); de hecho, la ratificación francesa de los Tratados de Roma registró el rechazo del 41% de los diputados franceses². En junio de 1958, apenas seis meses después de la entrada en vigor de los Tratados de Roma, Charles de Gaulle, el más conspicuo oponente a la integración en la Europa de los Seis, se convirtió en presidente del gobierno de Francia. Esto es como si hoy el líder de *Alternative für Deutschland* alcanzase la cancillería de la República Federal de Alemania. Lo que le sucedió a De Gaulle fue lo que podría acabar sucediéndole a otros nacionalistas antieuropeos mañana: apenas tomó posesión del cargo entendió que resultaba más conveniente servirse de la CEE para llevar a cabo sus preferencias políticas que desmontarla³. Respecto a las amenazas externas, olvidamos que la Unión Soviética y el conjunto de las democracias populares que formaban el Imperio Soviético opusieron (hasta mediados de los años ochenta del siglo XX) una belicosa resistencia a las Comunidades Europeas, identificadas como arietes del imperialismo capitalista. Olvidamos también que el europesimismo actual es el reverso de lo que sucedía en los años noventa y primeros dos mil cuando estábamos instalados en una borrachera de optimismo, de victoria definitiva de nuestros modos de

2. Véase André Cocatre-Zilgien (1957): "Euratom et Marché commun devant le Parlement français", *Annuaire Français de Droit International*, nº 3, pp. 517-534. La mejor historia en castellano sobre el fracaso de la CED es Víctor Gavín (2007): *Europa unida. Orígenes de un malentendido consciente*, Barcelona, Universidad de Barcelona.

3. La explicación más convincente del cambio de estrategia de De Gaulle es Frances M. B. Lynch (2000): "De Gaulle's First Veto: France, the Rueff Plan and the Free Trade Area", *Contemporary European History*, vol. 9/1, pp. 111-135.

vida y modelos de gobierno, al haber colapsado la alternativa del socialismo real⁴. Movidos por la emoción, tendemos a ir de un extremo a otro.

En cualquier caso, no deberíamos olvidar que, aunque las cuentas del rosario de la pasión europea son numerosas, la opinión de la ciudadanía europea registrada mediante un método contrastado (las encuestas del Eurobarómetro), concede durante los últimos quince años, sistemáticamente, un mayor crédito a la Unión Europea respecto de los gobiernos y parlamentos nacionales. En el estudio de opinión disponible en el momento de redactar el grueso del presente texto, las preocupaciones principales de la ciudadanía europea son el empleo y la atención sanitaria. Entre los 28 Estados miembros, solo las personas encuestadas en el Reino Unido y en Grecia se muestran más pesimistas que optimistas sobre el futuro de la Unión. Pero ni el crédito generalizado, ni el relativo optimismo son acrílicos, todo lo contrario. La población en dieciséis de los Estados miembros tiende a no confiar en la Unión, lo que lleva a que el 48% de la población del conjunto de la Unión Europea desconfíe de la misma, contra un 42% que confía y un 10% que no sabe⁵. Lo que a mi modo de ver reflejan los datos de opinión pública es que la población europea es exigente respecto de las instituciones europeas. Nada ha cambiado, pues. La integración europea ha venido siendo considerada por los gobiernos de sus Estados miembros y, en general, por el conjunto de la ciudadanía como un instrumento útil en cuanto ayuda a mejorar sus niveles de bienestar. Del mismo modo que, si por alguna razón, la mayoría de la ciudadanía europea considerara que la Unión Europea deteriora, directa y activamente, sus condiciones de vida, dejaría de concederle la legitimidad de representación que a día de hoy sustenta⁶.

4. Tesis principal de Francis Fukuyama (1989): "The End of History?", *The National Interest*, n.º 16, pp. 3-18, que luego desarrollaría en *The End of History and the Last Man*, Londres, Hamish Hamilton, 1992.

5. *Standard Eurobarometer 89 Spring 2018. Public opinion in the European Union. First results*, junio de 2018, p. 8 ('Main concerns at national level: trend', pregunta QA3a), p. 12 ('Trust in national governments and parliaments and in the European Union: trend', pregunta QA8a), p. 20 ('The future of the European Union: national results and evolutions', pregunta QA19) y p. 13 ('Trust in the European Union: national results and evolution', pregunta QA8a.10), respectivamente.

6. La cuestión de la legitimidad de la representación política la aborda Pau Bossacoma en su capítulo del presente volumen.

Las razones por las cuales la Unión Europea ha ido perdiendo efectividad a ojos de su ciudadanía corresponden a cuatro esferas diferentes. En primer lugar, hay razones políticas —de descrédito de la democracia representativa— derivadas tanto de una mayor sensibilidad social ante la corrupción y el abuso, como de la extendida percepción de un rápido deterioro de las condiciones laborales y de protección social que, con independencia de sus niveles absolutos, la ciudadanía europea considera inaceptables. En segundo lugar, hay razones económicas que derivan de la dificultad de las economías europeas para transitar del modelo de crecimiento extensivo que caracterizó la edad dorada (1945-1973) a otro de crecimiento intensivo basado en la innovación y que permita sostener altos niveles de ocupación con retribuciones elevadas. En tercer lugar hay razones sociales derivadas de un cambio en la percepción de la globalización, que habría pasado de regulada a descontrolada, en la cual la Unión Europea habría desdibujado su función de protección ante los principales depredadores del ecosistema mundial. Pero hay también una cuarta y poderosa razón: la incapacidad de entender qué es la Unión Europea y para qué sirve, de modo y manera que sepamos utilizarla activamente. La idealización de la integración europea que en España hemos padecido desde los inicios del fenómeno (véase el capítulo de Josep Pich en este libro) ha limitado la efectividad del europeísmo practicado por la población y la clase política españolas, especialmente, a partir de 2010, cuando se inicia el periodo de dificultades sistémicas en nuestro país.

LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LA EDAD DORADA

La integración en Europa significa, en puridad, la transferencia de parcelas de soberanía estatal en favor de una administración supranacional —las Comunidades Europeas en su día, la Unión Europea hoy— que da forma y primacía a un interés compartido sobre los intereses individuales de los Estados que en cada momento son miembros. Las primeras iniciativas al respecto tenían como objetivo fundamental resolver aquellos retos de envergadura que los gobiernos europeos no conseguían confrontar con éxito de manera autónoma y que, de no resolverse

convenientemente, habrían quebrado los pilares de los pactos sociales que, en la postguerra, sustentaron las recién nacidas democracias y posibilitaron una rápida reconstrucción que se prolongó en una edad dorada de crecimiento económico, estabilidad política y cohesión social. Dicho de otra manera, la integración europea, en sus orígenes, no constituyó un fin en sí mismo, sino un mecanismo de acción colectiva —ya fuera mediante la soberanía compartida o por la vía de la cooperación intergubernamental— que ayudó a mejorar la cuenta de resultados de los gobiernos nacionales de los Estados miembros y, con ello, reforzó la legitimidad de ejercicio de los mismos ante su electorado. La esencia de la integración europea no ha cambiado desde los tiempos de las Comunidades Europeas. La integración europea no nació por mandato divino, ni tampoco fue un *basta ya* colectivo contra la guerra, sino que surgió para reforzar un determinado modelo de crecimiento que sostuvo la cohesión social necesaria para la consolidación de las nacientes democracias europeas. Esto es, en definitiva, lo que Alan Milward definió como el “rescate europeo” de la democracia de postguerra⁷. El problema hoy, como lo fue ayer, radica en acertar en las fórmulas del rescate democrático.

El primer experimento integrador, con epicentro en la siderurgia francoalemana, constituyó la pieza final de la política de reconstrucción postbélica emprendida por las nuevas democracias europeas. Fue el conjunto de la reconstrucción, no ninguna de sus piezas por separado, la que estableció las sólidas bases económicas, políticas y sociales sobre las que se sustentaría la edad dorada de la Europa occidental. La dimensión social de la reconstrucción fue, sin duda, el factor predominante al que quedaban supeditadas las esferas económica y política. Tras el estrepitoso fracaso que el fascismo y la guerra representó para todos los Estados liberales de Europa, se imponía la necesidad de reconstruir sociedades más cohesionadas. Desde la atalaya de 1945 se entendía que había sido el colapso social del desempleo provocado por la Gran Depresión y los extremismos políticos que bebieron del desamparo de amplias masas de población lo que trajo el fascismo y la guerra. Por tanto, tan pronto como cesaron las armas, se constituyeron gobiernos de coalición en

7. Alan S. Milward (1992): *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge.

prácticamente toda Europa. Se trataba de que todas las fuerzas políticas que aspiraban a obtener representación parlamentaria, con exclusión de los partidos fascistas, diseñaran conjuntamente las reglas de juego de las nuevas sociedades inclusivas que se pretendían crear tras la guerra. En el Este, los gobiernos de coalición sirvieron para que los partidos comunistas ocuparan posiciones de poder y complotaran hasta desembocar en las democracias populares de partido único. Pero en el Oeste sirvieron para crear unos pactos constitucionales en los ámbitos económico, político y social (específicos para cada país) que fueron aceptados y respetados por todas las fuerzas políticas parlamentarias, durante treinta años⁸. Así, la reconstrucción en la Europa occidental democrática conllevó, en general pero en formas y grados diferentes en cada país, los Estados del bienestar (en los ámbitos de la salud y la educación), un compromiso unánime para alcanzar el pleno empleo, la concertación social en el ámbito laboral entre sindicatos y asociaciones empresariales con la intermediación del Estado y, por último, la protección para los sectores económicos y sociales más vulnerables.

Es inmerso en este conjunto de preocupaciones donde, a partir de 1947, surge un reto imprevisto que amenazaba con trastocar todo el orden europeo: el *problema alemán*, esto es, el anclaje de la Alemania libre en una Europa democrática o, lo que es lo mismo, la construcción de una Europa donde cupiera una Alemania democrática. La política de Estados Unidos y del Reino Unido respecto de la ocupación y penalización de Alemania cambió ante la incapacidad francesa de convertirse en la nueva locomotora industrial del continente. La ausencia del potencial industrial germánico, en pleno corazón de Europa, estaba provocando, por una parte, el desequilibrio de la economía internacional que amenazaba directamente al corazón de los Estados Unidos y, por otra, un vacío que parecía favorecer la expansión del comunismo en Europa. El Plan Marshall de ayuda a Europa pasaba por la normalización productiva en Alemania occidental, lo que en pocos meses provocó el *sorpasso* industrial de la República Federal respecto de Francia. París buscó,

8. La más celebrada historia de la postguerra europea es Tony Judt (2005): *Postwar. A History of Europe Since 1945*, Nueva York, The Penguin Press, que se nutre, para Europa occidental, de Milward (1984): *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Londres, Mathuen, 1ª ed.

desesperadamente, seguir manteniendo el suministro de materias primas alemanas de carácter estratégico una vez que, por acuerdo entre los anglosajones, se había puesto fecha al final del periodo de ocupación francesa. Mantener controles directos sobre la producción siderúrgica alemana era, para el gobierno francés, vital para mantener los planes de modernización industrial que, capitaneados por Jean Monnet, suponían la base de la reconstrucción nacional de la Francia de postguerra⁹.

El 9 de mayo de 1950, Robert Schuman, entonces ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso colocar la producción francoalemana de carbón y acero bajo una autoridad común¹⁰. El gobierno de Francia renunciaba a una soberanía propia inoperante ante la competencia alemana a cambio de establecer una autoridad con atribuciones plenas de gestión encabezada por quien mejor conocía las necesidades de suministro alemán de la economía francesa. Por su parte, el gobierno de la recién nacida República Federal aceptaba el establecimiento de una Alta Autoridad en la que tendría participación a cambio del reconocimiento como un igual por parte del gobierno heredero de aquellos que habían visto su suelo patrio violado por ejércitos teutones en tres ocasiones desde 1870 y a cambio también de la eliminación de todos los controles aliados aún subsistentes sobre la industria alemana. Los dos gobiernos pactaron ceder soberanía para ambos ganarla de manera efectiva. *Voilà* la primera cuadratura del círculo. El éxito de la *declaración Schuman* radica en haber encontrado la piedra filosofal de un nuevo tipo de cooperación entre Estados. Todos aquellos que consideraron peligroso el restablecimiento de un cartel productivo en el sector siderúrgico en el corazón de Europa negociaron su adhesión y los términos precisos de la cesión de soberanía que se reflejarían en el Tratado de París de abril de 1951 por el que se estableció la CECA, con vigencia de cincuenta años a partir de su entrada en vigor, en julio de 1952. Si, además, tenemos en

9. Considero Lynch (1984): "Resolving the Paradox of the Monnet Plan: National and International Planning in French Reconstruction", *Economic History Review*, vol. 37/2, pp. 229-243, la explicación más acertada de las repercusiones exteriores del Plan Monnet.

10. La colección documental más cuidada sobre la elaboración de la declaración Schuman es Henri Rieben, Martin Nathusius, Françoise Nicod y Claire Camperio-Tixier (2000): *Un changement d'espérance. La Déclaration du 9 mai 1950. Jean Monnet-Robert Schuman*, Lausana, Fundación Jean Monnet para Europa.

consideración que el Tratado de París fue tomado como el tratado de paz que nunca firmaron Alemania y Francia tras la guerra, se entiende cómo la construcción de una Europa supranacional y la consolidación de una Alemania democrática conforman las caras de una misma moneda¹¹.

La CECA no condujo a la CEE, pero la *européización* de Alemania sí. La CECA, que no consiguió modificar los patrones de comportamiento de los barones del acero, fue un fracaso relativo¹². La CEE surgió, no para mejorar el experimento anterior, sino para iniciar otro, más importante y sofisticado: se trataba de encapsular el dinamismo del mercado germano occidental en beneficio de los otros cinco países de la CECA al mismo tiempo que se mantenía la discriminación contra el área del dólar y el resto de los países europeos que, como el Reino Unido, no habían participado en la primera Comunidad. Sepa quien me lee que la concesión más valiosa ligada al Plan Marshall fue ofrecer a los países de Europa occidental la posibilidad de otorgarse preferencias comerciales entre ellos sin necesidad de hacerlas extensivas a terceros países, incluidos los Estados Unidos y otros países del área del dólar. Esta medida, concedida en 1948 con vigencia para dos años, contravenía el sacrosanto principio de no discriminación del sistema de Bretton Woods¹³. Los europeos consiguieron extender la salvaguardia dos veces consecutivas con lo que 1955 era la fecha prevista para que la liberalización del comercio internacional entrara, finalmente, en aplicación. Era el Día D de la globalización diseñada por Washington para capturar los dinámicos mercados industriales europeos que habían conseguido permanecer a resguardo desde la guerra. Europa occidental parecía obligada a una apertura inmediata de sus economías a pesar de las gigantescas

11. Para mayor elaboración, véase Guirao (2014): "La crisis en la Unión Europea y el supuesto liderazgo alemán", *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, nº 93/1, pp. 253-266, texto reimpreso en Salvador Forner y Heidy-Cristina Senante (eds.) (2016): *La unidad europea. Aproximaciones a la historia de la Europa comunitaria*, Alicante, Universidad de Alicante, pp. 165-176.

12. Véase John Gillingham (1991): *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and French from Ruhr conflict to economic community*, Cambridge, Cambridge University Press, especialmente el capítulo final, "The success of a failure: the ECSC in action, 1952-1955".

13. La narración que considero más asequible y acertada sobre qué significa el pacto anglosajón de Bretton Woods es Richard N. Gardner (1994): *La diplomacia del dólar y la esterlina. Orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods*, Madrid, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, edición conmemorativa en castellano del original *Sterling-Dollar Diplomacy* de 1956.

diferencias de productividad que aún les separaban de los productores del área del dólar.

La supranacionalidad fue, de nuevo, la fórmula que permitió cuadrar el círculo. Por una parte, la unión aduanera era una de las posibles vías de discriminación autorizadas por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), lo que permitiría convertir en legal y permanente la preferencia regional europea (y la discriminación contra el área del dólar). Si, además, una unión aduanera europea de amplio espectro era administrada por una autoridad supranacional con el mandato expreso de implementar un acceso progresivo pero irreversible a los principales mercados industriales europeos que permanecían aún fuertemente protegidos (esto es, Francia e Italia), Alemania se comprometería a permanecer ligada al resto de los socios comunitarios en lugar de convertirse en la economía internacional que aspiraba a ser. La seguridad que obtuvo el gobierno federal de que Alemania Occidental podría desplegar todo su potencial de crecimiento sin provocar el recelo de sus vecinos se vio, a su vez, compensada por el beneficio que, para Francia, Italia y los países del Benelux, representaba el acceso preferencial al cada vez más dinámico mercado alemán. La CEE favoreció la creación de una sólida plataforma de dimensiones nada despreciables para un crecimiento económico simbiótico, es decir, en interés compartido entre la República Federal y sus socios comunitarios¹⁴. El comercio regulado dentro del bloque de los Seis sirvió de correa de transmisión del bienestar entre los socios comunitarios.

Los orígenes de la integración europea se caracterizan, pues, por tres circunstancias históricamente contingentes y, por tanto, irrepetibles. La primera es que se enmarca dentro de un fuerte crecimiento económico de carácter extensivo que derivó de la ampliación de la dotación de factores productivos. De hecho, una actividad principal de los miembros de la Comunidad Europea (el paraguas bajo el que se cobijaban las tres comunidades europeas, la CECA, la CEE y la CEEA, a partir del Tratado de Fusión que entró en vigor en julio de 1967) ha sido

14. El mejor estudio del papel del comercio con Alemania en la creación de la CEE es Milward (1991): "The Marshall Plan and German Foreign Trade", en Charles S. Maier y Günter Bischof (eds.), *The Marshall Plan and Germany*. Oxford y Nueva York, Berg, pp. 452-487.

ampliar el volumen de factores productivos a su disposición. Las sucesivas ampliaciones, desde los seis miembros originales a los veintiocho en la actualidad (el Reino Unido es aún, en el momento en que escribo, miembro de pleno derecho de la Unión), es la principal derivada de esta primera circunstancia. La segunda reside en la capacidad que entonces desplegaron los gobiernos europeos para regular la globalización en su beneficio. La CEE fue, esencialmente, una enmienda parcial a la globalización tal y como quedó diseñada por, principalmente, los anglosajones en la conferencia de Bretton Woods de julio de 1944. Enmienda parcial porque se limitó a mantener la preferencia comercial regional o, lo que es lo mismo, la discriminación regional contra el área del dólar, aunque los Seis mantuvieron intacto su compromiso con el sistema internacional de pagos hasta 1973. Y, finalmente, la tercera circunstancia fue la *europaización* de la joven República Federal. Si la Alemania democrática decidió abandonar su anhelo de convertirse en una economía internacional y conformarse con ser solo una economía europea fue porque el gobierno de Bonn, con el canciller Konrad Adenauer a la cabeza, valoró el factor de estabilidad que la reconciliación con sus antiguos enemigos representaba, porque los compromisos comunitarios le servían para consolidar la democracia en Alemania y porque los productores alemanes tendrían acceso privilegiado a los principales mercados protegidos de Europa occidental. La industria alemana se disponía a conquistar el mundo manteniendo bien enraizadas en suelo europeo sus principales decisiones empresariales en cuanto a producción e inversión.

La *irreversibilidad* es un concepto clave en este relato; implica que los gobiernos que formaran parte de la CEE renunciaban a las cláusulas de reversibilidad existentes en los códigos de liberalización comercial entonces en aplicación: el del GATT para las reducciones arancelarias, vigente desde 1947, y el Código de Liberalización de la OCEC para las restricciones cuantitativas, vigente desde 1948. Dicho de otro modo, el gobierno de Bonn no habría aceptado suspender "su vuelta a los mercados mundiales" si el acceso a los mercados comunitarios no hubiera sido permanente, esto es, sin plazo de finalización¹⁵. Bonn consiguió

15. El regreso de la República Federal al mercado mundial regulado de acuerdo al sistema de Bretton Woods fue anunciado por el entonces ministro federal de Economía, Ludwig Erhard, en *Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf,

ampliar el volumen de factores productivos a su disposición. Las sucesivas ampliaciones, desde los seis miembros originales a los veintiocho en la actualidad (el Reino Unido es aún, en el momento en que escribo, miembro de pleno derecho de la Unión), es la principal derivada de esta primera circunstancia. La segunda reside en la capacidad que entonces desplegaron los gobiernos europeos para regular la globalización en su beneficio. La CEE fue, esencialmente, una enmienda parcial a la globalización tal y como quedó diseñada por, principalmente, los anglosajones en la conferencia de Bretton Woods de julio de 1944. Enmienda parcial porque se limitó a mantener la preferencia comercial regional o, lo que es lo mismo, la discriminación regional contra el área del dólar, aunque los Seis mantuvieron intacto su compromiso con el sistema internacional de pagos hasta 1973. Y, finalmente, la tercera circunstancia fue la *europaización* de la joven República Federal. Si la Alemania democrática decidió abandonar su anhelo de convertirse en una economía internacional y conformarse con ser solo una economía europea fue porque el gobierno de Bonn, con el canciller Konrad Adenauer a la cabeza, valoró el factor de estabilidad que la reconciliación con sus antiguos enemigos representaba, porque los compromisos comunitarios le servían para consolidar la democracia en Alemania y porque los productores alemanes tendrían acceso privilegiado a los principales mercados protegidos de Europa occidental. La industria alemana se disponía a conquistar el mundo manteniendo bien enraizadas en suelo europeo sus principales decisiones empresariales en cuanto a producción e inversión.

La *irreversibilidad* es un concepto clave en este relato; implica que los gobiernos que formaran parte de la CEE renunciaban a las cláusulas de reversibilidad existentes en los códigos de liberalización comercial entonces en aplicación: el del GATT para las reducciones arancelarias, vigente desde 1947, y el Código de Liberalización de la OCEC para las restricciones cuantitativas, vigente desde 1948. Dicho de otro modo, el gobierno de Bonn no habría aceptado suspender "su vuelta a los mercados mundiales" si el acceso a los mercados comunitarios no hubiera sido permanente, esto es, sin plazo de finalización¹⁵. Bonn consiguió

15. El regreso de la República Federal al mercado mundial regulado de acuerdo al sistema de Bretton Woods fue anunciado por el entonces ministro federal de Economía, Ludwig Erhard, en *Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf,

mediante el Tratado de Roma de marzo de 1957 lo que el Tribunal de Justicia de la CEE reconoció en 1964: que “la transferencia que los Estados realizan desde su ordenamiento jurídico al sistema legal de la Comunidad de los derechos y obligaciones derivados del Tratado CEE conlleva una limitación *permanente* de sus derechos soberanos”¹⁶. Como bien dice Joan Solanes en su capítulo en este libro, el ordenamiento jurídico comunitario sirvió para asegurar el éxito de los objetivos y finalidades de la integración. No obstante, el hecho de que fuera “permanente” no significa que fuera indisoluble. Si algo nos ha enseñado la negociación en torno a la salida del Reino Unido de la Unión (asunto del que trata el capítulo de Joan-Pau Rubiés en este libro) es que la cesión de soberanía nunca es irreversible¹⁷.

LA INTEGRACIÓN EUROPEA TRAS EL FIN DE LA EDAD DORADA

La integración europea supuso, hasta finales de los años setenta, un extraordinario ejercicio de protección productiva para los sectores menos competitivos, encabezados por el agrícola y el siderúrgico, acompañado de una amplia liberalización comercial a escala regional que comprendía 167 millones de consumidores en 1957. En la fórmula de la globalización regional a la europea, protección y liberalización se daban la mano; de hecho, si se pudo liberalizar una parte significativa del comercio de la manufactura fue porque se protegió, sin fisuras, aquellos sectores que, por razones varias, había resguardar de la amenaza de la liberalización comercial. Es decir, los gobiernos de la Europa democrática evitaron así que los potenciales perdedores de la globalización bloquearan la

Econ-Verlag GmbH, 1953 (traducido como *Germany's Comeback in the World Market*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1954). Para las negociaciones que condujeron a la CEE véase “Foreign trade, economic and social advance, and the origins of the EEC”, en Milward, *The European Rescue*, *op. cit.*, pp. 119 y ss.

16. Sentencia de 15 de julio de 1964, Caso 6/64, *Costa vs. ENEL*. Todas las sentencias del TJUE que se citan en este libro se encuentran accesibles en la base de datos jurídica del tribunal (<https://eur-lex.europa.eu/>).

17. Para una reflexión más elaborada en esta línea, véase Cuirao (2019): “Brexit e integración europea: un binomio conceptualmente útil”, *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, vol. 113/1, pp. 319-332.

se culminó la negociación para la ampliación de la Comunidad a la Península Ibérica (1985) y se inició aquella otra que desembocaría en el Acta Única Europea para establecer un mercado único a finales de 1992 y en el Espacio Económico Europeo por el que las regulaciones del mercado único incorporarían a los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio y otros Estados asociados a la CEE, como Turquía²⁰.

El Acta Única Europea de 1986 requirió la argamasa que otorga compartir la frustración por el débil crecimiento, pero también necesitó de una previa convergencia ideológica en términos de exigir mercados más eficientes sobre la vía de la privatización de la empresa pública y la reconversión industrial, la reducción de la deuda y del déficit públicos, la reforma fiscal para disminuir la carga impositiva total y la desregulación de los mercados de trabajo, servicios y capitales. El origen del espacio Schengen (1985), que se aborda en el capítulo de Silvia Morgades, ha de situarse en este contexto, así como la directiva adoptada en junio de 1988 de proceder a la eliminación de todas las restricciones a la libre circulación de capitales a partir de julio de 1990²¹. Cuando los gobiernos de los Estados miembros se alinearon, la Comisión Europea transformó sus deseos individuales en un programa común, en una agenda compartida de reformas liberalizadoras por las cuales los gobiernos no estaban dispuestos a pagar en términos electorales. "Europa" sirvió de mecanismo de coordinación y de sincronización pero también de coartada para hacer pasar como decisión europea la que era una decisión propia. Ayudó el hecho de que la Comisión Europea, en un ejercicio de prestidigitación, estimara el beneficio directo de Europa 92 —la eliminación de las 218 barreras de todo tipo que impedían hacer realidad el mercado único— en el equivalente a entre un 4,25 y un 6,5% del PIB de la Comunidad Europea de los Doce a precios de 1988²². Tal perspectiva

20. El punto de partida de las negociaciones para el Acta Única Europea fue el documento de la Comisión Europea, "Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council", COM(85)310 final, Bruselas, 14 de junio de 1985.

21. Directiva del Consejo de 24 de junio de 1988 para la aplicación del artículo 67 del Tratado (88/361/EEC), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° L 178, de 8 de julio de 1988, pp. 5-18.

22. Comisión de las Comunidades Europeas, "Europe 1992. The Overall Challenge", SEC(88)524 final, Bruselas, 13 de abril de 1988, tabla 1, p. 10. El documento anterior es el resumen del llamado *Informe Cecchini* publicado posteriormente como Paolo Cecchini, Michael Catinat y Alexis Jacquemin (1988): *Europa 1992: una*

sonó a música celestial para poblaciones que no acababan de plegarse a las limitaciones que implican niveles de crecimiento moderados. La cuestión interesante fue que, antes de que las cerca de trescientas iniciativas legislativas que la Comisión presentó se hicieran realidad y la población comprobara los supuestos beneficios generados por el nuevo programa de “más Europa”, se cruzó la moneda única en la agenda política europea²³.

La UME fue la respuesta colectiva de emergencia al conflicto surgido entre la incertidumbre que muchos sintieron ante la vertiginosa reunificación, en 1990, de las dos repúblicas alemanas, y de la necesidad de las autoridades de Berlín y Fráncfort de priorizar, siquiera temporalmente, la resolución de sus problemas internos. La Alemania unificada no solo era más potente que nunca en términos económicos y demográficos sino que suponía el fin de un ciclo de inferioridad política en el contexto europeo. Las necesidades de financiación de la reconversión de los *Länder* de la antigua República Democrática provocaron un inesperado cambio de dirección en la política monetaria alemana. En estas circunstancias, todos los países de la Comunidad se vieron arrastrados, en contra de su voluntad, hacia una política de encarecimiento del dinero siguiendo la estela marcada por el alza de tipos decretado por la autoridad monetaria alemana, el banco central europeo de reputación anti-inflacionaria más sólida de los entonces existentes. Tomar consciencia del hecho evidente de que la posibilidad de ejercer una política monetaria autónoma a la alemana era un espejismo, permitió al resto de los gobiernos comunitarios renunciar a la soberanía monetaria a cambio de arrebatar al Bundesbank —de forma, aparentemente, irreversible— la posibilidad de esgrimir sus atribuciones sin considerar los efectos sobre los intereses del colectivo. Todo ello realizado de común acuerdo.

Una nueva cuadratura del círculo había tenido lugar. Mientras Alemania elevaba a categoría continental su política monetaria, con los consiguientes réditos que le reportaría, los socios de la Unión Europea

apuesta de futuro. Informe del proyecto de investigación “El coste de la no Europa” patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, Alianza.

23. Véase Committee for the Study of Economic and Monetary Union, “Report on economic and monetary union in the European Community”, 17 de abril de 1989, en http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf

se aseguraban que, a través de órganos de carácter supranacional, la política monetaria europea tendría en cuenta sus respectivos intereses individuales. El euro representa pues el fin de la *europaización* de Alemania y el inicio de la *germanización* de la política económica de todos los miembros de la UEM. Fueron muy pocos quienes alertaron de lo que ello implicaba para aquellas economías que no supieran o no consiguieran adoptar modelos de crecimiento propios, adaptados a las características específicas de sus sociedades, para mantener la convergencia real con el modelo productivo de la economía central de la unión monetaria²⁴.

A partir de ese momento el modelo de integración europea entró en una nueva etapa. El Tratado de Unión Europea firmado en la ciudad holandesa de Maastricht en febrero de 1992 garantizaba que la nueva Alemania seguiría ligada íntimamente a sus socios comunitarios a cambio del reconocimiento de un estatus europeo equiparable, cuanto menos, a su estatus económico mundial. Además, la centralidad de la ambición económica obligó a potenciar otros aspectos que proyectaran una imagen de unión más allá de lo económico. Los capítulos de Caterina García y Klaus-Jürgen Nagel en este libro muestran dos de estas derivadas. Por otra parte, la voluntad de llevar a cabo las necesarias reformas ligadas al proyecto de una Unión Económica y Monetaria no se desplegó tanto como habría sido necesario. La principal razón la explica Xavier Tafunell en su capítulo en este libro: la reducción de los costes de financiación, derivada del hecho de que los mercados de capitales extendiesen a todos los miembros de la UEM un tratamiento similar, a veces incluso mejor, al concedido a Alemania. Tal facilidad de crédito arrastró a las economías periféricas a un crecimiento que no derivaba de mejoras en términos de competitividad y productividad relativas, ni de la ganancia derivada de un mejor acoplamiento de sus mercados de trabajo, su tejido empresarial o su modelo fiscal y de gestión a las mayores exigencias de una unión monetaria compartida con economías tradicionalmente más virtuosas en la gestión macroeconómica. La población europea tampoco

24. Se analiza un ejemplo señero en Guirao y Lynch (2016): "Reading contemporary European history: a Milwardian perspective", introducción a Guirao y Lynch (eds.), *Alan S. Milward and Contemporary European History: Collected Academic Reviews*, Londres, Routledge, pp. 1-35.

entendió que una unión monetaria que no se corresponde con un área monetaria óptima requiere de la implementación de reformas y el diseño de medidas para reducir las asimetrías existentes en origen entre sus componentes, para así reducir el elevado coste social que derivaría de futuras pero inevitables crisis. La Estrategia de Lisboa, que se lanzó en el Consejo Europeo de marzo de 2000, pretendía, justamente, convertir el conjunto de la Unión Europea en una economía basada en la innovación capaz de incrementar la calidad del empleo y la cohesión social²⁵. La escasa voluntad de llevar a cabo reformas en tiempos de bonanza alcanzó para muy poca innovación institucional. Por el contrario, la crisis que impactó la zona euro a partir de 2010 comportó una catástrofe social de tal envergadura que aún hoy sufrimos sus consecuencias en forma de paro, desafección y populismo.

En los años dos mil, el diagnóstico sobre los problemas fundamentales de la economía de la Unión Europea en su conjunto era, a la vez, conocido y unánime: se necesitaba más gente trabajando de manera más eficiente y, por tanto, una pléyade de reformas en prácticamente todas y cada una de las esferas de nuestros modelos económicos, políticos y sociales²⁶. Fueron los tiempos, por ejemplo, de las disputas en torno al número de horas de jornada laboral, a los modelos de conciliación que facilitarían la plena ocupación de todos los miembros de la unidad familiar y a la edad de jubilación. Cuestiones todas ellas que reflejan estilos de vida, modelos de sociedad, sobre las que aún no hemos alcanzado un consenso operativo. Además, la Unión Europea, sus instituciones, los gobiernos que entonces formaban parte y las poblaciones afectadas sufrieron serias distracciones derivadas de las dificultades de la reforma institucional que conllevaba aparejada la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 Estados miembros en 2004. De hecho, los intentos de reforma institucional dieron lugar a una hiperactiva pero poco eficiente actividad legal: el Tratado de Niza (2004) se cerró para inmediatamente abrir una reforma

25. "Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions", en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

26. Véase, por ejemplo, los informes anuales de la OCDE bajo el título de *Economic Policy Reforms. Going for Growth*, elaborados a partir de 2005. Aquí, véase el informe correspondiente a 2005, p. 70.

constitucional (2005) cuyo fracaso (2006) dio paso al Tratado de Lisboa (2007), cuya ratificación tampoco estuvo exenta de problemas. Cuando en diciembre de 2009 la reforma institucional parecía concluida, la Unión Europea estaba ya inmersa en la crisis financiera que acabaría cuestionando el modelo, no solo de unión monetaria, sino de Unión Europea en su conjunto.

CUATRO LECCIONES DE LA HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN QUE PUEDEN AYUDARNOS HOY

De haber podido llevar a cabo un análisis histórico detallado de la integración europea, que no me ha sido posible aquí, la primera lección que se habría derivado es que la base sobre la que se asienta la parte más exitosa del conjunto de esfuerzos ligados a la integración es la fortaleza de la democracia a escala nacional. El deterioro de la calidad democrática de los Estados miembros de la Unión Europea conlleva, inevitablemente, el debilitamiento de la capacidad de acción de esta. Dado que la construcción de una democracia supranacional parece demorarse, la mejora de la calidad democrática de los Estados miembros de la Unión debería ser tarea prioritaria del europeísmo actual. “Más Europa” debería significar e implicar mejor democracia nacional y, si cabe, supranacional.

La segunda lección está muy vinculada a la anterior: la integración europea no puede subsistir sin un apoyo social mayoritario. Con independencia de las posibles deficiencias de la democracia directa, no podemos obviar que “algo va mal” respecto de la Unión Europea²⁷. Lo atestiguan los fracasos en los referéndums de Dinamarca, en junio de 1992, de ratificación del Tratado de Maastricht; de Francia y Holanda, en mayo-junio de 2005, de ratificación del tratado que pretendía establecer una constitución para Europa; de Irlanda, de junio de 2008, de ratificación del Tratado de Lisboa y del Reino Unido, de junio de 2016, sobre la permanencia del país en la Unión. Debe construirse con

27. Tomo prestado el título del libro de Judt (2010): *Algo va mal*, Madrid, Taurus (título original, *Ill Fares the Land*, 2010).

urgencia una Unión Europea más coherente, inclusiva y atractiva para todas las poblaciones democráticas de Europa, incluso para los que piensan diferente.

Una tercera lección, vinculada a la cuestión anterior es que todo proyecto político ha de ser sostenible en el largo plazo. La integración a escala regional forma parte del capital social que aparece como imprescindible en los modelos más exitosos de desarrollo económico a la par que político-social. Lo que permitió prolongar el crecimiento económico de la postguerra en una auténtica edad dorada fue la creación de todo un conjunto de instituciones de coordinación a escala nacional, regional e internacional que permitieron canalizar los inevitables conflictos entre grupos sociales y gobiernos. Una adecuada distribución de los costes y beneficios del crecimiento (mediante el Estado del bienestar y el comercio regional de carácter preferencial) permitió que el crecimiento económico en Europa occidental fuera más rutilante que en ninguna otra parte del planeta. En su conjunto, Europa occidental registró tasas de incremento del PIB, del PIB per cápita y de la productividad históricamente sin parangón (antes y después); sostuvo dicho crecimiento de manera estable en el tiempo, lo que permitió alcanzar tasas de pleno empleo y alimentar un modelo de cohesión social sin precedentes, que nos ha quedado en herencia; y mantuvo un periodo de gran estabilidad política, sobre todo si la comparamos con la inestabilidad endémica del periodo de entreguerras y las turbulencias políticas del presente.

Finalmente, la última lección que la historia de la integración europea nos depara es la necesidad de articular compatibilidades entre las políticas comunes, la acción política a escala estatal y la globalización. Hasta, aproximadamente, los años setenta del siglo XX los países de la Europa occidental mantuvieron firme una línea de acción política que otorgaba primacía al consenso democrático interno, por lo que se mostraron reacios a subordinar sus políticas económicas a las exigencias de la globalización, no obstante el hecho de compartir su oportunidad. La Comunidad Europea ejerció de amortiguador y bisagra que permitió la compatibilidad entre las legítimas exigencias nacionales y aquellas internacionales, esencialmente adaptando las segundas a las primeras. Todo ello gracias a un crecimiento económico sostenido

durante casi treinta años. En 1985 la estabilidad cambiaria se convirtió en santo y seña de las políticas monetarias europeas debido a la incompetencia de muchos gobiernos para mantener la competitividad relativa respecto a otros socios de la Comunidad. Desde entonces y hasta hoy, han sido muchos los gobiernos que compartiendo área monetaria han sido incapaces de alcanzar un patrón productivo que salvaguarde el modelo social que, argumentan, su ciudadanía merece. La cuestión es bien sencilla: si se renuncia a la posibilidad de devaluar el signo monetario propio, ya sea porque se adopta un sistema de tipos de cambio fijos (1985-1999) o porque se renuncia a tener moneda propia (1999-2019), el mantenimiento de la productividad relativa es de obligado cumplimiento, so pena de ajustar cualquier desviación significativa vía precios (mediante la devaluación salarial) o cantidades (en términos de desocupación). Dado que el apoyo social hacia el euro es mayoritario en la eurozona (el 75% de la ciudadanía de la eurozona es favorable a “una unión económica y monetaria europea con una moneda única, el euro”), así como en España (78%), no queda otra opción que repensar convenientemente todo nuestro modelo productivo, lo que afecta al conjunto de nuestros hábitos y valores sociales, lo que, a su vez, podría alterar nuestro modelo de gobernanza.²⁸ En esta cuestión en concreto, las instituciones de la Unión Europea, cualesquiera que sean, no pueden sustituir o remplazar a ningún Estado miembro ni a sus ejecutivos y legislativos en el diseño de las políticas locales adecuadas para cada cual. Esta es una función endógena que no puede ser impuesta desde fuera. Pero, por favor, no nos amedrentemos por tamaño esfuerzo: Europa occidental ya hizo algo similar, entre 1944 y 1948, cuando transitó de la guerra a la paz, así como también España, entre 1975-1978, cuando dejó atrás la noche oscura del franquismo y construyó un sistema democrático homologable al resto de las democracias occidentales.

En el seno de la Unión Europea y también en España existe un consenso básico en favor de “más Europa”, pero aún no se ha conseguido compaginar las fórmulas propuestas para hacer operativa una mayor integración con el apoyo social que una decisión política de este calibre

28. *Standard Eurobarometer 90 Autumn 2018. Public opinion in the European Union. First results*, diciembre de 2018, pp. 31-32 (“Support for the euro: trend and national results”, pregunta Q15.1).

necesita en el seno de sociedades democráticas. Por ello y para ello, una sociedad civil informada, solidaria a la par que responsable, que sepa compaginar derechos con obligaciones es, sin duda, un requisito imprescindible para diseñar y llevar a cabo una mejor Europa unida. Espero que este libro aporte algo de orientación y guía en la ingente tarea que el fortalecimiento de la democracia europea obliga a toda la ciudadanía.