

# Los padres fundadores: bases para pensar el futuro de la integración europea

José M. de Areilza Carvajal | Profesor ordinario de ESADE y titular de la Cátedra Jean Monnet-ESADE



Imagen: Firma del Tratado de Roma en 1957.

## Introducción: la generación de Jean Monnet

Me gustaría abordar en estas páginas el papel de los llamados padres fundadores de la integración europea y la obra que dejaron tras de sí, centrándome en especial en el caso de Jean Monnet. Desde esta vuelta al origen, analizaré el momento actual de la Unión Europea y el conjunto de retos que debe abordar en nuestro tiempo.

El principal padre fundador fue **Jean Monnet**, un visionario cuya vida no es conocida de modo

suficiente. Sus padres lo prepararon para seguir el oficio familiar de vendedor de coñac. Dejó el colegio con 16 años y se fue a trabajar a Londres. Viajó por todo el mundo e hizo amistades en Estados Unidos y Canadá. Debido a unas fiebres contraídas en Egipto no pudo luchar en la primera guerra mundial. Con veintiséis años, consiguió reunirse con el primer ministro de Francia, Viviani, y proponerle un plan para gestionar de modo conjunto con el Reino Unido la logística y el transporte para aprovisionar a las tropas. Fue tan convincente que a los pocos meses se fue a Londres a poner en marcha su idea. Monnet trabajó en las negociaciones de Versalles y en la Sociedad de Naciones, pero enseguida se desencantó y volvió a

los negocios, en Estados Unidos, China y Europa. Al principio de la segunda guerra mundial, propuso otro plan al gobierno francés de Édouard Dalladier, basado en desarrollar una industria aeronáutica militar aliada en Norteamérica. Cuando cayó Francia, recibió el mandato de Winston Churchill de seguir adelante con esta iniciativa. Se instaló en Washington y cultivó a los asesores y amigos de Franklin D. Roosevelt, intentando persuadirlos de que Estados Unidos debía entrar en guerra. Fue ministro en el primer gobierno provisional de De Gaulle y enseguida propuso un nuevo plan, el único que llevaría su nombre. **El objetivo del Plan Monnet fue la reconstrucción de Francia, a través de una nueva agencia independiente con amplios poderes. Pero enseguida Monnet entendió que el principal problema económico y político de su país dependía de la futura organización de Europa, con la gran pregunta sin resolver acerca de las relaciones con una Alemania dividida.**

Parte del gobierno de Estados Unidos, inmersos en la lógica de la nueva guerra fría, creía en la necesidad de permitir el retorno de Alemania al concierto europeo y autorizar su rearme. Muchos franceses insistían en que Alemania debería permanecer fragmentada y neutralizada y no estaban preparados para una República Federal de Alemania que además tendría un potencial industrial mayor que el suyo.

Fue entonces cuando entró en escena otro padre fundador: **Robert Schuman**, ministro de Asuntos Exteriores francés, buen conocedor del problema alemán, quien escuchó con atención el plan que le propuso Monnet. Como señala el historiador Julio Crespo<sup>1</sup>, eran personas muy distintas, pero lo que más les unía era el ser franceses atípicos: Monnet había pasado muchos años fuera de Francia, Schuman no fue ciudadano francés hasta los treinta y dos años y sirvió como soldado alemán en la primera guerra mundial.

Esta buena relación entre los dos iba a contribuir al lanzamiento del llamado Plan Schuman, que fue conocido y aceptado por EEUU antes de que el gobierno de Francia lo debatiera.

Jean Monnet representó a Francia en las negociaciones para el lanzamiento del Plan Schuman. El 18 de abril de 1951, se firmó el tratado de París mediante el cual

1 Cfr. J. Crespo, *Forjadores de Europa*, Planeta, 2009.

nacía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). En agosto de 1952 la Alta Autoridad de la CECA abrió sus oficinas en Luxemburgo, con Monnet como presidente.

**Los dos norteamericanos que más ayudaron a llevar a buen puerto la CECA, el secretario de Estado Dean Acheson y el Alto Comisionado para Alemania John McCloy, sirvieron también como padres fundadores del proyecto europeo y lo siguieron apoyando a través de distintas organizaciones filantrópicas y de estudios de política exterior.** René Schwonk ha explicado como Acheson apoyó por razones de geopolítica la creación de la CECA en 1951 a pesar de que suponía una excepción al régimen multilateral y anti-discriminatorio del GATT, que había dado sus primeros pasos en 1947. El propio Jean Monnet fue capaz de convencer al Presidente Eisenhower que apoyase la Comunidad Europea de Defensa, a pesar de sus reticencias iniciales.

Con el estallido de la guerra de Corea, Estados Unidos exigía a los aliados europeos un mayor compromiso, incluida una mayor participación alemana en la defensa occidental. Monnet propuso al primer ministro de Francia, René Pleven, un plan con su nombre, mediante el cual se crearía una Comunidad Europea de Defensa, en la que iban a participar inicialmente los seis países miembros de la CECA.

El tratado de la Comunidad Europea de Defensa se firmó finalmente en mayo de 1952, pero su ratificación no fue posible, la Asamblea Nacional francesa lo rechazó. En estas circunstancias, Monnet decidió dimitir de su puesto al frente de la CECA con el fin de estar libre para actuar a favor de la causa europea.

Así nació el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa en 1955. El 13 de octubre de 1955 empezó a trabajar en París bajo la dirección de Jean Monnet. Esta asociación tenía su sede en el número 83 de la avenida Foch, en el piso que el político francés compartía con su cuñado. Monnet pasaría muchas horas alrededor de la larga mesa del comedor, sembrada de montañas de papeles, con sus antiguos colaboradores en la CECA, Max Kohnstamm y Jacques Valmont.<sup>2</sup>

2 Cfr. J. M. de Areilza, *Poder y Derecho en la Unión Europea*, Civitas, 2014, pp. 217-236.

El Comité, financiado sobre todo por sus amigos norteamericanos, se proponía crear un entorno político favorable en los partidos políticos y sindicatos de los seis países miembros de la CECA para poner en pie dos nuevas Comunidades Europeas, de la energía atómica y del mercado común. Al mismo tiempo, el comité estudiaba y redactaba mejoras de estos proyectos, con el fin de conectarlos con la primera Comunidad ya en marcha.

John Foster Dulles, el secretario de Estado en la Administración de Eisenhower, era un viejo amigo de Jean Monnet. Su relación se remontaba a la Conferencia de Versalles, en 1919, en la que ambos habían servido en la Comisión de Reparaciones junto a John Keynes. Dulles y Monnet habían nacido en el mismo año, 1888. Tras su primer encuentro, trabajaron en varios proyectos financieros en el sector público y privado, Dulles desde la dirección del despacho de abogados neoyorkino Sullivan and Cromwell y Monnet a través de la consultora Murnane & Monnet, que el propio Dulles había ayudado a poner en marcha. A pesar del talante austero y calvinista del primero y del gusto por la buena vida del segundo, ambos congeniaban. En su libro *Guerra o Paz*, publicado en 1950, Dulles argumentaba que el interés ilustrado de EEUU llevaba a presionar fuertemente a los europeos para que avanzaran hacia la unidad, en el contexto de una guerra fría que nadie sabía cómo podía acabar. Asimismo, había apoyado la Comunidad Europea de Defensa recién fracasada, asumiendo todas las tesis de la doctrina Truman sobre la necesidad de contener el expansionismo de la Unión Soviética, empezando por el viejo continente.

En la víspera del Consejo Atlántico de 17 de diciembre de 1955, que se celebraba en París, el secretario de Estado Foster Dulles pudo conversar a solas con Jean Monnet.<sup>3</sup> La principal preocupación del francés era los intentos de los británicos de torpedear el proyecto de las dos nuevas comunidades, el Euratom y el Mercado Común, que Londres había rechazado antes de que nacieran. El gobierno inglés proponía fusionar iniciativas de cooperación y de integración en la OECE-OCDE, en el Consejo de Europa o en la Unión Europea Occidental. Cualquier cosa menos aceptar el principio supranacional que hacía diferente al proceso de integración.

Dulles respaldaba plenamente la idea de Monnet favorable a expandir con nuevos proyectos la Comunidad de seis países (a los pocos días, pediría al presidente Eisenhower que tratase este asunto con los ingleses Eden y MacMillan para que cesasen en sus intentos de boicot). Aconsejó al francés que impulsara de forma prioritaria el Mercado Común y que solo cuando éste estuviese en marcha atendiera la demanda británica de crear un área de libre comercio con el bloque europeo. El norteamericano insistió que la creación de un mercado era el proyecto estratégico por excelencia. Monnet prestaba demasiada atención al Euratom y había que tener mucho cuidado con no dedicar los esfuerzos de persuasión a una causa secundaria.

3 Cfr. C. P. Hackett et al., *Monnet and the Americans*, Jean Monnet Council, 1995.



Imagen: Robert Schuman y Jean Monnet

Durante la sobremesa hablaron de hasta dónde podía llegar la integración europea un día. Dulles era más optimista que su antecesor demócrata en la Secretaría de Estado, Dean Acheson, otro amigo de largo recorrido de Monnet, quien en marzo de 1950 había afirmado con su brillantez habitual en un discurso que “en Europa ni el pueblo ni sus gobernantes están preparados para una Federación”. Al fin y al cabo, el objetivo de una Federación había sido hecho explícito en la Declaración Schumann, aceptada por los seis países fundadores.

**Monnet fue sincero y pragmático: lo que le preocupaba en este momento era asegurar la paz a través de una nueva interdependencia económica, basada en la prosperidad compartida. El problema no era cuál debía ser el modelo político para Europa, sobre lo que convenía mantener una calculada ambigüedad, sino cómo vencer la resistencia de los Estados europeos, en especial de la Francia gobernada por De Gaulle,** al que conocía como pocos, a la hora de poner en común y organizar recursos humanos y materiales suficientes en el nivel europeo y así abordar problemas que desbordaban las capacidades individuales de cada Estado. Todo esto en una situación en la que la organización de Europa estaba bajo la profunda influencia de Estados Unidos y la Unión Soviética.<sup>4</sup>

Paul Reuter, el jurista de cabecera de Monnet y redactor del Tratado de la CECA, explicó al abogado Dulles que la integración era diferente de la cooperación y sin embargo no era equiparable al federalismo clásico, que partía de otras solidaridades y equilibrios entre distintos niveles de gobierno. La solidaridad europea no se podía dar por supuesta y había que construirla paso a paso, con hechos. Los equilibrios federales no tenían mucho sentido ante la urgencia de construir las Comunidades, que reclamaban en sus áreas de actuación una centralización de poderes “propia de la economía moderna”, en la mejor tradición dirigista francesa.

La idea de lanzar otras dos nuevas Comunidades la había formulado otro padre fundador, el político belga **Paul Henri Spaak**, en el llamado “Memorandum Benelux”. Pero realmente el político belga había

<sup>4</sup> Cfr. P. Reuter, *Organizaciones europeas*, Bosch, 1968, p. 13.

reproducido el plan preparado por Jean Monnet y Pierre Uri antes de dejar sus despachos en la Alta Autoridad de la CECA.

Spaak le había enviado a Monnet la versión final del memorándum con una nota a mano: “este es tu hijo”.<sup>5</sup> El experimentado diplomático belga encabezaba el grupo de trabajo intergubernamental que debía desarrollar y poner en práctica el documento, aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores con algunas reservas en la Conferencia de Messina el 1 de junio de 1955. Antoine Pinay había hablado en nombre de Francia para expresar su resistencia a reindustrializar Alemania más allá del carbón y el acero. El representante de Adenauer, por su parte, no simpatizaba del todo con la idea de gestionar en común la energía atómica para usos pacíficos, el llamado Euratom. Los soviéticos habían hecho llegar al foro de Messina su clara negativa a que se profundizase en la unidad europea.

Monnet mantenía su intuición de que tanto el problema alemán como la reconstrucción de la economía europea debían resolverse a través de la integración económica y política del continente. Para que funcionase este proceso, los Estados debían transferir verdadera capacidad de decisión a instituciones comunes. Estas instituciones debían responder a un principio supranacional y estar situadas por encima de los gobiernos nacionales.

La galería de retratos de los padres fundadores sigue con la aportación inmensa de **Konrad Adenauer**, el canciller alemán que reconstruyó su país después de la segunda guerra mundial. En su larga vida política, primero bajo el Kaiser y luego durante la república de Weimar, el alcalde de Colonia resistió el ascenso de Hitler, y fue hecho prisionero en 1944. Henry Kissinger en su último libro *Liderazgo* subraya el acierto de su estrategia de humildad y paciencia, de escucha y adaptación al terreno.

**Desde esta humildad, Adenauer consiguió que los vencedores de la segunda guerra mundial lo trataran como un igual y compartiesen con Alemania su política exterior y de defensa. Este gigante político recuperó lentamente la confianza,**

<sup>5</sup> Cfr. C. P. Hackett et al., *Monnet and the Americans*, op. cit.

**terminó con la ocupación aliada y frenó los vestigios de nacionalismo que aún quedaban.** Rechazó en 1952 el plan de Stalin para reunificar Alemania, basado en la condición de que abrazase la neutralidad. Adenauer no cayó en la trampa de convertirse en un país aislado, vulnerable y sin las alianzas correctas.

El italiano **Alcide de Gasperi** consiguió que Italia fuera también un país fundador de las Comunidades Europeas. Activista católico, se sumó al Partido Popular italiano desde su nacimiento en 1919. Opositor a Mussolini y detenido en 1928, pasó los años del fascismo trabajando en la Biblioteca Vaticana. Fue nombrado jefe del Gobierno en diciembre de 1945. Dirigió la reconstrucción de Italia, consiguió la adhesión a la OTAN en 1949, y demostró un firme compromiso europeísta.

## Ideales en los orígenes de la integración

Con frecuencia se dice que la integración económica europea, centrada en torno al proyecto de construir un mercado común, fue posible porque no entraba en el terreno de la política y se limitaba a cuestiones técnicas. Nada más alejado de la realidad. Es cierto que la Comunidad Económica Europea se lanzó después de que la integración de la defensa europea, más abiertamente política, fracasara por un temprano “no” francés. Sin embargo, una explicación tecnocrática no

da razón de los importantes efectos de transformación de la vida política europea que ha tenido y sigue teniendo la actual Unión Europea.

**La CEE fue ante todo un plan de paz y de prosperidad compartida, que afianzó la reconciliación entre Alemania y sus antiguos enemigos más que ningún otro acuerdo internacional. Puso bajo vigilancia tanto el proteccionismo como el nacionalismo de sus componentes. La integración europea no fue concebida sólo como una alianza de intereses, sino que se fundó al mismo tiempo en valores e ideales, es decir, en una visión ética por encima de conveniencias políticas y los cambiantes juegos de poder.** Joseph Weiler ha explicado cómo el origen de la integración no se entiende sin una dimensión axiológica, una apuesta por “la promesa de Europa”, que cautivó y movilizó a sus dirigentes. Este conjunto de ideales no son sólo formas del deber ser con un componente altruista sino que están fundamentados en una ética no relativista ni reducible al reflejo del comportamiento social.

La primera guerra mundial hizo que la idea de los valores universales entrara en crisis, pero la reacción tras la segunda guerra mundial fue diferente, más propicia a una cierta racionalidad, que dejase atrás la combinación de lo irracional con el nacionalismo, presente en la mentalidad post romántica y totalitaria que había destruido Europa.



Imagen: Konrad Adenauer

Isaiah Berlin escribió en 1959: “¿qué ha surgido de los recientes holocaustos? Algo que se acerca al reconocimiento en Occidente de que hay ciertos valores universales que pueden llamarse constitutivos de los seres humanos como tales.”

Weiler ha analizado los tres ideales fundamentales de la integración europea, la paz, la prosperidad compartida y la supranacionalidad, esta última entendida como una nueva manera de superar el chauvinismo y plantear las relaciones entre los Estados nación.

Ninguno de estos ideales es reducible a un mero análisis de intereses y todos ellos exigían renunciaciones, sacrificios y una transformación de la política de las décadas pasadas.

La paz hay que entenderla en el contexto histórico de una posguerra, en la que el odio contra Alemania en países como Francia, Holanda o Dinamarca era enorme y comprensible. La paz como fundamento de una Comunidad de iguales estaría inspirada en el valor cristiano del perdón y la reconciliación entre enemigos, una visión ligada a las creencias personales de Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer y Alcide de Gasperi, padres fundadores de la integración.

La prosperidad compartida es un ideal relacionado con la paz, como la Declaración de Schuman de 9 de mayo de 1950 pone de relieve. Parte de una visión del mercado como un mecanismo de libertad, que abarca desde la libre circulación de bienes y servicios al intercambio de ideas. Comprende el respeto y conocimiento mutuo entre las distintas sociedades europeas así como un elemento de responsabilidad colectiva y de solidaridad. En este sentido, uno de los padres fundadores de las Comunidades, Robert Schuman, escribía entonces: “las fronteras, en lugar de ser barreras de separación, se tendrán que convertir en líneas de contacto, donde se organicen e intensifiquen los intercambios materiales y culturales; delimitarán las tareas propias de cada país, sus propias responsabilidades e iniciativas, en ese conjunto de problemas que traspasan las fronteras, incluso los continentes, y que hace que todos los países sean solidarios los unos con los otros.”

**La supranacionalidad fue un ideal por el que la nacionalidad no se convertía en el principal y casi único referente en los intercambios y en la libre**

**circulación entre los Estados nación. La economía de mercado y una comunidad de Derecho limitarían el proteccionismo económico y los terribles excesos del nacionalismo pasado. Esta disciplina supranacional estaría orientada no a superar los valores del Estado nación sino por el contrario a revitalizar a cada uno de los Estados nación europeos.**

La idea de un nacionalismo europeo que sustituyera con el tiempo a los nacionalismos de los Estados es por lo tanto contraria a este ideal de supranacionalidad. El proyecto europeo no se creaba como el germen de una futura potencia que rivalizase con otras, sino como una comunidad de civilización y prosperidad en un contexto de cooperación atlántica.

**En esta exploración del deber ser original de la Comunidad, es importante recordar una vez más que la integración europea fue posible gracias a EEUU. Su aportación fue fundamental en todos los órdenes para la reconstrucción y la cooperación entre los europeos.** La amenaza soviética hacía urgente la unidad europea y la primera etapa de la unificación económica y política de Europa fue el Plan Marshall. A continuación, la OTAN se fundó para garantizar la libertad y la seguridad de Occidente.

## La primera ciudad de la integración europea

Setenta y tres años después nos preguntamos qué podemos aprender del período fundacional de la integración europea y de los padres fundadores para avanzar con el mejor proyecto de civilización de los últimos dos siglos. Para responder, me gustaría analizar el devenir de la integración a través del tránsito entre dos ciudades bien distintas entre sí, con la aspiración de relanzarla en nuestro tiempo.

Cada una de estas ciudades metafóricas orienta el camino de la integración europea, al ser portadora de un componente utópico, un ideal que da sentido al europeísmo en momentos históricos bien distintos.

**La llegada a la primera ciudad, formulada por Jean Monnet y los demás padres fundadores, ha tenido lugar a principios del siglo XXI. Los pasos iniciales fueron dados en unas circunstancias excepcionales de posguerra y bajo la amenaza de una nueva**

**guerra mundial y este contexto marcó fuertemente el proyecto europeo.**

**La tarea pendiente no puede ser repetir el mismo camino, con los mismos modos de caminar, sino trazar una ruta nueva y proponer otra manera de viajar juntos, que lleve a la segunda ciudad, como metáfora de una visión europeísta adaptada a nuestro tiempo.**

Hoy los logros de la integración son tales que nadie puede dudar de que se trata de un éxito histórico. La utopía formulada por la generación de Monnet ha ido mucho más allá de lo que se podía esperar. Es cierto que el proceso de integración no ha discurrido de una manera lineal, arrastrado por el determinismo económico, en la base de los análisis neo-funcionales con los que se quiso explicar las Comunidades Europeas en sus primeros pasos. El camino se ha revelado mucho más complejo e incierto. El papel de los gobiernos nacionales y de instituciones supranacionales como la Comisión y el Tribunal de Justicia ha sido muy relevante, así como el impacto de los cambios históricos y económicos en el continente europeo –final de la guerra fría, envejecimiento de la población, presión del mercado global, entrada en una nueva era geopolítica dominada por la división y la demanda de seguridad nacional y regional, etc.

En conjunto la integración europea en esta larga etapa ha sido un ejercicio de pragmatismo exitoso.

A pesar del desconcierto que ha causado cinco crisis existenciales seguidas (euro, refugiados, Brexit y otros movimientos populistas, pandemia, guerras de Ucrania y Gaza), la integración se ha reforzado y hoy el valor normativo de la Unión sigue siendo elevado. Es el ejemplo más avanzado de integración económica regional y un paradigma a la hora desarrollar instituciones capaces de gestionar problemas comunes a un grupo de Estados.

Se puede argumentar que a finales del siglo XX, Europa completó la utopía inspirada por los ideales de paz y prosperidad compartida, que Jean Monnet y los demás padres fundadores pusieron en marcha en los años cincuenta. La reconciliación entre los antiguos enemigos se materializó en el mercado y las políticas comunes, sostenidos por una Comunidad de Derecho, basada en valores tan fundamentales como la no discriminación por razón de la nacionalidad. Los equilibrios entre las instituciones comunitarias funcionaron como límites al nuevo poder europeo, así como los pesos y contrapesos entre el nivel de gobierno europeo y las democracias nacionales. Las instituciones de Bruselas han establecido límites eficaces al proteccionismo económico y al nacionalismo exacerbado.

**En el fondo, los Estados miembros fueron rescatados de sí mismos por una nueva disciplina jurídica y económica europea querida por ellos mismos.** A finales de la década de los ochenta, el historiador Alan



Imagen: Plaza Maidán, en Ucrania (2014)

Milward investigó a fondo el origen histórico de las Comunidades y explicó hasta qué punto en el momento fundacional europeo se dio una rara combinación de intereses nacionales e ideales cosmopolitas. La integración se planteó como un “rescate europeo del Estado nación”, es decir, un proyecto aceptado por los gobiernos a favor de sus poblaciones, necesitados de reconstrucción económica a través de un mercado de escala europea, mientras en el ámbito nacional desarrollaban sus Estados sociales.<sup>6</sup> Las Comunidades rescataron a los Estados nación de su obsolescencia, pero al precio de que dejaran atrás el nacionalismo y aceptaran una disciplina europea jurídica y económica.

## La reinención pendiente de la UE

**Cuando empezaba el siglo XXI, una Unión exitosa desde un punto de vista histórico se quedó sin utopía. Comenzó a darse por supuesta, a formar parte del paisaje. Los viejos ideales de paz o prosperidad compartida se habían conseguido y ya no movilizaban. La Unión, que a mi me gusta definir como la suma de una federación jurídica y una confederación política, era víctima de su éxito: fatigada y a la defensiva, no encontraba los resortes para reinventarse como proyecto, relanzar la integración sobre nuevas bases y volver a ser una utopía merecedora de trabajar en pos de ella.** Esta desconexión entre el pasado y el porvenir no es algo singular de la integración europea. Todo orden dinámico va frenando su impulso, todo proyecto creativo agota sus posibilidades. Y en política su correlativo es que todo poder se vuelve más y más oligárquico.

Los tres proyectos centrales de la primera década del siglo ilustran cómo la integración carece del dinamismo o la ambición de antaño.

La moneda única se puso en marcha pero no se justificó su razón de ser en términos políticos de manera unitaria y atractiva, ni se desarrollaron las instituciones necesarias para hacerla sostenible, como ha demostrado la crisis financiera y económica.

El proceso de negociación de una Constitución europea entre 2002 y 2004 fracasó, aumentó la desconfianza

<sup>6</sup> Cfr. A. Milward, *The European rescue of the Nation State*, Routledge, 1992.

ciudadana y restó todavía más energía política a una Unión que empezaba a sentirse cargada de años.

Las ampliaciones a partir de 2004, que casi duplicaron el número de Estados miembros, no tuvieron el efecto deseado de relanzamiento del proyecto europeo, sino que fueron acogidas con recelos y miedos.

El gran capítulo pendiente de la integración, el fortalecimiento de la dimensión exterior de la Unión, no fue atendido de forma suficiente, a pesar de los discursos oficiales que presentaron al Tratado de Lisboa como un gran paso adelante. La Unión aún no es un actor que defiende con eficacia sus intereses propios en un mundo en acelerada transformación.

Uno de los obstáculos para la reinención del proyecto europeo es la mentalidad que Weiler ha llamado “mesianismo político”. Durante el camino a la primera ciudad, parte de la legitimación de la integración europea fue el sentido de misión o de destino histórico. En una situación excepcional como fue la posguerra, la integración era el camino hacia una tierra prometida. El sueño europeo generó un idealismo y una épica entre ciertas elites gubernamentales. A cambio, se prescindió de la reflexión sobre las credenciales democráticas de las Comunidades y este debate ha sido solo atendido parcialmente por la Unión. Una vez se ha llegado a la primera ciudad, el mesianismo ha colapsado y ya no funciona. Pero el sentido de “misión histórica” reaparece como retórica vacía cuando se intenta formular en qué debe consistir el europeísmo en nuestros días.<sup>7</sup>

La realización y el agotamiento del proyecto ha tenido lugar sin que la Unión haya realizado un cambio político cualitativo para establecerse como una democracia fuera del Estado y sin un único “demos”, algo nada sencillo. Es cierto que desde la ratificación del Tratado de Maastrich en 1992, comenzó un debate necesario sobre cómo justificar desde un punto de vista democrático europeo el creciente ejercicio del poder en Bruselas. De hecho, una de las maneras de entender la integración europea desde entonces es afirmar que ha llegado a lo que Kalypto Nicolaidis llama su “momento Tocqueville”.<sup>8</sup> Siguiendo las

<sup>7</sup> Cfr. J. Weiler, “Europe in Crisis – on “political messianism”, “messianism” and the “rule of law”, *Singapore Journal of Legal Studies*, diciembre 2012, p. 256.

<sup>8</sup> Cfr. K. Nicolaidis, “UE: un moment Tocquevillien”, *Politique Etrangère*, 3, 2005.

huellas del ilustrado francés, los europeos hemos empezado a hacernos las preguntas difíciles de toda democracia, en nuestro caso para transformar un proyecto supranacional llevado a cabo por unos pocos, la integración económica y política nacida en 1950, y orientado sobre todo a rescatar a los Estados de sí mismos.

**La Unión encara todavía hoy en 2023 este “momento Tocqueville” para legitimarse como nuevo poder una vez que los contratos sociales basados en el Estado del Bienestar se han resquebrajado y el continente europeo ha sufrido una mutación profunda y asistimos a la desaceleración del proceso de globalización económica y a una nueva geopolítica para la que no estamos bien preparados.**

Desde Bruselas y las capitales nacionales, se han tomado decisiones como la puesta en marcha de la moneda única o las ampliaciones al Este, dos mutaciones que transforman su ser y que hacen más necesario fortalecer la unión política, económica, bancaria y fiscal antes de nuevas ampliaciones. Todavía no se han dado suficientes pasos para lograr una Unión de la que sean dueños sus ciudadanos. Las elites nacionales y europeas, protegidas en exceso por la opacidad y el discurso tecnocrático con la que operan en las distintas instituciones de la Unión, no han acertado al abordar el debate democrático propio de la Unión.

**Como explicaba Francisco Rubio Llorente, el proyecto de integración europea se ha justificado típicamente como una función del poder nacional:**

**“de lo que se trata no es tanto de la aparición de un poder nuevo y libre, como de la creación de un límite a los poderes ya existentes. Esa creación necesita ser justificada o, si se quiere, legitimada, pero se trata de una necesidad nueva: no de la necesidad de legitimar democráticamente un nuevo poder, sino la de legitimar la existencia de unos límites a la democracia”**<sup>9</sup> Pues bien, dicho cambio de paradigma se ha hecho necesario en nuestro tiempo. Llevaría tanto a mantener la influencia positiva de la integración sobre la vida política y económica y de sus Estados como a legitimar un nuevo poder europeo como tal.

En estos últimos quince años, las cinco crisis sucesivas que ha atravesado la UE han acelerado y a la vez complicado el imprescindible debate político para relanzar la integración. La utopía de la paz perpetua entre europeos por la que nacieron las Comunidades se da por descontada. Cuando todavía podemos combatir el populismo antieuropeo, es hora de reparar en que nada está ganado para siempre y de sentar las bases para formular un nuevo ideal que haga atractivo el proyecto de unidad.

**Esta segunda etapa del camino de la integración no puede ser simplemente una continuación de la anterior. A diferencia de la postguerra, el rompecabezas no es ya transformar los Estados-nación en Estados miembros de una Unión. Se**

<sup>9</sup> Cfr. F. Rubio Llorente, “El futuro político de Europa: Espacio, fines y método”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 89, 1999, pp. 2-9.



Imagen: Alcide De Gasperi

trata de encajar ese nuevo poder europeo, legítimo, limitado y eficaz, y hacerlo plenamente compatible con las democracias nacionales, sujetas a su vez a los efectos beneficiosos de una disciplina jurídica y económica europea.

## Algunas conclusiones

Europa es ahora también el problema, tanto como sus Estados miembros. **Es necesario legitimar un poder nuevo, que no solo se justifique por transformar a los Estados nación en Estados miembros prósperos y abiertos. Ha llegado el momento de evolucionar hacia una comunidad política europea reforzada, aunque limitada en su extensión material y compatible con las democracias nacionales. Los Estados que componen la Unión tienen ante sí el problema de afrontar los retos de un mundo multipolar, en el que ninguno de ellos por sí mismo puede hacer valer sus intereses. La soberanía, la pulsión de tener la última palabra, es ciega respecto al futuro que le conviene a un país.** Existe una sociedad europea con rasgos comunes suficientes para justificar este cambio de paradigma.

El viaje a esta segunda ciudad requiere formular una nueva utopía europea, que debe prescindir de algunos modos de hacer propios del primer itinerario, organizado en un momento excepcional. El elitismo, el sentido de destino histórico, la excesiva tecnocracia, la preeminencia de las negociaciones diplomáticas, elementos de nuevo muy presentes de nuevo durante el rediseño del euro, son contraproducentes a la hora de reinventar la integración. Por descontado, la dimensión política plasmada en formas institucionales sigue necesitando de personalidades de prestigio poco o nada sospechosas de actuar con sesgo nacional. La primera condición parece ser la del prestigio personal. Esa es la Europa reconciliada de los fundadores.

En la sucesión de crisis europeas de los últimos tiempos, la canciller Angela Merkel ha sido la única adulta en la habitación. Con sus aciertos y errores, se echa de menos su seriedad, su fibra moral y su compromiso con los valores europeos y atlánticos. Pero ni la Unión ni la eurozona pueden revivir su pasado, ni aspirar a sobrevivir siendo un proyecto basado sobre todo en un cierto despotismo ilustrado.

Para que la Unión Europea recupere su pulso, es necesario que se transforme en un espacio público desde el que formular un nuevo ideal, una narrativa europea distinta, que movilice a favor de la integración. Como afirma Javier Gomá, los ideales son imprescindibles: marcan un objetivo y mediante la atracción que producen, impulsan el progreso moral de los pueblos.<sup>10</sup> Aunque luego la realidad se quede a mitad del camino, si actuamos con objetivos bien definidos, al menos habremos recorrido un buen trecho.

Con la vista puesta en lograr que se genere este nuevo impulso utópico, el europeísmo del siglo XXI debería partir de tres axiomas. El primero es hacer plenamente compatible el avance en la integración europea con los proyectos nacionales de sus Estados miembros, es decir, descubrir que son mutuamente compatibles los avances de la integración con las demandas de modernización política o económica en el interior de los Estados. El segundo es politizar la toma de decisiones dentro de una Unión que profundice en sus credenciales democráticas. El tercero, dar respuesta a la demanda compartida por gran parte de la sociedad europea de convertir a la Unión en un actor global, frente a la acelerada transformación del mundo que nos rodea.

Debemos atender al reto planteado desde hace tiempo de convertir a la Unión Europea en un actor global. Una de las graves carencias del primer europeísmo ha sido el afán de hacer de Europa una isla en paz perpetua, sin mirar a sus vecinos ni entender la globalización y sus cambios.

De nuevo, la idea de revestir a la Unión con un traje de superpotencia que no esté hecho a medida debe ser desechada. Pero como ha señalado con lucidez José Ignacio Torreblanca al reclamar una Unión que pase de actuar de modo introvertido a ser extrovertida,<sup>11</sup> si no hacemos esta transformación en un mundo multipolar corremos el riesgo de que no haya un polo europeo. La mayor parte de los problemas que afrontaremos como sociedad europea en los próximos años se abordarán con soluciones diseñadas y pactadas fuera de nuestras

10 Cfr. J. Gomá, *Ingenuidad aprendida*, Galaxia Gutenberg, 2011

11 Cfr. J. I. Torreblanca, *La fragmentación del poder europeo*, Icaria Antrazyt, 2011.

fronteras y no podemos permitir que otros las tomen por nosotros. La suma de la mitad de todos los esfuerzos europeos, todavía hoy descoordinados, en el terreno de la gobernanza económica, la diplomacia, la seguridad o la defensa, sería suficiente para alcanzar este objetivo.

La carencia más preocupante es la falta de respaldo de la política exterior a través una política de seguridad y defensa, un terreno en el que claramente faltan capacidades y voluntad política, como hemos comprobado a la hora de reaccionar ante la invasión rusa de Ucrania. La mayor ventaja con la que contamos hoy es el hecho de que las opiniones públicas demandan más acción exterior europea. El potencial de una Unión no inspirada en un modelo estatal para ganar protagonismo en el mundo como actor global es muy grande y, poco a poco, esta toma de decisiones generará suficiente identidad europea.

La alternativa a la renovación del componente utópico de la integración europea es una Unión cada vez más debilitada, con más desigualdad entre sus Estados y mayor indiferencia ciudadana, cuando no rechazo, hacia sus instituciones y normas. La Comunidad de Derecho y el mercado interior que tanto han costado poner en pie pueden ceder su preeminencia ante un conjunto de pactos intergubernamentales, tan presentes en el rediseño del euro, difíciles de aplicar y, a la vez, muy exigentes con las reformas que deben emprender los Estados deudores por mandato europeo.

Frente a las divisiones y tensiones, que a medio plazo llevarían a una Unión deshilachada, es preciso recuperar la idea central de la integración como proyecto ético, cuyo fin principal es unir personas. La manera de caminar en pos de la nueva utopía debe ser distinta de cómo se hizo durante el primer viaje. Se trata de reformar la Unión poniendo esta vez el acento en la limitación material de poderes de la Unión, en la política y en la democracia a escala europea y en dar

los pasos para convertir a la Unión en un actor global eficaz. A partir de esos tres axiomas, es posible generar un nuevo ideal europeo.

**Debemos aprender de la capacidad organizativa y el atrevimiento de pensar a largo plazo y fundamentar la acción política en ideales de Jean Monnet y los demás padres fundadores. A cambio, el debate sobre cómo caminar hacia una nueva Unión debería ser capaz de involucrar e inspirar a sus ciudadanos, para que se sientan dueños de la polis europea.**

La tarea de construir y difundir el nuevo europeísmo convoca ahora a una nueva generación, para la que la pertenencia a la Unión es tan natural como el mundo digital, los atardeceres o el cambio de estaciones. El desafío europeo de nuestro tiempo lo resume muy bien Goethe cuando dice “lo que has heredado de tus padres, ahora tienes que merecerlo”.

## Para saber más

José M. de Areilza, *Poder y Derecho en la UE*, Civitas 2014

Julio Crespo, *Forjadores de Europa*, Planeta 2009

Clifford Hackett (ed.), *Monnet and the Americans*, American Council for Jean Monnet Studies, 1995

Alan Millward, *The European rescue of the nation state*, Routledge, 1996

Jean Monnet, *Memorias*, Doubleday, 1978

Joseph Weiler, *The Constitution of Europe*, University of Cambridge Press, 1999

Síguenos en



hola@clubtocqueville.com  
www.clubtocqueville.com

ISSN: 2696-712X

El Club Tocqueville no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas en los textos que publica.

© Club Tocqueville y los autores.