

## Entre la cumbre de La Haya y la de Maastricht (1969-1992): apuestas y desafíos de la integración europea

*Between the Hague and Maastricht summits (1969-1992): stakes and challenges of European integration*

Maria Elena CAVALLARO

Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli

### RESUMEN

En este ensayo se pasa revista a los principales momentos de la integración europea desde los años 1970 hasta la firma del Tratado de Maastricht. Esta periodización sirve para demostrar que los resultados adquiridos en los años 1990 pueden interpretarse más como punto de llegada de los desafíos surgidos en los 1970 que como programa de cara al nuevo orden internacional que se impuso después del final de la Guerra Fría.

### PALABRAS CLAVE

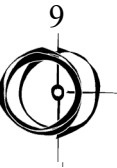
Comunidad Económica Europea; Unión Europea; integración europea; Tratado de Maastricht.

### ABSTRACT

This essay reviews the main moments of European integration from the 1970s to the signing of the Maastricht Treaty. This periodization serves to demonstrate that the results acquired in the 1990s can be interpreted more as a point of arrival for the challenges that emerged in the 1970s than as a program for the new international order that was imposed after the end of the Cold War.

### KEYWORDS

European Economic Community; European Union; European integration; Maastricht Treaty.



**CÓMO CITAR/ HOW TO CITE:** Maria Elena CAVALLARO, “Entre la cumbre de La Haya y la de Maastricht (1969-1992): apuestas y desafíos de la integración europea”, *Rubrica Contemporanea*, vol. XIII, n. 26 (2024), pp. 9-22.



Artículo recibido el 22-2-2024 y admitido a publicación el 14-4-2024.

<https://doi.org/10.5565/rev/rubrica.393>

*Rubrica Contemporanea*, vol. XIII, n. 26, 2024  
ISSN. 2014-5748

Este número monográfico sobre la europeización de España desde el retorno de la democracia a la firma del Tratado de Maastricht analiza el impacto de la evolución del proyecto europeísta en la vida política del país desde diferentes perspectivas –global y sectorial–. A partir de la solicitud de apertura de negociaciones en 1977 –como ya ha destacado la historiografía– han prevalecido valoraciones positivas de la integración en Europa, tanto a nivel político-económico como de opinión pública.

Más que una simple asociación entre transición democrática y entrada en las instituciones europeas –gracias, sobre todo, al papel de legitimación exterior de la democratización desempeñado por Europa–, en el caso español se hizo referencia a una superposición y fusión real de ambos procesos. El europeísmo fue compartido y mayoritario y sólo en algunos momentos de la negociación, cuando resultó imposible adaptar el acervo comunitario a las necesidades del mercado interior, hubo una actitud crítica por parte de algunas fuerzas políticas.

La entrada en la Comunidad Europea a mediados de los años 1980, tras una agotadora negociación, coincidió con el apogeo de la recuperación económica y con el efecto de los planes de reconversión industrial y flexibilización del mercado laboral ya lanzados por el Gobierno socialista a principios de esa década. Esta convergencia ha maximizado el consenso europeísta y ha convertido aún más la asociación europeización-modernización en las dos caras de una misma moneda.

En lo simbólico, las firmas del Acta Única y del Tratado de Maastricht también se interpretaron como una gran oportunidad para participar en calidad de miembros de pleno derecho en dos momentos centrales para la renovación de los órganos comunitarios. A pesar de las dificultades económicas, el país afrontó ambas fases con orgullo, para cumplir y respetar los criterios de convergencia requeridos. El Tratado de Maastricht, en particular, fue percibido por el sistema político como una ocasión para participar en el proyecto comunitario y sentar las bases de la actual Unión Europea. Por primera vez, España podría ostentar el título de fundador de la nueva organización y ofrecer su perspectiva y su aportación, tanto en el ámbito político-institucional como en el económico.

De esta breve introducción se desprende que, desde los años 1970, el europeísmo ha sido una cuestión esencial y fundacional de la democracia española.

Las demás contribuciones de este monográfico explican el peso que tuvo la relación entre europeísmo y europeización en sectores clave de la economía del país. Sin embargo, en este ensayo recorreremos los principales desafíos que las instituciones europeas enfrentaron desde los años 1970 hasta los 1990: creación del Mercado Común, reformas institucionales, sistema monetario, ampliaciones, déficit democrático, política exterior común y evolución de las relaciones transatlánticas en el ámbito de la defensa. Todos ellos fueron temas que, como veremos en las páginas siguientes, protagonizaron el debate europeo de aquellos momentos. Analizaremos su evolución y su peso interior y veremos cómo, poco a poco, todos los debates fueron abordados y resueltos en los veinte largos años que comenzaron con la cumbre de La Haya en 1969 y concluyeron con la de Maastricht de 1992, coincidiendo con el final de la Guerra Fría.

### **Los Setenta y el dinamismo cortado**

Aunque durante muchos años la historiografía europea ha presentado los años 1970 como de estancamiento y euroesclerosis –debido principalmente a la incapacidad

de la Comunidad para llevar a cabo reformas institucionales–, esta década se caracterizó por unos debates muy participativos sobre los proyectos de creación del mercado único, de convergencia comunitaria, de ampliación de la CEE y de soluciones para el déficit democrático, todo ello siempre en relación con la idea de cómo incrementar el papel comunitario en el escenario global. No obstante, no todas las propuestas analizadas desde las distintas instituciones se implementaron enseguida. En todo este contexto, importa resaltar que precisamente en ese período la Comunidad hizo frente a nuevos y estimulantes desafíos para el futuro<sup>1</sup>.

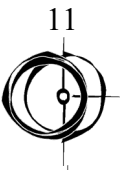
La interpretación sobre la CE en los años 1970 centrada en la euroesclerosis parece hoy completamente superada, y diversos estudios sobre la interacción entre esta organización supranacional y los Estados miembros han modificado la idea que entendía esta década como estática. A pesar de que no se llevaron a cabo reformas institucionales, los esfuerzos para crear el mercado único dieron buenos resultados, así como buenos fueron los debates con respecto al desacoplamiento de la economía y las fluctuaciones de las monedas europeas del dólar. También hubo intensas conexiones entre los proyectos de política exterior común y de unión política para permitir a la CEE desempeñar un papel más fuerte e independiente en el escenario global.

Para comprender las evoluciones que se produjeron desde principios de esta década en la Comunidad, es importante centrarse en los cambios políticos que tuvieron lugar en Francia y Alemania, países ya identificados como el eje en torno al cual tomaba forma el proyecto integracionista.

Aunque De Gaulle había salido victorioso de las elecciones de 1968, pronto se hizo patente entre los votantes gaullistas la idea de que era necesario un cambio de liderazgo. Hacía falta una nueva guía capaz de responder a los impulsos y demandas de una sociedad en rápida evolución. Consciente de todo esto, el general, ante el fracaso de la aprobación de un referéndum –sobre la regionalización y la composición del Senado– se sintió traicionado por el pueblo y abandonó la escena política.

Sin demasiadas dificultades, Georges Pompidou –primer ministro en la década anterior (1962-1968) –, consiguió ser elegido sucesor de De Gaulle en el Elíseo. En política exterior, el nuevo presidente mantuvo el deseo de su antecesor de conservar la autonomía respecto a Estados Unidos y, en el ámbito europeo, consideró que Francia debía volver a desempeñar un papel central en el seno de la Comunidad. Superó el estancamiento provocado por los vetos gaullistas contra Gran Bretaña, hizo más estable y eficaz la Política Agrícola Común, favoreció la aplicación de nuevas políticas –incluida una estrecha cooperación en el ámbito monetario– y trabajó para renovar su relación con Bonn.

También en la República Federal, tras las elecciones de 1969 surgió un nuevo Gobierno presidido por el líder socialdemócrata Willy Brandt. En política exterior, el canciller aceleró el diálogo con las naciones del Este, en particular con la URSS y Polonia, para acercar a las dos Alemanias. Siempre con este objetivo como guía de su




---

1. Anil AWESTI, “The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s”, *L'Europe en Formation*, 3-4, (2009), pp. 39-53, <https://doi.org/10.3917/eufor.353.0039>.

acción política, apostó por la integración europea, consciente de que unos buenos resultados en este campo reafirmarían la posición internacional de su país<sup>2</sup>.

A pesar de las diferencias relacionadas principalmente con el modelo de Europa que debía construirse –federalista para Alemania, confederal para Francia–, los dos líderes dieron un gran impulso al relanzamiento del proyecto europeísta, que tuvo como punto de partida la cumbre de La Haya de 1969<sup>3</sup>.

En este contexto, los Seis coincidieron en los objetivos de *enlargement*, *widening* y *deepening*.

Con referencia al primero, aunque Francia expresó cierto escepticismo, se adoptó la línea de que era necesario abrirse a nuevos miembros; con referencia al segundo, se dio luz verde a políticas que ya se habían iniciado en años anteriores –como la PAC–; mientras que a través del principio de la profundización se lanzaron una serie de políticas que, aunque previstas en los Tratados de Roma, aún no se habían aplicado – como la política regional y social–<sup>4</sup>.

A partir de entonces, la CEE trató de dotarse de una identidad propia y conquistar un espacio más autónomo con respecto a su aliado atlántico.

Desde el nacimiento de la Comunidad del Carbón y del Acero –CECA– hasta esos momentos, Estados Unidos había apoyado gran parte de la evolución del proceso de integración. Sin embargo, durante los años 1970 este equilibrio se rompió y EEUU dejó de ser percibido como un aliado y un apoyo, para convertirse en un lastre para el proceso de construcción europea. En la segunda mitad de la década, la división transatlántica se recompondría en el aspecto económico, sin sofocar, sin embargo, el deseo de una mayor independencia del Viejo Continente en el contexto de unas relaciones internacionales en plena evolución<sup>5</sup>.

El cambio de paradigma de los años 1970 tuvo sus raíces en 1968. Fue entonces cuando las referencias políticas, las formas de vida y los comportamientos sociales empezaron a cambiar en los principales países occidentales<sup>6</sup>. No sólo entraron en crisis los valores inspirados en la doctrina social de la Iglesia, sino que también la estabilidad de la imagen norteamericana comenzó a flaquear. La guerra de Vietnam, por un lado, y las crecientes dificultades de la economía estadounidense, por el otro, mermaron la

---

2. Joële PIERRE, *Georges Pompidou, Willy Brandt, l'axe franco-allemand et la construction européenne. 1969-1974: les temps d'une genèse entravée*, Bruselas-Bonn, PIE-Peter Lang, 2022, pp. 103-134; Wilfried LOTH, "Germany between Ostpolitik and European Integration" en Antonio VARSORI, Guia MIGANI (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s*, Bruselas, Peter Lang, 2011, pp. 55-70.

3. Maria Eleonora GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Florencia, Polistampa, 2004, pp. 21-58.

4. Antonio VARSORI, "Alle origini di un modello sociale europeo: la Comunità Europea e la nascita di una politica sociale (1969-1974)", *Ventesimo Secolo*, 5-9 (2006), pp. 17-47.

5. Mary NOLAND, *The Transatlantic Century. European and the United States 1890-2010*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 278-283; Jeremy SURI, *Power and Protest. Global Revolution and the rise of Détente*, Cambridge-Londres, Harvard University Press 2006, *passim*.

6. Philippe CHASSAIGNE, *Les années 1970: fin d'un monde et origine de notre modernité*, París, Armand Colin, 2008, pp. 41-65.

imagen positiva que Estados Unidos se había construido entre los principales ejecutivos de los países de Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial<sup>7</sup>.

Por primera vez desde los años 1950, la economía se transformó en un factor de choque y ejerció una fuerza centrífuga capaz de distanciar a Europa Occidental de su aliado atlántico<sup>8</sup>. Todo empezó en 1971, con la decisión del presidente estadounidense Nixon de poner fin a la convertibilidad del dólar en oro y fijar un impuesto a los productos europeos para hacer frente al clima de incertidumbre de la economía norteamericana<sup>9</sup>.

La Guerra de Yom Kippur y el embargo establecido por los países de la OPEP contra los estados occidentales que apoyaron a Israel en el conflicto –entre los que destacaban Estados Unidos y Países Bajos– aumentaron las tensiones<sup>10</sup>. Además, empujaron a los Nueve a prohibir a EEUU el uso de las bases militares europeas para los aviones que se dirigían a Israel y hacer referencia a la resolución 242 de la ONU (1967), según la cual Israel debería devolver los territorios conquistados durante la Guerra de los Seis Días.

Como ocurrió en el aspecto económico, también en este caso la convergencia de los intereses europeos no fue una cuestión ideológica, sino motivada por la necesidad de actuar para evitar un aumento de los precios del petróleo. No obstante, la visión unitaria europea duró muy poco.

Cuando EEUU, en 1974, para afrontar la decisión de los países de la OPEP, patrocinó el plan de la OCDE de crear la Agencia Internacional de la Energía, todos los Estados europeos –excepto Francia– se reagruparon junto a su antiguo aliado atlántico. Los países comunitarios temían que, en caso de negarse a participar, se restaurara el aislacionismo estadounidense, cuyas consecuencias en el ámbito de la defensa serían incluso más graves que las del embargo árabe<sup>11</sup>.

También desde la perspectiva de las culturas políticas, durante esta década hubo algunas novedades relevantes.

La familia católica perdió la centralidad que había disfrutado en la fase fundacional de la vida de la Comunidad Económica, y los partidos promotores de esa cultura política, a partir del período posconciliar –en correspondencia con la evangelización en África y en América Latina–, empezaron a sentirse privados del apoyo de la Santa Sede para la defensa de su mensaje en el Viejo Continente<sup>12</sup>.

7. Brendon O'CONNOR, "A Brief History of Antiamericanism: From Cultural Criticism to Terrorism", *Australasian Journal of American Studies*, 23-1 (2024), pp. 82-83.

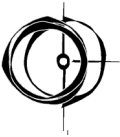
8. Niall FERGUSON et al. (eds.), *The shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 2010, pp. 49-64; Aurélie Elisa GFELLER, *Building a European Identity: France, the United States and the Oil Shock 1973-4*, Nueva York, Berghahn Books, 2012.

9. Emmanuel MURLON-DRUOL, *A Europe made of Money. The emergence of the European Monetary System*, Ithaca, Cornell University Press, 2012, pp. 261-282, <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801450839.003.0010>.

10. Massimiliano TRENTIN, "La Comunità Europea e gli Stati arabi nei "lunghi anni Settanta"; economia, politica e potere", en Sante CRUCIANI y Maurizio RIDOLFI (eds.), *L'Unione Europea e il Mediterraneo*, Milán, Franco Angeli, 2017, pp. 130-140.

11. FERGUSON et al., *The Shock of the Global*, p. 55

12. VARSORI y MIGANI (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s*, pp. 7-11.



La socialdemocracia recogió parte del consenso fluctuante a través de la defensa de conceptos como libertad, igualdad y pacifismo –en línea con el auge contemporáneo del mensaje del tercermundismo– y ofreció nuevas recetas para hacer frente a las primeras consecuencias de las crisis económicas de aquel entonces. La cultura política emergente rechazó el enfoque liberal y antiproteccionista y, al contrario que las corrientes tradicionales, promovió un programa intervencionista tanto a nivel nacional como comunitario. La confianza en la capacidad de autorregulación del mercado estaba desapareciendo y se iban abriendo camino teorías según las cuales el objetivo del desarrollo debía ser no solo el crecimiento, sino también el bienestar social.

Este nuevo enfoque, en el marco de las políticas europeas, contribuyó, por un lado, a fortalecer la política social y, por otro, a suscitar una atención sin precedentes hacia la industria, el medio ambiente y el desarrollo regional, mientras comenzaba tímidamente a ganar terreno la idea de que la realización del mercado único obtendría muchas ventajas de la armonización de las políticas monetarias de los estados miembros<sup>13</sup>.

El lanzamiento del *plan Barre* formulado en 1969, seguido por el *plan Werner* el año siguiente, fueron algunas de las pruebas que mostraron la importancia asignada al tema de la cooperación monetaria en aquel entonces. No obstante, aún no había llegado el momento de promover una unión económica y monetaria, pues ninguno de los países comunitarios estaba dispuesto a abandonar las prerrogativas estatales con respecto a su divisa; ya entonces estaba tomando forma la convergencia hacia la estabilización de los tipos de cambio. La intensa temporada de desorden monetario que atravesó la década, junto con los problemas causados por el fin del *dollar exchange standard*, aceleraron el objetivo de proteger al Viejo Continente de las fluctuaciones de la economía norteamericana y, al mismo tiempo, reducir el margen de fluctuación entre las distintas monedas europeas. Eso permitió que desapareciera la resistencia al anclaje de las divisas europeas al marco alemán y –en 1979– se lograra la creación del sistema monetario europeo (SME)<sup>14</sup>.

Aunque la década terminó con una perspectiva más incierta y con una relación transatlántica debilitada con respecto a épocas anteriores, el nacimiento del SME y los objetivos ya alcanzados por la liberalización económica sentaron las bases para un relanzamiento de la economía europea; esto permitió a la Comunidad mostrar a los países candidatos del Sur de Europa con mayor énfasis los éxitos que los puntos críticos del proceso. En ese mismo contexto, se eliminaron las barreras no arancelarias, las cuales habían permitido hasta el momento la aplicación de normas nacionales para evitar la competencia de la CEE y, tal como lo sancionó la sentencia Cassis de Dijon de 1979, los artículos producidos en un Estado miembro también podrían venderse en otros estados comunitarios<sup>15</sup>.

---

13. Éric BUSSIÈRE, “EU Industrial Policy: Lessons from the Experience of the 1960s to the 1990s”, en Jean-Christophe DEFRAIGNE, et al. (eds.), *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2022, pp. 160-164.

14. Daniel GROS y Niels THYGESEN, *European Monetary Integration*, Harlow, Longman, 1998, pp. 35-40.

15. Albertina ALBORS LLORENS, Catherine BARNARD y Brigitte LEUCHT (eds.), *Cassis de Dijon. 40 Years on*, Londres, Bloomsbury Publishing, 2021, <https://doi.org/10.5040/9781509936663>.

## Los Ochenta y el relanzamiento político institucional

El mercado amplificó la centralidad adquirida anteriormente. En este sentido, merece la pena recordar la "Declaración Solemne sobre la Unificación", elaborada a partir de la iniciativa Genscher-Colombo (1981) y presentada durante el Consejo Europeo de Stuttgart en junio de 1983.

Este documento, aunque reafirmaba la voluntad de avanzar hacia la unificación, aumentar las competencias y reforzar la cooperación política, perdía algunos de los aspectos cualificadores del plan italo-alemán en el aspecto institucional. De hecho, no hacía ninguna referencia a un futuro tratado de la UE, eliminaba del proyecto los aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional de los órganos de la CEE y no hacía mención a la reforma del Compromiso de Luxemburgo, en el sentido de hacer un uso más frecuente de la mayoría cualificada como sistema de votación en el Consejo de Ministros.

Las partes que menos cambios sufrieron en la Declaración Solemne con respecto al plan Genscher-Colombo fueron precisamente las relativas a la necesidad de avanzar rápidamente hacia la eliminación de las barreras no arancelarias restantes y de garantizar el compromiso hacia una mayor convergencia de las economías de los Estados miembros<sup>16</sup>.

Aunque seguía existiendo una fe fundamental en el futuro de Europa, desde el punto de vista institucional, los promotores del modelo intergubernamental, por un lado, y del federal, por otro, no lograron encontrar un punto de convergencia de sus teorías. Esto provocó que las cumbres de la primera mitad de los años 1980 siguieran caracterizándose por una fuerte indecisión política, sobre la cual las peticiones británicas de compensación –por la *excesiva* participación en el presupuesto comunitario– tenían un gran peso, lo que impedía la más mínima oportunidad de iniciar una verdadera política de relanzamiento institucional<sup>17</sup>.

En cuanto a las reformas institucionales, la de la política agrícola común, la compensación a Gran Bretaña y la ampliación a la Península Ibérica eran los temas sobre la mesa. Aunque todas estas cuestiones parecían distintas y aparentemente no conectadas entre sí, en la perspectiva comunitaria la profundización y la ampliación estaban indisolublemente entrelazadas. La ampliación a España y Portugal –precisamente porque era la más reciente de las cuestiones pendientes– empezaba a ser identificada como una solución capaz de desbloquear el resto de asuntos estancados<sup>18</sup>. Fue sobre todo durante la Comisión Thorn (1981-1985) cuando el final de las negociaciones con la Península Ibérica se presentó como una oportunidad para relanzar

16. Deborah CUCCIA, "The Genscher-Colombo Plan. A forgotten page in the European Integration History", *Journal of European Integration History*, 24-1, (2018), pp. 59-78, <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2018-1-59>; Maria Eleonora GUASCONI, "Il Piano Genscher-Colombo", en Lara PICCARDO (ed.), *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta. Storia, politica, cultura*, Milán, Franco Angeli, 2015, pp. 33-46.

17. N. Piers LUDLOW, "A Double Edged Victory: Fontainebleau and the Resolution of the British Budgetary Problem 1983-1984", en Michael GEHLER y Wilfried LOTH (eds.), *Reshaping Europe: towards a political, economic, and monetary union, 1884-1989*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, pp. 68-71, <https://doi.org/10.5771/9783748907855-43>.

18. N. Piers LUDLOW, *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2016, p. 148, <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51530-8>; Maria Elena CAVALLARO y Antonio MUÑOZ SÁNCHEZ, "Relações Portugal- Espanha", en Alice CUNHA (ed.), *Os Capítulos de Adesão*, Lisboa, Assembleia da República, 2017, pp. 395-410.



el funcionamiento de la Comunidad ampliada sobre nuevas bases<sup>19</sup>. No obstante, no todos los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros en las reuniones de los Consejos Europeos respaldaron esta interpretación de la ampliación como una oportunidad para resolver los problemas institucionales y el proceso de toma de decisiones. La defensa del interés nacional, predominante en esos foros, se centró en el impacto del coste de la adhesión de los países candidatos. Los ingleses temían la expansión, tanto por la entrada de nueva mano de obra como por la competencia en el mercado del pescado, mientras que los franceses e italianos miraban con recelo la competencia en el sector agrícola de la producción mediterránea.

Para superar los vetos cruzados de los distintos países hubo que esperar hasta 1983. Fue entonces cuando la Alemania de Kohl –durante el Consejo Europeo de Stuttgart– propuso aumentar el porcentaje de los ingresos del IVA del 1 al 1,4% para permitir que el presupuesto comunitario se pudiera vincular a la ampliación. El camino estaba abierto, y gracias también a la conversión proeuropea del presidente francés Mitterrand, parecía haber llegado el momento de la adhesión de la Península Ibérica<sup>20</sup>. Tras el Consejo Europeo de Stuttgart, durante la cumbre celebrada en Fontainebleau en junio de 1984, incluso la resistencia británica se desvaneció y los países miembros decidieron resolver juntos los problemas del presupuesto británico, proceder a la reforma de la PAC y poner fin a las agotadoras negociaciones con las dos nuevas democracias ibéricas. Tanto España como Portugal firmaron sus respectivos tratados de adhesión en 1985. La resolución de todos estos problemas también abrió el camino para abordar con mayor decisión los principales temas que venían agitando las aguas comunitarias desde la década anterior: el déficit democrático y las reformas institucionales. A mediados de los años 1980 quedó claro que la resolución de ambas cuestiones estaba entrelazada y que la identificación de los ciudadanos de los Estados miembros con las instituciones supranacionales era un paso necesario para avanzar desarrollos del proyecto<sup>21</sup>.

Con la llegada de Jacques Delors a la presidencia de la Comisión comenzó un nuevo ciclo en la Comunidad. El líder político francés vio los temas de las reformas institucionales y el de la ciudadanía indisolublemente conectados. En el marco institucional, uno de los principales desafíos que el nuevo presidente tuvo que afrontar fue el de superar el obstáculo del derecho de veto en el Consejo de ministros, pues

---

19. María Elena CAVALLARO, “Lorenzo Natali and the first tangible steps towards the Iberian Enlargement”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 45, (2023), pp. 405-422, <https://doi.org/10.5209/chco.83353>.

20. Con referencia al papel de Francia véase Matthieu TROUVÉ, “Négociations multilatérales, contentieux bilatéral: L’adhésion de l’Espagne aux Communautés européennes, une affaire franco-espagnole?”, en Damián A. GONZÁLEZ MADRID, Sergio MOLINA GARCÍA y Manuel ORTIZ HERAS (eds.), *L’adhésion de l’Espagne à la CEE*, Bruselas, Peter Lang, 2020, pp. 59-78. En cuanto al papel de Alemania, véase Carlos SANZ DÍAZ, “La República Federal de Alemania ante los procesos de adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas (1974-1986)” en Julio PRADA RODRÍGUEZ, Emilio GRANDÍO SEOANE y José Ramón RODRÍGUEZ LAGO (coords.), *En transición: Europa y los retos de la representatividad*, Madrid, Catarata, 2020, pp.83-103; José Manuel SAÉNZ ROTKO, “Haremos todo lo necesario: Alemania y la adhesión de España a las Comunidades Europeas”, en Antonio MORENO JUSTE, Carlos SANZ DÍAZ y Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA (coords.), *Memoria de Europa. La adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, CEPC, 2023, pp. 207-221.

21. Andrew MORAVCSIK, “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, 45, (1991), pp. 19-56, <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>.



afectaba profundamente al funcionamiento de la vida comunitaria. Sin embargo, se encontró con la resistencia de algunos países: Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia estuvieron entre los principales opositores a la ampliación del voto mayoritario, pues lo interpretaron como la antesala de una construcción federal. En ese contexto, y de acuerdo con las posiciones mantenidas desde el inicio de la presidencia de Thatcher, Gran Bretaña defendió la realización del mercado único, siempre evitando *derivadas federales*<sup>22</sup>.

El riesgo de un nuevo parón era muy evidente, y sólo gracias a la elección de la pareja Craxi-Andreotti en la famosa Cumbre de Milán de junio de 1985 se resolvió este *punto muerto* de la construcción europea.

El Gobierno de Bettino Craxi gozaba en aquel entonces de un importante consenso interno y, gracias también a la labor del ministro de Asuntos Exteriores Giulio Andreotti, podía llevar a cabo una ambiciosa política. Respecto al frente europeo, esperaba lograr un éxito diplomático decisivo, tanto en el tema de la integración política como en el de los poderes del Parlamento. Con estas prioridades, durante la Cumbre de Milán –desarrollada en el semestre de presidencia italiana–, los dos decidieron utilizar el artículo 236 del Tratado CEE, que les permitía convocar –por mayoría– una nueva conferencia intergubernamental para abordar las reformas institucionales, con lo que se superaría la resistencia británica<sup>23</sup>.

Una vez más, durante las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar en el segundo semestre del año los mejores resultados no se obtuvieron en el ámbito político, sino en el económico: se superaron las fronteras internas y se lanzó el principio de libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales.

De todas formas, y aunque de modo indirecto, la libre circulación y el mercado tuvieron consecuencias políticas importantes: fueron detonadores naturales de un uso más amplio del voto mayoritario. Incluso la *Dama de Hierro* británica se vio obligada a aceptar el uso más frecuente del voto mayoritario (a excepción de la libre circulación de personas), aunque bloqueó otras propuestas de la presidencia italiana, como el intento de atribuir poderes de codecisión al Parlamento<sup>24</sup>.

Los escasos resultados obtenidos por el Acta Única en el aspecto institucional se vieron contrapuestos por los logrados en materia de armonización de las reglas del mercado y de la política social, entre los que destacó la iniciativa patrocinada personalmente por Delors de reducir la brecha de desarrollo de las regiones a escala europea<sup>25</sup>. En términos generales, el Acta Única invirtió la tendencia intergubernamental que se había desarrollado en los años setenta, y lo hizo sin abrazar el modelo federal a través de una vía intermedia entre ambos<sup>26</sup>. La reducción sustancial

22. Kenneth DYSON y Kevin FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 534–600, <https://doi.org/10.1093/019829638X.003.0014>.

23. Giuseppe MAMMARELLA, “Il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985”, en Ennio DI NOLFO (ed.), *La politica estera italiana durante gli anni Ottanta*, Venecia, Marsilio, 2007, pp. 189-210.

24. En el Acta Única sólo le fue concedido al Parlamento el derecho de aprobar los tratados de ampliación y asociación.

25. Paolo CECCHINI, Michel CATINAT y Alexis JACQUEMIN, *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*, Aldershot, Wildwood House Limited, 1988.

26. Wim VAN MEURS et al., *The Unfinished History of European Integration*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2018, pp. 137-145, <https://doi.org/10.1515/9789048540198>.



de la soberanía de los Estados se produjo en el marco del mercado y, a lo largo de la década, gracias al compromiso de la Comisión Delors, se extendió paralelamente a la Europa social<sup>27</sup>.

El Acta Única fue la última conquista *progresiva* del proceso de construcción europeo, antes de la gran aceleración que la historia impuso con la implosión de la Unión Soviética y la perspectiva de la reunificación alemana<sup>28</sup>.

El inicio de los años 1990 se caracterizó por los objetivos de reunificar esa vía intermedia sancionada por el Acta Única, dar una colocación geopolítica clara a todos los países que hasta entonces habían estado bajo el telón de acero y profundizar en el proyecto de creación de una moneda única.

Delors y Kohl fueron los protagonistas indiscutibles de estos años. Ambos leían el proceso de unificación y sus éxitos desde la CECA y el MEC hasta el Acta Única como distintas etapas de la reconciliación francoalemana. Por lo que se refiere a estrategias económicas y al tema de las ampliaciones, tenían muchos puntos de convergencia.

El presidente de la Comisión, con el llamado Paquete Delors I, lanzó una serie de medidas encaminadas a concentrar el gasto comunitario en el desarrollo regional y revertir –o al menos contener– el crecimiento del desempleo en países donde los porcentajes eran superiores a la media comunitaria. El canciller alemán se comprometió a fortalecer el papel político institucional europeo a cambio de lograr legitimidad internacional sobre la reunificación alemana.

18

Con respecto a la ampliación, ambos la interpretaban no sólo como una legítima ambición de los países candidatos, sino como una oportunidad de reforzar el papel de Europa en el escenario internacional.

La sinergia entre Kohl y Delors fue menor, o más bien menos directa, con respecto a la Unión Económica y Monetaria. Antes de proceder a la creación de una moneda europea, los alemanes plantearon condiciones precisas, sobre todo, en relación con la necesidad de crear un Banco Central Europeo independiente. Este proyecto, que tomaba como modelo el *Deutsche Bank*, debía garantizar la contención de la inflación y la fijación de los tipos de interés sin interferencias por parte de estados nacionales<sup>29</sup>.

Una vez obtenido el visto bueno para crear una institución independiente, la fijación de la paridad de cambio entre las divisas participantes en la unión monetaria aumentaría el comercio y las inversiones, mantendría la estabilidad de precios y maximizaría los resultados del Mercado Único.

A finales de la década, gran parte de los Estados miembros, con el apoyo alemán garantizado, también dieron su visto bueno, y el informe Delors dio luz verde a la consecución de la Unión Monetaria en tres fases. Durante el Consejo europeo de Madrid

---

27. Benedetto ZACCARIA, “Personalism and European integration: Jacques Delors and the legacy of the 1930’s”, *Contemporary European History*, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1017/S0960777322000935>.

28. Maria Eleonora GUASCONI, *Prove di politica estera. La Cooperazione Politica Europea, l’Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Milán, Mondadori Università, 2020, pp. 114-120.

29. Éric BUSSIÈRE e Ivo MAES, “Toward Economic and Monetary Union”, en VVAA, *The European Commission 1986-2000. History and Memories of an Institution*, Bruselas, Publications Office of the European Union, 2019, pp. 229-236; Hans STARK, *Kohl l’Allemagne et l’Europe: la politique d’intégration européenne de la République fédérale 1982-1998*, París, L’Harmattan, 2004.

de junio de 1989, los representantes de los Estados miembros superaron las resistencias residuales que tenían hacia una transición llena de incógnitas, tanto en términos de calendario como de resultados. La mayoría consideró que la realización amplia del mercado y la liberalización de los movimientos de capital hacían indispensable la unión monetaria. A su vez, esto permitió lanzar la primera fase del proyecto en julio del año siguiente.

### Los años Noventa: cerrando círculos

La puesta en común del objetivo monetario generó unas dinámicas positivas que afectaron a todos los demás ámbitos de la Comunidad, lo que permitió diseñar proyectos para reforzar las políticas fiscales, regionales y estructurales y, al mismo tiempo, aparecieron –otra vez– voces que pedían un aumento de las competencias del Parlamento Europeo, tanto para garantizar una implementación más rápida de las políticas como para hacer que los ciudadanos europeos se sintiesen cada vez más integrados. En otras palabras, la histórica decisión adoptada en 1989 de crear la Unión Económica y Monetaria relanzó la perspectiva de una unión política de Europa. Como prueba de ese momento favorable, nuevas monedas como la peseta y la libra entraron en el SME, en 1989 y 1990 respectivamente, mientras la lira italiana abandonaba la banda larga de fluctuación en 1990 y se incorporaba a la banda normal del 2,25%.

A pesar de la constante oposición británica, en las cumbres de Dublín y de Roma de 1990 por fin se decidió que el aumento de los poderes del Parlamento Europeo, la definición de ciudadanía europea y el desarrollo de una política exterior y de seguridad común eran fundamentales para la realización de los objetivos políticos de la futura Unión.

El mundo se enfrentaba a la conclusión de un periodo histórico marcado por la contraposición entre Oriente y Occidente. Empezaba la etapa de la *globalización*. El reto para todos era gobernarla y, en concreto, para la Unión Europea era sacar ventajas del hundimiento del orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial para conseguir un papel más destacado y competir con viejos y nuevos actores.

Si EEUU se percibía como vencedor de la Guerra Fría y líder del nuevo sistema internacional, la Europa comunitaria –como su aliado más cercano– sentía haber contribuido a su triunfo, y esta percepción le daba fuerza.

Por parte soviética, el liderazgo de Gorbachov parecía debilitado y la división de Alemania –símbolo del equilibrio europeo– tocaba a su fin<sup>30</sup>. Junto con el proyecto de lanzar la Unión Monetaria Europea (UME), ante los retos del momento se difundió la idea de que la reunificación alemana daría también un fuerte impulso al proyecto de la integración política europea. Tomando como punto de partida las decisiones conseguidas en Madrid unos meses antes sobre la creación de la UME, Mitterrand insistió tanto en la importancia de introducir una moneda única, de modo que el marco alemán –símbolo del poder económico de la Comunidad Europea– desapareciera,

---

30. Vladislav ZUBOK, *Collapse. The fall of the Soviet Union*, Yale, Yale University Press, 2021, *passim*, <https://doi.org/10.12987/9780300262445>.

cuanto de acelerar los tiempos para llevar a cabo la ampliación más espectacular que la comunidad supranacional había desarrollado hasta entonces<sup>31</sup>.

Por su parte, Kohl estaba dispuesto a una mayor integración política de Europa, para demostrar la ausencia de objetivos hegemónicos alemanes, a cambio del *placet* europeo en favor de la reunificación de su país.

Todo ello culminó en Maastricht, en 1992, cuando, junto al objetivo de avanzar hacia la unión política, se delimitó el camino hacia la unión monetaria.

Parte de las negociaciones se centraron en las condiciones necesarias para la participación en la moneda única, el carácter y los objetivos de la institución que gestionaría la nueva moneda y el calendario de aplicación de la última fase de la UME<sup>32</sup>.

El texto allí elaborado representó la pacificación y el compromiso entre el enfoque federal y el intergubernamental<sup>33</sup>. El choque entre ambas visiones que había caracterizado la historia de Europa dio paso a un nuevo contexto de integración y coexistencia en la nueva estructura comunitaria de los tres pilares.

Gracias a la transferencia de soberanía en el ámbito monetario, la UME fue sin duda el objetivo más visible y apreciado de la cumbre holandesa. El camino hacia la creación del Banco Central Europeo –según el modelo alemán– y el lanzamiento de una política monetaria europea se habían hecho realidad. Además, se introdujo el principio de codecisión, la ciudadanía europea y el uso del voto por mayoría encontró un mayor campo de aplicación en el primer pilar. Todo ello se desarrolló tal y como estaba previsto en el Informe Delors de 1989. La identidad europea y la importancia de superar el déficit democrático ocuparon un espacio en el preámbulo del Tratado, mientras que el segundo pilar se dedicó a la cuestión más urgente de la política exterior y de defensa<sup>34</sup>. Todo ello permitió cerrar algunos debates históricos. Los temas que habían protagonizado la década de 1970 encontraron una respuesta en estos momentos. El Tratado de Maastricht entró en vigor en noviembre de 1993, en un momento en el que la crisis monetaria de 1992, los resultados del referéndum danés y el aumento del desempleo hacían percibir sus efectos en todo el Viejo Continente. Todo ello fue como *echar leña al fuego* en los argumentos de los promotores de políticas nacionalistas, lo

---

31. François MITTERRAND, *Allocution de François Mitterrand sur les réformes démocratiques en Europe de l'Est*, Strasburg 22 Novembre 1989, CVCE, [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d3f2ecb3-a49c-4960-af84-dco35d9bc63a/publishable\\_fr.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d3f2ecb3-a49c-4960-af84-dco35d9bc63a/publishable_fr.pdf).

32. Antonio VARSORI, *Storia della costruzione europea dal 1947 a oggi*, Bolonia, Il Mulino, 2023, p. 232.

33. Michael J. BAUN, “The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration”, *Political Science Quarterly*, 110, 4, (1996), pp. 605-624, <https://doi.org/10.2307/2151886>; Christopher J. BICKERTON, Dermot HODSON y Uwe PUETTER, “The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era”, *Journal of Common Market Studies*, 53 (2015), pp. 703–722, <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>.

34. Christiane BARTH y Patrick BIJSMANS, “The Maastricht Treaty and public debates about European integration: the emergence of a European public sphere?”, *Journal of Contemporary European Studies*, 26-2 (2018), pp. 215-231, <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1427558>; en cuanto a la política exterior de la Unión, véase Simon J. NUTTAL, *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 12-18, y Stephan KEUKELEIRE y Jennifer MACNAUGHTAN, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 48-54.

que contribuyó a sacudir las expectativas sobre la posibilidad de completar el camino hacia la UME dentro de los plazos establecidos<sup>35</sup>.

Por primera vez, las opiniones públicas ponían en duda la construcción europea y sobresalía un frente euroescéptico que no compartía las elecciones hechas por elites políticas y tecnocráticas. Eran las primeras semillas de un euroescepticismo que, como es bien sabido, tomaría una forma más definida en la década siguiente<sup>36</sup>.

Los resultados de los dos referendos en Francia y Dinamarca pusieron en duda el futuro del proceso y del euro. También se produjeron fuertes movimientos especulativos contra las monedas más débiles del SME, que tuvo que resistir a varias presiones para no vacilar. Las predicciones más nefastas no se hicieron realidad y, como se esperaba, el proyecto entró en su tercera fase en 1999.

Otra vez en la historia europea, los principales problemas no surgieron en el marco económico –del que la unión monetaria fue una consecuencia directa–, sino en el plano político-institucional. La disolución del comunismo, anticipada en parte por la caída del Muro de Berlín, aceleró el ritmo de la historia y se hizo obsoleto parte del contenido del *nuevo Tratado*. El inicio de las transiciones en Europa Central y Oriental dio un impulso renovado a favor de la integración política de un continente cada vez más *amplio*<sup>37</sup>. Como ya se había experimentado en los años 1980 con la entrada de España, Grecia y Portugal, los países del Este comenzaron a entender la integración como un factor de legitimación exterior de sus democratizaciones internas, una posibilidad de promover la transición de una economía planificada a otra de mercado y una garantía para reforzar la dimensión de su seguridad<sup>38</sup>.

Desde el punto de vista supranacional, el debate sobre la entrada de los países del Telón de Acero –aunque estaba claro el esfuerzo económico a que la Comunidad tenía que enfrentarse–, ponía en evidencia el papel que las instituciones europeas podrían representar como estabilizadores democráticos en un escenario caracterizado por la implosión de la URSS y el colapso del mundo bipolar.

La historia sentaba las bases de una nueva fase, que en 2004-2007 traería consigo la mayor ampliación jamás verificada por las instituciones europeas, que elevaría el número de miembros de 15 a 27. Irónicamente, parte de los resultados alcanzados en 1992, y muy invocados desde los años 1970, después de haber esperado veinte años para ver la luz, nacían ya desfasados, y la estructura política institucional construida para gestionar el futuro no era capaz de afrontar los desafíos que planteaba el final de la Guerra Fría en el escenario internacional.

## Conclusiones

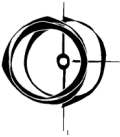
En este ensayo hemos pasado revista a los principales momentos de la integración europea desde la cumbre de La Haya hasta la firma del Tratado de

35. Wilfried LOTH, “Negotiating the Maastricht Treaty”, *Journal of European Integration History*, 19-1 (2013), pp. 45-83, <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2013-1-67>.

36. Daniele PASQUINUCCI y Luca VERZICHELLI (eds.), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 12 y ss.

37. Jolyon HOWORTH, “The EU, NATO and the Origins of CFSP and ESDP”, en Frédéric BOZO et al., *Europe and the End of the Cold War A Reappraisal*, Londres, Routledge, 2008, pp. 259-263.

38. AWESTI, “The Myth of Eurosclerosis”.



Maastricht. Hemos elegido esta periodización para demostrar que los resultados adquiridos en años 1990 pueden interpretarse más como punto de llegada de los desafíos puestos en los años 1970 que como programa de cara al nuevo orden internacional que se impuso después del final de la Guerra Fría.

Antes la Comunidad y ahora la Unión es una organización política *sui generis*.

No es ni un Estado ni una Nación, pero actúa como un poder público, cuyas decisiones se tienen que respetar en los estados miembros.

Esas decisiones tratan de combinar objetivos de los jefes de Estados y de gobiernos de sus países, de la ciudadanía europea y de los organismos supranacionales a través de una permanente negociación entre los Consejos Europeos, el Parlamento y la Comisión.

Como hemos mostrado en las páginas anteriores, en los años 1970 empezó una nueva fase de la Comunidad Europea. Por primera vez desde su fundación, esta actuaba en el sector económico y comercial con mayor independencia con respecto a los Estados Unidos y se enfrentaba a nuevos retos: completar el mercado único, crear una moneda europea y reformar las instituciones comunitarias de cara a las ampliaciones: antes hacia Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; después con Grecia, España y Portugal, y a partir del final de los años 1980, en correspondencia con la conclusión de la Guerra Fría, también hacia el Centro y Este de Europa. Por ironía del destino, cuando, por fin, la Comunidad conseguía encontrar puntos de convergencia hacia las reformas institucionales, la moneda y el mercado, el mundo cambiaba de perspectiva. Si por un lado el nuevo contexto daba a la Comunidad un empuje para salir adelante y conquistar su espacio en el nuevo orden mundial, por el otro su progreso era demasiado lento para responder a los desafíos que imponía la nueva etapa. Surgían los primeros euroescépticos, las opiniones públicas empezaban a dudar sobre el poder salvífico de las instituciones supranacionales y la burocracia europea aumentaba la distancia entre las instituciones y los ciudadanos.

El mundo entraba en la fase de la globalización y se reabrían viejas cuestiones, como la de la soberanía. Había varias opciones: mantener el equilibrio entre la soberanía nacional y la transferencia a una autoridad común débil, alejarse de las instituciones y devolver la soberanía a los estados nacionales o avanzar realmente hacia un modelo federal. No era fácil encontrar una solución, y todavía hoy, treinta años después, aún no parece encontrarse un camino o una síntesis entre las opciones planteadas entonces.