



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Universidad Pontificia Comillas

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Curso académico: 2020-2021

¿Cuál es el futuro de la Unión Europea?

**Debate entre Unión Federalista o Unión
Intergubernamental desde una perspectiva
histórica**

Guillermo Ramos Sánchez

Tutora: Enara Echart Muñoz

*A mi madre,
Por enseñarme que nos caemos
para aprender a levantarnos.*

ÍNDICE

RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
EPISODIO I: UNA NUEVA ESPERANZA	7
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN. CONTEXTO SITUACIONAL TRAS LA II GUERRA MUNDIAL.....	7
a) La necesidad de reconstruir Europa	7
b) La necesidad de reactivar las economías europeas.....	7
c) El surgimiento de Organismos Económicos Internacionales	8
d) El Plan Marshall.....	9
e) La sociedad europea	10
f) Situación política en Europa: las relaciones entre vencedores y vencidos.....	11
2. LAS ALTERNATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA UNIDA .	12
3. MARCO TEÓRICO. TEORÍAS DE LAS RRII DESDE LAS QUE ABORDAR LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	13
a) Principios del liberalismo en las Relaciones Internacionales.....	13
3.1. RAMA FUNCIONALISTA E INTERGUBERNAMENTALISTA DEL LIBERALISMO	14
a) Principios del funcionalismo en las Relaciones Internacionales.....	14
b) Funcionalismo e intergubernamentalismo.....	16
3.2. RAMA IDEALISTA Y FEDERALISTA DEL LIBERALISMO.....	17
a) Principios del idealismo en las Relaciones Internacionales	17
b) Idealismo y Federalismo	18
4. UNA NUEVA ESPERANZA: LA PAZ POR PARTES.....	20
EPISODIO II: EL INTERGUBERNAMENTALISMO CONTRAATAACA	21
1. LOS TRATADOS DE ROMA: EL ORIGEN DE LA UE.....	21
2. CORRIENTE INTERGUBERNAMENTALISTA Y FUNCIONALISTA	23
a) El funcionalismo en la construcción de la UE hasta 1958	23
b) El intergubernamentalismo en la construcción de la UE hasta 1958	25
c) Intergubernamentalismo y funcionalismo en la construcción de la UE a partir de 1958.....	26
3. CORRIENTE FEDERALISTA.....	31
a) El federalismo en la construcción de la UE hasta 1958	31
b) El federalismo en la construcción de la UE a partir de 1958	34
EPISODIO III: ¿EL RETORNO DEL ESPÍRITU FEDERAL?	37
1. UN CAMBIO EN LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA	37
2. NUEVOS RETOS PARA LA UNIÓN EUROPEA.....	39

a) Retos a priori	39
b) Retos a posteriori.....	41
3. EL MOMENTO DE ELEGIR.....	44
4. UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA EL ESPÍRITU FEDERAL	47
CONCLUSIONES.....	56
BIBLIOGRAFÍA.....	59

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar las dos grandes corrientes de las Relaciones Internacionales que han estado presentes en la construcción de la Unión Europea (UE) desde sus orígenes hasta la actualidad. Una vez vistas las bases teóricas de estas corrientes y su influencia en la historia del proceso de integración europeo, debatiremos la dualidad entre la profundización en el proyecto intergubernamental, que ya cuenta con matices federalistas, o la reformulación idealista de la estructura europea hacia un federalismo integrado. Para este debate, tendremos en cuenta los nuevos desafíos a los que tiene que hacer frente la Unión Europea en los últimos años, como la discusión sobre la Unión Fiscal, el equilibrio europeo tras el Brexit, la lucha contra el terrorismo o la crisis de la Covid-19.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, intergubernamentalismo, funcionalismo, federalismo, autonomía, tratado, soberanía nacional, cooperación, proceso de integración, integración europea, Europa, espíritu federal y democracia.

ABSTRACT

This work aims to analyse the two main perspectives of International Relations that have been influenced in the construction of the European Union (EU) from its origins to the present. Once we have seen the theoretical bases of these perspectives and their influence on the European integration process' history, we will debate the duality between the deepening of the intergovernmental project, which already has federalist nuances, or the idealistic reformulation of the European structure towards an integrated federalism. For this debate, we will take into account the new challenges that the European Union has to face in recent years, such as the discussion on the Fiscal Union, the European balance after Brexit, the fight against terrorism or the crisis of the Covid-19.

KEY WORDS: European Union, intergovernmentalism, functionalism, federalism, autonomy, treaty, national sovereignty, cooperation, integration process, European integration, Europe, federal spirit and democracy.

INTRODUCCIÓN

Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa está sumida en el caos. Pero una nueva realidad asomaba en el horizonte: una Europa unida es una Europa más fuerte.

No obstante, ¿cómo se consiguió poner de acuerdo a dos países que habían sido enemigos durante siglo y medio, como son Francia y Alemania? ¿Qué razón los llevó a sentarse en la misma mesa? ¿Cuáles fueron las perspectivas que se presentaron en el Congreso de Europa de 1948? ¿Cuáles son los principios de las teorías intergubernamentalista y federalista? Estas preguntas serán respondidas en el Episodio I: Una nueva esperanza, que se centrará en presentar la realidad europea justo después de la Segunda Guerra Mundial y en explicar cuáles son los principios básicos de las teorías de las Relaciones Internacionales que debatimos en este trabajo.

¿Cuál de esas teorías se adaptó mejor a la realidad europea? ¿Por qué? ¿Cómo han influido ambas corrientes en el proceso de integración europeo? En el Episodio II: El Intergubernamentalismo Contraataca estudiaremos la evolución de las dos corrientes en la historia de la Unión. Veremos cómo el sentimiento europeísta quedará eclipsado por el modelo de cooperación funcionalista, pues la voluntad de materialización de un Estado Federal no era lo suficientemente fuerte, dando paso a una nueva era de una paz por partes. No obstante, demostraremos cómo el espíritu federal de Friedrich seguirá latente en algunas mentes europeas, y se irán añadiendo tintes federalistas al proceso de integración intergubernamental.

Sin embargo, en el siglo XXI, los retos a los que se enfrenta la UE son manifiestamente diferentes. ¿Cuenta la UE con una estructura lo suficientemente sólida como para hacerles frente? ¿Será necesario profundizar más en la integración y aportar nuevos argumentos que favorezcan un federalismo? ¿Habrá tocado techo, esta vez definitivamente, la UE y no volverá a ser lo que fue? En el tercer y último episodio, comentaremos el cambio en los objetivos de la UE para el nuevo siglo y los principales desafíos que enfrenta en la actualidad. Una vez analicemos esos desafíos, plantearemos si la UE debe mantenerse tal y como está, con un modelo intergubernamentalista con unos matices que tan buenos resultados le dio en el pasado; o, por el contrario, deberá dar un nuevo paso hacia adelante en su propia integración para garantizar una mayor eficiencia en sus operaciones y acciones.

La metodología empleada en esta investigación es de tipo mixta. Por un lado, es descriptiva, pues busca describir las variables que han afectado al proceso de integración europea y a los desafíos del siglo XXI. Por otro lado, es explicativa, ya que analiza los principios que hay detrás de las teorías intergubernamentalista y federalista, así como las consecuencias de estas para la evolución de la Unión Europea.

El objetivo de este trabajo es analizar si el modelo de construcción europea nacido en el siglo XX se adapta correcta y adecuadamente a las necesidades que imperan en este nuevo siglo. Para ello, consideraremos la historia del proyecto europeo, sus orígenes y las teorías de las Relaciones Internacionales que se emplearon en la formulación de dicho proyecto. Una vez hayamos analizado el debate entre intergubernamentalismo y federalismo, explicaré por qué el modelo intergubernamental actual no da más de sí, y verteré argumentos a favor de recuperar la corriente federalista, cuyas bases descansan en el espíritu federal que despertó en los orígenes de la Unión Europea.

EPISODIO I: UNA NUEVA ESPERANZA

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN. CONTEXTO SITUACIONAL TRAS LA II GUERRA MUNDIAL

a) La necesidad de reconstruir Europa

La II Guerra Mundial había dejado a Europa en ruinas, y existía entre la población europea una escasez sin precedentes de comida, combustible y viviendas. Los **persistentes bombardeos** que ejecutaron ambos bandos durante el conflicto armado habían convertido en escombros casi la totalidad del mobiliario urbano de las ciudades y pueblos de Francia, Alemania y los países colindantes. Esa destrucción se hizo más evidente en el **país germano** durante los últimos tres años de la guerra. Miles de monumentos culturales, casas, escuelas y hospitales fueron arrasados. (Diefendorf, 1989).

Se hizo evidente entonces la necesidad de reconstruir las ciudades y pueblos europeos con el esfuerzo de arquitectos, ingenieros y trabajadores para una reurbanización sin precedentes.

b) La necesidad de reactivar las economías europeas

La realidad era devastadora, ya que no había fondos suficientes para llevar a cabo toda la reconstrucción que Europa necesitaba a nivel urbanístico, y aún menos recursos para alimentar al pueblo europeo.

Se entendió rápidamente la **necesidad de recuperar la salud económica de Europa** y del mundo en general. Sin la estabilidad económica, no se podría alcanzar la estabilidad política necesaria para garantizar el mantenimiento de la paz y para no volver a caer en otro conflicto armado. Lo cierto es que muchos países europeos ya se encontraban en situaciones de escasez económica antes de acabar la guerra. Sin ir más lejos, este era el caso de Alemania, que durante la guerra extrajo pagos de los países ocupados y solicitó numerosos préstamos al resto de potencias del Eje. (Laniol, 2021).

Fue precisamente la asimilación temprana de estas necesidades, lo que hizo que los Estados comenzaran a indagar en las diferentes opciones que había para devolver a Europa a una situación de **crecimiento sostenido y equilibrado**.

Como consecuencia, en los **Tratados de Paz de París de 1947**, se obligaría a los países del Eje a pagar costes de las reparaciones de guerra, algo que se venía comentando desde el reparto del territorio alemán entre los Aliados en la Conferencia de Postdam de 1945. (Wheeler-Bennett & Nicholls, 1972).

Así, Alemania perdió muchos territorios que cedería a Polonia y a la Unión Soviética, y se decretó que debía pagar más de 20 millones de dólares a los países Aliados en maquinaria y plantas industriales, puesto que Alemania no destacaba por su liquidez. Además, se exigieron pagos para reparar la guerra a Italia, Finlandia, Hungría, Bulgaria y Rumanía, como condición necesaria para el Acuerdo de Paz. No obstante, pese a que muchos países fueron recibiendo parte de esos pagos como Checoslovaquia, Yugoslavia, la URSS o Grecia, la realidad es que no fueron suficientes. (Wheeler-Bennett & Nicholls, 1972).

c) El surgimiento de Organismos Económicos Internacionales

Comenzaría entonces a coger fuerza la idea de **la cooperación económica internacional como herramienta para reconstruir Europa**. Esta idea ya empezaba a fraguarse mucho antes de que terminase la Guerra. Del 11 al 22 de julio de 1944, se reunieron en el Hotel **Bretton Woods** de New Hampshire 44 países para celebrar la **Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas**, a la que asistieron algunos economistas destacados del momento, como Harry Dexter o John Maynard Keynes. El objetivo de esta conferencia fue debatir, antes de que acabase la Guerra, sobre la **reactivación de la economía internacional**, en especial de la europea, y el fomento

de la estabilidad financiera y monetaria con una creciente cooperación internacional. (Frieden, 2006).

Los delegados que se reunieron en Bretton Woods eran conscientes de que tanto la Gran Depresión como la II Guerra Mundial podrían haberse evitado de haber habido una más estrecha **cooperación internacional** y una participación de todos los países en la economía mundial. Con estas ideas en mente nacieron, precisamente, organismos económicos internacionales muy importantes como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) que es hoy en día, una de las cinco instituciones del Grupo Banco Mundial. (Frieden, 2006).

De hecho, uno de los objetivos que el BIRD se fijó a corto plazo era la reactivación y reconstrucción de aquellos países que habían sido más afectados por la guerra. Adicionalmente, el primer país que recibió ayuda del FMI el 1 de marzo de 1947 fue Francia. Sin embargo, pronto no se hizo necesario tanto esfuerzo por parte de estas instituciones, ya que esos objetivos fueron cubiertos por el Plan Marshall. (Frieden, 2006).

d) El Plan Marshall

Europa solo contaba con las ruinas de una guerra catastrófica y con una economía basada en el trueque y la autarquía. Era tal la dislocación económica, social y política que se vivía, que surgió un gran temor de que la Europa occidental cayese también en manos soviéticas. Esto motivó a los EEUU a desarrollar el “**Plan de Reconstrucción Europea**” en junio de 1947, propuesto por el **General George Marshall**, Secretario de Estado, lo que hizo que conociese comúnmente como el “Plan Marshall”.

Este programa consistía en que el Gobierno estadounidense pagaría a todos los exportadores americanos que vendiesen sus productos a los gobiernos o empresarios europeos. En Europa, los pagos de los importadores recibirían el nombre de “**contravalor**” y este podía ser utilizado por los gobiernos europeos para realizar inversiones. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016).

El propio Marshall consideraba que la concesión de dinero no era suficiente, y que debía ir acompañada de un acuerdo entre los países europeos para elaborar un programa de **reactivación conjunta** de su economía. Pero en palabras de Marshall: “*Es un asunto*

de los europeos [...] la iniciativa debe venir de Europa". (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016).

Y así fue. Dieciséis Estados de Europa se reunieron en abril de 1948 para la creación de la **Organización Europea de Cooperación Económica** (OECE), la cual se convertiría a partir de 1960 en la OCDE u Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. De este acuerdo fueron excluidos Alemania - que se uniría en 1949 -, España y los países del Este por imposición soviética, pese a las intenciones polacas y checoslovacas de asistir al evento. EEUU y Canadá formaban parte de esta organización, pero como observadores, por lo que no tenían derecho de voto. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016).

El hecho de fomentar el entendimiento entre los países europeos para gestionar la ayuda norteamericana evitó que Europa se convirtiese en una marioneta dependiente de EEUU. Esto fue, esencialmente, lo más revelador del Plan Marshall: la lección que aprendieron las potencias europeas occidentales sobre la coordinación y la cooperación de una **Europa unida con energía propia**.

e) La sociedad europea

La II Guerra Mundial dejó aproximadamente 39 millones de muertes solo en Europa. (Kesternich, Siflinger, Smith, & Winter, 2021). **La pobreza y el hambre** se volvieron comunes, incluso años después de terminar el conflicto armado. Ambos bandos llevaron a cabo crímenes de guerra y de lesa humanidad. Los sistemas políticos, económicos y sociales se vieron alterados para siempre, y el desánimo y los traumas tardarían mucho en ser superados.

Tras la Guerra, Europa se encontraba desprovista de su mitad oriental, ahora en manos soviéticas y temerosa de volver a sufrir otro enfrentamiento armado. Ello desembocó en el despertar de una idea compartida por gran parte de la población europea: la necesidad de unidad. Comenzaron a surgir entonces miles de **asociaciones europeístas** de corte privado, sin apoyo gubernamental, formadas por grupos sindicales, estudiantes, artistas, intelectuales y economistas. Los eventos europeístas comenzaron a expandirse rápidamente por toda Europa Occidental. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016). Pero estos serán desarrollados más adelante.

Gracias al Plan Marshall y a la cooperación en materia económica de los Estados occidentales, los ritmos de crecimiento y desarrollo fueron progresando. Incluso

empezaron a darse motivos para el optimismo. Por ejemplo, la destrucción masiva del mobiliario urbano también desembocó en generación de empleo, y miles de personas que vivían en la pobreza comenzaron a trabajar como mano de obra. (Diefendorf, 1989).

f) Situación política en Europa: las relaciones entre vencedores y vencidos

La situación de las potencias europeas tras la Guerra era sumamente diferente. Por un lado, las Potencias Aliadas competían ferozmente entre sí por el control económico y militar, estableciendo aranceles y diversos tipos de barreras comerciales entre los países europeos. Por otro, las Potencias del Eje habían sido diezmadas, con enormes obligaciones impuestas por los vencedores para costear los desastres de la guerra y con economías fuera del juego competitivo. (Carleton University Center for European Studies (CES), 2021).

No obstante, en ambos bandos se repetía la misma expresión: “*Never again*”. Todos los Estados coincidían en esta simbolización del deseo de evitar cualquier otra guerra mundial. Por tanto, la idea de una Europa integrada comienza a rondar las cabezas de los líderes europeos. La competencia entre las potencias europeas debía ser sustituida por la cooperación. (Carleton University Center for European Studies (CES), 2021).

El problema real es que existía una voluntad de unión política, pero **no lo suficientemente fuerte**. Pauline Grosjean, Profesora de la Facultad de Economía de la University of New South Wales de Sídney, mantiene que la II Guerra Mundial moldeó las actitudes individuales de los países europeos, erosionando de manera sistemática la confianza política de los países en las instituciones, sobre todo, a raíz del fracaso de la Sociedad de Naciones. Sin embargo, Grosjean sostiene que la exposición continuada a la violencia potenció la propensión a realizar acciones colectivas. (Grosjean, 2019).

Esta síntesis apoya el argumento de que existía voluntad de unión, lo que quedó demostrado con la formación de la OEEC o, incluso, con la Conferencia de Bretton Woods. Pero todas las conferencias u organizaciones en las que se vieron involucrados los Estados europeos eran de carácter económico – a excepción de la Conferencia de San Francisco en la que nació la Organización de las Naciones Unidas –. Por lo tanto, aunque existía voluntad de unión europea, esta no era lo suficientemente firme para concretarse en aspectos políticos, pero sí en materia económica por la propia necesidad de reconstruir Europa. Esto se suma al temor que empieza a surgir en Europa ante la bipolarización de

las relaciones internacionales entre los EEUU y la URSS, y el inicio de una Guerra Fría que dejaría a Europa literalmente en medio de un conflicto nuclear.

2. LAS ALTERNATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA UNIDA

Del 7 al 11 de mayo de 1948, se reunieron en La Haya más de 750 personas para celebrar el **Congreso de Europa**. El objetivo de este Congreso era reunir a representantes de las corrientes europeístas para definir el futuro conjunto de la región. De aquella asamblea, **surgieron dos grandes corrientes europeístas** que se mantienen vigentes a día de hoy. Por un lado, los que pretendían una **cooperación intergubernamental**; y, por otro, los que deseaban ir más allá con una **integración federalista**. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016).

La primera de las corrientes era la defendida por los intelectuales de Reino Unido, quienes no pretendían ninguna cesión de soberanía y perseguían unas instituciones con un carácter consultivo. Su esfuerzo obtuvo recompensa, naciendo así el **Consejo de Europa**, cuyo estatuto se firmó en Londres el 5 de mayo de 1949. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016).

Sin embargo, intelectuales predominantemente alemanes y franceses veían **insuficiente** la formación de ese organismo, pues no conducía a sus aspiraciones federalistas. Los defensores de esta corriente pretendían una cesión parcial de su soberanía y unas instituciones dotadas de poder real. Finalmente, encontraron su cauce cuando, el 9 de mayo de 1950, Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, presentaba su famosa **Declaración Schuman**. En esta se proponía la creación de la **Comunidad Económica del Carbón y el Acero**, más conocida como CECA, que fue realmente concebida por Jean Monnet. Este Tratado permitió a Alemania acceder en condiciones de igualdad a la explotación de la cuenca del río Ruhr. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016).

En el preámbulo del Tratado Constitutivo de la CECA se lee: *“Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante **realizaciones concretas**, creando primero una solidaridad de hecho [...] con una alta autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y los países que se adhieran”*. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016). De esta manera, poniendo en común dos bienes

esenciales – carbón y acero –, se consiguió poner de acuerdo a dos archienemigos: Francia y Alemania.

Comenzaba así el primer paso hacia la integración europea, a través del crecimiento económico común, motivado por el éxito del Plan Marshall y de la OECE. Reino Unido declinó la oferta de unirse a este tratado, puesto que no casaba con sus intereses económicos basados en la explotación de sus colonias. A Francia y Alemania se les unieron Italia y los países del BENELUX - Bélgica, Holanda y Luxemburgo -, conformándose así los seis miembros originales del **Tratado de París**, que se firmó en la capital francesa el 18 de abril de 1951, aunque no entraría en vigor hasta el año siguiente. El nuevo presidente de la Alta Autoridad sería el propio Monnet. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). La CECA se sostendría en **tres pilares básicos: mercado común, objetivos comunes e instituciones con poder real y efectivo**. Tal fue su éxito, que Reino Unido cambió de opinión y decidió unirse en 1954. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Los Estados europeos sabían que la Unión no nacería de la noche a la mañana, y que solo a través de “*realizaciones concretas*”, objetivas y medibles, podrían solventar sus diferencias y tomar posturas cercanas.

Veamos ahora cuáles son los principios básicos de las teorías de las Relaciones Internacionales que dieron lugar a las corrientes debatidas en el Congreso de Europa y que, posteriormente, se plasmarían en la construcción de la Unión Europea.

3. MARCO TEÓRICO. TEORÍAS DE LAS RRII DESDE LAS QUE ABORDAR LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

a) Principios del liberalismo en las Relaciones Internacionales

Aunque posee algunos puntos en común con el realismo, los liberales siempre han sido sus opositores. Liberales y realistas coinciden en situar a los Estados occidentales como el estándar universal, pero difieren en muchos otros puntos. (Rosenau, 1990).

La teoría liberal defiende que la naturaleza humana y, por consiguiente, su representación política en la figura del Estado, están sujetas a un **ambiente cambiante**. Esto se traduce en que la política de un Estado puede evolucionar con el tiempo, surgiendo así un **concepto dinámico del Estado**. En ese dinamismo cambiante, la libertad, la democracia, la tolerancia y la responsabilidad civil experimentan un crecimiento. A su vez, si varios Estados pueden tener ideas morales o valores comunes, puede producirse

un proceso de cooperación, interacción o, incluso, integración, sobre la base de esos valores. (Rosenau, 1990).

El liberalismo también entiende a los Estados como los jugadores importantes en el escenario internacional; pero, mientras los realistas se muestran indiferentes ante el régimen político, los liberales consideran que solo **las naciones democráticas** son las que marcan el porvenir en las relaciones entre Estados. Las relaciones entre Estados democráticos, que incluyen elecciones, mercado libre y separación de poderes, entre otros, son las que estructuran las relaciones entre Estados no democráticos y entre Estados democráticos y no democráticos. De esta manera, la política exterior se ve influida por la política interior. Para los liberales, los países democráticos no realizan acciones violentas contra otros países democráticos, ya que la prioridad en las relaciones es la competencia pacífica. (Rosenau, 1990).

La escuela liberal sostiene que los Estados no son los únicos jugadores del escenario internacional, aunque en la mayoría de ocasiones son los más importantes. Estos se mueven no solo por intereses nacionales, sino también por **valores democráticos comunes**. En ese escenario internacional, la anarquía y el caos deben ser armonizados, lo que permite la cesión de soberanía nacional y la formación de instituciones supranacionales. (Rosenau, 1990)

Como las democracias no se atacan entre sí, el objetivo de la sociedad debe ser la **democratización de todos los Estados**, pues sería la forma más directa de eliminar las amenazas a la seguridad. La guerra solo es empleada por aquellos actores internacionales que no han sido democratizados, como los terroristas. (Rosenau, 1990). Esta introducción sobre los principios básicos del liberalismo nos ayudará a entender los principios de las ramas funcionalista e idealista, precursoras de los modelos de integración que enfrentamos en este trabajo.

3.1.RAMA FUNCIONALISTA E INTERGUBERNAMENTALISTA DEL LIBERALISMO

a) Principios del funcionalismo en las Relaciones Internacionales

Ante el crecimiento irremediable de la interdependencia de los pueblos en diversas materias – económicas, militares, políticas, científico-tecnológicas, etc. – (Deutsch, 1970), aparece en la Inglaterra de los años 30 una nueva teoría.

Estas teorías son definidas por el Profesor de Ciencia Política D. Roberto Durán Sepúlveda como “*teorías de medio alcance*”, porque pretenden ser un punto medio entre el conceptualismo restringido de las teorías esencialistas y una metodología de estudio más sencilla que la empleada por las teorías empíricas. (Sepúlveda, 2019).

Para los **funcionalistas**, los factores que incitan o no la creación y/o extensión de los procesos de integración son primordialmente coyunturales, pues varían en función de la evolución del sistema en general, atendiendo a la distribución del poder en el escenario internacional. El segundo apunte que hacen es que esos procesos de integración no surgen por una obligación contractual de los Estados miembros, sino de la **voluntad política real** de estos a solucionar sus problemas conjuntamente. (Sepúlveda, 2019).

Para Merton, el funcionalismo se basa en el significado específico de la “**función**”, que tiene un sentido biológico, entendido como la medida en que esa función contribuye al mantenimiento de la organización. (Merton, 1965). Por lo tanto, “*la función constituye una evidencia empírica deducida de consecuencias objetivas observables*”. (Sepúlveda, 2019). Así, el funcionalismo mezcla una base realista con el pensamiento liberal.

El funcionalismo depende de dos postulados. Primeramente, encontramos el postulado del “**funcionalismo universal**” (Merton, 1965). Este consiste en catalogar de positivo cualquier acontecimiento que se repita con recurrencia en el sistema, pues se entiende que es vital para este, si no, no se repetiría. Está muy ligado al concepto realista de la tradición. (Sepúlveda, 2019). Esto nos lleva a que toda iniciativa que promueva la cooperación internacional será considerada válida, pues asegura la integridad y estabilidad del sistema. (Mitrany, 1975). “*Más que a través de tratados formales es mediante **acuerdos funcionales u otras similares** que la acción desplegada por la cooperación puede ser mayormente fructífera*”. (Mitrany, 1975). Segundamente, tenemos el postulado de la “**indispensabilidad**” (Merton, 1965), referido a la importancia del proceso para la seguridad y estabilidad del sistema (Sepúlveda, 2019).

Para Mitrany, la teoría funcionalista debe ir acompañada de una metodología puramente **pragmática**, de manera que, cuanto más especializada y definida sea la función de la organización, mayores van a ser las probabilidades de éxito en la cooperación y de evitar conflictos entre los Estados. (Mitrany, 1975). No obstante, esta finalidad no es rígida y prolongada eternamente en el tiempo, sino que es “*extraordinariamente cambiante*”. (Sepúlveda, 2019).

En torno a los años 60, surge una nueva rama del funcionalismo pragmático: el **neofuncionalismo**, con Ernst B. Haas como principal exponente. El autor completa el concepto de funcionalidad especializada de Mitrany, añadiendo que esos procesos de integración y/o cooperación se ven profundamente influidos por las **presiones políticas**, especialmente si son de índole económico o social. De esta manera, la función de una organización oscila entre los objetivos cambiantes de sus miembros y las presiones resultantes de los choques de intereses de estos. (Haas, 1966). Esto supone darle un papel muy importante a los mecanismos de dicha organización que definan la finalidad de la misma, ya que todo depende de su “flexibilidad institucional” (Sepúlveda, 2019).

b) Funcionalismo e intergubernamentalismo

El **intergubernamentalismo** es una evolución del neofuncionalismo. A priori, parte de esa concepción realista de los Estados como principales actores que se relacionan en términos de poder y con capacidad real de agruparse en organizaciones. No obstante, el intergubernamentalismo pretende tener una visión más **empírica** que la del neofuncionalismo y, a la vez, una más **positiva** que la del realismo. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 29).

Stanley Hoffmann, uno de los grandes representantes de esta teoría, sostiene que los Estados se sirven de la Comunidad para cumplir su objetivo de **supervivencia** e, incluso, se ven alterados por la propia integración, pero sin llegar a perder su condición de Estados independientes. En definitiva, el proceso de integración ayuda a los Estados a mantenerse como sujetos principales, asistiéndoles en sus tareas domésticas y favoreciendo su adaptación a una realidad cambiante. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 30). Como podemos concluir, se trata de una conjugación entre el pragmatismo funcionalista de una realidad constantemente cambiante y supervivencia realista del Estado en la historia.

Para **Andrew Moravcsik** en *The Choice of Europe*, el marco conceptual lo fija el **racionalismo**, pues versa sobre la maximización de beneficios, la minimización de costes y la adecuación de los medios a los fines. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 31). Este es otro concepto muy ligado al pragmatismo de Mitrany y la formulación de unos fines y unas funciones concretas que definan el porqué de la organización. La formulación de esos fines va a venir supeditada, según Moravcsik, a las motivaciones económicas y geopolíticas de los Estados miembros. Como esas motivaciones son diferentes entre

naciones, se hace especialmente importante la negociación entre los gobiernos. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 31).

Otro concepto que se relaciona con el funcionalismo es el de la **flexibilidad** ante los cambios coyunturales, la cual permite, para los intergubernamentalistas, “*construir unión, atendiendo y respetando al mismo tiempo la diversidad*”. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 33). Muchas estrategias en la construcción de la Unión Europea se han expresado alrededor de este concepto: Europa a la carta, la Europa de varias velocidades, la integración gradual, etc. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 34-37).

3.2. RAMA IDEALISTA Y FEDERALISTA DEL LIBERALISMO

a) Principios del idealismo en las Relaciones Internacionales

Generalmente, el idealismo siempre ha sido vinculado con la idea de algo impracticable o casi imposible de lograr. Esto es así debido a que está ligado a un **optimismo** fácilmente reconocible, por lo que todas las teorías que se ven más atraídas por el pesimismo, aun siendo teorías afines al liberalismo, tienden a tratarla como la doctrina propia del período de entreguerras – pues es la teoría filosófica que sirvió como base a Woodrow Wilson para su discurso pacifista de la Liga de Naciones –. Para Peter Wilson, Profesor de la London School of Economics and Political Science, este punto de vista es demasiado “estrecho”, y se debe a la **falta de definición concreta del término**. (Wilson, 2011). Como consecuencia, se utiliza con frecuencia el concepto para expresar que una idea es demasiado radical o reformista, obviándose la gran cantidad de matices que se desglosan del idealismo.

El idealismo visualiza un mundo en el que se supera la anarquía internacional a través de un orden armonioso basado en el poder de la razón. Los dos pilares en los que se apoya la teoría son la **educación** y la **democracia**, por la que se le da poder a la opinión pública mundial. Para los idealistas, la opinión pública es el jugador protagonista en el escenario internacional, pues es “*un arma poderosa a la que ningún gobierno puede resistir*” (Wilson, 2011). Es el pueblo quien, por medio del **proceso democrático**, determina su política exterior, y así, se definen las relaciones entre Estados. Así, la guerra y el conflicto son productos de un **orden internacional enfermo**, donde solo unos pocos salen ganando. Por ello, creen firmemente en la utilidad de los organismos internacionales, pues son el canal por el que difundir la opinión pública mundial. De esta manera, las

negociaciones agresivas internacionales son sustituidas por la razón, la investigación y el diálogo. (Wilson, 2011).

Hay que partir de la base de que, para llegar a este razonamiento, se debe asumir una armonía kantiana de intereses natural entre todos los pueblos. Los idealistas conciben a los seres humanos como fin y nunca como medio, por lo que, independientemente de su raza, cultura o gustos, todos buscan *“las mismas cosas en términos de seguridad, bienestar, reconocimiento y respeto”* (Wilson, 2011). A partir de aquí, Giuseppe Mazzini llega a la conclusión de la **división natural de tareas** entre los Estados, pues cada nación tiene una contribución concreta y especial que hacer al bienestar de la comunidad. (Wilson, 2011).

Durante el período posterior a la Primera Guerra Mundial, los idealistas defendieron que el **principio de soberanía y el equilibrio de poderes** debían ser controlados para no cometer otra vez el mismo error. Sus principios versaban sobre la seguridad colectiva, el desarme nacional, la responsabilidad sobre las colonias, la diplomacia y la resolución pacífica de controversias. (Conde de Birkenhead, Rector de la Universidad de Glasgow, 1923).

b) Idealismo y Federalismo

Para **Guy Héraud**, el federalismo no es una filosofía como tal, sino más bien una perspectiva ante la vida. Parte del vínculo social que el ser humano tiene con su colectividad, de manera que *“el todo [...], lejos de oponerse a las partes [...], les beneficia tanto más cuanto sus propios intereses son respetados; e inversamente todo lo que sirve a las partes beneficia igualmente al todo”*. (Héraud, 1968, pág. 55). Es un concepto vinculado con el idealismo y su orden armonioso que supera la anarquía internacional.

En su obra, Héraud establece una serie de principios que denomina *“las llaves de la ciudad federal”*. Destaco su principio de **autonomía**, en el que se defiende el derecho de un grupo o colectivo de ser reconocido como tal por el mero hecho de serlo. En efecto, la consecuencia derivada de esto es que ese grupo, tal y como si fuera un individuo, es responsable ante la Ley de la federación. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 69-70). Otro pilar importante es el **reparto de competencias**. Si bien la tradición federalista asume ese reparto basándose en el principio de subsidiariedad, por el que la acción se descentraliza y las competencias se asumen de abajo a arriba, Héraud argumenta que el

reparto de aquellas debe seguir un principio de “exacta adecuación”, de forma que una colectividad básica solo resolverá sus competencias porque “*bien sea en razón de su naturaleza, bien en razón de sus dimensiones, no son solucionables sino ahí*”. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 70-71). Se observa como el autor no contempla el idealismo subsidiario de la tradición federalista para abrazar una visión más pragmática que se adecúe mejor a las circunstancias.

Por otro lado, para otro de los grandes autores federalistas, **Henri Brugsman**, la federación debe ser capaz de “*adaptarse a la evolución del mundo moderno*” (Brugsman, 1969). El autor estima que para ello son necesarias unas instituciones duraderas, pues es la única vía de gestionar eficientemente una sociedad tan variada y heterogénea (Brugsman, 1969). Otro de los criterios básicos de aplicación de la teoría federalista de Brugsman es la **admisión del poder como principio del orden**. La anarquía es negativa e impide la supervivencia de la sociedad, por lo que un gobierno eficiente es aquel que “*actúa y se hace obedecer*” (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 79), entendiendo siempre que en una democracia el poder se trasmite en doble sentido: de arriba abajo y de abajo arriba. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 78). Ese **sentido democrático se lo da con el principio de representatividad**, pues los que legitiman el poder son los de abajo, ante los que los de arriba están obligados a rendir cuentas. Brugsman se aproxima al principio de exacta adecuación de su colega Héraud, utilizando el concepto de la “*función dicotómica*”. El autor defiende que el individuo y el grupo tienen el derecho de sentirse representados, pero que ninguno de ellos puede promulgarse como soberano del resto. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 79-80). Es lo que distingue al federalismo de una dictadura. Como vemos, el federalismo vuelve a acercarse al idealismo en su preocupación por el desarrollo de una correcta democracia. Pero esto no se puede dar sin un sentimiento del ciudadano de estar dispuesto a sacrificarse por el bien común bajo una serie de condiciones (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 80), por lo que se parte de una creencia idealista de que el individuo tiene plena confianza en el colectivo al que pertenece.

Otro de los pilares del federalismo es la **división de poderes** que, según Carl J. Friedrich, no se da de la noche a la mañana. Para este autor, el federalismo no es una meta, sino un camino largo y complejo: **un proceso de federalización**. Friedrich entiende, como Héraud y Brugsman, que el gobierno no es el soberano, sino que la soberanía es divisible. No obstante, para que esa estructura de soberanía funcione, es

crucial un “**espíritu federal**”, que genere compañerismo y lealtad hacia la federación. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 83). Como los seres humanos persiguen los mismos objetivos de seguridad y respeto, se puede desarrollar el sentido de pertenencia a la federación.

Otro autor es **Stephen Mazan**, cuya aportación a la teoría federalista es que para el nacimiento de una federación, debe existir cierta homogeneidad entre los miembros y una común decisión de todos ellos de unirse voluntariamente a la estructura, que debe incluir dos elementos: reparto de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, y participación de los mismos en el diseño de la voluntad de la federación. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 112).

4. UNA NUEVA ESPERANZA: LA PAZ POR PARTES

“*La paz por partes*”. Esta interpretación proviene de la tradición alemana, que concibe un espectro más amplio del término “paz” visualizando las diferencias entre paz negativa y paz positiva. ((Rittberger, 1990), extraído de la memoria para optar al grado de doctor en la UCM de Kenneth Ramírez Domínguez, 2007).

Los Estados europeos finalmente asimilaron que este concepto era la única vía para garantizar no solo la paz negativa y el cese de las hostilidades, sino también la paz positiva, buscando la justicia social europea por medio de la integración. El realismo y la objetividad con la que abordaron el Tratado de París permitió no solo que no volvieran a entrar en guerra, sino también la reconstrucción de la región occidental y la reactivación de la economía más rápidamente de lo que pensaron inicialmente.

Comenzó entonces una etapa que sería recordada como uno de los períodos históricos de mayor crecimiento económico y progreso social en la parte occidental europea. Fueron **tres los factores** que llevaron a esto, siendo los tres económicos. (Vonyo, 2019).

El primero de los factores fue **el establecimiento de unas bases sólidas para la recuperación de la economía**. Estos permitieron la compensación de las víctimas de la guerra como fruto del propio crecimiento de la población y las migraciones masivas que se habían dado durante el conflicto. Alemania e Italia, dos de los países que sufrieron una gran destrucción material como resultado de los constantes bombardeos, comenzaron a notar un rápido crecimiento de sus industrias como resultado de la cooperación con las

potencias vencedoras, quienes habían, incluso, alcanzado niveles de producción similares a los de antes de la guerra. La generación energética en Europa Occidental también alcanzó niveles sin precedentes. (Vonyo, 2019).

El segundo factor, del que hemos hablado anteriormente, fue la **ayuda recibida para la recuperación del comercio europeo**. El Plan Marshall trajo consigo una asistencia financiera materializada en dólares que fue de suma importancia para los Estados europeos (Vonyo, 2019), pero quizás lo más importante es que supuso el empujón que los países necesitaban para empezar a hablar entre ellos y a cooperar. Ello aseguró cierto nivel de estabilidad política.

En tercer lugar, fue muy relevante el **apoyo que los Aliados brindaron a la reactivación de la economía en Alemania**. Esta era, probablemente, la tarea más importante y complicada de todas, pues las dos Guerras Mundiales y sus respectivas posguerras habían acabado con la economía alemana, y su recuperación era necesaria para cualquier proyecto de integración europeo. Asimismo, se impulsó la reconstrucción del resto de potencias derrotadas, como Italia y Austria. (Vonyo, 2019). Como vemos, ya no se trataba de evitar otra guerra, sino de forjar relaciones para que entre todos pudiesen rescatar la Europa Occidental.

En definitiva, solo con la reactivación de todas las economías occidentales europeas se consiguió la paz económica, el primer paso de un proceso integrador largo y complejo.

EPISODIO II: EL INTERGUBERNAMENTALISMO CONTRAATACA

1. LOS TRATADOS DE ROMA: EL ORIGEN DE LA UE

Las prisas siempre han sido malas consejeras. Después de la Guerra, Europa siempre vivió con miedo por estar en medio, metafórica y literalmente, de un enfrentamiento bipolar Este-Oeste. La colisión ideológica y militar entre los EEUU y la URSS amenazaba la máxima europea de libertad. A esto le debemos sumar el temor al expansionismo soviético desde el Este y el continuo suspense sobre el posible retorno del militarismo alemán, y más teniendo en cuenta los escasos medios de defensa con los que contaban las potencias europeas.

Ante la sensación de peligro, los pensamientos menos realistas comenzaron a florecer de nuevo, y Reino Unido y Francia creyeron que era oportuno firmar una alianza de asistencia mutua: el **Tratado de Dunquerque** de marzo de 1947. A este se unieron los tres integrantes del BENELUX, dando como resultado la firma del “Tratado de colaboración económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva” el 19 de marzo de 1948 en Bruselas, por lo que se conoce como **Tratado de Bruselas**. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016).

Pero este proyecto les sabía a poco. Tanto es así que, el 11 de agosto de 1950, Winston Churchill manifestó a la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa una propuesta de crear un único ejército europeo que contase con la presencia de Alemania. Francia, como es lógico, no vio de buena gana tantas facilidades para el rearme alemán, pero la presión estadounidense y el estallido de la Guerra de Corea hicieron que René Pleven, presidente del Gobierno de Francia, encargase a Jean Monnet la elaboración del **Plan Pleven** – al más puro estilo Schuman -, que pretendía la formación de una **Comunidad Europea de Defensa** (CED). El Tratado Constitutivo de esta fue firmado el 27 de mayo de 1952. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). De esta manera, Francia evitaba la creación de un ejército alemán autónomo, ya que este sería absorbido por el europeo.

Consecuentemente, el debate social en Francia aumentó, y para tranquilizar a la población, el Ministro italiano Alcide de Gasperi planteó la creación de **una Comunidad Política Europea** (CPE) que gestionase la coordinación de las políticas exteriores y económicas y estableciese un mercado común con libre circulación de personas, mercancías y capitales, y que fuese absorbiendo progresivamente las funciones de la CECA y CED. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Finalmente, en la votación del 30 de agosto de 1954, Francia decidió no ratificar el acuerdo, **desembocando en la muerte de la CED y, en consecuencia, de la CPE**. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016).

Sin embargo, el problema de la defensa colectiva iba solucionándose cuando se permitió el ingreso de Alemania e Italia en el Tratado de Bruselas ese mismo año. Dicha comunidad pasó a llamarse entonces **Unión Europea Occidental**. Así, el rearme alemán fue autorizado, pero bajo ciertas condiciones, garantías y controles, los cuales se eliminarían con la reunificación alemana en 1990. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016).

Poco a poco vamos demostrando que no podemos aplicar principios idealistas si las circunstancias no lo permiten. Solo a través de una visión pragmática de la realidad y de las diferencias que aún existían entre ellas, las potencias europeas iniciaban su camino hacia la integración. **Conocer y reconocer nuestras diferencias era la clave para aprender a superarlas.** Fue esa misma visión funcional de crear la paz por partes la que les condujo a su siguiente paso.

Los Seis decidieron reunirse en Messina en junio de 1955 para volver a abordar el proyecto de la integración europea. Con este objetivo, crearon un Comité Intergubernamental de Expertos que fue presidido por el belga **Spaak**, que dio nombre al **Informe** que establecía el **Tratado de Roma**. Este Tratado Constitutivo, concebido el 25 de marzo de 1957, exponía los principios de la nueva **Comunidad Económica Europea** (CEE) y de la nueva **Comunidad Europea de la Energía Atómica** (CEEA o, más comúnmente, EURATOM). (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016).

En definitiva, 1958 fue la fecha en la que germinaron **las tres Comunidades Europeas** que actuaron como cimientos para la evolución de la Unión Europea tal y como la conocemos hoy día. Comenzaba así un período de **fusión y armonización de políticas económicas y sociales, de desarrollo de Instituciones con autoridad y efectividad y de formación de un mercado común**, bases del proyecto integrador de Europa.

La paz por partes se había convertido en la nueva esperanza para Europa. El debate entre realismo e idealismo como perspectiva para desarrollar la integración estaba servido. La cooperación intergubernamental comenzaba a dar sus primeros pasos. Sin embargo, empezaban a aparecer los primeros matices federalistas, persiguiendo la cesión parcial de soberanía.

2. CORRIENTE INTERGUBERNAMENTALISTA Y FUNCIONALISTA

a) El funcionalismo en la construcción de la UE hasta 1958

La primera aparición del pensamiento funcionalista es anterior al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Mitrany criticó, al igual que Carr, el idealismo con el que se concibe la Liga de Naciones. Según él, esta organización no definió de forma precisa cómo iban a ser las relaciones entre los países miembros y los no miembros (Sepúlveda, 2019). El autor considera que, para alcanzar una paz estable, las organizaciones internacionales tenían que nacer sucesivamente y con **un propósito muy definido y explícitamente**

funcional, de forma que poco a poco se fuera “*drenando el poder de los Estados*” (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 26).

Esto sí se vio precisamente en la formación de la **Conferencia de Bretton Woods**. Para Mitrany, el escenario internacional de la posguerra evidenciaba la necesidad de un sistema capaz de definir funciones acondicionadas al tiempo y al espacio (Sepúlveda, 2019). En el primer episodio comentábamos que los propios delegados nacionales de dicha asamblea creían que con acciones más concretas se habría conseguido evitar la guerra. Los dos postulados funcionalistas se cumplieron en esta reunión. Se cumplió, por un lado, el “*funcionalismo universal*”, pues se propuso alcanzar las metas no por medio de tratados – al menos, no en un principio -, sino de acuerdos funcionales concretos. Por otro lado, se aplicó el principio de “*indispensabilidad*”, pues los acuerdos a los que se llega en la Conferencia servían para mantener la estabilidad de ese nuevo sistema internacional. Además, los objetivos de las instituciones concebidas eran **flexibles**, hecho que se demostró con la diferenciación de las metas a corto y a largo plazo, las cuales ya expliqué en el anterior episodio.

El funcionalismo comenzaba a denotarse en las mentes de los políticos europeos, que se repetían, como expliqué anteriormente, la expresión “*never again*”. Se empezaban a formar organizaciones como la **OECE** que sirvieran para cooperar en temas concretos y funcionales – esto es, economía –, conocedores de que aún **la voluntad de unión política no era lo suficientemente fuerte**. (Grosjean, 2019).

Sobre la integración funcional, Deutsch indica que no siempre tiene que ser económica, sino que puede darse **políticamente**. Alcanzar la integración puede resultar hasta más sencillo que mantenerla, y para el autor esto se consigue si se focalizan las tareas en cuatro apartados: “*mantenimiento de la paz, logro de mayores finalidades de capacidad múltiple, cumplimiento de algunas tareas específicas – del Estado a la Comunidad – y la obtención de una nueva autoimagen*”. Según Deutsch, con este pensamiento nace la OTAN en abril de 1949. (Deutsch, 1970).

Haas también considera que la **creación de la CECA** se adapta a esta teoría, en este caso, acercándose más al neofuncionalismo. Así, sus tres pilares básicos que comentamos anteriormente – estos son: **mercado común, objetivos comunes e instituciones con poder real y efecto** – (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016) responden a esta concepción de la integración europea. Para Haas, la funcionalidad de la integración queda

definida por su creación **sector por sector**. En cuanto se alcanza el éxito en un sector como el económico, se puede producir un efecto “**desbordamiento**” o “*spillover*” hacia otros sectores como el político. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 26 y 140). En este caso, el “*funcionalismo universal*” sí aparece a través de un tratado concreto y la “*indispensabilidad*” de dicha unión económica es manifiesta. Asimismo, se concibe con una flexibilidad que permita la anexión de nuevos miembros, como la de Reino Unido en 1954.

Para Ernst B. Haas, ese efecto “desbordamiento” se traduce en la formulación de nuevos procesos de integración como la **CEE y la CEEA**. Para el autor, no es posible la integración si está limitada únicamente al **sector económico**, pero es cierto que tiende al mismo, a partir del cual se genera el desborde hacia el resto de sectores (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 140). En adición, el éxito del **Tratado de París** generó en Europa un cambio de actitud positivo hacia la idea de la integración, lo que Haas considera un punto clave. (Haas, 1958, pág. 209).

No obstante, la voluntad de integración de los países europeos no es suficiente. Esta voluntad idealista es importante, pero debe haber voluntad de hacerlo por la **vía pragmática**. Para Haas, esto significa la aparición del concepto de “*supranacionalidad*”. Este concepto implica la existencia de una autoridad a la que los Estados deben respetar y obedecer. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 138-139). En el caso de la **CECA**, esa “*supranacionalidad*” se da con la Alta Autoridad. Pese a que es un término que se acerca bastante a la corriente federalista – reconocido por el propio Haas –, el autor extiende una serie de limitaciones para esa autoridad, que no sería capaz de formular decisiones sin la aprobación de los Estados Miembros, respetándose así su poder de decisión (Haas, 1958, pág. 59).

b) El intergubernamentalismo en la construcción de la UE hasta 1958

A pesar de que la teoría intergubernamentalista no aparece como tal en las Relaciones Internacionales hasta mediados de los años 60, muchos de los avances en el proceso integrador europeo tienden a seguir los postulados de este pensamiento.

El primer ejemplo que se nos viene a la cabeza es la **creación del Consejo de Europa** en 1949. Los dos principios con los que nace este Consejo son la no cesión de soberanía nacional y la existencia de órganos puramente consultivos. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016). Estos principios proponen una cooperación que es manifiestamente

intergubernamental, pues cumple el postulado de que los Estados sigan siendo el sujeto principal del orden internacional (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 30). Esos Estados cooperan a partir de negociaciones racionales, buscando maximizar sus beneficios y minimizar los costes, pero siempre dentro de un marco de flexibilidad (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 31-33). Son estos matices realistas los que sitúan al Consejo de Europa entre el funcionalismo pragmático y el intergubernamentalismo.

Otros ejemplos que se aproximan a esta teoría son el **Tratado de Bruselas de 1948 y su antecesor de Dunquerque de 1947**. En ambos se persigue una estrecha colaboración en materia económica, social, cultural y defensiva; pero, al final, eran eso: colaboraciones. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Efectivamente, no se buscaba la aparición de un órgano supranacional, sino una negociación también racional entre Estados independientes ante las amenazas que existieran a su supervivencia. Lo mismo ocurría con Dunquerque, que en su esencia era un acuerdo de asistencia mutua entre Francia y Reino Unido si se volvían a sentir amenazados por una tercera potencia. Por esta razón, se aproximan también a la teoría intergubernamentalista y no solo a la funcionalista.

En los apartados anteriores expresaba las similitudes entre las teorías intergubernamentalista y funcionalista. Esas similitudes hacen que muchos de los pasos en la integración europea puedan ser vistos desde ambas perspectivas. Este es el caso de la **Comunidad Económica Europea**, que, para Hoffmann, se alejaba de la tradición integradora vista en la CECA y la CEEA, y se aproximaba más a una óptica que preserva a los Estados como los actores principales de la realidad internacional. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 30).

c) Intergubernamentalismo y funcionalismo en la construcción de la UE a partir de 1958

Tras la creación de las tres Comunidades Europeas, el auge del intergubernamentalismo se hizo notar en Europa. El primer caso es el que llevó a Reino Unido a proponer la creación de la **Asociación Europea de Libre Comercio (AELC/EFTA)** al resto de miembros de la OECE que no formaban parte de las Comunidades Europeas. El **Convenio Constitutivo de Estocolmo** fue firmado en enero de 1960 por Reino Unido, Austria, Noruega, Suecia, Suiza, Portugal y Dinamarca. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). La corriente intergubernamentalista que vimos en el Congreso de la Haya de 1948 se hizo fuerte una vez más, con su gran defensor

británico como líder de este nuevo proyecto europeo que pretendía rivalizar con el poder de las Comunidades Europeas.

Sin embargo, un año después, **Reino Unido solicitó unirse a las Comunidades Europeas**. Aunque Francia se mostraba recelosa las entradas inglesa, danesa e irlandesa, como consecuencia del cuestionable compromiso europeo que veía en estos Estados, finalmente Reino Unido consiguió entrar en 1969, seguido por los otros dos países en 1973. La actitud británica siempre generó serias dudas, pues los laboristas habían ganado las elecciones de 1974 y habían prometido celebrar un referéndum para la salida de las Comunidades Europeas. Al final, se quedaron, pero con una renegociación del Tratado de Adhesión. Mas no se queda ahí, ya que, en 1979, los conservadores de Margaret Thatcher consiguieron nuevas mejoras financieras, agrícolas y pesqueras en otra renegociación. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Es una realidad: **Reino Unido siempre ha sido la “oveja negra” en la construcción de la Unión**, pero hablaremos de esto en el tercer episodio cuando tratemos el Brexit y la importancia de este hecho para el futuro de la UE.

Las grandes turbulencias político-económicas que se vivían en aquel entonces no consiguieron frenar el proceso de integración. Para ello, fue necesario que los **Tratados de Adhesión de 1969 y 1973** fueran concebidos con una flexibilidad que permitiese ajustar la realidad a las diferencias existentes entre los Estados ya Miembros y los nuevos integrantes. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 33). Como ya dijimos, esa flexibilidad es una de las máximas del funcionalismo.

En 1965 estalló **la crisis de la “silla vacía”**, la primera de las crisis internas de las Comunidades Europeas. Esta crisis se dio cuando Francia abandonó el Consejo, ya que no estaba de acuerdo con el nuevo método de toma de decisiones por mayoría cualificada, defendiendo que debía mantenerse la unanimidad para aquellos casos que fuesen de especial interés para un Estado miembro. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Esta crisis terminó con el Acuerdo de Luxemburgo de enero de 1966, en el que se otorgó el derecho de veto a cada uno de los miembros. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 67). Aunque finalmente Francia volvió a asistir a las reuniones, queda de nuevo latente que los Estados no estaban dispuestos a asumir el “espíritu federal”, sino que seguían intentando proteger a toda costa su soberanía. El europesimismo se extendió durante los años 60. Para Hoffmann, esto fue el resultado de que los Estados, aun siendo los principales actores internacionales, se habían quedado “*obsoletos en el cumplimiento de*

sus funciones”. Por eso, el autor en este punto defiende el intergubernamentalismo de la diversidad por encima de la teoría neofuncionalista, ya que los Estados deben sobrevivir en Europa, siendo transformados por el proceso integrador, pero sin perder su condición de nación. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 30).

Conjuntamente, entre 1958 y 1965, se abordó el problema de **la unificación institucional de las tres Comunidades Europeas**, que aún mantenían sus propios sistemas institucionales. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Es otro ejemplo en el que se aplica el principio funcionalista de garantizar la eficiencia del sistema a través de la concreción de finalidades universales, flexibles y bien definidas. (Sepúlveda, 2019). Otra muestra de la presencia del pensamiento funcionalista en esta etapa fue la elaboración del **Informe Tindemans en 1975**, que pretendía ser un “*Informe de síntesis sobre la consecución de la Unión Europea*”, de forma que se definieran con precisión cuáles eran las reformas que hacían falta para la profundización en las Instituciones y las competencias de las Comunidades. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016).

Con los **Tratados de Adhesión** de Grecia de 1979 y de España y Portugal de 1985, las Comunidades Europeas pasaban a tener diez Estados miembros. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Con su entrada, la diversidad política, cultural, económica y social se incrementó, lo cual derivó en una revelación de ideas y estrategias sobre cómo gestionar las Comunidades. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 33). De nuevo, vemos la presencia del intergubernamentalismo por todos lados.

Tras algunas aproximaciones fallidas a la corriente federalista que se produjeron en los años 80 – de las que hablaremos en los siguientes apartados –, se aprobó el **Acta Única Europea (AUE)** en febrero de 1986. Aquí, se atribuyeron nuevas competencias supranacionales para alcanzar un verdadero mercado interior único y terminar con las barreras no arancelarias. Además, la cooperación en política exterior sería regulada de acuerdo a un régimen ordinario de Derecho internacional. Comenzó entonces a vislumbrarse la idea de una moneda común, en un paso más hacia la **Unión Económica y Monetaria**. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Para Mutimer, el nuevo procedimiento cooperativo que aporta el AUE responde al efecto “**desbordamiento**” neofuncionalista del que hablamos antes, en este caso, de índole política. No obstante, esto no explica por sí solo el proceso integrador político. (Mutimer, 1989, pág. 93). Esto, se explica mejor desde el intergubernamentalismo, pues para Hoffmann esto responde a un interés común de los Estados que, manteniéndose como los principales jugadores,

salen beneficiados individualmente de la cooperación colectiva. (Mariscal Berástegui, 2003). *“En ningún esfuerzo el Estado nación necesariamente ha “perdido” cualquier poder que haya “ganado” Europa. El principal ganador no ha sido un Supergobierno de Europa”*. (Hoffmann, 1989).

Los acontecimientos que se sucedieron a finales de los años 80 y principios de los 90, principalmente la caída del muro de Berlín, evidenciaron la necesidad imperiosa de acelerar el proceso integrador a través de la **Unión Económica y Monetaria y la Unión Política**. Con estos supuestos, nace en **Maastricht** en diciembre de 1991 el **Tratado de la Unión Europea (TUE)**, firmado el 7 de febrero de 1992. Se dio a luz así a una nueva Unión Europea, creada sobre las bases de las Comunidades Europeas y con métodos de cooperación intergubernamental en materia de justicia, asuntos internos y Política exterior y de seguridad común (**PESC**) (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Desde el prisma funcionalista, Maastricht trajo consigo un cambio de rumbo, ya que desde el principio de subsidiariedad, los Estados configuraron las relaciones entre ellos mismos, las regiones y la Comunidad, detallando y diferenciando tareas y competencias nacionales de las supranacionales y protegiendo los niveles inferiores de actuación en el proceso de toma de decisiones. Para Zellentin, esto favoreció la democratización europea. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 178-179). Por supuesto, Maastricht también puede ser estudiado desde la teoría intergubernamental liberal. A estos efectos, Moravcsik señala que el éxito de la integración en el TUE reside en negociaciones y acuerdos intergubernamentales elaborados para gestionar la interdependencia económica mediante la coordinación política. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 212-215).

A partir de 1995, la Unión Europea pasaría a componerse por quince Estados miembros tras la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, quienes decidieron abandonar la corriente de la AELC para unirse al proyecto europeísta. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Para los intergubernamentalistas, estas adhesiones llevaron a las Instituciones europeas a límites impensables, como consecuencia de la creciente diversidad económica, cultural y política. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 229-233).

Después de 1993, surgieron en Europa dos grandes inconvenientes. El primero era interno, pues la **opinión pública** no casaba con el proceso de integración; el segundo, de carácter externo, cuando los más de diez países de **Europa central y oriental** expresaron su deseo de unirse a la UE. Para acabar con estos problemas, nace en octubre de 1997 el **Tratado de Ámsterdam**, con entrada en vigor el 1 de mayo de 1999. Entre muchas

reformas, se simplificó el poder de codecisión del Parlamento, se ancló los procedimientos de la UE a los principios del Estado de Derecho, se reconocieron más competencias al Tribunal de Justicia y se estableció el **Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia** y se hizo propio el sistema Schengen. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Para los neofuncionalistas, este Tratado también responde al efecto “*spill-over*”. (Mariscal Berástegui, 2003).

En junio de ese mismo año, se aprobó la redacción de la **Carta de los Derechos Fundamentales** mediante una convención compuesta por parlamentarios de los países miembros y del Parlamento Europeo. En febrero de 2001 se terminó aprobando el **Tratado de Niza**, que pretendía reforzar la mayoría cualificada en contra de los supuestos de unanimidad. La Declaración anexa 23 ofrecía tres puntos clave para debatir sobre el futuro de la Unión: definición precisa de las competencias nacionales y supranacionales, simplificación de los Tratados sin cambiar su contenido y enunciación de las funciones de los parlamentarios nacionales en la estructura de Europa. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Para los teóricos neofuncionalistas, tanto el Tratado de Ámsterdam como el de Niza habían conseguido regular la cooperación reforzada. No obstante, no se había encontrado aún la forma política y jurídica capaz de dar una respuesta flexible a una Europa conformada por casi treinta Estados manifiestamente diferentes unos de otros. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 34).

Más tarde, se crearon **los criterios de Copenhague**, condiciones que debían cumplir los nuevos miembros si querían formar parte de la UE. Estos incluían: “(a) *Que estuvieran dotados de instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los Derechos Humanos y la protección y el respeto de las minorías.* (b) *Economía de mercado que funcione.* (c) *Capacidad de hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la UE.* (d) *Capacidad de responder a las obligaciones del acervo comunitario, incluidos los objetivos de la unión política, económica y monetaria.*” (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Estos criterios parten de una base intergubernamentalista liberal. En abril de 2003 se unían República Checa, Estonia, Lituania, Letonia, Malta, Hungría, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia y Polonia. Ese mismo mes, pero dos años más tarde, lo hacían Rumanía y Bulgaria. La última adhesión la protagonizó Croacia en diciembre de 2011. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). El problema de la falta de forma política y jurídica se acrecentaba.

Finalmente, el 13 de diciembre de 2007 se adoptaba, con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, el **Tratado de Lisboa**. Este Tratado modificaba sin reemplazar ni derogar el TUE y el Tratado de la Comunidad Europea, y recibiría el nombre de **Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)**. De nuevo, se busca un funcionalismo capaz de tratar la integración internacional y supranacional, refiriéndonos tanto a integración política como económica. A este carácter especial también responden todos los Organismos Especializados que se han ido derivando de la Unión. (Deutsch, 1970).

3. CORRIENTE FEDERALISTA

a) El federalismo en la construcción de la UE hasta 1958

Como comentamos anteriormente, las raíces ideológicas del federalismo aparecen mucho antes en la historia con autores como Kant o Proudhon. El nuevo rumbo intelectual de esta teoría lo desarrollo **Coudenhove-Kalergi** con su concepto de “*Pan Europa*”, muy inspirado en la referencia de los Estados Unidos de América. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 22). En esa obra, asume que gran parte de la culpa en los conflictos internacionales la tienen los Estados y su ansia por mantener su soberanía ilimitada. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 83).

En el primer episodio ya hablamos por encima del surgimiento de diferentes **corrientes europeístas** por toda Europa a principios de los años 40. Todas las asociaciones sindicales e intelectuales que nacen se conciben con una idea clara: los pueblos europeos tienen una **identidad cultural común**. Este propósito idealista solo era posible a través de cooperación, subsidiaridad y autonomía. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016). Entre los documentos federalistas de la época, podemos encontrar el “Manifiesto de Ventotene”, que fue escrito por Rossi y Spinelli, criticando el papel de los Estados soberanos en la guerra y el consiguiente auge de los totalitarismos. Argumentaban que el universalismo de la Sociedad de Naciones nunca se llegó a materializar por no ser lo suficientemente contundente y por ser demasiado laxo en sus métodos – siempre enfocado en el fin y nunca en el cómo –. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 45-46). En estas asociaciones europeístas todavía se mantiene la tradición federalista, alejada aún de los postulados innovadores de Héraud.

Todos estos intelectuales y economistas federalista elaboraron durante la Segunda Guerra Mundial numerosos **proyectos de Constitución** – el más destacado, sin duda, el de 1989, que perseguía una Estrategia de Seguridad, tumbado en 1994 por la controversia

que generó el término “Constitución” – para una nueva Europa unida. Según Lipgens, estos tenían en común varios puntos, como la conservación de la independencia de los Estados, el exclusivo poder legislativo de la federación en forma bicameral, competencias exclusivas de la federación – mantenimiento de la paz, resolución de conflictos internos y externos, defensa exterior o mercado común –, o la forma de garantizar el respeto por la democracia y los derechos humanos. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 48).

Tras la guerra, solo dos asociaciones logran mantenerse intactas: la *Federal Union* británica y la *Europa-Union* suiza. Comienzan entonces a surgir otras nuevas, como el *Movimiento Federalista Europeo* italiano en 1943, el *Comité Français pour la Fédération Européenne* francés en 1944 o la *Paneuropa-Union* alemana en 1946. Sus planteamientos no se alejaban a los que había durante la guerra, pero empiezan a poner el foco en el “**espíritu federal**” y la homogeneidad del pueblo europeo de las que hablábamos anteriormente. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 50-53)

Sin duda, uno de los principales precursores de este auge fue precisamente uno de los Padres Fundadores de la Unión Europea, Jean Monnet, quien en 1943 ya empezaba a dejar claro su deseo de una Europa unida capaz de mantener la paz por sí misma. “*No habrá paz en Europa si los Estados se reconstruyen sobre la base de la soberanía nacional [...] Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Los Estados de Europa han de formar una federación*”. (Comisión Europea, 2021). Su visión federalista fue el impulso necesario para la elaboración del **Plan Schuman** de 1950.

Muchas de estas asociaciones observaron la necesidad de formar una alianza entre ellas que realmente aportase relevancia al pensamiento federalista en el escenario europeo. Surge así, el 15 de diciembre de 1946 en París, la **Unión Europea de Federalistas**, que contaba con Henri Brugsman como presidente. Su tercer congreso es el más conocido, el Congreso de Montreux, que se celebró entre el 27 y el 30 de agosto de 1947. En él, los federalistas abordaron la problemática situación de encontrarse en medio de una nueva guerra en ciernes entre las dos superpotencias mundiales – la cual se hacía muy evidente tras la crítica soviética al Plan Marshal –. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 50-53).

Para los seguidores federalistas, “*federar a Europa, no es “poner en orden”, según un plan geométrico, a partir de un centro o un eje* – lo alejaban de nuevo de un

totalitarismo –; *es sencillamente confrontar, **coyuntar y coordinar** [...] las realidades concretas y heterogéneas que son las naciones, los regímenes económicos, las tradiciones políticas de Europa. Y es, organizarlos según sus caracteres peculiares, a los que se trata a la vez de proteger y transfigurar*”. (Truyol, 1972, pág. 97). Se mantiene la idea que expresábamos antes: los federalistas son conscientes de la variedad de culturas y tradiciones de las naciones europeas, y en ningún caso pretenden hacer desaparecer esas diferencias – como pretendería un totalitarista –, sino coordinarlas para el beneficio del todo.

La Unión Europea de Federalista no fue la única gran unión de asociaciones federalistas del momento. En mayo de 1947 nació el **United Europe Movement**, que sería presidido, ni más ni menos, por Winston Churchill, y que lideraría el pensamiento federal en Gran Bretaña. Asimismo, podemos destacar la aparición en julio de ese mismo año de la **Unión Parlamentaria Europea**, con el propio Coudenhove-Kalergi como secretario general, cuya presencia atrajo el interés de cientos de parlamentarios de toda Europa. Aunque todas coincidían en la urgente necesidad de crear una federación europea a través de un Tratado Constitutivo, existían grandes diferencias entre ellas, evidenciando las distintas ramas de pensamiento que surgían alrededor de esta teoría política. Por ejemplo, mientras la Unión Europea de Federalistas y la Unión Parlamentaria Europea se mostraban a favor de extender la limitación de la soberanía nacional como impulso unificador, el United Europe Movement defendía la presencia necesaria de las viejas potencias europeas, por lo que se manifestaba más receloso con la cesión excesiva de soberanía. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 56-60).

Estas asociaciones celebraron numerosos congresos en los que discutían sobre la forma de consagración de la integración regional federal: procesos democráticos, sistemas económicos, grado de cesión de soberanía, diferentes propuestas de Constitución, etc. La realidad es que nunca llegaron a ponerse de acuerdo entre ellos, por lo que cuando se produjo el Congreso de la Haya, entre el 7 y el 11 de mayo de 1948, la **corriente federalista se encontraba muy fragmentada**. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 53-56). Esta fue una de las causas del fracaso del discurso federalista en dicho Congreso. En palabras de Dereck Urwin: *“aparte de la retórica y la generación de adrenalina, se adoptaron pocas medidas prácticas”* (Urwin, 1991).

Sin embargo, los federalistas no se rindieron. Es así como en 1950, vuelve a aparecer ese espíritu federalista, esta vez en la figura de Churchill, cuando inició su plan para la

creación del ejército europeo que comentamos en el primer episodio. De esta forma, el **Plan Pleven** vislumbró la luz, dando lugar a la Comunidad Europea de Defensa. A este hecho se unió el plan de Alcide de Gasperi de la **Comunidad Política Europea** de 1952. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). De la noche a la mañana, los federalistas habían conseguido que la pausa con la que la CECA fue concebida quedase a un lado, y se abogase por una integración regional más rápida y más contundente.

Como ya comentamos en el primer episodio, el éxito de ambos planes fue realmente escaso. El gran debate social que generaron ambas Comunidades terminó por hacer que Francia se retirase de los acuerdos, suponiendo el fracaso, una vez más, de otro intento federalista de una integración regional. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016).

No obstante, un pequeño triunfo les fue concedido. Cuando Alemania e Italia se unieron al **Tratado de Bruselas**, se creó la **Unión Europea Occidental de 1948**. En esta se hace muy evidente la cesión de poder como principio de orden, pues fueron los Estados Miembros de esta Unión quienes conjuntamente permitieron el rearme del Estado alemán. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). El principio idealista de que los europeos tienen objetivos comunes en cuanto a seguridad y respeto se refiere, consiguió hacerse notar en los Estados, dejándonos ver que el federalismo aún no había muerto y que, en algún momento, volvería al corazón de las mentes europeas.

b) El federalismo en la construcción de la UE a partir de 1958

Según los federalistas, los primeros retornos a este pensamiento durante la etapa posterior a la entrada en vigor de los **Tratados de Roma** aparecen en 1968, con la progresiva supresión de los derechos aduaneros entre los Seis, dando paso a una zona de libre comercio. La creación en los años 60 del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola también son ejemplos de la profundización en el pensamiento federal. Además, la unificación institucional de las Comunidades Europeas también puede ser estudiada desde esta perspectiva. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 67).

En esta época, la crítica federalista se apoya en que las restricciones a la acción comunitaria y el nivel de mera cooperación son un lastre contra los problemas que surgieron entre 1968 y 1972, entre los que se encontraron la primavera de Praga, la invasión de Checoslovaquia por los soviéticos, la ralentización del crecimiento occidental, la supremacía de EEUU y la crisis del patrón oro. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 70-75). **Guy Héraud** sostiene que estos problemas deben ser abordados con la

fórmula de la “**federación de regiones monoétnicas**”: “*los miembros directos de la federación no serán las etnias o naciones, sino de verdad las “regiones” [...] homogéneas de lengua y cultura o al menos de sentimiento [...]. El carácter monoétnico del Estado miembro elimina el peligro de rivalidad étnica y de alienación de las minorías*”. (Héraud, 1968). Para el autor, esta revolución federalista recae en los “**agentes de la sociedad federal**”: el mercado común, los poderes de los gobiernos locales, los grupos estudiantiles y sindicales y las minorías étnicas. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 70-75).

Para Henri Brugsman, estos problemas de los que habla Héraud pueden ser agrupados en cuatro grupos: minorías étnico-lingüísticas, desarrollo regional, democracia económica y organización de los partidos políticos en la estructura federal. Sostiene que una Europa federal no es únicamente más capaz de solucionar estos problemas, sino que es la única capaz de hacerlo. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 80-82).

Para finales de los años 70, aunque los federalistas se mostraron contentos con la elaboración del **Informe Tindemans** y las nuevas adhesiones, criticaban que no se había ni fortalecido ni profundizado en el proceso de integración. Este hecho se hizo evidente para los Estados miembros, y decidieron adoptar la “**Declaración Solemne sobre la Unión Europea**” en junio de 1983. En esta Declaración de Stuttgart se definieron las funciones del Consejo Europeo y se precisó la cooperación política para abandonar el Acuerdo de Luxemburgo de 1966 y ahondar en el acervo comunitario. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016).

Otro pequeño paso hacia la Europa federal lo dieron los miembros del denominado “club del Cocardillo”, quienes pretendían la creación de una Comisión Institucional que llevase a cabo un **Tratado de la Unión Europea** de 14 de febrero de 1984. Al ser dirigido por el diputado italiano Altiero Spinelli, este proyecto recibió el nombre de **Proyecto Spinelli**. Posteriormente, los Estados nunca llegaron a hacer suyo este proyecto, aunque, sin duda, sentaría unas bases para los siguientes Tratados. (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2016). Este proyecto relanzó el horizonte de integración supranacional, pues muchos consideraban que estaba concebido para dar un impulso hacia una Unión Europea federal. Sin embargo, nunca lo bautizaron como una Constitución de una federación, sino un proyecto de construcción europea alrededor de los principios de democracia, eficacia y subsidiariedad. La valoración federalista nunca tachó su no aprobación de fracaso, pues al final resultó ser **el precursor del AUE**. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 89-100).

Dusan **Sidjanski**, autor neofederalista, manifiesta que tanto el Proyecto Spinelli como el AUE, al que acusa de ser menos ambiciosa, surgen del “espíritu federal” del que venimos hablando. El acercamiento al federalismo en este caso no se produce a través de su concepción como sistema o como modelo, sino como un método que se nutre de ese espíritu (Sidjanski, 1992, pág. 26). Este método se observa tanto en su “*aproximación a la realidad como en cuanto estilo de organización social*”. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 92). A partir de aquí, propone una serie de argumentos sobre la eficacia de las instituciones federales, que nos servirán para el tercer episodio. Según el autor serbio, en el Tratado de Maastricht también se confirma la “*vocación federal*”, lo que se puede ejemplificar con las reformas constitucionales que provocó en Francia, España o Portugal. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016), pero con una amplia falta de integración política en comparación con la económica. Sidjanski plantea que la transición a una federación a partir de los años 90 tiene dos caminos: por un lado, el camino de la tradición federalista, que se traduce en **un acuerdo político-jurídico decisivo**; y, por otro, el camino neofederalista, que aboga por el **proceso de federalización** que vimos anteriormente. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 90-95).

Thomas **Fischer** también se suma a la opinión de sus colegas neofederalistas sobre los acuerdos de **Maastricht**. El TUE cambió la concepción económica de la CEE por una mucho más general y política en una nueva Comunidad Europea (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016); no obstante, el autor considera que es insuficiente y que se debe ir más allá de Maastricht y Ámsterdam, pues hay una falta de construcción de **una estructura europea competente**. Fischer defiende que esto sucede por la ambigüedad que existe alrededor de la idea del federalismo, por lo tanto, antes de avanzar en el proceso de federalización, habría que definir claramente qué es el federalismo. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 99-104). Con esto, denotamos que incluso los federalistas pueden aplicar una adaptación a la realidad y una separación de la concepción idealista del término. Podemos observar, entonces, que el federalismo consigue transmutar adaptándose mejor a la realidad.

Volviendo al argumento del **proceso de federalización**, **Stephan Mazan**, del que hablamos anteriormente en relación con esta teoría, argumenta que, en el caso de **Maastricht**, ese proceso se encuentra a caballo entre centralización y descentralización. La parte centralizadora vendría dada por el incremento del número de Estados miembros y la ampliación de los contenidos de la Unión. En cambio, la tendencia descentralizadora

estaría marcada por una regionalización intraestatal que va más allá de las naciones y de la UE en su conjunto. Sostiene que esa Europa de regiones “*no parece realista ni deseable*”. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 114-115).

En cuanto al **Tratado de Ámsterdam** de 1999, el neofederalista Armin **Von Bogdandy** defiende que, aunque el tratado tiene las bases y el potencial para convertirse en una fórmula de unidad, esa unidad es fragmentada, pues no se llega a mostrar a la Unión al nivel de unidad socio-política como puede ser una nación. Los propios sistemas políticos estatales son los que impiden que la Unión pueda verse a sí misma como una única unidad. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 125).

Después de Ámsterdam, la corriente neofederalista comenzó a perder foco, pero seguía existiendo. Algunos, como Joschka Fischer – ministro de Asuntos Exteriores de Alemania –, expresaban su descontento a finales de los años 90 y principios de los 2000 sobre el proceso de integración seguido en el continente, al que acusaban de estar agotado. Para los defensores de este pensamiento, **solo una Constitución podría culminar el proceso de unificación**. Esto los llevó a presentar en 2003 un nuevo **Proyecto de Tratado Constitutivo para la UE**. Sin embargo, los gobiernos francés y holandés tumbaron este plan y el Consejo Europeo decidió en 2007 renunciar al mismo. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016). Para un neofuncionalista como Haas, esas presiones políticas influyeron de manera negativa en el proceso de integración.

A pesar de ello, este espíritu les llevó a celebrar una nueva Conferencia Intergubernamental ese mismo año, lo que les llevaría a la síntesis del **Tratado de Lisboa**, dándose así un nuevo rumbo en Europa. (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2016).

EPISODIO III: ¿EL RETORNO DEL ESPÍRITU FEDERAL?

1. UN CAMBIO EN LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta ahora, la cooperación intergubernamental con avances más integradores ha resultado ser **la fórmula que mejor se ha adaptado a las necesidades** y objetivos de la Unión, concluyendo que este modelo ha sido efectivo y sobresaliente.

El Dr. Pedro Manuel Rodríguez Suárez, Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, defiende que la UE

se ha convertido en la integración regional más importante del mundo como consecuencia del cumplimiento de los retos para los que fue creada. Estos objetivos han orbitado alrededor del mantenimiento de la paz, la estabilidad política y el crecimiento económico del continente. Esto ha llevado a la organización a generar más del 20% del PIB mundial, descubriéndose como una de las mayores superpotencias económicas del planeta. (Rodríguez Suárez, 2019). No solo nos basaremos en las investigaciones del Dr. Rodríguez Suárez para analizar estos retos.

No obstante, el desarrollo y la evolución de la Unión en todos sus espectros, desde aspectos económicos hasta aspectos más sociales, ha hecho que los objetivos hayan experimentado un gran cambio, especialmente durante los últimos veinte años. La propia globalización, la aparición de internet y la propia evolución de las circunstancias contemporáneas han ayudado a que esto sea así. En consecuencia, los retos a los que ha tenido que enfrentarse en el pasado la Unión Europea distan mucho de los retos actuales. (Rodríguez Suárez, 2019).

Este fenómeno se da, en parte, por la **brecha generacional** que existe entre los sucesos que se narran en el primer episodio y los que vamos a discutir en este. Si nos remontamos al origen de la UE en 1957, cuando fueron formadas las tres Comunidades Europeas, nos encontramos a una generación con la vista puesta en el caos sufrido por la II Guerra Mundial y, consecuentemente, preocupada porque esos sucesos no volvieran a ocurrir. La paz, la estabilidad política, la prosperidad de las economías y el respeto hacia los derechos humanos estaban en las mentes que consagraron estos acuerdos. (Rodríguez Suárez, 2019).

En cambio, las nuevas generaciones no viven con la amenaza de una nueva guerra ni con el recuerdo de una guerra aún reciente. La paz no se ve amenazada, y resultaría muy extraño que mañana un país europeo decidiera declararle la guerra a otro. El nivel de estabilidad política y económica pueden no ser las deseadas en algunos casos, pero han mejorado en todos los países que decidieron unirse a la organización. El respeto por los derechos humanos es palpable, y ya existen mecanismos mundiales que permiten juzgar y castigar a aquellos grupos o individuos que decidan atentar contra ellos. En cambio, las nuevas generaciones se preocupan más por la necesidad de repensar el proyecto europeo, y no se muestran convencidas de los beneficios que conlleva ser miembro de la Unión Europea. Para Rodríguez Suárez, esto recibe el nombre de “**crisis generacional**”, y lo considera un reto para la UE en sí mismo. (Rodríguez Suárez, 2019).

En este tercer y último episodio, debatiremos sobre la efectividad de la UE en la consecución no de sus objetivos iniciales, sino de los nuevos retos a los que se enfrenta. Pero antes de entrar a presentar argumentos sobre la suficiencia del proyecto europeo, hay que definir cuáles son esos retos a los que se enfrenta actualmente la Unión Europea y que han llevado a la pérdida de confianza de la opinión pública en las instituciones europeas.

2. NUEVOS RETOS PARA LA UNIÓN EUROPEA

En este capítulo, explicaremos cuáles son los principales retos a los que tiene que enfrentarse la Unión Europea. Para ello, nos basaremos en el artículo del Dr. Rodríguez Suárez, aunque con una pequeña distinción, ya que incluiremos descartaremos algunos retos de los que habla en su investigación, e incluiremos algunos que no se ven reflejados en su trabajo, como la pandemia del coronavirus, la lucha contra el cambio climático o el debate sobre la Unión Fiscal.

En primer lugar, vamos a entender por “reto” a aquellos problemas o situaciones que amenazan la seguridad de la comunidad europea y de su propia integración, de acuerdo a la **Teoría de Buzan y Waever sobre los Complejos de Seguridad**. (Rodríguez Suárez, 2019). Cada uno de los retos que vamos a relatar merecerían ser objeto de un estudio específico y profundo, pero en este caso solo daremos una pequeña introducción a los mismos.

He decidido agrupar dichos retos en dos conjuntos. El primero incluirá aquellos retos que no provienen, a priori, de ninguno de los demás retos – lo que no quiere decir que tenga una relación estrecha, incluso directa, en algunos casos –. Este grupo lo denominaremos **retos a priori**. El segundo estará formado por aquellos retos que sí son consecuencia directa de alguno de los demás retos. Este conjunto recibirá el nombre de **retos a posteriori**.

a) Retos a priori

Los retos que comentaremos a continuación pueden tener una relación más o menos directa entre ellos, y, en algunos casos, las acciones pasadas de países europeos han sido una de las muchas causas que han llevado a esa situación.

En primer lugar, encontramos **la crisis de los refugiados y los problemas migratorios** sufridos en la última década. La migración de refugiados políticos

provenientes de Estados de Oriente Medio y África Subsahariana se agudizó en el año 2015, como consecuencia de las guerras civiles, las escasas oportunidades de supervivencia y las violaciones a los derechos humanos. Algunos países europeos, como Francia, Alemania, España o Italia han visto alteradas sus circunstancias demográficas como consecuencia de este suceso. Aunado a lo anterior, desde fuera de Europa llegaron 0,6 millones de personas en el año 2000, mientras que para 2019 ese número ha aumentado a 2.7 millones de personas. (Eurostat, 2021). A esto se le añade que la opinión pública ha volcado en estos migrantes la culpa del terrorismo, el desempleo y el escaso crecimiento económico de los últimos años. (Rodríguez Suárez, 2019).

En segundo lugar, podemos destacar los **ataques terroristas** sufridos en las principales ciudades europeas en los últimos tiempos. El terrorismo ha mutado actualmente en torno a la fórmula de las células terroristas y los individuos aislados. Es cierto que existe mucha cooperación en el intercambio de información sobre estas células entre los países europeos, pero aún no existe una fuerza supranacional lo suficientemente fuerte como para precisar a los Estados a llevar a cabo una lucha comunitaria contra el terrorismo. (Rodríguez Suárez, 2019). Además, ciertos movimientos políticos se han esmerado en vincular este suceso con la llegada de migrantes y refugiados políticos, aumentando así las tensiones sociales.

En tercer lugar, quisiera subrayar las **brechas o distancias existentes entre los países de la Unión**. Es evidente que, con las últimas adhesiones, se ha configurado una unión de lo más variada y heterogénea, ya no solo a nivel cultural sino también económico, democrático y político. Una Europa de varias velocidades. La realidad es que esas brechas no solo no se han ido paliando, sino que aumentan día a día, estableciendo un ranking de importancia entre los miembros de la organización, el cual se hace notar en la toma de decisiones de las instituciones europeas. Estas brechas han dado lugar a nuevos retos a posteriori a los que la UE debe enfrentarse, como el desempleo, las políticas de seguridad, el debate de la unión fiscal, las diferencias ideológicas y las migraciones intraeuropeas masivas.

En cuarto lugar, **la crisis de la Covid-19** y la pandemia mundial han supuesto un verdadero reto para la Unión, ya no solo porque el virus no entiende de fronteras o geopolítica, sino por la gestión política y económica necesaria para hacerle frente. Esta situación sin antecedentes en la historia contemporánea está poniendo a examen el desempeño de las instituciones europeas en pleno debate sobre el futuro del proyecto de

integración. A lo largo de la historia de la humanidad, cuando un grupo se ha visto amenazado por un enemigo externo han ocurrido dos supuestos: o bien se han fortalecido las bases de la alianza de los individuos del grupo, o bien ha dejado expuestas sus debilidades. Aunque aún es pronto para prever cuál de los dos supuestos se ha cumplido, lo cierto es que la pandemia no ha podido llegar en peor momento. (Dulska, 2020).

Por último, y no por ello menos importante, encontramos el reto del **cambio climático**. Es bien sabida la necesidad que tenemos en el mundo actual de reducir las emisiones de carbono y de conservar el planeta para las generaciones futuras, la cual quedó demostrada en el Acuerdo de París. Respecto a esto, muchas han sido las actuaciones de la UE para alcanzar estos objetivos, como la estrategia para una Europa climáticamente neutra para 2050. No obstante, el reto sigue vigente y la realidad es que no todos los países europeos están cumpliendo con la estrategia ni de la misma manera ni con la misma contundencia, convirtiendo en papel mojado cualquier intento de revertir la situación climática. (Comisión Europea, 2021).

b) Retos a posteriori

Estos retos son consecuencia directa o indirecta de uno o varios de los retos a priori que hemos descrito anteriormente. La no resolución y, en muchos casos, el agravamiento de los retos a priori ha llevado a la aparición de estos retos a posteriori. Cada uno de estos retos pueden tener una relación estrecha con los demás, incluso, alguno de los mismos se ha visto manifiestamente agravado por culpa de los otros.

En primer lugar, encontramos uno de los mayores retos a los que tiene que hacer frente la UE actualmente: **la salida del Reino Unido**. Ha sido la primera vez en la historia de la Unión en la que un Estado decide finalizar su condición de miembro de la misma. Como sabemos, la votación popular realizada el 23 de junio de 2016 terminó con la decisión del pueblo británico de abandonar el proyecto europeo, con un 52% de los votantes a favor de la salida. El proceso conocido como el Brexit concluyó el 31 de enero del año 2020. Los políticos británicos que apoyaron esta propuesta, principalmente el actual Primer Ministro Boris Johnson, abogaban por recuperar el control interno sobre diversas materias, como el desempleo, la crisis de refugiados o el terrorismo. (Rodríguez Suárez, 2019). No nos vamos a engañar, la realidad es que **el Reino Unido siempre ha sido el mayor defensor del modelo de integración alejado de cualquier forma de cesión de soberanía nacional**, por lo que un proyecto de integración con una figura supranacional cada vez más trascendental no casa con los ideales isleños.

La salida del Reino Unido de la Unión trae perjuicios para todas las partes. Por un lado, Gran Bretaña pierde parte de su tonelaje de negociación en el orden internacional, además de que se pone fin a los derechos de libre circulación por la UE, sin contar los compromisos de pago adquiridos anteriormente para con la organización. Por otro lado, el Reino Unido ha sido históricamente una de las mayores potencias europeas a nivel militar, por no decir la mayor, y a nivel económico, pues contribuye con casi el 20% del PIB europeo. Este es, sin duda, uno de los grandes retos con las que las nuevas generaciones europeas tendrán que lidiar, y que viene estrechamente acompañado del siguiente reto. Pero ¿y si este reto puede convertirse en una oportunidad?

En segundo lugar, otro de los grandes retos actuales es el influjo cada vez mayor del **pensamiento euroescéptico**. Este fenómeno social se hace cada vez más evidente entre la opinión pública europea, respaldado por una sociedad que no está satisfecha con la actuación de la organización y por unos partidos de ultraderecha que lo llevan por bandera. Según Rodríguez Suárez, existen dos tipos de euroescepticismo: el primero es el que se ha dado en Reino Unido, que aboga por el fin de la membresía, por lo que es un tipo más radical; el segundo tipo es más moderado, rechazando algunos puntos de la supranacionalidad, como las reducciones fronterizas, las obligaciones en las cuotas de admisión de refugiados o los aspectos más delicados sobre política exterior. Este tipo de euroescepticismo moderado es el que se da principalmente en Polonia, República Checa, Hungría o Eslovaquia. (Rodríguez Suárez, 2019). La crisis de refugiados, los ataques terroristas, las brechas entre países europeos e, incluso, la gestión insuficiente de la pandemia y la crisis climática han facilitado el auge del euroescepticismo.

Terceramente, otro gran reto, muy relacionado con el anterior, es **el auge de los partidos políticos de ultraderecha**, como consecuencia de la pérdida de confianza en los partidos que abogan por la integración europea. En muchos casos, como en Hungría, Polonia o Austria, estos partidos han acabado gobernando. El resultado ha sido la aparición de leyes que fustigan a los refugiados, a las minorías y a los colectivos LGTB. Su excusa es que los migrantes utilizan sus países para catapultarse hacia otros Estados de centro Europa donde las oportunidades son mayores, amenazando así la identidad cultural de estas sociedades europeas. En efecto, se ha producido en 2017 la primera penalidad de la Comisión Europea hacia un país, en este caso Polonia, por reformas jurídicas xenófobas y excluyentes. (Rodríguez Suárez, 2019). La crisis de refugiados, los ataques terroristas, las brechas entre países europeos e, incluso, la gestión insuficiente de

la pandemia y la crisis climática han creado el clima perfecto para el auge de los partidos de ultraderecha.

Adicionalmente, podemos localizar los retos de los que hablábamos antes surgidos como consecuencia de la creciente distancia entre los Estados Miembros. La distancia más evidente es la que se da en el ámbito económico. Esta ha sido una de las causas de los **altos índices de desempleo** que existen en el continente, agravados por la crisis del 2008 de la que algunos países han conseguido salir, pero otros no, o, al menos, no en la misma medida. El desempleo afecta principalmente a los sectores jóvenes, que critican duramente a la UE, tachándola de organización neoliberal que solo se preocupa de los beneficios económicos que le procuran las grandes corporaciones internacionales. Esto es aprovechado, precisamente, por los partidos ultraderechistas y los euroescépticos. (Rodríguez Suárez, 2019).

La crisis de desempleo se ve agravada por otro reto consecuencia de la brecha entre países, que es la **migración intraeuropea**. La adhesión de los países del Este de Europa ha contribuido a la brecha económica entre estos y los países originarios de la UE, dando lugar a la distinción entre economías del centro y de la periferia. En resumen, es un **círculo vicioso**: una mayor brecha económica lleva a más migraciones de particulares hacia países “centrales” o de empresas a países de la periferia – ya que los costes de mano de obra son más baratos –, lo que genera más desempleo en estos países y más atraso de los países “periféricos”, aumentando así el descontento con el funcionamiento de la UE y, por consiguiente, el auge del euroescepticismo y de los partidos de ultraderecha que se alimentan de ese descontento. (Rodríguez Suárez, 2019).

Esta espiral de descontento conlleva a problemas serios en la **seguridad comunitaria**. Cuando finalizó el orden bipolar, parecía que los problemas de seguridad europeos habían desaparecido. Sin embargo, la redefinición territorial de las antiguas Repúblicas soviéticas, las guerras en Yugoslavia, la aparición de la Federación Rusa o la fragmentación de Moldavia o Checoslovaquia evidenciaron lo contrario. El descontento y estas nuevas amenazas son causa directa de la falta de cooperación entre los Estados europeos en materia de seguridad, fruto de las brechas que existen entre ellos. Esto conlleva a una falta de entendimiento en torno a la **Política Común de Seguridad y Defensa**, que, si bien estaba prevista en el TUE, aún está lejos de ser una realidad. No existe una política exterior común. Un ejemplo de esto ha sido la posición de los Estados europeos ante la crisis de Venezuela, ya que algunos como Italia y Grecia reconocían a

Nicolás Maduro como presidente, mientras que otros como España, Alemania o Francia, asumieron que Juan Guaidó era el nuevo presidente interino; llegando incluso al punto en que Italia bloquea en 2019 una resolución conjunta sobre la posición de la UE ante esta crisis. Esto se traduce en que, ante desafíos trascendentales como es el terrorismo, existe una **dependencia excesiva** en la ayuda de la OTAN y EEUU. (Rodríguez Suárez, 2019).

Esa falta de entendimiento y cooperación también se traduce en **diferencias ideológicas significativas**, ya que aquellos países que se ven más afectados por los desafíos descritos se contraponen a que Europa tenga una misma voz en el escenario mundial, mientras que otros defienden que es necesario tenerla. (Rodríguez Suárez, 2019). Esto se ve más claramente con el debate sobre la **Unión Fiscal**. La bancarización de la economía de Europa es mucho mayor que la de la economía de Alemania, conllevando a una falta de integración de los mercados financieros. Esta falta de integración también se agrava por los sesgos nacionales en la participación en el capital empresarial. Por lo tanto, ante una crisis económica, la provisión de crédito se convierte en un menester prácticamente nacional, y no comunitario. Pese a que esto se intentó solucionar con la creación del Mecanismo Único de Supervisión, la fragmentación del sector bancario en Europa aún sigue latente. Ante estos problemas, la solución pasaría por una unión de mercados de capitales con el suficiente peso en el orden internacional y lo suficientemente bien integrada. (Fundación Rafael del Pino, 2019).

La correlación entre estos desafíos, tanto a priori como a posteriori, es evidente. Está claro, también, que, frente a cada uno de los retos definidos, la Unión Europea ha tomado acciones con la mejor de las intenciones posibles, pero, a veces, esto no es suficiente. En el siguiente capítulo, demostraré cómo el modelo de cooperación actual de la UE es escaso para afrontar estos retos, de manera que no consigue ponerles solución y, en algunos casos, llega incluso a agravar la situación como resultado de la falta de acción comunitaria y de la rigidez burocrática.

3. EL MOMENTO DE ELEGIR

Como hemos podido comprobar a lo largo de los dos primeros episodios, la UE ha ido cumpliendo los objetivos para los que fue consumada: se ha propiciado la estabilidad política en países europeos en los que no la había, se ha alcanzado la paz entre los pueblos europeos, se han desarrollado las democracias liberales, se ha promovido el desarrollo

económico y se ha conseguido alcanzar altos niveles en el respeto hacia los derechos humanos y las minorías.

Pero las circunstancias que había en 1960 nada tienen que ver con las de ahora. Ahí está la brecha generacional de que antes hablábamos. En efecto, la UE atraviesa ahora la crisis más grave que ha vivido en toda su historia. El Brexit, la crisis del 2008, el auge del euroescepticismo y la ultraderecha, la migración intraeuropea y desde fuera de Europa, los altos índices de desempleo y el terrorismo son algunos de los muchos desafíos que han llevado a la Unión a su límite operacional.

La organización europea ha llegado a un **punto de inflexión**, que encima se ha visto evidenciado especialmente por la gestión descoordinada de la pandemia global. Llegados a este punto, podríamos caer en la tentación del lado oscuro, de sumergirnos en un pensamiento puramente realista y pensar que toda esperanza se ha perdido. Dejemos que desaparezca la organización y volvamos a la Europa separada en la que cada Estado actúe buscando únicamente satisfacer sus propias necesidades y contando sólo con los recursos que tenga a su alcance. Por suerte, pocas son las mentes que se agregan a día de hoy a esta práctica.

No es necesario darle muchas vueltas a la cabeza para caer en la cuenta de que una Europa unida aún tiene mucho que decir en el escenario internacional. La desaparición de la Unión significaría una catástrofe para el continente, especialmente si estamos hablando de países pequeños o medianos, cuyas economías están fuertemente vinculadas al porvenir de la UE.

Por ello, llegados a este punto, la UE tiene **dos opciones**: seguir profundizando en el modelo que nos dio buenos resultados en el pasado o bien impulsar el renacer del “espíritu federal” e incrementar el grado de integración de los Estados europeos. Ambas perspectivas cuentan el apoyo de grandes pensadores, y ambas tienen argumentos para salir victoriosas en el debate.

Primeramente, encontramos los pensadores más euroescépticos, que rechazan cualquier propuesta que implique un mayor nivel de integración, y estiman que la opinión pública europea está de su lado. Entre estos, encontramos a muchos políticos de primer nivel, como el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, o el ex presidente del Eurogrupo Jeroen Dijsselbloem. Este grupo de políticos argumenta que para hacer frente a los desafíos del nuevo siglo, es necesario focalizar en ciertos temas de la agenda

europea, como pueden ser la seguridad, el terrorismo o la protección del medio ambiente. Los seguidores de esta corriente afirman que no es necesaria una mayor cesión de soberanía, sino que se debería, incluso, devolver el poder a los Estados en temas relacionados con la política laboral, la política monetaria, el control de las fronteras y la gestión de la crisis de refugiados y de la llegada de migrantes intraeuropeos. Según ellos, nadie mejor que un Estado conoce cuáles son sus propios problemas internos y, por lo tanto, no existe ningún órgano supranacional que sepa solventar esos problemas que el propio Estado. No obstante, en ningún caso defienden la salida de un país de la UE. (Rodríguez Suárez, 2019).

Por otro lado, existe un grupo de pensadores y políticos que inciden en la necesidad de reinterpretar el proyecto europeo. Algunos políticos que creen en este punto de vista, como el expresidente francés Valéry Giscard d'Estaing, mantienen que solo una Europa unida podrá competir con el resto de economías mundiales. En este caso concreto, él sostiene que el primer paso es crear una Política Común de Seguridad y Defensa, a lo que llama *“la última oportunidad de Europa”*. (Parzymies, 2017). Otros políticos de este corte federalista, como el ex Primer Ministro de Bélgica Guy Verhofstadt, sostienen que no podría haber una vuelta a la situación individualista de principios del siglo XX, pues el Estado-nación ya no existe en Europa, sino que ha sido sustituido por una organización capacitada para pensar como un solo sujeto. Por lo tanto, el siguiente paso natural sería la conversión de la Unión Europea en los Estados Unidos de Europa. Esto pasa por la gobernanza federalista común y por la instauración de una PCSD para que no recaigamos en la dependencia defensiva en los EEUU y la OTAN. (Baillard & Camaret, 2021). La canciller de Alemania, Angela Merkel, es defensora de esta perspectiva federalista, y lo ha dejado entrever en más de una declaración: *“una unión política es mi visión sobre Europa”* o *“vamos a delegar mayores competencias a la Comisión Europea que será como un gobierno europeo”*. (Parzymies, 2017).

En los siguientes apartados replicaré por qué, bajo mi punto de vista, el modelo de Tusk y el resto de intergubernamentalistas no responde a las necesidades y los desafíos que la UE ha encontrado en esta última década. Asimismo, volcaré mi argumentación en defender los ideales federalistas y la adaptación de los mismos al modelo europeo, pues pienso que se ajusta de mejor forma a los retos que hemos planteado anteriormente. A continuación, explicaré lo que creo que es necesario para que se consuma la adopción del espíritu federal en Europa.

4. UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA EL ESPÍRITU FEDERAL

Lo primero me gustaría recalcar que en ningún caso pretendo criticar las teorías funcionalista e intergubernamentalista, de hecho, creo que han su adaptación a la realidad europea ha sido clave para que la Unión sea lo que es hoy. No obstante, tampoco ha sido un modelo de cooperación intergubernamental puro, ya que, como hemos ido viendo, este ha ido adquiriendo algunos puntos de la teoría federalista para dar más poder a la Unión en un intento idealista de querer mejorar la funcionalidad de la organización. Por tanto, el éxito ha sido conjugar las mejores asunciones de cada teoría para ir las adaptando a lo que los tiempos exigían de la UE. Mantengo que esa línea es la deseada, pero en mi caso, creo que **la balanza debería tornar más hacia el espectro federal**.

Lo que Donald Tusk y los seguidores de la corriente de cooperación es, en mi opinión, continuar con el mismo modelo que ha existido hasta ahora. Es cierto que proponen centrar más los esfuerzos y recursos en ciertos temas, **pero exactamente eso es lo que se ha hecho en el pasado y lo que se hace hoy**. Cuando se crearon las Comunidades Europeas en 1957, también focalizaron los esfuerzos en el tema principal de ese momento: recuperar las economías europeas después de dos guerras mundiales para volver a competir en el escenario mundial. Cuando se creó el AUE, el objetivo principal era consolidar el mercado interior, y sobre eso se centraron los recursos. En Maastricht, se observó la necesidad de mantener una política monetaria conjunta, y nació de esa manera el euro. Por lo tanto, ese modelo de centrar esfuerzos en los temas urgentes e importantes no es algo nuevo.

Por ejemplo, ante **la crisis de los refugiados**, la UE, con la mejor de sus intenciones, estableció planes para la reubicación de los inmigrantes por toda Europa, buscando atenderles lo mejor posible sin dañar los entornos nacionales, y crearon fondos fiduciarios. (Comisión Europea, 2021). No obstante, nunca tuvo la potestad suficiente para garantizar sus planes, y países como Hungría, República Checa o Polonia acabaron incluso cerrando fronteras por sentir amenazada su integridad territorial. Años más tarde, algunos países miembros siguen recurriendo las sanciones pecuniarias que la UE les impuso por no acoger los refugiados que debían. Se focalizó en el problema, se propusieron soluciones adaptadas a este modelo y, sin embargo, no solo no se ha conseguido solucionarlo, sino que además se ha tensado más la relación entre estos países y la organización.

Con los **ataques terroristas**, la UE ha tomado medidas, especialmente tras los atentados de 2015, que incluyen mejorar los flujos de información, un mayor control de las armas de fuego o la tipificación de los delitos terroristas. (Consejo de la UE, 2021). No obstante, según datos de la Europol, el número de atentados terroristas con relación religiosa entre 2015 y 2019 han sido 17, 13, 33, 24 y 21, ambos años inclusive (Parlamento Europeo, 2021), siendo los atentados yihadistas los más comunes de entre todos los tipos de terrorismo. Francia, España, Reino Unido, Bélgica y Alemania han sido las principales víctimas de esos ataques. (Europa Press Agencia de Datos, 2021). Como vemos, aunque el número de víctimas se ha reducido, los atentados se han seguido sucediendo sin que la Unión Europea haya conseguido ponerles fin. Esto es fruto de que la organización no consigue elaborar una estrategia de seguridad antiterrorista conjunta, en el que todos los países estén involucrados y que sea de obligado cumplimiento para todos. Al contrario, se deja a merced de los cuerpos de seguridad nacionales la responsabilidad de parar a los terroristas, y sirviendo la Europol para el intercambio de información primordialmente, entre otras funciones. Además, aquí entra lo que hablábamos anteriormente de que la UE tiene una dependencia excesiva en la OTAN. (Rodríguez Suárez, 2019).

El actual modelo de cooperación tampoco ha sabido paliar las **distancias económicas y políticas** existentes entre los países miembros. Como consecuencia, los índices de desempleo europeo han variado no tanto como cabría esperarse, especialmente entre la población joven. En 2020, la tasa de paro juvenil en la Eurozona fue del 17,2%, mientras que el año anterior fue del 15,5% (Expansión Datosmacro.com, 2021). Todo ello sin tener en cuenta la subida de estos índices sufrida en 2020 y 2021 como consecuencia de la crisis de la Covid-19. Además, las **migraciones intraeuropeas** siguen incrementándose – a excepción de este último año por la pandemia –, provocando en muchos países la famosa “**fuga de talentos**” de europeos que emigran a países como Alemania u Holanda en busca de salarios más altos. En España, por ejemplo, el número de emigrantes a otros países de la Unión ha ido subiendo progresivamente en la última década, pasando de 15.000 personas aproximadamente en 2008 a casi 44.000 en 2017, según datos del INE. (Blanco & Martín, 2019)

A todo esto hay que sumarle que, aunque en el año anterior se realizaron ciertos avances en el tema, no existen demasiadas esperanzas de que la **Política Común de Seguridad y Defensa** vea la luz en los siguientes años, algo que se ha hecho realmente

relevante dada la pandemia. Sin duda, la UE debería ser más ambiciosa en la construcción de una política de seguridad, pues sin integración política, se hace muy complicado sacar adelante este proyecto. Peores probabilidades tiene de salir adelante la **Unión Fiscal**, que también lleva años esperando concretarse. Martine Guerguil, quien estuvo en el Fondo Monetario Internacional, señala que para que este proyecto sea efectivo, debe haber un reajuste en los mecanismos de supervisión supranacional de estabilización. Antonio de Lecea y Nicholas Drayson, economistas que trabajaron en la Delegación de la UE ante los EEUU, señalan que las medidas que se han ido tomando son adecuadas, pero insuficientes, como también señala Santiago Lago, de la Universidad de Vigo, quien destaca la complejidad de estructurar una Hacienda Pública Europea Federal. (Papeles de Economía Española, 2014).

En cuanto a la lucha contra el **cambio climático**, la UE puso en marcha su Estrategia 2050 para convertir a Europa en un continente climáticamente neutro. Se han propuesto muchas medidas, incluso la posibilidad de crear una Ley Climática, sin embargo, en ningún caso se ha explicitado cómo deberán los países alcanzar esos objetivos, más aun teniendo en cuenta que las circunstancias difieren mucho entre unos Estados y otros. Tampoco se trata de una estrategia conjunta, pues Polonia se salió del acuerdo y también estuvieron a punto de hacerlo República Checa y Hungría, que finalmente se quedaron con la condición de incluir a la energía nuclear en el pacto. Para la **crisis de la Covid-19** ocurre algo similar. La UE tardó en dar una respuesta conjunta y, para cuando la dio, muchos países han decidido ir por libre, por ejemplo, en la búsqueda de vacunas, como Polonia negociando con el gobierno chino, o Austria y Dinamarca, que han establecido un plan con Israel para la producción de vacunas de segunda generación. (de Miguel, 2021). Ante una situación de auténtico caos, la UE no ha sabido sobreponerse del todo, dejando claros, una vez más, sus límites en sus estrategias de actuación conjunta.

Pero esto no es todo. La insuficiencia en sus actuaciones del actual modelo del proyecto europeo **no solo no ha conseguido paliar estos desafíos**, sino que, en su insuficiencia, **ha provocado otros nuevos**. Es precisamente lo que narrábamos en el apartado de retos a posteriori: todos estos desafíos no enfrentados correctamente han tensado la situación en la última década. En efecto, se han producido golpes aún más duros para la UE, como el propio Brexit o el auge del euroescepticismo y los partidos de ultraderecha. Insisto, no creo que haya sido por una falta de actuación por parte de las

instituciones europeas, sino más bien por falta de integración política y por no contar con el poder suficiente para coordinar estrategias rápidas, contundentes y eficaces.

Todas estas situaciones se abordarían de forma muy distinta con un **modelo federalista**. Indudablemente, esta parte de la argumentación vendrá acompañada de un razonamiento lógico más que de evidencias demostradas, pues, al no haberse dado nunca ese modelo en Europa, no existe manera de saber con certeza cuáles serían los resultados. En este caso, lo fácil podría ser utilizar algún modelo federalista que sí tenga vigencia en la actualidad, como el modelo estadounidense; sin embargo, no soy partidario de abusar de la política norteamericana como ejemplo para Europa, pues los continentes presentan numerosas diferencias a pesar de que ambos pertenecen al mundo occidental. Por poner ejemplos, las diferencias que existen entre Estados americanos, como California y Wisconsin, no resulta tan abismal como la que puede haber entre dos Estados europeos como España y Estonia. Además, el modelo americano tiene sus raíces en el mundo anglosajón, que como sabemos se diferencia mucho del modelo del resto de países europeos.

Pero entonces, ¿solucionaría un Federalismo Europeo los problemas y retos a los que se enfrenta el continente? No podemos saberlo con exactitud. Lo que sí podemos saber con bastante certeza es que el modelo intergubernamentalista actual no lo hace, por lo que solo hay dos alternativas: o disolver la Unión, lo cual descarto directamente, o evolucionar hacia un modelo más federalista.

Con un federalismo, **la crisis de refugiados** se abordaría de otra forma, ya que se establecería directamente una política supranacional para las cuotas de admisión, y los Estados estarían obligados a cumplirlas sin que pudieran salir impunes ante su incumplimiento, como prácticamente pasa ahora. Tampoco se trata de crear una dictadura europea, sino de que ese gobierno supranacional, que evidentemente saldría elegido democráticamente por el pueblo europeo, buscase adaptar sus políticas a las diferentes realidades de los países. Establecer no sólo el “qué”, sino también el “cómo”, el “cuándo” y el “dónde”, algo que la actual UE no hace simplemente porque no puede decir a los Estados cómo deben gestionar los fondos recibidos, sino que da unas directrices que luego pueden ser seguidas o no por los gobiernos estatales. Por lo tanto, se podrían fijar objetivos concretos para cada uno de los Estados.

Respecto a los **ataques terroristas**, una Federación Europea contaría con cuerpos de seguridad federales, y aquí sí me sirve de ejemplo perfecto el caso estadounidense del FBI. De esta manera, se podrían crear un cuerpo policial europeo directamente dedicado a labores antiterroristas que contase con la autoridad suficiente para interceder en los Estados aplicando sus propias estrategias que estarían por encima de las de las autoridades nacionales y locales. Al mismo tiempo, podríamos poner fin a la dependencia en la OTAN en materias de seguridad, creando asimismo una **PCSD** contundente que fuera elaborada para todos los Estados europeos. Aquí también entra la idea de un ejército europeo, formado por las Fuerzas Armadas de los Estados Miembros, y que respondería ante el gobierno federal. Con un federalismo, eliminaríamos los procesos burocráticos que actualmente ralentizan la caza y captura de estas células terroristas.

La Unión Europea, al no ser un conjunto claramente definido, conlleva a la competitividad entre los Estados por ver quién tiene más peso político en la toma de decisiones de la organización. En un federalismo, estos Estados también competirían, pero no entre sí, sino buscando conseguir lo mejor para el conjunto, para el Estado federal. Aunado lo anterior, encontramos ciertos argumentos a favor del federalismo tanto en cuanto podría **reducir la distancia económica** entre las naciones europeas. La crisis del 2008 puso en entredicho la lentitud en la toma de decisiones de la Unión Europea, de tal manera, que mientras Estados Unidos – donde se originó el estallido de la burbuja – salía de la crisis, en Europa todavía necesitaba de más tiempo para sobreponerse, si es que en algún momento lo hizo del todo. Mientras que en EEUU el dólar se recuperaba en un entorno conjunto, en Europa el euro tenía que mantenerse a flote en diferentes situaciones económicas. Esto podría solucionarse con una mayor integración económica, financiera y fiscal, con un Ministerio de Finanzas que pudiera coordinar todas las políticas para el bien común. Además, la Eurozona pasaría a ser un mercado doméstico y no una suma de mercados domésticos. Un ejemplo de esto es que la quiebra que se produjo en Detroit nunca supuso una amenaza para la estabilidad económica americana, mientras que la crisis griega casi hizo colapsar el sistema europeo. El euro necesitaría estar bajo el control de una matriz federal lo suficientemente fuerte para implementar cambios con rapidez y celeridad. Esto podría traducirse en una disminución de las brechas económicas y, consecuentemente, **menores índices de migración intraeuropea**. De tal manera, al no producirse una estampida masiva hacia la Europa occidental, no se producirían índices de desempleo tan abismales. (Vacca, 2016).

Para que la Eurozona esté completa, la unión monetaria debe venir acompañada de una **unión fiscal** que vaya más allá de una serie de reglas de coordinación de políticas nacionales. De esta forma, se podrían recaudar fondos financieros propios de la Unión con impuestos comunes y emisiones de deuda, mediante mecanismos como los sonados eurobonos. Esto permitiría la recuperación de economías en dificultades y el financiamiento de proyectos que sean de interés común, convirtiendo a la UE en un jugador competitivo a largo plazo. (Vacca, 2016).

Respecto a **la seguridad y la defensa**, una coordinación superficial no es suficiente. Necesitamos de la presencia de fuerzas militares europeas que rivalicen con las americana o rusa, y que tengan una sede militar europea separada de la OTAN. Sería interesante la propuesta de un Fondo Europeo de Defensa que estuviera financiado por bonos de defensa y contribuciones estatales. (Vacca, 2016).

La reducción de barreras burocráticas y la rapidez en la toma de decisiones facilitaría la formulación de estrategias comunes respecto a situaciones como **la lucha contra el cambio climático o contra el coronavirus**. De conseguir establecer objetivos medibles y adaptados a las realidades nacionales, estas estrategias serían de gran calado y la UE podría enfrentar estos retos con determinación y sin que cada Estado siguiese su propio camino. (Vacca, 2016).

Asimismo, se producirían beneficios adicionales. Con un modelo federalista, por ejemplo bicameral, la Unión ganaría **una mayor democratización**. Hoy en día, los partidos políticos europeos son un cúmulo de partidos nacionales que comparten una ideología similar, pero no se fomenta la opinión de un conjunto político que trascienda las fronteras nacionales. *“Una colección de veintiocho democracias no hace una democracia europea”*. Así, las decisiones trascendentales no recaerían sobre gobiernos nacionales, que se guían por objetivos particulares, sino sobre un Parlamento europeo que responda directamente ante el pueblo europeo – no como el caso del Eurogrupo, que no responde ante nadie –. Con el modelo actual, el Parlamento y el resto de instituciones han ganado competencias, pero no han formulado ninguna opinión propia, sino que se sirven al debate de los políticos nacionales. Por otro lado, la UE también **ganaría en gobernanza**, sobre todo en aspectos relacionados con la seguridad, la política exterior o la gestión de la Eurozona. La Comisión Europea no es un gobierno como tal, sino que es formado al margen de los resultados electorales europeos. Con un modelo federal, sería el propio pueblo europeo quien eligiera directamente a sus gobernantes supranacionales.

No basta con los debates entre políticos nacionales en el Consejo Europeo, la Unión debería tener los medios y poderes suficientes para formular y ejecutar sus propias políticas autónomamente. El modelo más cercano a esta realidad es el de un Gobierno Central que remita ante el Parlamento y el Consejo en un sistema bicameral colegislativo. (Vacca, 2016).

¿**Y qué ocurría con el Brexit?** Se convertiría en una oportunidad. Es lo que llevamos comentando a lo largo de todo el trabajo: el Reino Unido siempre ha tenido una ideología que se desmarca de la del resto de países europeos. Su salida, en ningún caso, supondría un paso atrás en la integración política, sino todo lo contrario, pues se habría eliminado a un jugador que desde el principio estaría en la oposición del proyecto federal. No trato de tachar a los ingleses como enemigos, al revés, pueden convertirse en grandes aliados comerciales, pero a veces tienes que dejar ir a la “oveja descarriada” para que el resto del rebaño siga su curso habitual.

Pero no todo es de color rosa. **No planteo el federalismo como el solucionador de problemas por excelencia.** De hecho, dado el importante peso del euroescepticismo en el mundo europeo actual, sería más complicado poner en marcha este proyecto. Tampoco encuentro una forma en la que el federalismo solucionase el problema de la ultraderecha, al contrario, probablemente se agravaría y crearía más división si cabe entre los Estados europeos. Dos aspectos se contraponen firmemente a esta teoría federalista. Primero, siguen existiendo conflictos internos que impedirían un correcto reparto de competencias y dificultaría la regulación de estas. Segundo, la mayoría de países se muestran bastante reticentes a una mayor cesión de soberanía. Con un federalismo, dañaríamos uno de los principios más bellos de la Unión: **la gran diversidad de ideologías** que confluyen en un mismo continente. Eso es lo que nos diferencia de EEUU y del resto de ejemplos federales.

En este caso, **planteo el federalismo como única vía de escape ante un modelo de cooperación que no da más de sí y que no es capaz de alinearse contra los desafíos que le competen.** Una Europa con mayor fuerza en el orden internacional, con una moneda común capaz de rivalizar con las monedas extranjeras con una política fiscal respaldándola, con una ciudadanía orgullosa de sentirse europea y con un Gobierno con medios y recursos suficientes y elegido por el pueblo europeo, quizá no sea la mejor solución, pero sí la única alternativa. El federalismo no va a solucionar todos nuestros

problemas, pero con que solucione algunos de ellos, ya llegaría más lejos que el modelo actual.

Llegados a este punto, cabe preguntarse: **¿pero es acaso el federalismo una alternativa viable o se trata simplemente de una ilusión idealista?**

Ya hemos comentado que el federalismo nace en parte de un profundo idealismo, pero eso no lo hace menos plausible. La viabilidad de un federalismo europeo ha sido objeto de estudio de muchos de los autores de los que hablamos en la parte de teoría federalista.

Para **Sidjanski**, el federalismo trae consigo una serie de beneficios para las instituciones europeas. El federalismo favorece el ejercicio de los poderes autónomos comunal, regional, estatal y europeo, y permite que los ciudadanos tengan una mayor participación en la toma de decisiones y en el funcionamiento de la organización política. Para el autor, el federalismo europeo no atacaría a la complejidad de diversidades, sino que buscaría los puntos de equilibrio y coincidencia entre las unidades. Solo a través de un federalismo integral, que trascienda aspectos políticos, económicos y sociales, sean de corte público o privado, podría garantizarse la armonización de las autonomías bajo una misma Comunidad Europea. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 93).

El problema para el autor que surge en el caso de Europa es el mismo que venimos comentando desde hace rato: la expansión de un Gobierno Central europeo chocaría con la salvaguarda de la autonomía de las naciones europeas, que no están por la labor de perder su poder autónomo. (Sidjanski, 1992). Por ello, sería necesaria una **construcción federalista sobre las bases del mantenimiento de la cultura pluralista, el respeto a las libertades democráticas y la subsidiariedad**. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 94). Solo a partir de una construcción federalista que sea al mismo tiempo multidimensional y multinacional, se podría establecer una evolución federal que fortalezca la autonomía de las naciones, pero que esté impulsada por una autoridad común. (Sidjanski, 1990).

Por su parte, Thomas Fischer argumenta que para profundizar en la integración federalista, hay que prestar especial atención a tres puntos: **el reparto de competencias, los procedimientos para el reparto de competencias entre la Federación y los Estados Miembros, y la división de poderes vertical y la legitimación democrática de la toma de decisiones**. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 101). Por lo tanto, si la UE quiere aproximarse a una realidad federal, la acción política debe cumplir cuatro objetivos. El

primero es **que la acción sea efectiva**, es decir, que solucione los problemas específicos para los que se forma. El segundo es que **la acción debe venir de una decisión institucional formulada de forma eficiente y rápida** – cosa que la UE actual no puede hacer porque en muchas situaciones necesita de la unanimidad de los representantes –. Terceramente, **debe haber legitimización democrática en esa decisión**, lo que involucra la voluntad de los ciudadanos directamente en el proceso electoral. Y cuarto, **legitimidad en el sentido de aceptación de la opinión pública**. (Mariscal Berástegui, 2003, pág. 103). El autor sostiene que para que los miembros acepten el paso a la decisión mayoritaria, lo cual es necesario para llevar a cabo los cambios en el sistema, las competencias del gobierno central deberían estar delimitadas funcionalmente por materias. Solo se permitiría la intrusión en competencias estatales bajo ciertos supuestos que estarían recogidos en una Constitución Europea que protegiese cierta autonomía de las naciones. (Mariscal Berástegui, 2003, págs. 110-113).

Armin Von Bogdandy también plantea diferentes alternativas para la concepción de un federalismo en Europa, desde una unión constitucional hasta una asociación de objetivos convertida en una asociación política, pasando por una unión supranacional policéntrica. La conclusión a la que llega el autor es que esa concepción supranacional debe ser **suficientemente compleja** para abarcar la diversidad de las naciones europeas, pero también lo **suficientemente simple** para reducir las brechas que hay entre ellas. Hace mucho hincapié en la falta de un poder coercitivo. La supranacionalidad que ya existe en la Unión se vería beneficiada de un sistema federal, ya que eliminaría la falta de reforma en las fórmulas de acción y le daría ese carácter coercitivo que fomentaría la unión.

Existen muchos autores más que hablan sobre cómo podría configurarse teóricamente un federalismo europeo. No estoy optando por unas u otras opciones, sino que he tratado de demostrar que existen diferentes alternativas que se pueden aplicar a la Unión Europea, demostrando así que un federalismo es teóricamente viable en Europa. **¿Qué es, bajo mi punto de vista, lo que Europa necesita para que se dé el empuje federalista?**

CONCLUSIONES

En resumen, este trabajo ha consistido en un análisis histórico de las teorías políticas que han tomado partido en el proceso que ha seguido el proyecto europeo desde su nacimiento hasta la actualidad. Un aprendizaje del pasado para entender qué ocurre en el presente y esgrimir qué nos deparará el futuro. En ningún caso he pretendido establecer el federalismo como un proyecto perfecto y sin fisuras. La teoría intergubernamentalista ha dado mucho de sí y nos ha proporcionado muchos beneficios a lo largo de un siglo, incluso, ha ido adquiriendo tintes supranacionales en aras de favorecer la consecución de objetivos y el abordamiento de retos históricos. No obstante, el mundo ha cambiado y la globalización, la comunicación y los nuevos hitos mundiales han acelerado el crecimiento del planeta y, en consecuencia, han aparecido desafíos a los que nunca antes nos habíamos enfrentado. Los acuerdos únicamente funcionales y pragmáticos surgidos de presiones políticas, características que vimos de las ramas intergubernamentalista y funcionalista, ya no son suficientes. En efecto, el modelo de cooperación está en crisis, y ante la desesperanza que resulta la desaparición de la Unión Europea, esta debe cambiar o morir. Aquí es donde aparece la teoría federalista, como una alternativa que no es la primera vez que se estudia, pues incluso llegó a ser la meta de las antiguas Comunidades Europeas, y cuyos principios dieron lugar a grandes hitos de la Unión en el siglo pasado, como el Informe Spinelli que acabó dando lugar al Acta Única Europea. Un regreso a los cauces del Congreso de Europa. Puede que no sea la mejor alternativa, pero desde luego es la única que nos queda si Europa quiere volver a ser lo que era y volver a competir cara a cara con un nuevo mundo más grande y con más competidores en juego.

Ahora bien, para crear el ambiente propicio para la vuelta de la idea federalista, deben ocurrir las siguientes premisas. Para que la idea del federalismo retorne al corazón de la Unión Europea con más intensidad que nunca necesitamos **la adopción del espíritu federal**. Ya hablamos anteriormente de él, y este incluye cuatro principios clave según Friedrich: es pragmático, es tolerante con la diversidad, se adapta y requiere de compromiso. Para que pueda darse el federalismo europeo, debe volverse al punto de partida y adoptar el federalismo como la solución que Europa necesita para abordar los desafíos de este nuevo siglo. Esta adopción requiere un análisis de los sucesos actuales desde una visión ciertamente pragmática, para no caer en ilusiones que no puedan materializarse, como vimos en muchos ejemplos del primer episodio – caso de los intentos apresurados de formar la CED y la CPE –. En referencia a esto, volver a esos

orígenes federalistas, sin prisa, pero sin pausa, y solo a través de esas “*realizaciones concretas*” que se exigían en el preámbulo del Tratado Constitutivo de la CECA. Esta visión implica no dejar a un lado la gran diversidad ideológica y cultural que existe en Europa, sino más bien lo contrario, nutrirse de ella ya que puede repercutir en muchos beneficios para la construcción de un nuevo sistema. El nuevo federalismo debe adaptarse a todas las realidades europeas que existen, no solo a las de los más poderosos, de manera que las metas y objetivos que se fijen surjan de un equilibrio entre lo interestatal y lo intraestatal. Solo así podría exigirse un compromiso de los Estados que quieran formar parte de ese federalismo, existiendo una doble responsabilidad: de la Federación para con todos los ciudadanos europeos, por un lado, y de estos para con su Estado Federal por otro, lo que Friedrich llama “lealtad federal”, de la que hablamos anteriormente.

Esta adopción del espíritu federal en Europa requiere de la existencia de **dos pilares fundamentales, uno de ellos idealista y el otro funcionalista**. El pilar idealista es lo que me gusta llamar “el despertar de la fuerza”. Antes que nada, debe haber **un cambio radical en la forma de pensar** del europeo medio, que vea el federalismo no como un atentado a la soberanía de su nación, sino como un ente que va a luchar por los derechos y libertades de este y de todos sus habitantes. Es un objetivo muy idealista en sí mismo, pues es profundamente complicado que esto suceda a día de hoy dado el euroescepticismo que se extiende en Europa. Por eso, no podemos pensar en un federalismo que nazca de la noche a la mañana, sino más bien como un proceso que se ha iniciado en el siglo XX y que debe continuar su curso, apoyado y defendido por los pueblos europeos que quieran formar parte de esos nuevos Estados Unidos de Europa. Un proceso sin prisa, pero sin pausa, en el que no se va a obligar evidentemente a ningún Estado a formar parte de él.

El otro gran pilar debe abandonar el idealismo para abrazar el funcionalismo. Este pilar consiste en **definir claramente cómo se va a estructurar el federalismo europeo**. Necesitamos de mentes mucho más inteligentes que la mía que analicen los diferentes tipos de federalismo y estimen cuál de ellos se adapta mejor a la realidad europea y a las distintas realidades de las naciones europeas, cómo se procederá con el proceso democrático y cómo organizar el sistema bicameral, si se considera el más apropiado. Este siempre ha sido el problema de la corriente federalista, lo cual se plasmó en el Congreso de la Haya de 1948, y es que nunca se han puesto de acuerdo en lo que significa por definición el federalismo, y este paso es el que hay que solucionar.

Es, precisamente, la síntesis de estas dos teorías tan opuestas lo que permitirá la adopción del espíritu federal, y que convierten al federalismo en la opción por la que me decanto.

“Llegar juntos es el principio. Mantenerse juntos, es el progreso. Trabajar juntos es el éxito”, decía Henry Ford. Las naciones europeas se unieron, se han mantenido unidas y, ahora, necesitan trabajar más unidas para garantizar el éxito en el futuro. Por ello, *“May the Force be with us”* o, mejor dicho, que el espíritu federal nos acompañe.

BIBLIOGRAFÍA

- Baillard, D., & Camaret, C. (22 de marzo de 2021). *Guy Verhofstadt*. Obtenido de le Brexit renforce ses convictions fédéralistes: <http://www.rfi.fr/emission/20161014-guy-verhofstadt-brexit-renforce-convictions-federalistes>
- BBC. (2020). The Cold War origins 1941-56. *BBC*.
- Blanco, S., & Martín, M. (24 de mayo de 2019). La crisis empujó a los españoles a Europa. *El País*.
- Brugsmán, H. (1969). *La pensée politique du fédéralisme*. Leyden: A. W. Sijthoff Uitgeversmaatschappij.
- Carleton University Center for European Studies (CES). (10 de enero de 2021). *May 8, 1945: Peace in Europe? Why did European states, after centuries of conflict decide to start a process of integration?* Obtenido de Carleton University: EU Learning: <https://carleton.ca/ces/eulearning/history/europe-after-wwii/>
- Carr, E. H. (1981). *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Libros Catarata.
- Christianity & Crisis Magazine. (2018). Why the League Failed: 13 Crippling Shortcomings. *Providence*.
- Comisión Europea. (23 de marzo de 2021). *Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas*. Obtenido de Web Oficial de la Unión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5596
- Comisión Europea. (16 de marzo de 2021). *Estrategia a largo plazo para 2050*. Obtenido de Web oficial de la UE: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_es
- Comisión Europea. (25 de febrero de 2021). *Página web oficial de la Unión Europea*. Obtenido de Los Padres Fundadores de la UE: Jean Monnet: la fuerza unificadora en la génesis de la Unión Europea: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/jean_monnet_es.pdf
- Conde de Birkenhead, Rector de la Universidad de Glasgow. (1923). *Idealism in International Politics. Oficina del Rectorado de la Universidad de Glasgow*.
- Consejo de la UE. (23 de marzo de 2021). *Respuesta de la UE a la amenaza terrorista*. Obtenido de Web oficial de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/>
- de Miguel, B. (2 de marzo de 2021). La estrategia de vacunación de la UE se agrieta y varios países buscan salidas unilaterales. *El País*.
- Deutsch, K. W. (1970). *El análisis de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Diefendorf, J. M. (1989). *Urban Reconstruction in Europe After World War II. Urban Studies: SAGE Journals*.
- Domínguez, K. R. (2007). *Memoria para optar al grado de doctor*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Dri, E. (2014). El poder en la teoría realista de las Relaciones Internacionales. *CAEI: Centro Argentino de Estudios Internacionales*.

- Dulska, A. (8 de mayo de 2020). La crisis del coronavirus ha puesto en evidencia las debilidades de la Unión Europea como proyecto común. (N. Rouzaut, Entrevistador)
- Europa Press Agencia de Datos. (24 de marzo de 2021). *Víctimas atentados de terrorismo en Europa, datos y estadísticas*. Obtenido de EPData: <https://www.epdata.es/datos/victimas-atentados-terrorismo-europa-datos-estadisticas/321>
- Eurostat. (2021). *Migration and migrant population statistics*. Statistics Explained.
- Expansión Datosmacro.com. (24 de marzo de 2021). *Desempleo de la Zona Euro*. Obtenido de Datosmacro.com: <https://datosmacro.expansion.com/paro/zona-euro>
- Finch, G. A. (1919). *The Peace Conference of Paris, 1919*. Cambridge University Press.
- Forde, S. (1995). International Realism and the Science of Politics: Thucydides, Machiavelli and Neorealism. *International Studies Quarterly* .
- Frieden, J. A. (2006). *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. New York - London: W. W. Norton & Company.
- Fundación Rafael del Pino. (2019). Los retos de la Unión Europea en el siglo XXI. *Actualidad. Ágora de conocimiento global. Economía y empresa*.
- García Sáez, J. A. (2019). Maquiavelos Senza Virtù: A propósito de las realidades del realismo político. *Comillas Journal of International Relations*.
- García-Valdecasas, I. (3 de marzo de 2021). *El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo*. Obtenido de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+159-2005
- Griffiths, M. (1992). *Realism, Idealism and International Politics: a reinterpretation*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Grosjean, P. (9 de septiembre de 2019). How WWII shaped political and social trust in the long run. *VoxEU. Centre for Economic Policy Research*.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Londres: Stevens and Sons.
- Haas, E. B. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la Integración Europea*. Buenos Aires: Intal-Bid.
- Haas, E. B. (1967). *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Harto de Vera, F. (2004). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Dialnet*, 119-146.
- Héraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*. París: Presses d'Europe.
- Hoffmann, S. (1989). The European Community and 1992. *Foreign Affairs*.
- James, H. (septiembre de 2017). De Bretton Woods al Brexit. *Finanzas & Desarrollo*.

- Kesternich, I., Siflinger, B., Smith, J. P., & Winter, J. K. (12 de enero de 2021). *The Effects of World War II on Economic and Health Outcomes across Europe*. Obtenido de National Center for Biotechnology Information.
- Laniol, V. (9 de enero de 2021). *The Paris Peace Conference (1919)*. Obtenido de Encyclopedia of European History of Sorbonne Université:
<https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/european-humanism/diplomatic-practices/paris-peace-conference-1919>
- Maghroori, R., & Ramberg, B. (2020). *Globalism Vs Realism: International Relations' Third Debate*. Routledge.
- Mangas Martín, A., & Liñán Noguerras, D. J. (2016). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Mariscal Berástegui, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.
- Merton, R. K. (1965). *Teoría y Estructura Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mitrany, D. (1975). *The functional theory of Politics*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Moravcsik, A. (1992). Liberalism and International Relations Theory. *Center for European Studies: Harvard University* .
- Mutimer, D. (1989). 1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism reconsidered. *Journal of European Integration*.
- Papeles de Economía Española. (2014). El reto de la Unión Fiscal europea. *Papeles de Economía Española*.
- Parlamento Europeo. (24 de marzo de 2021). *Terrorism in the EU: terror attacks, deaths and arrests in 2019*. Obtenido de Web oficial de la Unión Europea:
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20180703STO07125/terrorism-in-the-eu-terror-attacks-deaths-and-arrests-in-2019>
- Parzymies, S. (2017). The European Union-Challenges and Threats. En P. M. Rodríguez Suárez, *La Unión Europea: Estados miembros, Rusia, Ucrania y temas prioritarios de la nueva Europa del Este. Volumen II* (págs. 164-182). Salamanca: Levas Anclas.
- Pauselli, G. (2013). Theories of International Relations and the Explanation of Foreign Aid. *Iberoamerican Journal of Development Studies*.
- Rittberger, V. (1990). *International Regimes in East-West Politics*. Londres: Pinter Publishers.
- Rodríguez Suárez, P. M. (2019). La Unión Europea: amenazas, retos y perspectivas en el marco del siglo XXI. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rynning, S. (2005). Return of the jedi: realism and the study of the European Union. *Politique Européenne* .
- Sepúlveda, R. D. (2019). La corriente funcionalista en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista de Ciencia Política (RCP)*, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Sidjanski, D. (1990). Objectif 1993: une Communauté fédérale européenne. *Revue du Marché Commun*, 689.
- Sidjanski, D. (1992). L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht. *Presses Universitaires de Europa*.
- Stanford University Encyclopedia of Philosophy. (2010). *Political Realism in International Relations*. Stanford: CSLI.
- Truyol, A. (1972). *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid: Tecnos.
- Urwin, D. (1991). *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*. Londres: Longman.
- Vacca, P. (2016). Argumentos para una Europa federal. *Conferencia de la Secretaría General de la Unión de Federalistas Europeos*.
- Vidal de la Rosa, G. (2009). ¿Ser o no ser? El realismo político y el multipolarismo del siglo XXI. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad (Universidad de Guadalajara)*.
- Vonyo, T. (21 de noviembre de 2019). Recovery and reconstruction: Europe after WWII. *VoxEU. Centre for Economic Policy Research*.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Wheeler-Bennett, J., & Nicholls, A. (1972). *The Semblance of Peace. The Political Settlement after the Second World War*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Wilson, P. (2011). Idealism in International Relations. *London School of Economics and Political Science Research*.