La UE en retrospectiva: ¿vendrán tiempos mejores?

JOSÉ ANTONIO NIETO SOLÍS

La perspectiva histórica permite analizar la Unión Europea (UE) como un *proceso* (de integración económica); eso sí, como un proceso maníaco depresivo (¿bipolaridad de ciclos largos?), con sus etapas de euforia (europtimismo), parálisis (euroesclerosis) y escepticismo. Esa perspectiva –sucinta, por necesidad; holística, por voluntad– ayuda a no ser excesivamente pesimistas sobre lo que está por venir. Al menos a medio plazo. Porque, a largo plazo, ya se sabe, serán necesarios más análisis y aproximaciones históricas. La integración europea *solo* lleva viva tres cuartos de siglo. Breve existencia la suya, aunque esperemos que se alargue muchas décadas.

Además de la idea de proceso, hay un segundo rasgo, de extraordinaria importancia, que permite caracterizar la UE de un modo singular: sus *instituciones*. No existe en el panorama mundial ningún área de integración que cuente con instituciones similares a la UE. Esa fue una de las prioridades de Jean Monnet, uno de los padres fundadores de las Comunidades Europeas. Sirva como ejemplo su énfasis en que las instituciones dispusieran desde el inicio de «recursos propios», es decir, de dotaciones financieras que no las hicieran depender directamente de los gobiernos nacionales.[1] Y es aquí donde la UE ha hecho uno de sus más prolongados ejercicios de *quiero y no puedo*, avanzando y retrocediendo en la financiación de sus instituciones, buscando su relativa autonomía, pero *atándolas en corto* después, para hacerlas depender cada vez más de los Estados miembros. Y ahí estamos, con 27 países necesariamente heterogéneos –así ha de seguir siendo– y unos gobiernos cuyos comportamientos a menudo chocan de manera frontal con la idea de la construcción europea. Ello dificulta aún más la voluntad de avanzar

[1] Jean Monnet, *Memorias*, Siglo XXI Ed., Madrid, 1985, p. 316.

A fondo

en la integración no solo económica, también en el ámbito de la política exterior y en los aspectos relativos a la consolidación de la ciudadanía de la Unión (por poner solo dos ejemplos de hacia dónde pretende avanzar Europa,[2] si las tensiones y vaivenes internos y externos lo permiten).

El tercer rasgo que ayuda a definir qué es la UE alude, precisamente, a la diferencia entre la Unión Europea –como organización dotada de *instituciones*– y los países que la componen –cada uno con sus gobiernos–. Las estructuras económicas, políticas y sociales de los Estados miembros constituyen la base sobre la que se levantan las instituciones *supranacionales* de la UE. Los procesos regionales de convergencia y divergencia pueden verse atenuados, o reforzados, por los mecanismos propios de la integración de los mercado. Y, desde finales del siglo XX, también por la integración monetaria. Se aspira a que Europa sea de los ciudadanos y para ellos. Pero, desde hace tiempo,[3] es fácil detectar un divorcio creciente entre las instituciones y los pueblos de Europa (por utilizar el término al que se refieren los Tratados de la UE, además de las normas que regulan el Parlamento Europeo).

Desde hace tiempo, es fácil detectar un divorcio creciente entre las instituciones y los pueblos de Europa

¿Cómo hemos llegados hasta aquí? Sin ánimo de exhaustividad, destacaré algunos momentos clave de la historia de la UE que contribuyen a explicar avances y retrocesos,[4] nobles deseos y notorias frustraciones, como piezas en apariencia contradictorias de la feliz idea que sustenta la *superación* de las fronteras nacionales para *construir* un espacio de mayor dimensión. Eso apuntaba la Europa comunitaria en sus orígenes y ese sigue siendo el propósito, si el tiempo y las autoridades lo permiten. Así lo proclama, a veces con hipocresía mayúscula, buena parte de la clase política y es lo que espera un segmento importante, aunque no siempre creciente, de la población del Viejo Continente. A modo de «cuadros de una exposición», resumiré, en retrospectiva, mi opinión sobre estos temas, tratando de enfocarlos desde la situación más reciente hasta algunas décadas anteriores. Como una cuenta atrás, veremos: *guerras, derechización, Brexit, ampliaciones, unión monetaria, recursos propios, reformas*.

---

[2] José Antonio Nieto Solís, *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Ed. Pirámide, Madrid, 2001, pp. 21-25.

[3] José Antonio Nieto Solís, *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, Siglo XXI Ed., Madrid, 1990, p. 26.

[4] Para más detalle véase: Pascal Fontaine y Comisión Europea, *12 Lecciones sobre Europa*, Publicaciones oficiales UE, Bruselas, 2017, pp. 11-15.

6. *Guerras.* Han sido *la puntilla* para el desprestigio de la UE. La guerra de Ucrania (y antes la de Yugoslavia) y el genocidio en Palestina han dejado claro que las respuestas de la UE y sus Estados miembros ni van siempre en la misma dirección ni están a la altura de las circunstancias. Ello debilita la ya frágil presencia internacional de Europa, sin otorgar mayor protagonismo a las naciones que tradicionalmente han tenido una posición más sólida en el escenario mundial. El Tratado de Maastricht (Tratado UE, desde 1992) intentó establecer la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como un sólido pilar de la integración europea. La idea parecía potente, pero ni Europa consiguió hablar con una voz ante el resto del mundo ni se logró que el resto del mundo mirara a Europa como un espacio integrado. Se ha intentado activar el ámbito de la Seguridad (Defensa), se ha avanzado incluso en la creación de unidades de élite de un presunto «ejército europeo», pero las directrices procedentes de Norteamérica insisten tanto en aumentar el gasto en defensa que el margen de maniobra parece cada vez más reducido. Las pautas las marcan, desde EEUU, su *sector militar armamentístico* y los intereses que lo rodean. La UE y sus países «parecen condenados» a reducir gastos sociales y a contraer el tamaño del sector público. Todo eso resulta poco compatible con los enunciados fundacionales de la UE, al margen de que uno de los primeros fracasos europeos –en la década de los años 50– consistió en el intento de crear una Comunidad Europea de la Defensa. En ese, y en otros aspectos, el Reino Unido fue siempre un socio díscolo y a menudo poco leal, tanto fuera como dentro de la UE. Finalmente, abandonó la Unión y, cual «abnegado progenitor», optó por permanecer lo más cerca posible de su «retoño» del otro lado del Atlántico; no importa si, ahora, al mando del actual imperio se encuentra un peligroso capataz, feliz de azuzar en su favor, con su pésimo estilo, las crisis y el desorden mundial. Así será difícil avanzar en una acción exterior común, más allá de la política comercial comunitaria, ámbito este que el presidente estadounidense intenta dinamitar, también, con sus amenazas y su obsesión por los aranceles. Igual que pretende fulminar gran parte de los organismos multilaterales. Europa, aunque pese decirlo, no ha conseguido por completo su objetivo de frenar las guerras; aun así, ¿debemos estar satisfechos porque en el territorio comunitario no haya conflictos bélicos?... Aunque las cosas pueden empeorar… Irán ha sido bombardeado y es difícil que lo olvide. Rusia no ceja en su empeño y el entorno internacional no contribuye a buscar soluciones. China (silenciosa, de momento) parece seguir un guión distinto, centrado en sus intereses, pero sin perder de vista su posición en el mundo. Pobreza, deterioro ambiental, autoritarismo, populismo…

5. *Derechización*. Un *fantasma* recorre Europa y buena parte del mundo: el auge de la extrema derecha. En la UE y en no pocos países las derechas más antidemocráticas comparten banderas y proclamas; una de ellas, el rechazo a los inmigrantes. No importa incluso si son refugiados, como pudimos comprobar tras la huida de miles de sirios que encontraban acogida en algunas naciones europeas (Alemania), mientras otras pretendían incluso cerrarles el tránsito (Hungría). La Carta de las Naciones Unidas corre cada vez más riesgo de convertirse en papel mojado, máxime si desde la administración estadounidense prosiguen los ataques a los fundamentos del multilateralismo (rechazo a la Organización Mundial de la Salud y ninguneo a la Organización Mundial del Comercio, por citar algunos ejemplos). Es cierto que se debe mejorar el funcionamiento de los organismos de la ONU, pero no es menos cierto que, mientras no haya un conjunto de normas mejores en el ámbito internacional, volver a los desórdenes y tensiones nacionalistas del periodo de entreguerras (entre la I y la II Guerra Mundial) supone un alto riesgo.[5] El proyecto europeo se fundamentó y se ha sustentado, para bien y para mal, sobre un pacto entre derechas (democracia cristiana) e izquierdas (socialdemocracia). Como casi todo, eso es mejorable. Además, resulta indispensable evitar la desafección de la ciudadanía, entre otras razones por la persistencia de los casos de corrupción. Pero la xenofobia, el racismo, los nacionalismos no encajan en los postulados con los que nació la Europa comunitaria; al contrario, la UE se forjó para combatir esas lacras y eligió el camino de la integración económica, lo cual puede ser objeto de debate, aunque parece claro que la apuesta ha dado resultados positivos en lo concerniente al bienestar social. Por supuesto, los resultados podrían haber sido mejores en términos de equidad, eficacia y estabilidad. Por ello, resulta cuando menos chocante que las derechas proclamen que el Estado de bienestar es esencialmente un gasto (¿ineficiente, insolidario?) y que hay que aplicar recortes (¿«motosierras» para ayudar a mejorar los beneficios de las iniciativas privadas, siempre *supuestamente* más eficaces?). Europa también surgió con una clara vocación social; de hecho, las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos han consagrado la idea de mantener y reforzar una *economía social de mercado*.

La guerra de Ucrania y el genocidio en Palestina han sido la puntilla para el desprestigio de la UE

[5] José Antonio Nieto Solís, *Organización económica internacional y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*, Siglo XXI Ed., Madrid, 2005, pp. 41-50. En el periodo de confinamiento por la COVID-19 reedité la obra, con el mismo título, en Amazon.es (soporte papel) y versión digital (Kindle).



4. *Brexit.* Antes de nacer la UE los británicos ya intentaron torpedearla. Con el recuerdo de su histórico dominio del tráfico marítimo mundial, alegaban que lo importante era promover el libre comercio y que, para eso, sobraban las instituciones comunes. Francia (De Gaulle) y otras voces autorizadas contribuyeron a vetar el ingreso del Reino Unido, porque veían su adhesión como una estratagema para dinamitar la UE desde dentro (un nuevo Caballo de Troya). Finalmente, Reino Unido entró en 1973 y fue un socio útil en muchos aspectos, incluso en las fases previas de la unión monetaria (de la que luego no formó parte: la City londinense hizo valer sus intereses financieros). Pero, en otros muchos asuntos los británicos bloquearon el complejo y precario sistema comunitario de toma de decisiones, alegando a menudo que ellos aportaban al presupuesto común más de lo que recibían (véase más abajo el debate sobre Recursos propios). Como telón de fondo, sus estrategias populistas iban acompañadas de quejas recalcitrantes contra la burocracia comunitaria, aunque algo de razón tenían. Sin nostalgias ni innecesarios arrepentimientos, el *Brexit* parece haber sido un *gran error* para Europa (abrió la puerta a cuestionar, después de haber entrado, la naturaleza y el futuro del proyecto compartido) y para el Reino Unido (eso piensan muchos de sus ciudadanos). Deterioró la imagen de la UE y dejó a los británicos a merced de unos sueños imperiales que nunca recuperarán. Y los dejó al albur de su «maternal» sentimiento transatlántico, sujeto a las veleidades de la administración norteamericana de turno. No hay que olvidar, entre otras consideraciones, que Reino Unido es una potencia nuclear, además de militar, y tiene derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

3. *Ampliaciones*. La *primera* ampliación de la UE (década de los setenta) se orientó al Atlántico (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca); en 2016 los británicos decidieron en referéndum, por muy escaso margen, su salida. La *segunda* ampliación comunitaria fue hacia el sur (años ochenta): colmó las aspiraciones de países (Grecia, Portugal, España) que veían en Europa el destino ideal para asentar su democracia y su economía. Eso trajo nuevos retos, entre ellos la necesidad de dotar fondos financieros para intentar reducir desequilibrios estructurales. La *tercera* ampliación (años noventa) tuvo como protagonistas a países del del norte y centro de Europa (Suecia, Finlandia, Austria); más tarde se sumarían a las reclamaciones británicas para recortar el presupuesto de la UE. Después, con la *cuarta* oleada de ampliaciones llegaron los grandes problemas. Los países del Este (tras la caída del Muro de Berlín) tenían que entrar en la Unión: son Europa. Pero lo hicieron de golpe, de manera precipitada, empujados por su *ansia de cambios* y por la *ambición me-*

galómana de la UE. Algunas de estas naciones son hoy marcadamente antieuropeas, lo que lleva a plantearse si esas adhesiones podían haberse abordado de otro modo. Pero la historia es así, a veces cruel, otras benévola; solo cabe esperar que los ciclos cambien (¿cuál péndulo?) y permitan seguir avanzando en la construcción europea. Si eso no sucede, la UE debería plantearse funcionar a modo de *círculos concéntricos* (geometría variable), para que, como proponen los principios de Subsidiariedad y Cooperación Reforzada de los Tratados –*y siguiendo el ejemplo del euro*–, aquellos que quieran avanzar más rápido o llegar más lejos no se vean obstaculizados por las minorías, por respetables que sean. Pero antes, la UE debe superar problemas existenciales de indudable calado.

2. *Unión monetaria*. Cuando se diseñaron las condiciones y etapas de la unión monetaria en el Tratado de Maastricht (años noventa) afirmé, convencido: *la moneda hará la unión*. Me equivoqué, a medias. No porque el euro suponga una traba para la integración europea; al contrario. Sino porque el modo en que se abordó la moneda única, el Banco Central Europeo, y los demás aspectos funcionales de ese hito, presentaba claras deficiencias, además de una evidente falta de control democrático del proceso y una rotunda despreocupación por las políticas no monetarias (fiscales, sociales, empleo…). Se ha escrito mucho y muy bien sobre estos temas.[6] Quizá lo que no se intuía al inicio era que el euro podía contribuir a generar y prolongar una situación de estancamiento y desempleo estructurales. Y ese escenario, unido a la acentuación de las –lógicas– tendencias a la concentración y centralización de las actividades, amenazaba con asfixiar a los gobiernos que pretendieran mejorar la distribución de la riqueza. Es decir, amenazaba las iniciativas destinadas a reducir las desigualdades (¿*legitimación social* compatible con el apoyo a los procesos de *acumulación de capital*, –propios de un espacio de integración económica capitalista, teñido de economía social de mercado–?). El euro ha generado ventajas para los ciudadanos, las empresas, las finanzas y las instituciones públicas de Europa. También algunas disfuncionalidades: sin duda, las más graves emergieron en la crisis de 2008, y siguientes, generando los conocidos «problemas de endeudamiento», especialmente en los países mediterráneos. Después se ha intentado mejorar la integración monetaria,

La UE, lejos de afianzarse como pieza decisiva en el entramado internacional, se muestra débil en su espacio interno y frágil en el ámbito mundial

[6] Francisco Rodríguez Ortiz, *Europa: entre el estancamiento, la recuperación, los nacionalismos y el populismo*, Athenaica Eds. Universitarias, 2018.

relajando criterios «austericidas» y dotando mecanismos de apoyo a la cohesión económica y social; pero los avances son insuficientes (no por el euro en sí, sino por las carencias comunitarias en materia de políticas fiscales). Además, en una economía mundial crecientemente globalizada, la creación de la moneda única buscaba también compensar, al menos en parte, el exagerado e interesado papel del dólar norteamericano en el mundo. Pero esa tarea, ni era fácil, ni lo será en el futuro. Más bien hay que suponer, siempre que las bases de la multilateralidad internacional no se resquebrajen por completo, que serán otras potencias las que estén en condiciones de ejercer tal rol (China, puesto que su creciente pujanza e inserción en la economía mundial así parecen sugerirlo). La UE, lejos de afianzarse como pieza decisiva en el entramado internacional, se muestra débil en su espacio interno y frágil en el ámbito mundial. Y ello a pesar de que la apuesta por el euro pueda considerarse globalmente exitosa y potencialmente capacitada para contribuir a mejorar los efectos internos y externos de la integración europea. No obstante, no volveré a hacer pronósticos sobre estos temas y me abstendré de proponer supuestas soluciones a problemas tan complejos. Crecí, académicamente, defendiendo la idea de la construcción europea y me gustaría que ese sentimiento perdure. Pero no depende de mí; depende de que realmente en la UE se eliminen fronteras internas (odiosas fronteras, en mi opinión) y se edifique un espacio de bienestar social. Aunque siempre es bueno revisar lo que piensas, criticar lo que valoras, ponderar lo que no has considerado. Salvo si te «enamoras» (por conveniencia) del sector financiero. Ese no es mi caso.

1. *Recursos propios.* Dotar a las instituciones comunitarias de mecanismos de financiación propios, que no dependan de la *voluntad* de los gobiernos nacionales, ha sido siempre uno de los caballos de batalla de UE. Se trata de un aspecto de capital importancia. Ya lo intuyó Monnet (ver referencia más arriba). Y el debate sobre los recursos propios contribuyó a alimentar la primera gran crisis institucional en la entonces denominada Comunidad Económica Europea (mitad de los años sesenta: ver más abajo Reformas). Parecía sencillo y funcional poner en común la recaudación obtenida por la aplicación de los aranceles de aduana establecidos en virtud de la Política Comercial Común. Al mismo tiempo, la idea era osada: tal experiencia no tiene parangón en el panorama mundial. En las décadas posteriores se avanzó con timidez en la dotación de recursos comunes –adicionales– para las instituciones de la UE. Pero hubo que esperar a la entrada en vigor de las normas del Mercado Interior, apoyadas en el Acta Única Europea (años ochenta), para incidir en la importancia de destinar financiación comunitaria a las regiones

más atrasadas y/o con problemas estructurales. A partir de ahí, las desavenencias crecieron: se exacerbaron los debates sobre el «justo retorno», es decir, sobre lo que cada país debe recibir de la UE comparado con lo que aporta. Ese es un planteamiento erróneo. Primero, porque un presupuesto de ingresos y gastos ha de tener carácter redistributivo. Segundo, porque las ventajas e inconvenientes de la integración se canalizan a través de los intercambios comerciales y de los efectos de la relocalización de las actividades, intrínsecos a las economías de mercado. Tercero, porque el presupuesto común equivale al 1% del PNB del conjunto de los países miembros, cifra ciertamente reducida.[7] En determinados periodos (hasta 1999) se intentó incrementar esa ratio, pero los propósitos chocaron con las reclamaciones de las economías europeas de mayores niveles de renta: no solo Reino Unido, también socios fundadores (Países Bajos) y otras naciones de alto nivel de vida (Austria). En esas circunstancias, el presupuesto comunitario continúa siendo objeto de debate permanente, a pesar de que se han fijado horizontes presupuestarios plurianuales y se han buscado mecanismos compensadores de distinta naturaleza. Tal vez el apoyo de las instituciones financieras de la UE (Banco Central Europeo, Banco Europeo de Inversiones…) pueda contribuir a resolver parcialmente las carencias en materia de financiación de inversiones y de apoyo a las políticas públicas. Pero, sin la voluntad decidida de los gobiernos, poco podrá avanzarse (algunos cuestionan incluso libertades básicas: circulación de personas, Schengen). Por ello, la situación actual no permite ser optimistas, al menos en lo relativo al apoyo necesario para reducir las disparidades regionales, sociales y sectoriales internas, muchas de ellas potenciadas por la propia integración. No obstante, el futuro está por escribirse.

La situación actual no permite ser optimistas, al menos en lo relativo al apoyo necesario para reducir las disparidades regionales, sociales y sectoriales internas

0. *Reformas*. Las reformas en la UE han sido continuas (las referencias bibliográficas anteriores pueden ayudar a profundizar en el tema). Han resultado a veces ambiciosas, aunque eso no ha sido suficiente; mejor dicho, podrían haber sido más contundentes, pero se han quedado en nobles propósitos o en intentos frustrados, que a menudo han llevado a la UE del optimismo al escepticismo y a la parálisis. En los años sesenta se intentó modificar el sistema de votaciones por unanimidad, puesto que originaba bloqueos (vetos), si bien la iniciativa se quedó

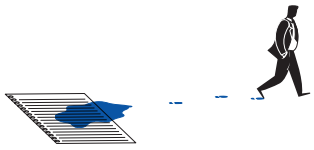
[7] Xavier Vidal-Folch, «Este presupuesto europeo es reaccionario», *El País* 20 de julio de 2025. Ver notas 3 y 5, p.42.

a medias (crisis de la *silla vacía* y posterior Compromiso de Luxemburgo). «Dinero y poder», y cómo repartirlo y administrarlo: eternos problemas humanos y de las instituciones. En los años siguientes se unificaron los órganos de gobierno de las Comunidades Europeas (Tratado de Fusión de los Ejecutivos). Fue un paso necesario, aunque de escasa visibilidad. En la década de los ochenta se aprobó el Acta Única Europea, imprescindible para activar un mercado interior sin fronteras físicas, técnicas y, en menor medida, fiscales. El Acta abrió el camino para la gran reforma (Tratado de Maastricht y sus sucesivas revisiones, hasta la fecha). Las Comunidades Europeas pasaron a denominarse Unión Europea. Se abrió el camino a la unión monetaria (hubo intentos previos, más limitados). Se trataron de establecer una Política Exterior Común (ver referencias anteriores) y una ciudadanía de la Unión, apoyada en los fundamentos del derecho comunitario y en el nuevo pilar de la Cooperación Policial y Judicial; una *ciudadanía común* orientada a ofrecer a los europeos algunas ventajas tangibles asociadas a la existencia de la UE, si bien, de nuevo, los avances fueron timoratos y de reducido impacto. Y se reforzaron los mecanismos estructurales: fondo de cohesión y otros instrumentos financieros orientados a combatir el aumento de las disparidades internas. Todo muy bonito sobre el papel, pero la realidad es tozuda y vino acompañada de sucesivas crisis económicas (finales del siglo XX e inicios del XXI), de una pandemia que «paró el reloj del mundo», de desavenencias crecientes entre los países, y, como hemos visto, de giros a la derecha en muchos gobiernos, además de una situación internacional inestable, tóxica, que en nada contribuye ni a la paz mundial ni al progreso de las naciones menos desarrolladas. Se requieren, por tanto, nuevos impulsos para afrontar reformas más decisivas y coherentes. Reformas destinadas a acercar la UE a los ciudadanos, para que perciban –si lo desean– que es más sostenible y justo luchar juntos por el *bienestar común* en un mundo cada vez más complejo… en el que *Europa continúa perdiendo peso*.

Hasta ahora, nada podía hacerse en Europa sin el impulso y el beneplácito de Alemania y Francia. El *liderazgo* del tándem era necesario. Aunque eso no ha cambiado, la situación actual es más poliédrica y parece carecer de horizontes (las ampliaciones han relegado la necesaria «profundización» de la integración: *la supranacionalidad languidece*). Pero, no hay que perder la confianza en que puedan venir tiempos mejores. Sin olvidar que habrá que seguir batallando si queremos que la ciudadanía de la Unión esté dotada de contenido y si aspiramos a que las instituciones funcionen mejor y dispongan de más recursos. La idea de Europa sigue siendo potente, interesante, atrevida. Vale la pena defenderla, si

bien han de ser los jóvenes quienes empujen, al menos aquéllos que no ven la UE como algo que *siempre* ha estado y estará ahí. Porque, el proceso europeo de integración es como un elefante, cuesta moverlo, camina lento y a menudo apoya las patas sin mirar dónde pisa ni qué destruye, pero, si muestra síntomas de fortaleza y levanta la trompa, su presencia puede dejarse notar en todo el continente, y mucho más allá. Ojalá.

José Antonio Nieto Solís es profesor titular de Economía Aplicada, UCM.[8]



[8] A Carlos Berzosa y Ángel Tablas, dos de mis mejores maestros, aunque no son responsables de que mi razonamiento no siempre sea certero. Y a mi hermano Miguel Ángel Nieto, entrañable, generoso, intrépido periodista, fallecido el 21-6-2025.