

España y la nueva Europa. Treinta años del Tratado de Maastricht.*

Spain and the new Europe. Thirty years since the Maastricht Treaty.

ANTONIO MORENO JUSTE

amjuste@ghis.ucm.es

ORCID: 0000-0003-3800-6144

CARLOS SANZ DÍAZ

carlos.sanz@ghis.ucm.es

ORCID: 0000-0002-5371-5662

EMANUELE TREGLIA

emanutre@ucm.es

ORCID: 0000-0003-1531-5833

Recibido: 15/05/2023. Aceptado: 20/06/2023.

Cómo citar: Moreno Juste, Antonio; Sanz Díaz, Carlos y Treglia, Emanuele, “España y la nueva Europa. Treinta años del Tratado de Maastricht”, *Revista de Estudios Europeos* 82 (2023): 69-79.



Este artículo está sujeto a una licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” (CC-BY-NC).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.82.2023.69-79>

Entre mediados de los años ochenta y principios de los noventa, en el escenario europeo se produjeron una serie de cambios trascendentales. Tras la aprobación del Acta Única en 1986, en 1992 se firmó el Tratado de

* Este dossier monográfico, “España y la nueva Europa. Treinta años del Tratado de Maastricht” se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “La construcción europea desde el Sur. De la ampliación mediterránea a la ampliación al Norte (1986-1995): los contornos de la europeización en perspectiva comparada”, referencia PID2020-113623GB-I00 (Ministerio de Ciencia e Innovación).

Maastricht que, dando lugar al nacimiento de la Unión Europea (UE), supuso un salto cualitativo fundamental para el proceso de integración continental surgido después de la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, las políticas promovidas por el líder soviético Mijaíl Gorbachov llevaron al final de la Guerra Fría y al colapso de los regímenes del llamado “socialismo real”, lo que alumbró la esperanza de que el Este y el Oeste de Europa, separados por el Telón de Acero durante más de cuatro décadas, pudieran finalmente volver a encontrarse.

En líneas generales España, tras la adhesión, logró en ese corto periodo de tiempo la imagen de un país serio, estable y eficaz en términos político-administrativos –sobre todo tras la presidencia comunitaria desarrollada a lo largo del primer semestre de 1989-, consiguiendo inspirar la confianza los socios comunitarios y de inversores potenciales. El país se había hecho con una posición relativamente ventajosa en la Europa de los 12, contándose entre los principales Estados miembros como “país grande del Sur”, con un peso institucional acorde a su tamaño, y con los fondos comunitarios contribuyendo a la cohesión y económica y la convergencia real con Europa. Incluso geográficamente la CEE-12, tras la ampliación al sur, favorecía la percepción de una España cercana al centro de gravedad de la integración europea.

Sin embargo, el cambio radical que sufrió el orden internacional tras la caída del Muro de Berlín afectaría notablemente el margen de maniobra de España, tanto en el ámbito comunitario como en su política exterior. El final de la Guerra Fría, como afirma Esther Barbé, supuso un peligro real: dejar a este país nuevamente en una situación periférica respecto a Europa, apenas tres años después de la adhesión.

Esa situación exigió un conjunto de cambios en la política europea de España, unos de carácter táctico y otros con una dimensión más estratégica, que se fueron implementando en el marco de la negociación intergubernamental que daría lugar al Tratado de la Unión Europea (TUE) entre 1989 y 1991 y que se continuarían, siempre en forma de esfuerzo adaptativo, a la largo de la década de los noventa, como consecuencia también de la extraordinaria complejidad de la agenda de Maastricht y sus muchos flecos, especialmente en todo lo relativo a la Unión Económica y Monetaria.

En efecto, según Wilfred Loth, “Maastricht significa el fin de una gran lucha por la unión monetaria que había comenzado en la cumbre de La Haya en diciembre de 1969 y que se había intensificado desde 1984 por la presión francesa contra las reticencias alemanas hacia una moneda

única”¹. Una tensión, añadimos nosotros, que había acompañado *in crescendo* las relaciones entre Kohl y Mitterrand, y cuya resolución llegó -se ha convertido en un lugar común señalarlo- gracias un acuerdo sobre varios temas cruciales de la agenda europea debido a la inesperada y repentina caída del Muro de Berlín que posibilitó la rápida reunificación de Alemania en 1990, lo que modificaba las condiciones del juego negociador para todos los participantes.

En ese sentido no puede sorprender que el Tratado de la Unión Europea haya sido valorado, por un lado, como la representación de las contradicciones, incertidumbres y rupturas que jalonaron el proceso de construcción europea en el tránsito de los años ochenta a los noventa, bajo el impacto de las primeras ondas del proceso de globalización; y, por otro, como la respuesta comunitaria a un doble desafío interno y externo. En el plano exterior, Maastricht es considerado como la reacción a los cambios vertiginosos sucedidos en Europa desde 1989 - hundimiento de la Unión Soviética, desintegración del bloque del Este, reunificación alemana, explosión de los nacionalismos y multiplicación de conflictos interétnicos en Europa Central y Oriental...- y las transformaciones operadas en el escenario internacional - fin de la bipolaridad y posguerra fría, nuevo orden/desorden internacional... - que se perfilarán en el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en las acciones emprendidas para apoyar la transición democrática y económica de las antiguas democracias populares.

Como afirmó Jacques Delors incluso antes de la caída del muro en un discurso pronunciado en el Colegio de Europa en Brujas en octubre de 1989: “Los Doce no pueden controlar la historia, pero ahora están en posición de influir nuevamente en ella. No querían una Europa dividida en dos en Yalta ni ser tomados como rehenes en la Guerra Fría. En el pasado no cerraron las puertas, y hoy tampoco las cierran a otros países europeos... La agitación actual en Europa del Este está cambiando las características de nuestros problemas. Ahora no sólo se trata de cuándo, y cómo, todos los países de Europa aprovecharán las ventajas de un mercado único. Nuestra época está demasiado dominada por un nuevo mercantilismo, y los jóvenes europeos esperan de nosotros algo más”.²

¹ Loth, W. (2013), “Negotiating the Maastricht Treaty”, *Journal of European Integration History* 19 (1), p. 67

² Discurso de Jacques Delors en el Colegio Europeo de Brujas, 17 de octubre de 1989, https://www.cvce.eu/content/publication/2002/12/19/5bbb1452-92c7-474b-a7cf-a2d281898295/publishable_fr.pdf

En el plano interno, el Tratado de Maastricht ha sido considerado como una solución al enfrentamiento franco alemán que comprometía el futuro de la Europa comunitaria en un momento crítico. Tal y como afirmaron Helmut Kohl y François Mitterrand, en abril de 1990: “Juzgamos necesario acelerar la construcción política de la Europa de los Doce. Pensamos que es el momento de transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados miembros en una Unión Europea y dotarla de los medios de acción necesarios”.³ Unos compromisos que sentaron las bases para las reformas institucionales del Tratado de Maastricht, el establecimiento de la unión monetaria y el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común, pero también la toma en consideración de la dimensión social de la construcción europea, el paso de una “Europa de los ciudadanos” a una “ciudadanía europea”, el reconocimiento del principio de subsidiariedad, el desarrollo de una Europa de la seguridad que incorporó asuntos de justicia e interior, el reequilibrio institucional puesto en entredicho por el Parlamento Europeo, etcétera.

Consecuentemente, los cambios que se definen e implementan en la política europea de España en los primeros noventa deben entenderse como un intento de adaptación tanto a las implicaciones político-institucionales, sociales, económicas y monetarias de la creación del Mercado Único y de la articulación de las cuatro libertades comunitarias (libre circulación de personas, mercancías, servicios y flujos financieros) previstas para 1992, como a la forma del mismo proceso negociador, desarrollado en torno al sistema de dos conferencias intergubernamentales simultáneas -una dirigida al estudio de la Unión Económica y Monetaria, y la otra a los trabajos sobre la Unión Política-, y que finalizó en el Consejo Europeo de Maastricht en diciembre de 1991.

A todo ello, asimismo, es preciso añadir los procesos de ampliación que se ponen en marcha. Por un lado, los antiguos países neutrales de los tiempos de la Guerra Fría como Suecia, Austria y Finlandia, que eran también miembros de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) -el otrora rival institucional del Mercado Común-, ingresaban en 1995 en la Unión Europea dando con ello carta de naturaleza a la tercera ampliación, aunque Noruega y Suiza, países con gran nivel de renta y

³ Mensaje conjunto de François Mitterrand y Helmut Kohl, dirigido a Charles Haughey, presidente del Consejo Europeo, París, 18 de abril de 1990. https://www.cvce.eu/obj/message_conjoint_de_francois_mitterrand_et_helmut_kohl_paris_18_avril_1990-fr-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html

auténticas islas de prosperidad, rechazaron en referéndum sumarse a este club. Por otro lado, el nuevo ambiente internacional abrió una ventana de oportunidad para que los países de la Europa del antiguo bloque soviético se unieran al nuevo sistema mundial de un “acuerdo de paz liberal”, lo que suponía poner en marcha un proceso de ampliación hacia el Este que no se haría realidad hasta 2004. Ampliación que indudablemente ayudó a las transformaciones democráticas y la estabilización de los países, así como a la introducción de economías de mercado funcionales y de crecimiento acelerado bajo el signo del neoliberalismo imperante en los noventa, generando un fuerte y desigual impacto sobre las sociedades de la Europa ex comunista, pero también sobre la propia UE.⁴ La ruta que se marcaba a las primeras estas países desde Bruselas y las instituciones del “Consenso de Washington” apuntaba estrictamente hacia fuera, mientras que la absorción del Centro y Este del continente en las instituciones comunitarias también abrió una nueva ventana de oportunidad para que Europa Occidental respondiera más adecuadamente al reto de la globalización.

Todo ello no hacía sino complicar la situación de España, multiplicando los temas de agenda y las áreas de fricción en el marco de una fuerte crisis económica que se extendería sin solución de continuidad desde 1992 hasta la segunda mitad de la década. No es casualidad que fuera en esos años, al hilo de la firma del Tratado de la Unión Europea, cuando la narrativa creada en el franquismo y consolidada en la Transición, que hacía de Europa el eje de la modernización, la democratización y la normalización internacional de España, sufriera un primer embate, trasladado a la opinión pública mediante el debate en torno al *no a Maastricht*.⁵ Sin los rasgos dramáticos que el rechazo al Tratado adquirió en los referéndums danés y francés y las procelosas ratificaciones británica y alemana – evitados en el caso español mediante una aprobación parlamentaria relativamente libre de obstáculos -, y sobre el trasfondo del amplio europeísmo de la sociedad española – ligado a la construcción de una ansiada “euronormalidad” que cimentaba la identidad democrática del país -, el ajuste de España al escenario post-Maastricht evidenció las complejidades de la relación del país con Europa y las exigencias – con

⁴ Philipp Ther (2016), *Europe since 1989: A History*, Princeton University Press, Princeton; Ivan Krastev y Stephen Holmes (2019), *La luz que se apaga: Cómo Occidente ganó la Guerra Fría pero perdió la paz*, Debate, Barcelona.

⁵ Sobre esta narrativa véase Moreno Juste, A. (2020), “El relato europeo de España: de la transición democrática a la gran recesión”, *Ayer*, 117, pp. 21-45.

sus beneficios y costes – del inevitable ajuste a un entorno europeo inmerso en un curso vertiginoso de cambio. El país, aun así, afrontaba tales desafíos en una posición privilegiada de la que no había gozado nunca en toda la edad contemporánea: la de un miembro de pleno derecho de las instituciones comunitarias, con voz y voto a lo largo de todo el proceso negociador de un gran tratado europeo.

Pasadas tres décadas de la fecha emblemática de la firma del Tratado de Maastricht, todos los procesos que hemos presentado sumariamente están siendo objeto de reevaluación por parte de los historiadores de la integración europea. El camino hasta el Tratado fue, sin lugar a duda, extraordinariamente complejo y requirió un constante ejercicio de negociación entre los miembros de la Unión, hasta desembocar en un texto legal extenso, rico y expansivo – en un ejemplo más del efecto *spillover* en el ámbito comunitario – que conjugaba un refuerzo considerable de las instituciones comunitarias con un delicado equilibrio entre las lógicas intergubernamentales y supranacionales.⁶ Por ello mismo, Maastricht puede valorarse desde muy distintos ángulos y criterios. Como señala Laurent Warlouzet desde la historia económica, en el plano de los distintos modelos de Europa el Tratado de la UE marca “una inflexión hacia la Europa del libre mercado” y culmina un “giro global” de una Europa institucionalizada en la que se entrelazan, con distinta intensidad, la Europa social, la Europa ultraliberal y la Europa neomercantilista.⁷ El también historiador Kiran K. Patel subraya cómo el Tratado de Maastricht expresó la creciente orientación del proyecto europeo hacia los valores y las normas, que confirmaría a la UE como potencia normativa con voluntad de hacer de la democracia y los derechos humanos estandartes de su *ethos* hacia el interior y el exterior de las fronteras comunitarias.⁸ Otro especialista, Konrad Jarausch, recuerda, junto con el ambicioso objetivo de la Unión Económica y Monetaria, la “confusa estructura híbrida” institucional surgida en Maastricht y la necesidad asumida por los Doce de transigir con autoexclusiones – *opting out* – para avanzar en una Europa a

⁶ Moreno Juste, A. y Núñez Peñas, V. (2017), *Historia de la integración europea desde 1945*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 180-186; Dyson, K. y Feathersont, K. (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.

⁷ Warlouzet, L. (2021), *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, CNRS Éditions, Paris, p. 303.

⁸ Patel, K.K. (2020), *Project Europe. A History*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 166-171.

varias velocidades.⁹ En un reciente dossier monográfico, por concluir una visión panorámica necesariamente impresionista, Salvador Forner y Heidy-Cristina Senante señalan la distancia entre expectativas y resultados y, sin restar un ápice de la significación positiva del Tratado de Maastricht en el camino de la integración europea, recuerdan cómo este acuerdo nació superado por las nuevas condiciones abiertas en Europa en 1989-1991 e incorporaba desde el principio la perspectiva de su futura reforma.¹⁰

Todos estos elementos, estamos convencidos, hacen necesario reflexionar a la luz de la historiografía más actualizada, desde planteamientos renovados y con las posibilidades de reconstrucción del pasado que abren la apertura de cada vez más fondos de archivo, el significado del Tratado de Maastricht y su lugar en la relación de España con la nueva Europa que se configuró en el tránsito del final de la década de los ochenta a los años noventa. Con este objetivo, en noviembre de 2022, treinta años después de la firma del Tratado de Maastricht, se celebró en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid un congreso internacional centrado en analizar cómo, sobre todo en España, distintos actores sociopolíticos abordaron los desafíos planteados tanto por la reciente incorporación del país a las Comunidades Europeas (1986) como por las dinámicas que caracterizaron la configuración de esa nueva Europa¹¹. El presente monográfico reúne algunas de las investigaciones presentadas en aquel encuentro científico, que tratan cuestiones hasta ahora poco transitadas por la historiografía desde enfoques innovadores.

Así, el trabajo de Misael Arturo López Zapico explora cómo la europeización de España se ha reflejado en los productos culturales, especialmente en las canciones. El autor demuestra que, si a mediados de los años ochenta la música funcionó como vehículo de un europeísmo “simplificador” y entusiasta -un claro ejemplo en este sentido fue la actuación de Concha Velasco en la gala de Fin de Año de Televisión Española de 1985-, desde los noventa -y en particular a partir de

⁹ Jarausch, K. (2021), *Embattled Europe. A progressive alternative*, Princeton University Press, Princeton, pp. 59-60.

¹⁰ Forner, S. y Senante, Heidy-Cristina, coords., (2022), Dossier “La Unión Europea: Treinta años del Tratado de Maastricht”, *Historia del Presente*, 40, pp. 4-91, p. 6.

¹¹ *España en la nueva Europa. Treinta años del Tratado de Maastricht*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, 24 y 25 de noviembre de 2022. Cabe mencionar que entre los miembros del comité organizador figuraban, además de los tres autores de esta presentación, los profesores Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez.

Maastricht- fueron apareciendo cada vez más canciones que se hacían portavoces de cierto desencanto hacia la nueva Europa, criticando a la UE sobre todo por su deriva neoliberal. Las letras de algunas canciones de grupos como *La Polla Records* o *Sin Dios*, por ejemplo, contenían mensajes antieuropeístas particularmente acentuados, aunque no fueron las únicas expresiones de este fenómeno.

En la dimensión cultural se centra también el artículo de Matteo Giurco, que analiza el “más pequeño de los grandes eventos” que hicieron de 1992 el “año de España”, es decir, la Capitalidad europea de la cultura ostentada por Madrid.¹² El estudio ilustra la génesis y el desarrollo de las numerosas y variadas manifestaciones - alrededor de mil doscientas, abarcando desde las artes plásticas hasta la música - que tuvieron lugar en la ciudad. El autor observa que Madrid '92 supo atraer solamente a una “clase culta” y no a un público más amplio, que estaba más interesado en los Juegos Olímpicos de Barcelona o en la Expo de Sevilla. No obstante, destaca la contribución que sí tuvieron los actos programados en la capital en el desarrollo - según la lógica del *framing*- de una identidad cultural europea en la cual participaba la nueva España democrática.

La actitud española ante la reunificación alemana, sin duda uno de los acontecimientos principales que marcaron la génesis de la nueva Europa, constituye el objeto del artículo de Rodrigo De la Torre. Este hace hincapié en la dualidad que caracterizó, según su análisis, a la política exterior del Gobierno del PSOE ante tal evento. Por un lado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas se mostraron cautos, preocupados por el hecho de que una reunificación precipitada, que no fuera suficientemente regulada por las instituciones comunitarias, pudiera ir en detrimento del proceso de integración europea, produciendo estancamiento y desajustes en sus dinámicas. Por el otro, mirando sobre todo a los beneficios que podía suponer a nivel comercial para España, Presidencia y el Ministerio de Economía y Hacienda se mostraron favorables a una reunificación rápida, que fue la perspectiva que finalmente prevaleció.

También el estudio de Guillermo García Crespo se centra en una dualidad, en este caso relativa a las esperanzas e inquietudes que la integración de España en Europa suscitó, entre 1986 y 1995, en la clase empresarial del país. El autor examina especialmente el discurso

¹² Véase sobre los macroeventos que coincidieron en aquella fecha la reciente monografía de Julio Sanz López (2023), *1992. El año de España en el mundo*, Sílex, Madrid.

européista de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). Esta, aunque reconocía los beneficios potenciales para la economía en términos generales, se mostraba pesimista acerca de la capacidad de las empresas españolas para competir en el mercado comunitario, a menos que desde el gobierno no se impulsaran cambios sustanciales del modelo socioeconómico, eliminando el tradicional “corsé intervencionista” de los poderes públicos e incentivando notablemente la iniciativa privada. Estas expectativas de transformaciones profundas cultivadas por la CEOE se vieron cumplidas solo parcialmente y de manera insatisfactoria para los empresarios, por medio de las reformas promovidas por los gobiernos del PSOE -a nivel nacional- y por las innovaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea -a nivel europeo-.

A la vez que se ha ido integrando plena y sólidamente en Europa, en las últimas décadas España ha intentado potenciar su perfil de actor geopolítico en el escenario internacional. A este propósito, con una perspectiva histórica pero con la mirada puesta en la actualidad, el artículo de María José Ramos Rovi y Raúl Ramírez Ruiz analiza las aspiraciones del país ibérico de desempeñar un papel protagónico en la triangulación de las relaciones entre la UE, la República Popular China y Latinoamérica: unas aspiraciones que, como subrayan los autores, en buena medida han sido frustradas por las enormes dificultades que se han manifestado a la hora de hacer converger los intereses de realidades tan distintas, cuyas relaciones hasta ahora han funcionado sobre todo en clave bilateral.

El estudio de Alice Cunha aborda los debates acerca de Maastricht que tuvieron lugar en el otro *newcomer* que, junto a España, entró en las Comunidades Europeas en 1986, es decir, Portugal. En el país luso, la firma del TUE contó con un extenso apoyo por parte de la opinión pública y de la mayoría de los partidos políticos, con las excepciones del Partido Comunista Portugués (PCP) y del Centro Democrático Social (CDS). En todo caso, la autora señala que, a pesar de sus críticas al Tratado, tampoco estas dos formaciones rechazaban la incorporación en la UE en cuanto tal, sino que reivindicaban otro modelo de integración que conllevara una menor pérdida de soberanía. Desde entonces, en Portugal el formar parte de la Unión se ha afirmado como un horizonte de referencia ampliamente compartido, aún con distintos matices en las percepciones de los distintos actores sociopolíticos.

Los notables progresos de las dinámicas de integración en los años ochenta y noventa han incluido una potenciación de los mecanismos concernientes a la acción exterior de las instancias europeas. A este

propósito, el artículo de Rubén Domínguez Toledano analiza las actuaciones desarrolladas por la CEE/UE contra el *apartheid* vigente en Sudáfrica. El autor examina las sanciones impuestas desde Bruselas al régimen del África Austral en nombre de la defensa de los derechos humanos y resalta cómo estas contribuyeron a fortalecer la legitimidad del papel internacional desempeñado por la naciente UE en el escenario de la posguerra fría.

Solo nos queda, como coordinadores del presente monográfico, agradecer a todos los autores sus contribuciones, y a la Revista de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid su disposición a publicar este dossier que contribuirá, estamos convencidos, al debate académico y ciudadano sobre la participación de España en la integración europea y su relación con la Europa que se construyó en Maastricht treinta años atrás.

BIBLIOGRAFÍA

- Dyson, K. y Featherstone, K. (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Forner, S. y Senante, Heidy-Cristina, coords., (2022), Dossier “La Unión Europea: Treinta años del Tratado de Maastricht”, *Historia del Presente*, 40, pp. 4-91.
- Jarausch, K. (2021), *Embattled Europe. A progressive alternative*, Princeton University Press, Princeton.
- Krastev, I. y Holmes, S. (2019), *La luz que se apaga: Cómo Occidente ganó la Guerra Fría pero perdió la paz*, Debate, Barcelona.
- Loth, W. (2013), “Negotiating the Maastricht Treaty”, *Journal of European Integration History*, 19 (1), pp. 67-83.
- Moreno Juste, A. y Núñez Peñas, V. (2017), *Historia de la construcción europea desde 1945*, Alianza Editorial, Madrid.
- Moreno Juste, A. (2020), “El relato europeo de España: de la transición democrática a la gran recesión”, *Ayer*, 117, pp. 21-45.

Patel, K.K. (2018), *Project Europe. A History*, Cambridge University Press, Cambridge.

Sanz López, J. (2023), *1992. El año de España en el mundo*, Sílex, Madrid.

Ther, P. (2016), *Europe since 1989: A History*, Princeton University Press, Princeton.

Warlouzet, L. (2021), *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, CNRS Éditions, Paris.