

Introducción

Una visión española: del ostracismo a 30 años de pertenencia de España a la Unión Europea

EUGENIO NASARRE GOICOECHEA,
presidente del Consejo Federal Español
del Movimiento Europeo

1. ESPAÑA EN EL OSTRACISMO

Cuando en los días 7 al 10 de mayo de 1948 se celebraba en La Haya el *Congreso de Europa*, España se encontraba en la peor de las situaciones imaginables. Dos años antes, la Asamblea General de la ONU había aprobado la ruptura de las relaciones diplomáticas con España y la consiguiente retirada de los embajadores mientras no se estableciera un gobierno representativo. Francia incluso había decretado el cierre de la frontera con España. El régimen de Franco se convertía, así, en una especie de Estado paria en el naciente orden internacional surgido en la postguerra mundial.

En estas circunstancias los españoles se vieron impedidos a participar en los primeros pasos del camino hacia la integración europea. En el Congreso de La Haya, magna asamblea a la que asistieron más de setecientos cincuenta delegados venidos de toda Europa –y que fue algo así como el pistoletazo de salida de la construcción europea–, sólo pudo hacerse presente la España en el exilio, con la exclusión de los comunistas que entonces estaban al servicio de la estrategia imperialista de Stalin, que fatalmente dividió al continente europeo en dos bloques. Eran «dos Europas»

que respondían a principios incompatibles entre sí. Cuarenta años más tarde, la «caída del muro de Berlín» —que significó históricamente el fracaso del modelo de socialismo real y del totalitarismo del bloque soviético— posibilitó la superación de aquella dramática escisión.

Indalecio Prieto, al frente de la delegación socialista, y el liberal Salvador de Madariaga fueron las figuras españolas más relevantes del Congreso. Desde entonces, Madariaga se convirtió en referente del europeísmo hispano. Participó activamente en la ponencia cultural, de la que surgió la iniciativa de la creación del Colegio de Brujas. Y se comprometió desde el primer momento con el Movimiento Europeo español, del que fue durante el largo período franquista su personalidad más sobresaliente. El Movimiento Europeo español debe mucho al «espíritu de Madariaga», liberal, tolerante, abierto y siempre proclive a la reconciliación de las dos Españas enfrentadas trágicamente en la guerra civil.

Es cierto que la guerra fría atenuó pronto el aislamiento del régimen de Franco. Al poco tiempo de estallar el conflicto de Corea (junio de 1950), la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó levantar las sanciones decretadas cuatro años antes. Ello supuso el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y el regreso de los embajadores de las naciones del mundo occidental. Aprovechando la importancia de su situación estratégica en el contexto del mundo bipolar que se había creado, España inició una aproximación a los Estados Unidos que desembocaría en los acuerdos de 1953. Pero ello no significó en absoluto un acercamiento al «proyecto europeo» en marcha, que había iniciado su andadura, ya en el terreno de los hechos, con la creación del Consejo de Europa en 1949 y con la de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero a partir de la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950.

Era absolutamente inviable que España pudiera formar parte del Consejo de Europa, puesto que se trataba de una institución

fundada para promover y proteger los derechos fundamentales y las libertades como elemento nuclear de los sistemas políticos de los Estados integrantes. El Consejo de Europa se constituía como un club de naciones democráticas. Muy pronto aprobaría la Convención de los derechos del hombre, suscrita solemnemente en Roma en noviembre de 1950, por la que no solamente quedaban proclamados los derechos fundamentales y las libertades propias de las sociedades democráticas, sino que se instituía un Tribunal de Justicia para su protección con la posibilidad de acceso a los ciudadanos. Este gran paso convertía al Consejo de Europa en «vanguardia jurídica de la humanidad», en feliz expresión del profesor Antonio Truyol. En efecto, suponía una quiebra del clásico concepto de soberanía de los Estados al aceptar éstos el sometimiento en asuntos tan sensibles como la vulneración de los derechos fundamentales por los propios Estados a una instancia jurisdiccional supranacional.

Los principios fundamentales del proyecto de integración europea estaban ya delineados en estos años fundacionales. Tenía que ser una comunidad para garantizar la paz en el continente y superar los litigios históricos en los que vivieron los pueblos europeos con el modelo de Westfalia, basado en la soberanía absoluta de los Estados. Tenía que ser una comunidad fundada en la preeminencia del derecho y que salvaguardara los derechos del hombre y sus libertades fundamentales, que estaban por encima de los intereses de Estado. Tenía que ser una comunidad con la presencia de instituciones supranacionales que asumieran competencias reservadas hasta entonces a la soberanía de los Estados. Tenía que ser una comunidad en la que los ciudadanos y los pueblos europeos pudieran intensificar los lazos de convivencia en todos los órdenes: desde los comerciales y económicos hasta los educativos y culturales. El concepto clásico de frontera tenía que ser revisado. Y tenía que ser una comunidad edificada en el espíritu democrático, lo que exigía

instituciones representativas comunes basadas en la legitimidad democrática de origen, lo que a su vez implicaba la superación del modelo clásico de cooperación basado en las meras relaciones intergubernamentales.

Estas ideas motrices del proyecto europeo tenían una dimensión históricamente revolucionaria. Significaban la marcha hacia una Europa política nueva, radicalmente distinta a la que habían vivido los europeos durante siglos. Se trataba de un proyecto que se confrontaba a la poderosa realidad de las entidades nacionales como configuradoras del espacio europeo. Cuando la revolución francesa «descubre» los derechos del hombre en abstracto, Joseph de Maistre pronunciará la célebre frase: «sólo conozco ingleses, alemanes o franceses». El realismo imponía una sabia constatación de este hecho esencial para entender la identidad europea. Por eso Schuman, en su sobria Declaración del 9 de mayo, admitirá que: (*Europa* –la Europa política– *no se hará de una sola vez ni en una obra de conjunto, sino que habrá de llevarse a cabo paso a paso, mediante la creación de «solidaridades de hecho»*). Ese era el camino fecundo y el políticamente practicable. Pero sin perder de vista que la meta, imposible de concretar en el momento fundacional con una mentalidad *more geometrical*, debería ser una Europa de índole federal, a la que se llegaría en un camino de suma sucesiva de las solidaridades de hecho mediante transferencias parciales de soberanía en favor de instituciones comunes supranacionales.

A pesar del realismo con los que dieron sus primeros pasos los padres fundadores (también con amargos fracasos, como el de la creación de la Europa de la Defensa), las resistencias al proyecto de integración europea no han dejado de estar presentes a lo largo del ya largo camino recorrido y persisten en la actualidad. Todos los frenos y obstáculos han tenido, y siguen teniendo, una causa principal, aunque se adornen con distintas vestimentas. A saber, la persistencia de los nacionalismos de carácter excluyente, que,

con visión miope, no se resisten a ceder parcelas de su soberanía a instancias supranacionales.

Naturalmente el régimen de Franco contempló con aprensión el proyecto de integración europea desde sus mismos orígenes. Tenía poderosas razones para ello. En primer lugar, era consciente de que los fundamentos sobre los que se edificaba –una sociedad abierta, la democracia liberal como sistema político, el imperio del Derecho– eran rigurosamente incompatibles con los principios sustentadores del régimen. España tendría cerradas las puertas del naciente club europeo. Pero, por otra parte, si el proyecto avanzaba con éxito, el aislamiento podría ser muy perjudicial para la vida económica y social españolas. Y en el interior de España podrían emerger corrientes de opinión que levantarán la bandera de la necesidad de la incorporación de España al proyecto europeo.

Eso fue lo que ocurrió. Los primeros años de andadura de la Comunidad Europea se caracterizaron por un notable éxito en todos los órdenes. El crecimiento económico era espectacular, lo que se traducía en un incremento del nivel de vida de los ciudadanos de la «pequeña Europa» y en la mejora de su bienestar social. Los países que equivocadamente rehusaron participar en la CE rectificaron más tarde, lo que provocó la primera ampliación con la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, que culminó en 1973. El club de las democracias europeas se hacía crecientemente atractivo. ¿Estaba España condenada a no participar en el más sugestivo proyecto de la edad contemporánea?

2. EL EUROPEÍSMO EN ESPAÑA

Una buena parte de la España del exilio participó activamente en el movimiento europeísta. Salvador de Madariaga fue la figura más emblemática. Fue miembro del Comité Ejecutivo del Movi-

miento Europeo, presidió su Comisión Cultural y fue miembro del Consejo rector del Colegio de Brujas. Los grupos nacionalistas vasco y catalán también colaboraron activamente. Manuel de Irujo (PNV) y Miquel Coll y Alentorn (Unio Democrática de Cataluña) presidieron tras Madariaga el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. El catalán Enrique Adroher Gironella fue su activo secretario durante muchos años.

Pero también en la España del interior, a lo largo de los años cincuenta, se fueron creando círculos europeístas que seguían muy de cerca la dinámica del proyecto europeo y que pensaban que el único futuro deseable para España debería ser incorporarse al club de las naciones democráticas europeas. Entre los núcleos más activos es imprescindible mencionar a la Asociación Española de Cooperación Europea, que nació como asociación en 1954. La AECE se convirtió en un discreto lugar de encuentro de los grupos que, con diferente adscripción política (democristianos, liberales, socialistas, socialdemócratas), identificaron la causa de la democracia en España con su incorporación al proyecto de integración europea.

Quien escribe estas líneas tuvo la fortuna de participar en las actividades de la AECE durante su etapa de estudiante universitario. La AECE fue un importante centro de formación y difusión del ideal europeísta. Mediante seminarios y conferencias se estudiaban las características de los regímenes demoliberales que formaban parte del «club europeo», se seguían los avances en la construcción europea, y sus consecuencias en la vida social y económica de los pueblos europeos.

El acontecimiento más relevante en la historia del europeísmo español durante el régimen de Franco fue, sin duda, el IV Congreso del Movimiento Europeo, celebrado en Munich durante los días 5 al 8 de junio de 1962, que es conocido popularmente como el «contubernio de Munich». La trascendencia para la vida política española obedece a que fue la primera vez desde el fin de la guerra

civil que españoles «de las dos orillas» –del bando de los vencedores y de los vencidos– se reunían de manera pública y solemne para dialogar y entenderse sobre el futuro de España. Se congregaron en Munich ciento dieciocho españoles que abarcaban todo el pluralismo de la Europa democrática, salvo los comunistas, todavía hostiles al proyecto de integración europea. El objeto de aquel congreso, convocado por el Movimiento Europeo, consistió en *«estudiar la democratización de las instituciones europeas y las medidas necesaria para la creación de una comunidad política capaz de impulsar realmente la construcción de los Estados unidos de Europa»*.

En el Congreso de Munich se fraguó el espíritu de lo que más tarde serían bases fundamentales para alcanzar el gran pacto constitucional de la transición. En efecto, ese espíritu estaba sustentado en tres ideas principales. La primera, la necesidad de una reconciliación, sincera y auténtica entre los españoles, que superara los viejos y enquistados litigios históricos que habían provocado su dramático enfrentamiento. Había que sanar las heridas de la guerra civil y Europa era un ejemplo de reconciliación. ¿No constituía un presupuesto del proyecto de integración europea la reconciliación franco-alemana, que Adenauer y De Gaulle sellarían solemnemente en la catedral de Reims? La segunda, que resultaba imprescindible instaurar en España un sistema político democrático que garantizara el ejercicio en plenitud de las libertades y que reconociera las expresiones políticas del legítimo pluralismo de la sociedad. El régimen de Franco no era viable, no sólo por su carácter autoritario, sino porque tenía una mácula insuperable: era el régimen de los vencedores, que excluía a la «otra España». La tercera idea era que el cambio político y social en España debía hacerse con la vocación de incorporarnos, cuando fuera posible, al proceso de integración europea. España no podía quedar al margen de la construcción de una unión política, que desembocase, como auspiciaba el Movimiento Europeo, en «los Estados Unidos de Europa».

Podemos afirmar, sin incurrir en exageración, que Europa, el proyecto de integración europea y el espíritu con que se edificó con el aliento de los padres fundadores, fue un factor que contribuyó decisivamente al éxito de la transición. La incorporación a la entonces Comunidad Europea constituyó uno de los elementos más sólidos del consenso constitucional. El referente de las democracias europeas sirvió para delinear la arquitectura constitucional. El propósito no era otro que el de homologarnos plenamente con las democracias europeas. Y ello también sirvió para elaborar las bases de nuestra «constitución económica», en línea con el modelo de economía social de mercado imperante en Europa, plasmado en los tratados de la Unión Europea. Como también sirvió para desarrollar en España lo que se ha venido llamando modelo social europeo, que implica un Estado promotor y garante de los derechos sociales.

Adquiere gran significación el hecho de que una de las primeras iniciativas del gobierno de Suárez fuera precisamente la petición del ingreso de España en el Consejo de Europa, lo que se logró en un tiempo récord, ya que la Asamblea Parlamentaria del Consejo lo autorizó en noviembre de 1977, antes incluso de que España se hubiera dotado de una Constitución democrática. Un hecho excepcional, que expresaba la confianza de las instituciones democráticas europeas en el camino hacia la democracia que emprendía el pueblo español. En efecto, el 26 de noviembre de 1977 España era ya miembro del Consejo de Europa, un año antes de que los españoles ratificaran por referéndum la Constitución de 1978.

Y también resulta muy expresivo el hecho de que una de las decisiones iniciales del Parlamento español surgido de las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977) fue la solicitud de ingreso de España en la Comunidad Europea. El 28 de julio de 1977, apenas constituida la Cámara, se adoptó este acuerdo par-

lamentario por unanimidad. Comenzaba así el largo camino de ocho años de negociación, que culminaría en el ingreso en la CEE en enero de 1986.

3. ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

Un gobierno de centro-derecha (UCD), bajo la presidencia de Adolfo Suárez, fue el que inició las negociaciones. Y otro gobierno socialista (PSOE), presidido por Felipe González, fue el que las concluyó con éxito. Las dos grandes corrientes políticas sobre las que se sustentó la nueva democracia española colaboraron sin fisuras en la consecución de un objetivo que, con toda razón, se consideraba auténticamente nacional y que, por lo tanto, estaba por encima de cualquier consideración partidista.

El 12 de junio de 1985 se firmaba solemnemente en el Palacio Real de Madrid el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Desde la aprobación de la Constitución de 1978 fue, sin duda, el acontecimiento histórico más trascendental para España. El europeísmo había triunfado definitivamente y sus aspiraciones se habían convertido en realidad. Quedaban superados dos siglos de aislamiento. Se podía decir sin temor a la exageración que se abría una página nueva en la historia de España.

¿Fue suficientemente consciente la sociedad española de la trascendencia del paso que acababa de dar? Treinta años después de aquella solemne ceremonia resulta una ocasión propicia para intentar dar una respuesta fundada.

Lo que sí se puede afirmar es que la opinión pública española acogió el acontecimiento de manera muy ampliamente favorable, sin apenas fisuras ni voces en contra. Esa actitud positiva tan general se producía a pesar de los esfuerzos que hubo de llevarse a cabo durante los años del proceso de negociación para lograr una

modernización de las estructuras productivas españolas con la finalidad ponerlas en condiciones para adaptarse a las reglas de juego del mercado común europeo. Hubo que soltar lastre y acometer profundas reconversiones en los sectores industrial y agrario, no sin dolorosas repercusiones sociales, principalmente en materia de empleo. Hay que reconocer que los gobiernos de Felipe González afrontaron con valentía las reformas que experimentó el conjunto del tejido industrial español. Pero el resultado de todos los esfuerzos sólo puede ser calificado con la palabra éxito.

La prevalente dimensión económica de la tarea emprendida relegó quizás a un plano más secundario otros aspectos esenciales para entender la magnitud de la empresa que emprendía España y el nuevo rumbo que representaba desde el punto de vista histórico. Faltó acaso pedagogía para interiorizar lo que significaba para el futuro de la sociedad española: una decisión irrevocable sobre la vinculación de su destino al del conjunto de Europa. Para la comprensión de este hecho fundamental resultaba imprescindible un cambio de la cultura política con la que España se había alimentado durante siglos. La nueva ciudadanía europea, que se consagra en el Tratado de Maastricht, era mucho más que un dato jurídico. Era la expresión de unos vínculos inéditos desde el punto de vista histórico. Evidentemente, este «cambio epocal» necesitaba un proceso de maduración en la sociedad española, tarea a la que las élites y las fuerzas políticas y sociales debían prestar la máxima colaboración.

Muy pronto España comenzó a beneficiarse de los recursos procedentes de las instituciones europeas conforme a las reglas de las que estaba dotada la Comunidad Europea. Al estar en condiciones inferiores a las de la mayoría de los Estados de la Unión, era perceptora neta de ayudas que sirvieron para mejorar las infraestructuras y poder acometer procesos de modernización con mejora de la cohesión social, sobre todo en las regiones menos favorecidas.

Los españoles percibían, así, las ventajas provechosas de pertenecer a un espacio económico con un notable nivel de prosperidad.

Cuando en las sucesivas encuestas se formulaba la recurrente pregunta: «¿cree que la pertenencia a la Unión Europea beneficia a España?», el encuestado respondía ampliamente de modo afirmativo, pero probablemente se limitaba a considerar los elementos materiales o económicos de tales beneficios. Y en los debates de carácter europeo se trataban de manera muy secundaria, a veces de modo casi marginal, los elementos políticos de fondo del proyecto de integración europea: la contribución a la paz en el mundo, la defensa de los valores que encarna, las obligaciones de la ciudadanía europea, lo que verdaderamente significa formar parte de un espacio de libertades, de democracia y de imperio del Derecho. La identidad europea seguía presentando contornos borrosos. ¿Es posible un relato histórico de dimensión europea? Nuestro sistema escolar no lo ha intentado de manera seria, a pesar de que, desde Atenas, Jerusalén y Roma, hay poderosos elementos comunes que configuran una unidad de civilización y unas comunes vivencias históricas. La diversidad de los pueblos europeos descansa en un substrato común que basta descubrir a través de un recorrido cultural de sus ciudades y espacios geográficos. Esta labor todavía no se ha hecho y es, desde luego, una de las debilidades del proyecto europeo.

Ciertamente estas debilidades del debate público europeo en España no han sido exclusivamente culpa nuestra. Europa seguía siendo –como tantas veces se ha dicho– un «enano político» y un «gigante económico» simultáneamente. El conjunto del europeísmo en el continente no ha sido lo suficientemente fuerte como para superar las fuertes resistencias que las arraigadas conciencias nacionales presentan. Solamente tras la caída del mundo de Berlín, que abría una nueva época en Europa, se aprovecharon esas circunstancias favorables para dar un fuerte impulso a la construc-

ción de la unión política. Fue la tarea que desembocó en el Tratado de Maastricht, en la que España contribuyó con aportaciones relevantes que prosiguieron a lo largo de los años noventa, convirtiendo a España en socio fundador de la nueva moneda común. Después de su viejo aislamiento, España había logrado pertenecer al núcleo duro de la Unión Europea. Había sido la más importante obra histórica de nuestra democracia.

Pero la prolongada crisis que nos ha azotado desde 2008 ha puesto de manifiesto las debilidades de nuestro proceso de adhesión e incorporación al proyecto europeo. Éste es el nuevo problema al que se enfrenta el europeísmo español. La crisis ha sido muy dura para la sociedad española y ha generado demasiados «perdedores». El creciente bienestar adquirido por muy amplias capas de la población parecía que no podía tener límites y fue generando excesivas expectativas en amplios sectores de la sociedad española. La crisis ha supuesto un terrible golpe para las expectativas alimentadas en los años de bonanza. Y ha provocado frustraciones que buscan chivos expiatorios.

Uno de esos chivos expiatorios ha sido Europa, a cuyas instituciones se ha considerado culpables de las dolorosas medidas que ha habido que acometer para corregir los desequilibrios y sanear la economía española. De este modo, las adhesiones al proyecto europeo se han debilitado notablemente, y por primera vez en nuestra democracia han emergido corrientes que cuestionan el proyecto europeo y que vocean la necesidad de otra Europa. Este clima de opinión que ha aflorado en los dos últimos años constituye el reto más importante para el europeísmo español. También lo es para el europeísmo en su conjunto, porque fenómenos similares han aparecido en diversos países de Europa.

En estas circunstancias, resulta imprescindible fortalecer las corrientes europeístas mediante una acción tenaz, en la que hay que hacer redescubrir los elementos esenciales del proyecto euro-

peo, que no pueden circunscribirse al funcionamiento de un espacio económico. Las grandes fuerzas políticas que impulsaron el proyecto europeo tienen que volver la mirada a los padres fundadores, y deben proyectar en el futuro los grandes ideales que dieron vida a la construcción europea. Porque, a la altura de los tiempos en que vivimos, una cosa está clara: el porvenir de nuestras democracias está indisolublemente vinculado al del proyecto de la Unión Europea. Ésta es la verdad más importante que deben comprender los europeos, y entre ellos los españoles, de nuestro tiempo.