

EL IMPACTO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

THE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION ON THE DEVELOPMENT OF DEMOCRACY IN SPAIN

MANUEL MEDINA ORTEGA

Catedrático de Derecho internacional y Relaciones internacionales
Profesor Honorífico de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. ESPAÑA Y EUROPA DURANTE LA EDAD MODERNA. 2. LA INFLUENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. 3. LA DEMOCRACIA COMO VALOR EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. 4. EL PAPEL DEL IDEAL EUROPEÍSTA EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA. 5. LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DE EUROPA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. 6. LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTO CONSTITUYENTE. 7. LAS CRÍTICAS A LA DEMOCRACIA EN LA EUROPA ACTUAL Y LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. 8. LAS DIFICULTADES QUE PLANTEA LA GLOBALIZACIÓN A UNA DEMOCRACIA EUROPEA SUPRANACIONAL. 9. CONCLUSIONES.

1. ESPAÑA Y EUROPA DURANTE LA EDAD MODERNA

El Estado moderno nace en Europa entre el ocaso de la Edad Media y el inicio de la Edad Moderna. Su impronta ha presidido la organización política de esta región durante cinco siglos y su influencia se ha dejado sentir con fuerza en el resto del mundo durante los últimos 250 años. En un primer momento sólo cuatro colectividades territoriales quedaron configuradas con la nueva forma de organización política: España, Francia, Inglaterra y Portugal. De estas cuatro entidades políticas, las tres últimas nacieron en la Baja Edad Media como reinos medievales que fueron desarrollando paulatinamente las estructuras políticas, militares y administrativas propias de lo que hoy llamamos el «Estado moderno». Portugal, la más tardía en configurarse

como reino, fue el primer Estado que se configuró como tal en sus fronteras actuales. Su nombre aparece en la historia por primera vez en el año 1091 como parte de los territorios del nordeste peninsular que el Rey Alfonso VI de León encomendó a su yerno Raimundo de Borgoña, pero que más tarde fueron separados de los dominios de éste para ser administrados por su primo Enrique de Borgoña. Este último declaró la independencia del Condado de Portugal y su hijo Alfonso Enríquez «El Conquistador» fue proclamado Rey de Portugal en el año 1139. El nuevo Reino fue reconocido como tal por León con la firma del Tratado de Zamora de 1143.

El avance de la Reconquista castellana sobre los reinos musulmanes se hizo sobre el eje de una línea recta que prolongaba la frontera inicial entre los reinos cristianos en el norte de la Península. Esto hizo que la Reconquista portuguesa acabara pronto, sólo un siglo después del reconocimiento del Reino, con la incorporación del Algarve a Portugal por Alfonso III en el año 1249 y de las ciudades de Niebla y Huelva al otro lado de la raya fronteriza por Alfonso X el Sabio de Castilla en 1267. La limitación de las posibilidades de expansión militar en la Península ibérica a costa de los reinos musulmanes permitió a los reyes de Portugal consolidar la administración interna de sus dominios, mientras que Castilla seguiría empeñada todavía durante otros 250 años en el esfuerzo militar contra el Islam, que sólo terminó con la conquista de Granada en 1492. Aragón, que también renunció a la posibilidad de extenderse a costa de los reinos musulmanes después de la cesión a Castilla de la mayor parte del Reino de Murcia por los Tratados de Torrellas y Elche, de 1304 y 1305, siguió manteniendo una política exterior muy activa militarmente en otra dirección, el Mediterráneo, donde construyó un imperio propio en el sur de Italia y las Islas. Así, durante el siglo XV, mientras Aragón y Castilla continuaban con sus políticas de conquista y expansión militar, Portugal aprovechó la debilidad interior y los conflictos internos de los dos reinos cristianos peninsulares más extensos, todavía dedicados al esfuerzo bélico de expansión territorial, para convertirse en la potencia dominante en este espacio. Aunque los reyes de Portugal prestaron atención a la navegación oceánica e intentaron proseguir la Reconquista al otro lado del Estrecho, en el norte de Marruecos, sobre las ciudades de Ceuta, Tánger y Alcazarquivir, la dificultad de estas empresas ultramarinas iniciales hizo que Portugal se centrara en el siglo XV en la política peninsular, mediante una política de alianzas y guerras con los otros reinos cristianos que le permitió asumir un papel hegemónico. Al desaparecer la incitación a la expansión territorial en el marco de la reconquista de los territorios peninsulares y al no existir todavía incentivos suficientes para lanzarse a la gran expansión ultramarina por las dificultades entonces existentes para la navegación oceánica, los reyes de Portugal tuvieron tiempo para consolidar las estructuras políticas y administrativas internas del nuevo Estado con más facilidad y rapidez que los otros reinos peninsulares. Portugal consiguió su reconocimiento definitivo como entidad política plenamente diferenciada del ascendente Reino de Castilla en el siglo XIV tras la batalla de Aljubarrota en el año 1385. La victoria portuguesa en Aljubarrota no sólo supuso el reconocimiento por Castilla de la independencia de Portugal, sino también la afirmación de ésta como potencia militar de primer orden en la Península ibérica, a pesar de su menor exten-

sión, población y recursos económicos en comparación con los otros dos grandes reinos de Aragón y Castilla. La incorporación de Portugal a la Corona española con la invasión de Felipe II en el año 1580, que parecía revestir carácter irreversible tras ochenta años de dominación por España, resultó frustrada con la retirada definitiva de España de los territorios portugueses tras la Restauración de 1640, aunque España no reconoció formalmente la independencia de Portugal hasta el Tratado de Lisboa de 1668. En el siglo XV, Castilla se vio afectada, además, por una profunda crisis política interior que permitió que Portugal pasara a ser entonces el árbitro de la política peninsular.

El Estado español sólo surgió con la unión de las coronas de Aragón y Castilla por el matrimonio de Isabel y Fernando en la segunda mitad del siglo XV, pero se afirmó como Estado hegemónico en la Península ibérica con la conquista de Granada en 1492 y la invasión de Navarra por Fernando como Rey de Aragón y Castilla. Partiendo de esta posición dominante y alegando derechos hereditarios sobre la Corona portuguesa, Felipe II consiguió unificar durante algún tiempo, como acabamos de ver, todos los reinos peninsulares tras la invasión de Portugal por su ejército; pero bajo Felipe IV, durante la Guerra de los Treinta Años, Portugal recuperó su independencia. A partir de entonces, los dos Estados, el español y el portugués, se fueron desarrollando como entidades independientes que coexistían pacíficamente dentro de sus fronteras tradicionales, salvo la anexión por España del territorio de Olivenza a finales del siglo XVIII. A pesar del origen y cultura comunes, los dos Estados mantuvieron sus identidades respectivas durante la etapa de expansión ultramarina de los reinos peninsulares, que cada una de ellos llevó a cabo por separado en espacios en parte colindantes y en parte separados por grandes distancias oceánicas, salvo el período ya mencionado de unión de las dos Coronas, entre 1580 y 1640. Con el ingreso simultáneo de ambos Estados en la UE en 1986, los dos Estados peninsulares volvieron a reunirse, tras tres siglos de separación y políticas independientes, en el proyecto político común de construcción política de Europa sobre la base de una organización supranacional compatible con el mantenimiento de sus respectivas identidades estatales.

Las otros dos entidades políticas dinásticas que se configuraron como Estados en el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna fueron los reinos de Francia e Inglaterra, separados entre sí por el muy transitable Canal de la Mancha. La historia de estos dos reinos durante la Edad Media recuerda el sistema binario que acabamos de describir con respecto a las relaciones de León y Castilla con Portugal. El Rey Carlos III de Francia había reconocido a Roberto I («Rollón», «Rollo» o «Gange Rolf» en sus diferentes denominaciones lingüísticas) por el Tratado de Saint-Clair-sur-Epte de 911 el señorío del Ducado de Normandía. Tras la batalla de Hastings, en 1066, el Duque Guillermo de Normandía se convirtió en Rey de Inglaterra sin renunciar a su feudo normando y sus sucesores fueron adquiriendo dominios en Francia como si no existiera el Canal de la Mancha. El Reino normando de Inglaterra se configuró desde un principio como una entidad política independiente, cualesquiera que fueran los vínculos jurídicos existentes entre los señores normandos y la Corona de Francia, pero ambos reinos mantuvieron estrechas relaciones

dinásticas durante toda la Edad Media. La Guerra de los Cien Años no fue otra cosa que una larga contienda por el poder sobre la titularidad de territorios franceses entre los monarcas ingleses y franceses, vinculados entre sí por relaciones dinásticas. Los monarcas de uno y otro Reino pugnaban por derechos dinásticos y posesiones territoriales. Los vasallos del Rey de Francia podían pasar sin grandes obstáculos jurídicos al servicio de otros soberanos, de conformidad con el derecho feudal entonces vigente. Encontramos así al gascón Bertrán Duguesclin apoyando a los Trastámara contra Pedro I de Castilla, o al normando Robert de Braquemont (también conocido como «Robin de Braquemont» o «Mosén Rubí de Bracamonte» y de ahí el nombre de «Peñaranda de Bracamonte»), en relación de vasallaje a la vez con la Corona de Castilla y con el «Antipapa» de Aviñón, Benedicto XIII. De Braquemont consiguió títulos castellanos y bulas papales para legitimar la conquista de Canarias por su primo Juan de Bethencourt. Este último no dudó en someterse igualmente a diferentes lealtades, bajo Carlos III de Navarra, Felipe V de Francia o Enrique V de Inglaterra. La Guerra de los Cien Años terminó con la separación definitiva de los dos Reinos, que pasaron entonces a configurarse como Estados independientes separados por la frontera natural del Canal de la Mancha. La conquista de Calais por Francia en el año 1558, durante el reinado de María Tudor, con Felipe II como Rey consorte, acabó fijando la frontera definitiva entre los dos Estados en el Canal de la Mancha, salvo la anomalía de las Islas anglonormandas. Es verdad que tanto Francia como Inglaterra pueden hacer remontar sus orígenes como entidades diferenciadas a épocas anteriores, sobre todo Francia, que había sido gobernada antes por reyes francos y emperadores romano-germánicos, del mismo modo que España puede hacer remontar sus orígenes a la Monarquía visigótica de los siglos V a VIII. Pero, en realidad, Francia e Inglaterra sólo aparecen a finales del siglo XV como Estados modernos, al igual que España y Portugal, a pesar de los lazos dinásticos existentes entre las familias reinantes en estos dos pares de Estados. En los siglos XVI y XVII, durante los reinados de los Tudor y de los Estuardo en Inglaterra, las cuestiones dinásticas tuvieron todavía importancia en las relaciones entre los dos reinos, en el marco de la crisis constitucional inglesa y de las reiteradas intervenciones de Francia en la política interior de Inglaterra, pero sobre la base de relaciones internacionales entre Estados independientes y no en el marco de la configuración política interna de ambos reinos como había venido ocurriendo con el sistema feudal imperante en la Edad Media.

España irrumpió en la política europea en el siglo XVI con un ideario imperial, también en parte por razones dinásticas. El nuevo Rey de España, Carlos I, nieto del Emperador Maximiliano de Habsburgo, sucedió a su abuelo en la dignidad imperial tras su elección mediante el procedimiento, entonces normal, de la compra de los electores imperiales. De hecho, Carlos V, que logró consolidar el Estado centralizado en Castilla tras la victoria de sus ejércitos sobre los Comuneros en la batalla de Villalar de 1521, colocó la Corona de España al servicio de la idea imperial, como ha puesto de relieve don Ramón MENÉNDEZ PIDAL¹. Hasta el fin de

¹ *La idea imperial de Carlos V*, 1938.

la Guerra de los Treinta Años, en 1648, España trató de mantener su papel imperial en Europa basándose en la legitimidad que le daba el haberse convertido en el baluarte de la Cristiandad católica frente a la doble amenaza del avance de los turcos otomanos sobre la cuenca del Danubio y en el Mediterráneo y del progreso del protestantismo en Alemania. Con los Tratados de Paz de Westfalia se inició, a partir de 1648, un lento repliegue de la Monarquía española durante la segunda mitad del siglo XVII y en el siglo XVIII, que se consumó definitivamente en el siglo XIX tras la pérdida de los territorios americanos. Las dos invasiones francesas de 1808 y 1823 convencieron a los españoles de que sólo estaban seguros al sur del Pirineo, por lo que España se replegó aún más sobre sí misma durante los siglos XIX y XX, salvo algunas incursiones militares esporádicas durante el Reinado de Isabel II, como la expedición a Cochinchina, el bombardeo del Callao, la recuperación temporal de Santo Domingo y el apoyo al Papa frente a los nacionalistas italianos. Después de la invasión napoleónica, España renunció de modo efectivo a participar en los grandes conflictos armados por la hegemonía que continuaron entre las principales potencias europeas, salvo la limitada intervención de la División Azul en la invasión de la Unión Soviética por la Alemania nazi entre 1941 y 1943. De todos modos, en la segunda mitad del siglo XIX España era todavía lo bastante importante como para que Francia y Prusia se declararan la guerra en el año 1870 con motivo de la propuesta del General PRIM de designar rey de España a un príncipe alemán, Leopoldo de HOHENZOLLERN-SIGMARINGEN. España tuvo una participación muy modesta, en cambio, en el reparto de África, al atribuirle el Concierto Europeo de Potencias solo pequeñas zonas de influencia en la Guinea Ecuatorial, en el norte de Marruecos y en el Sahara occidental, mientras que su vecina Portugal conseguía unos dominios coloniales sustanciales en Angola, Guinea y Mozambique. Portugal intervino en la Primera Guerra Mundial del lado de los Aliados, mientras que España mantuvo su neutralidad durante la misma. España se convirtió durante tres años, entre 1936 y 1939, en escenario bélico en los enfrentamientos, hasta entonces no plenamente declarados, de los intereses políticos de las grandes potencias, y de las ideologías imperantes, en una contienda que llamamos Guerra Civil, pero que fue, de hecho, una especie de ensayo de la Segunda Guerra Mundial.

En 1939, las principales potencias europeas, entre las que ya no se encontraba España debido a su progresivo debilitamiento durante los últimos siglos y al mazo definitivo a su poder político que supuso la Guerra Civil, se disputaban todavía entre ellas el dominio del mundo. En 1945, la Europa dividida en dos mitades pasó a convertirse en el escenario simbólico del enfrentamiento global entre las dos nuevas superpotencias, la Unión Soviética y los Estados Unidos, durante el período de la «Guerra fría», con conflictos calientes abiertos en escenarios periféricos de África, el Oriente Próximo y el Extremo Oriente. En la parte occidental de Europa, en la zona de influencia norteamericana, se desarrolló, con el apoyo de los Estados Unidos, una nueva forma de organización política, que recibió originariamente el nombre de «Comunidades Europeas» y que hoy llamamos «Unión Europea», muy condicional en su actuación internacional por su dependencia de los Estados Unidos, tanto desde el punto de vista político y militar como en términos económicos,

pero que ha proporcionado a esta parte del mundo el período más largo de paz y prosperidad desde la caída del Imperio Romano de Occidente en el siglo V de nuestra Era.

La actitud de los españoles hacia Europa cambió de forma radical después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. El General FRANCO, que basaba su legitimidad en la victoria sobre las fuerzas que defendieron la República durante la Guerra Civil, se propuso congelar la situación política y social existente en nuestro país al inicio de ésta. Los restantes países de la Europa occidental, una vez superada la contienda, dieron carpetazo a su historia anterior de continuos enfrentamientos armados por la hegemonía mundial y se centraron en la consolidación interna de sus respectivas sociedades nacionales, tanto en el aspecto político como en el económico. En el marco de las Comunidades Europeas, los conflictos entre las diferentes ideologías y nacionalismos pasaron a un segundo plano en aras al esfuerzo común por construir una Europa próspera, pacífica y democrática. Los españoles perdieron el miedo a Europa durante esta etapa de consolidación de la unidad de Europa y volvieron a mirar con confianza hacia el norte del Pirineo, cosa que no ocurría desde el final de la Edad Media. Los enfrentamientos de carácter ideológico y de intereses nacionales que llevaron a la Segunda Guerra Mundial fueron superados por los principales Estados de Europa con el proceso de construcción de las Comunidades Europeas. La sociedad española se abrió entonces culturalmente a la nueva mentalidad integradora y pacifista de la Europa occidental, a pesar de las limitaciones que la Dictadura imponía a los españoles con respecto a los nuevos horizontes políticos del proyecto de integración europea. A pesar de los controles intelectuales que la Dictadura estableció a los contactos con el resto de Europa, los españoles acabaron incorporando a su cultura política el ideal europeísta de un compromiso político dirigido a superar las secuelas de la Guerra Civil, aunque una pequeña minoría, vinculada al aparato burocrático del Régimen, siguió creyendo, con gran apoyo mediático, en los principios autoritarios y autárquicos en que éste se inspiraba durante la prolongada senectud del General hasta su muerte en 1975.

Este vuelo de pájaro sobre la historia de Europa y de España permite entender el sentido de los cambios sociales e ideológicos que tuvieron lugar en el interior de la sociedad española durante la segunda parte de la Dictadura del General FRANCO. Tuvo gran importancia simbólica a este respecto la Conferencia del Movimiento Europeo celebrada en Munich en el mes de junio de 1962. En aquella ocasión, por primera vez desde la Guerra Civil de 1936-1939, se entrevistaron dos personalidades que representaban a las principales fuerzas políticas que se habían enfrentado durante la Segunda República y que, con ese enfrentamiento, habían contribuido a crear el clima que llevó a la Guerra Civil: el antiguo dirigente de la confederación de partidos de la derecha, la CEDA, José María GIL ROBLES, y el presidente en el exilio del Partido Socialista Obrero Español Rodolfo LLOPIS. A partir de este encuentro, se multiplicaron las reuniones en el interior y fuera del país de los representantes de la oposición al régimen de FRANCO a la búsqueda de una salida pacífica a la Dictadura. Con el fallecimiento de FRANCO, en 1975, se abrió la puerta a la democracia con el ascenso al trono de Juan Carlos I como rey de una monarquía

restaurada, paradójicamente, por el General que había personificado la destrucción de la democracia en 1936. Todavía hubo que esperar, sin embargo, otro año y medio más tras la muerte del Dictador para que el Rey se atreviera a exonerar a Carlos ARIAS NAVARRO, el último Primer Ministro nombrado por FRANCO, y designar para ocupar su puesto a un falangista aperturista, Adolfo SUÁREZ. Este último inició, a partir de junio de 1976, un proceso político que llevó a la restauración de la democracia en España y al posterior ingreso de nuestro país en las Comunidades Europeas.

En 1962, el Ministro de Asuntos Exteriores Fernando María CASTIELLA había enviado una solicitud formal de asociación a las Comunidades Europeas como paso previo a la plena integración de nuestro país (la llamada «Carta de Castiella»). Las instituciones europeas no respondieron formalmente a esta petición, ya que no cabía aceptar en la UE a un gobierno dirigido por el antiguo aliado de HITLER y MUSSOLINI. En 1970, sin embargo, siendo Ministro de Asuntos Exteriores Gregorio LÓPEZ BRAVO y todavía con FRANCO al frente del Gobierno, España y las Comunidades Europeas concluyeron un acuerdo comercial preferencial que permitió la aproximación de nuestra economía al tejido económico de la nueva construcción supranacional y facilitó la posterior integración en las Comunidades Europeas. Tras la celebración, en junio de 1977, de las primeras elecciones democráticas, el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino OREJA, envió una segunda petición a las instituciones europeas para el ingreso de nuestro país en las Comunidades. Esta segunda carta sí mereció, en cambio, el reconocimiento oficial de las instituciones europeas, al identificarse ahora plenamente la imagen de la nueva Monarquía constitucional frente al anterior régimen dictatorial. Tras un largo y complejo proceso negociador España ingresó efectivamente en las Comunidades Europeas el 1º de enero de 1986.

2. LA INFLUENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En el proceso de transición del régimen dinástico al Estado liberal, durante los siglos XIX y XX, las sucesivas constituciones democráticas se habían venido inspirando en los desarrollos más recientes que se iban produciendo al otro lado del Pirineo. En algunas fases de este largo proceso de transformación interno España llegó incluso a colocarse en vanguardia del constitucionalismo europeo: las Cortes de Cádiz, entre 1809 y 1815, durante las cuales se inventaron los términos «liberal y liberalismo» y, con ellos, el propio concepto de lo que sería el liberalismo en la Europa moderna; el Trienio Liberal de 1820 a 1823, que abolió la Inquisición de forma definitiva y que desafió al sistema del Concierto de Potencias dinásticas de la Santa Alianza; el sexenio democrático de 1868-1874, en el que se inventaron fórmulas republicanas y federales de participación directa del pueblo en el poder; y la Segunda República de 1931-1936, que anticipó las movilizaciones populares que sirvieron de modelo a la resistencia contra el fascismo durante la Segunda Guerra

Mundial. En estas etapas progresistas, aunque accidentadas y de corta duración, España tuvo el privilegio de estar a la cabeza de los avances constitucionalistas y democráticos. El pueblo español pagó, sin embargo, un precio muy alto por cada uno de estos experimentos democráticos. Las Cortes de Cádiz resultaron tocadas de muerte muy tempranamente por el llamado «Manifiesto de los Persas», firmado por gran número de diputados conservadores, nostálgicos del Antiguo Régimen, y que sirvió de justificación la represión de Fernando VII contra el liberalismo español; el Trienio Liberal acabó con la invasión de España por los «Cien Mil Hijos de San Luis», con la que la renovada Europa dinástica se vengaba del intento de los españoles de restablecer el Estado liberal, y que dio lugar a una segunda represión por parte de Fernando VII contra todos los que habían osado enfrentarse a su poder absoluto durante este período, así como al final del Imperio español en América; el experimento republicano federal de 1868-1874 se consumió a sí mismo con la Primera República, que tuvo cuatro presidentes en menos de un año, y que acabó con enfrentamientos armados entre el cantonalismo federal y el Gobierno central del presidente republicano unitario Emilio CASTELAR; la Segunda República Española pagó su enfrentamiento abierto al fascismo convirtiéndose en víctima y campo de pruebas de los ejércitos de HITLER y MUSSOLINI como preparación para la Segunda Guerra Mundial.

En todo caso, las constituciones españolas de los siglos XIX y XX se inspiraron en los modelos constitucionales vigentes en Europa en cada proceso constituyente. Así, la Constitución de la Segunda República Española de 1931 se redactó bajo la clara influencia de la Constitución alemana de Weimar de 1919. La Constitución española de 1978 recoge en su texto, como no podía ser menos, la influencia de las constituciones europeas de la postguerra, como la Constitución de la República italiana de 1947, la Ley fundamental de Bonn de 1949, la Constitución de la V República francesa de 1958 o la Constitución portuguesa de 1975. También tomó en cuenta el reconocimiento por los diferentes ordenamientos constitucionales del desarrollo del proceso de integración europeo.

Los constituyentes de 1978 se propusieron crear estructuras políticas democráticas estables, al objeto de impedir la repetición de las crisis periódicas que minaron la Segunda República y llevaron a la Guerra Civil. La Constitución parte del reconocimiento del principio de la soberanía nacional: párr. 1º del Preámbulo, arts. 1.2, 2 y 8, especialmente. El art. 93 vislumbraba el ingreso de nuestro país en una organización supranacional a través de la fórmula algo ambigua de «la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». La Constitución de 1978 puede considerarse, desde luego, como una Constitución cosmopolita, en la línea de la Constitución republicana de 1931, con la inserción del art. 96, que establece que «los tratados internacionales, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno» y la referencia en el art. 10.2 a la interpretación de «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce... de conformidad con la Declaración universal de los Derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias

ratificados por España». La parquedad de las referencias a la eventual integración en las Comunidades Europeas se comprende por las dificultades que planteaba a la débil economía española del momento la integración en la entonces «Europa de los Nueve», mucho más desarrollada y competitiva. Pero la actual Constitución es básicamente europeísta y todo el texto constitucional está impregnado de los valores democráticos que constituyen la esencia misma de la integración europea.

3. LA DEMOCRACIA COMO VALOR EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

La democracia es un «valor» en la construcción europea, de conformidad con los Tratados de la Unión Europea (en adelante, «UE»). El párrafo 2º del Preámbulo del Tratado de Unión Europea (en adelante, «TUE») atribuye el desarrollo de «los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho» a «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa». Este texto efectúa una doble afirmación que puede ser hoy objeto de crítica por su contraste con la situación real. En primer lugar, atribuye valor «universal» a «los derechos inviolables de la persona» y a «la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho». Esta primera afirmación contrasta con la realidad de los ataques a los derechos humanos y a la democracia que se vienen produciendo fuera de Europa, e incluso en la misma Europa. Basta recordar a este respecto el avance de ideologías y movimientos antidemocráticos en diferentes partes del mundo, como el fundamentalismo islámico en el mundo árabe y musulmán, el caudillismo populista en ciertos países de América latina y Asia, y también en Europa, donde están exhibiendo hoy músculo político partidos populistas situados en la extrema izquierda y en la extrema derecha del espectro político que atacan la legitimidad de la democracia representativa. En segundo lugar, estos textos programáticos mezclan tradiciones diferentes, e incluso opuestas, de la historia de Europa para atribuir una homogeneidad que nunca existió a la «herencia cultural, religiosa y humanista» de Europa. Baste recordar la intolerancia religiosa en la Baja Edad Media, que llevó a la persecución implacable de los herejes y a la creación de la Inquisición, las guerras de religión en la Edad Moderna y la exaltación del nacionalismo cultural y el racismo que llevaron a Europa a la catástrofe de las Guerras Mundiales.

Estas interpretaciones benévolas de nuestra historia se completan con el reconocimiento formal de la democracia como valor fundamental en la construcción europea en los Tratados que han ido configurando la Unión Europea. Así, el párr. 4º del Preámbulo del TUE confirma la adhesión de los Estados miembros a «los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales». Su párr. 5º confirma igualmente la adhesión de los Estados miembros a «los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989». El párr. 7º

expresa el «deseo» de los Estados miembros de «fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas, dentro de un marco institucional único». El párr. 12º recoge la resolución de los mismos Estados firmantes de establecer «un espacio de libertad, seguridad y justicia». El párr. 13º manifiesta, finalmente, la resolución de los Estados parte de que, «en el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», «las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad».

4. EL PAPEL DEL IDEAL EUROPEÍSTA EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

Desde la invasión napoleónica de 1808 y la consiguiente desintegración del Imperio español, el muñón a que éste quedó reducido, con el territorio peninsular originario y los archipiélagos de Baleares y Canarias, que sigue siendo básicamente el espacio geográfico que ocupa hoy España, ha atravesado un largo período de inestabilidad que sólo parece haber quedado cerrado con la Constitución de 1977 y el ingreso de nuestro país en la UE en 1986. El Estado español dejó de reconocerse a sí mismo, es decir, perdió su identidad, después de la independencia de la mayor parte de sus territorios de ultramar para dar lugar al nacimiento de una veintena de repúblicas en América Latina, el Extremo Oriente y África, y quedó muy debilitado económicamente al perder los recursos sobre los que la Monarquía imperial había basado su poder político y militar durante cuatro siglos. Entre 1808 y 1977 se intentaron toda serie de fórmulas para reconstruir la estructura del Estado, al compás de los acontecimientos paralelos que se producían en el resto de Europa. En alguno de esos momentos históricos, como ya se ha dicho antes, durante las Cortes de Cádiz, entre 1809 y 1815, en el Trienio Liberal de 1820-1823, con el Sexenio Democrático de 1868-1874 y en el período de la Segunda República de 1931 a 1936, España llegó a situarse por delante del resto de Europa en la invención de estructuras política y sociales dirigidas a responder a las nuevas necesidades de los pueblos de esta parte del mundo.

La frase de ORTEGA Y GASSET de que «España es el problema y Europa la solución» fue escrita por nuestro filósofo en el período de entreguerras, precisamente cuando las principales potencias europeas se preparaban para desencadenar el mayor conflicto bélico que haya conocido jamás la Humanidad, y que acabó afectando a España debido a la coincidencia entre los objetivos del intervencionismo de las dictaduras alemana e italiana con la política de apaciguamiento de Inglaterra frente a HITLER. Al final, sólo la Unión Soviética defendió a la República, y esto por razones estratégicas propias, pues STALIN intentaba contener la expansión de la Alemania nazi con la formación de un frente antifascista en la Europa occidental. Pero incluso la URSS dejó de apoyar a la República tras la firma del Pacto de Munich en el verano de 1938 entre Alemania, Francia, Inglaterra e Italia, que convenció final-

mente a Stalin de la solidez de la alianza de las democracias occidentales con los fascismos. El líder soviético cambió entonces de estrategia, planeando una aproximación a HITLER que podría facilitar la ruptura de ese acuerdo tácito, y esta nueva política llevó a la firma del Pacto Ribbentrop-Molotov en 1939. España, como hemos visto antes, había conseguido, tras la derrota de NAPOLEÓN en 1815, no verse involucrada en los conflictos bélicos de este período. Su participación en el reparto del mundo en la era del Imperialismo fue limitada. Las guerras para la «pacificación» o «colonización» del norte de Marruecos llevaron a una cierta implicación de nuestro país en la expansión imperial de Europa durante esa época, pero España no representó un papel activo en los dos conflictos más devastadores del siglo XX, las Guerras Mundiales, aunque éstas influyeron en nuestra política interior y nuestro país se hubiera convertido en escenario del enfrentamiento entre las potencias durante la Guerra Civil de 1936-1939, de menor duración que la Guerra de la Independencia de 1808-1814, pero de mayor intensidad, debido al enconamiento ideológico, a la pluralidad de las intervenciones extranjeras y al aumento de la potencia de las armas.

5. LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL DE EUROPA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Durante los treinta años transcurridos desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial hasta la muerte del General FRANCO, se produjo una transformación radical del sistema social, económico y político de Europa. Hasta 1939, como ya se ha indicado, las potencias europeas siguieron enzarzadas en su enfrentamiento secular por la hegemonía mundial, que había empezado, por cierto, a comienzos de la Edad Moderna con la participación activa de España en su intento por consolidar un Imperio católico universal. En 1945, Alemania, que había sido la potencia más expansiva desde mediados del siglo XIX, resultó devastada por la guerra y su territorio nacional quedó dividido en zonas de ocupación repartidas entre las potencias vencedoras. Francia, que había sido derrotada por Alemania en 1940 y ocupada por ésta durante cinco años, trataba entonces de recuperar su orgullo nacional y la dignidad perdidas durante el conflicto, invocando para ello su participación en la victoria aliada, pero tuvo que pasar por la humillación de no ser invitada a las dos conferencias organizadas por los vencedores al término de la Segunda Guerra Mundial en Yalta y Potsdam. Se implicó, además, en guerras localizadas que no pudo controlar cuando intentó mantener por la fuerza su imperio colonial y quedó empantanada en conflictos costosos y prolongados en Indochina y Argelia. Francia perdió las guerras coloniales con un gran desgaste de sus recursos, de su prestigio internacional y de su moral interna. Italia, que no había conseguido tener una participación importante en el reparto de África, había intentado fabricarse un imperio colonial propio en el Cuerno de África y en Libia entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Pero tuvo que renunciar a sus ambiciones imperiales tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se encontró con la difícil tarea de

reconstruir una economía y una sociedad desmoralizadas y destruidas tras la larga Dictadura de MUSSOLINI que acabó convirtiendo el propio territorio nacional en escenario bélico entre 1943 y 1945. Inglaterra, finalmente, que podía invocar su importante contribución a la victoria aliada en la Guerra, por haberse enfrentado prácticamente sola a las potencias del Eje entre 1940 y 1941 y no haber cedido ante su fuerte presión militar, pudo sentarse en 1945 como una de las tres potencias aliadas vencedoras en las Conferencias de Yalta y Potsdam, pero se encontraba con una economía debilitada por la Guerra, abrumada por una gran deuda externa y con una sociedad exhausta y empobrecida que sólo aspiraba salir de la difícil situación económica en la que se encontraba. Las ambiciones imperiales que Winston CHURCHILL mantenía todavía al término de la Segunda Guerra Mundial fueron pronto enterradas por el nuevo Gobierno laborista de Clement ATTLEE, que ganó por mayoría absoluta en las elecciones parlamentarias de 1945. ATTLEE, que sustituyó a CHURCHILL mientras se celebraba todavía la Conferencia de Potsdam, dio un giro total a la política exterior británica renunciando a mantener el papel de potencia imperial, que no podía asumir. Inglaterra se vio obligada en la inmediata postguerra a renunciar a algunas de sus colonias más ricas y extensas y a dejar de competir en la carrera por la hegemonía mundial. De hecho, transfirió sus posiciones imperiales en las rutas oceánicas a la nueva superpotencia emergente, los Estados Unidos. La Unión Soviética fue la única potencia europea que salió de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial con el rango de gran potencia. La Unión Soviética, el Estado sucesor de la Rusia de los Zares, bajo la férrea dictadura de José STALIN, se propuso disputar el dominio del mundo a los Estados Unidos tras su contribución decisiva al triunfo de la causa aliada al final de la Segunda Guerra Mundial. Los Estados Unidos, que también aportaron una contribución fundamental al triunfo de los Aliados, habían salido de la Guerra convertidos en la primera potencia mundial. Su territorio y su economía habían quedado intactas, al no haber sido invadida. Su potencial militar era formidable, pues era entonces la única potencia nuclear. Además, la hábil y sutil diplomacia del Presidente Franklin Delano ROOSEVELT le permitía ocupar el centro de la escena política mundial.

1945 marca el fin del papel de los Estados europeos occidentales como actores principales en la escena internacional. Fueron sustituidos entonces por nuevas estructuras de gran extensión superficial y estructuras políticas internas muy complejas, como los Estados Unidos, la Unión Soviética, la Unión India o China. Esta última, tras el triunfo de la revolución comunista de Mao TSE TUNG y la ocupación de todo el territorio continental inició una andadura en política exterior dirigida a la recuperación de su posición tradicional como «Imperio del Centro» («*Chung Kuo*»). Los Estados europeos, que habían dominado el mundo desde los comienzos de la Edad Moderna, pasaron a ser, por exigencias de su propia supervivencia, aliados subordinados de la nueva potencia mundial norteamericana, que garantizaba su independencia frente a la posibilidad de que las fuerzas de la Unión Soviética acabaran ocupando toda Europa. Hasta el viejo dirigente conservador británico Winston CHURCHILL, ferviente defensor del imperialismo, tuvo que reconocer, en su discurso en la Universidad de Zurich de 1947, que Europa no tendría futuro si

no se creaban estructuras supranacionales que hicieran posible su defensa frente a sus enemigos externos, que en aquel momento estaban representados principalmente por la Unión Soviética y sus aliados. Entre los nuevos dirigentes de las antiguas potencias europeas sólo el General DE GAULLE fue una excepción durante algún tiempo, pues creía, al menos hasta el final de la década de los años cincuenta, que su país podría representar todavía una posición como gran potencia en la escena internacional. A partir de 1960 asumió él mismo, sin embargo, la tarea de desmantelar el viejo Imperio colonial francés para acabar reconociendo, en 1962, el derecho de Argelia a constituirse como Estado independiente separado de Francia. Se negó, en todo caso, a reconocer la caducidad del Estado territorial como forma de organización política viable en Europa y la necesidad de sustituirle por las nuevas estructuras supranacionales que estaban forjando las Comunidades Europeas.

El Estado moderno se había configurado sobre la base de la concentración del poder en la esfera interna y de su proyección hacia el exterior mediante el comercio, la diplomacia y la guerra. Los Estados europeos, salvo la Unión Soviética, carecían después de la Segunda Guerra Mundial de los recursos económicos, militares y territoriales necesarios para defenderse por sí mismos frente a ataques exteriores. Sus economías dependían de ayudas y condicionamientos externos vitales para el mantenimiento de su población y su territorio era demasiado reducido como para poder defenderse contra los medios que despliega la guerra moderna. La aceptación de esta nueva realidad por los decisores políticos europeos fue lo que llevó a la puesta en marcha del proceso de integración europea con la formación de las Comunidades Europeas y el desarrollo posterior de una UE envuelta en un proceso permanente de consolidación de sus estructuras institucionales y de expansión territorial mediante la continua incorporación de nuevos Estados miembros. El cemento de esta nueva construcción supranacional europea no podría residir en su débil potencial militar ni en las relativamente pequeñas y debilitadas economías nacionales, sino en la defensa de unos valores comunes que son los que hoy reconocen los Tratados de la UE y la Carta de los Derechos fundamentales, que los han incorporado como parte integrante de la Constitución supranacional europea.

El éxito de la restauración democrática española de 1978 se debió, sobre todo, a que los españoles asumieron el modelo político que ofrecían los Estados miembros de las Comunidades europeas para el desarrollo de nuevas modalidades de convivencia política y social. Por primera vez desde hacía mucho tiempo Europa dejó de ser una amenaza o motivo de zozobra para los españoles y pasó a convertirse en un modelo atractivo de convivencia basado en la paz, la concordia social y el Estado de Derecho, que proporcionaba a sus ciudadanos un alto nivel de seguridad y bienestar. Los españoles podían, así, aspirar a establecer un sistema eficaz de convivencia democrática mediante la asunción del sistema político de los Estados que participaban en el proceso de integración europea, tras casi dos siglos de turbulencias constitucionales.

6. LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTO CONSTITUYENTE

El objetivo de la integración de España en las Comunidades Europeas estuvo presente en todo momento en el proceso de elaboración de la Constitución democrática de 1978. En este sentido, podemos considerar que la adhesión de España a la Unión Europea fue un acto constituyente que completaba el proceso iniciado por las Cortes democráticas de 1977. La Constitución de 1978 introdujo un sistema evolutivo y abierto que sigue sustentando los ideales democráticos en nuestro país tres décadas después del ingreso en las Comunidades Europeas. La Constitución había corregido, además, el error de los constituyentes republicanos de 1931, que despreciaron los puntos de vista de la entonces minoría monárquica y de derechas, que conspiró luego contra la República durante toda su existencia, desde la asonada militar del General SANJURJO en agosto de 1932 hasta el levantamiento armado de julio de 1936. A pesar de esta preocupación por conseguir la concordia nacional, el Teniente Coronel TEJERO y el General MILÁNS DEL BOSCH protagonizaron el 23 de febrero de 1981 un intento de golpe de Estado mediante la toma del edificio del Congreso de los Diputados por el primero y la ocupación militar por el segundo de las calles de la ciudad de Valencia. El golpe de TEJERO y MILÁNS DEL BOSCH constituyó una seria advertencia a los políticos que habían llevado a cabo la renovación democrática de 1978 sobre la necesidad de anclar la Constitución en la construcción europea para garantizar el mantenimiento del nuevo sistema político. Recordemos que el General Alexander HAIG, Secretario de Estado norteamericano con el Presidente Ronald REAGAN, afirmó en la misma noche del golpe de Tejero que se trataba de «un problema interno de los españoles» sin condenar la intentona golpista y dejando, así, de hecho, a los demócratas españoles fuera del escudo protector de la gran democracia norteamericana.

La aprobación por las Cortes españolas, en 1985, del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas se caracterizó por la celeridad en su tramitación y por el apoyo unánime al mismo de todas las fuerzas políticas en las dos Cámaras, el Congreso y el Senado. Al autor de estas líneas, como presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, le correspondió la tarea de facilitar su tramitación, que pudo completarse en el plazo extraordinario de 24 horas. Al terminar el debate, se produjo el acontecimiento insólito de que todos los miembros de la Cámara, por encima de diferencias de partido, se levantaran a aplaudir al Ministro de Asuntos Exteriores, don Fernando MORÁN LÓPEZ, a quien la opinión pública consideraba autor del milagro de conseguir que se levantaran las objeciones de algunos Estados miembros al ingreso de nuestro país en las Comunidades Europeas, aunque olvidando, por cierto, el papel personal que el propio Felipe GONZÁLEZ, como jefe del Gobierno, había asumido en las negociaciones.

La razón de esta sorprendente unanimidad estaba en la importancia histórica que los parlamentarios atribuían al ingreso de España en la UE. Con la adhesión a la UE se pretendía cerrar el dramático período de la historia de España que había

abierto el movimiento insurreccional contra la Segunda República el 18 de julio de 1936 y que, tras una larga y cruenta Guerra Civil, llevó a la consolidación de la larga Dictadura del General FRANCO. Hay que recordar que ni siquiera la aprobación de la Constitución de 1978, la que más apoyo ciudadano y partidario ha tenido en la historia de España, concitó el mismo grado de consenso, ya que algunas de las fuerzas políticas representadas entonces en las Cortes no dieron su aprobación definitiva al texto acordado. El ingreso de nuestro país en la UE fue entonces percibido por las fuerzas políticas y por los dirigentes políticos, así como por la opinión pública en general, como algo que iba más allá de un acuerdo para superar la Guerra Civil y la Dictadura, y que se inscribía en el proceso de larga duración de transformación de las estructuras del Estado español que se había abierto con la invasión napoleónica de 1808 y que, a través de pronunciamientos militares, revueltas populares, golpes de Estado y guerras civiles, no había cuajado en un modelo aceptable para el conjunto del pueblo español. Con el ingreso en la UE el 1º de enero de 1986, los españoles expresaron su voluntad de embarcarse en lo que, con referencia al concepto de nación, ORTEGA Y GASSET había llamado un «proyecto sugestivo de vida en común», lo que no había conseguido hasta entonces el Estado nacional español forjado en el siglo XIX. Recordando al propio ORTEGA, podemos decir que si «España era el problema», los españoles percibíamos entonces a Europa como la solución de nuestros problemas constitucionales. Esta es la razón por la que la frase de ORTEGA adquirió, a destiempo, un significado positivo para todos los españoles, a pesar de que ORTEGA afirmara más tarde, en los años cincuenta, en una charla transmitida por la BBC, que Europa era ya un cadáver que no tenía salvación, para referirse, sin duda a la pérdida de protagonismo internacional de esta parte del mundo después de la Segunda Guerra Mundial.

Treinta años después de la adhesión de España a la UE estamos en condiciones de hacer inventario sobre los progresos alcanzados y, especialmente, sobre la influencia de la integración en la evolución de las instituciones democráticas en nuestro país.

La UE no es un Estado, ni tampoco, como algunos afirman, un «super-Estado». Es solo una organización internacional integrada por Estados independientes y soberanos, que todavía no ha alcanzado su forma definitiva, pero que ha seguido desde sus orígenes una trayectoria clara dirigida a consolidar las estructuras políticas y económicas de esta parte del mundo. Como organización internacional coexiste con Estados independientes y soberanos y se inserta, por otro lado, en un sistema global, político y económico que condiciona las posibilidades de acción independiente en la arena internacional de cada uno de sus Estados miembros y de las propias instituciones comunes de la Unión. La crisis planteada por el acceso al poder en Grecia de una coalición de partidos nacionalistas ha puesto de manifiesto las contradicciones existentes entre una concepción política basada en la intangibilidad de las competencias de los Estados nacionales y la construcción de una organización política supranacional basada en la cooperación entre entidades políticas estatales independientes.

7. LAS CRÍTICAS A LA DEMOCRACIA EN LA EUROPA ACTUAL Y LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 arrojaron unos resultados que podían ser interpretados en el sentido de que el sistema democrático entraba en crisis, tanto en el ámbito de las instituciones europeas como en el interior de los respectivos Estados miembros. Se produjo con ellas el aumento de la presencia en el seno del Parlamento de varios partidos anti-europeístas que respondían, sin embargo, a sensibilidades ideológicas muy diferentes entre sí, el ultraconservador *United Kingdom Independence Party* («UKIP») de Nick FARAGE en el Reino Unido y el casi fascista «Frente Nacional» de la familia LE PEN en Francia, al nacionalista griego de izquierda radical *Syrizpas* o al entonces todavía poco definido «Podemos» español. Aunque estos partidos pueden ser tachados de populistas y nacionalistas, no son, estrictamente hablando, antidemocráticos. Apelan directamente al electorado europeo para pedir su voto en las urnas y pretenden poner fin a la intermediación de los partidos tradicionales en la gestión del sistema democrático, por lo que defienden formas de democracia directa más próximas a los ciudadanos y acusan a las instituciones europeas de secuestrar la democracia mediante la burocratización de la política y la sumisión de los Estados miembros de la Unión Europea a los intereses económicos de las grandes empresas multinacionales, sin tomar en cuenta los intereses reales y la voluntad expresa de sus ciudadanos. Tenemos que admitir, por tanto, que, a diferencia de los partidos totalitarios anteriores a la Segunda Guerra Mundial, estos nuevos partidos, populistas en muchos casos y en parte anti-europeístas, no pretenden acabar con la democracia, sino que se pronuncian, por el contrario, a favor de su reforzamiento mediante el llamamiento directo al voto ciudadano. Plantean, sin embargo, un reto tanto a la construcción europea como a la organización del poder sobre bases democráticas en cada uno de los Estados miembros. Piden soluciones alternativas para poner fin a la excesiva burocracia, la corrupción y la subordinación de las instituciones democráticas a los poderes económicos supranacionales que los electorados nacionales ven con aprensión y miedo. En España, los resultados de las elecciones autonómicas y locales del 24 de mayo de 2015, han confirmado esta tendencia al otorgar una representación importante en las instituciones locales y regionales a movimientos ciudadanos surgidos de manera espontánea y recortar el poder institucional de los partidos tradicionales. Si estas tendencias se confirman en las elecciones a Cortes generales previstas para finales de 2015, puede que, como en algunas de las etapas anteriores de nuestro pasado reciente, el cambio político español se adelante al de otros Estados de nuestra vecindad inmediata con la incorporación de nuevas formas de democracia. Este nuevo experimento de renovación democrática no tendría que acabar ahora necesariamente, como ha ocurrido en el pasado, con un castigo al pueblo español por su osadía innovadora. La inserción en la Unión Europea constituye a este respecto una garantía de seguridad, como lo ha demostrado el trato que las instituciones de la UE han dado a Grecia a pesar de las provocaciones de algunos de sus dirigentes políticos. Las consecuencias catastróficas que tuvieron en el pasado otros experi-

mentos democráticos españoles avanzados en relación con la Europa de su tiempo no son de temer hoy en día debido al firme anclaje de nuestro país en el sistema institucional de la integración europea.

Los actuales procesos de cambio político ofrecen expectativas contradictorias para el desarrollo de la democracia en Europa. En primer lugar, las elecciones al Parlamento Europeo han otorgado altos niveles de representación a algunos partidos contrarios a la construcción europea, debido a que, mientras los electores favorables a la idea europeísta vienen mostrando tradicionalmente escaso interés en participar en estas elecciones, los electores anti-europeístas se movilizan con fuerza en las mismas, atraídos, al parecer, por su carácter paneuropeo. Por otro lado, algunos de los partidos que se presentaban como anti-europeístas en un principio, como *Podemos* en España y *Syriza* en Grecia, han rectificado su discurso con relación a la construcción europea tras su éxito en las elecciones al Parlamento Europeo y en otros procesos electorales recientes en los ámbitos nacionales, regionales y locales. *Podemos* y *Syriza* son ahora más favorables a la construcción europea de lo que lo eran en la primavera de 2014, cuando concurren a las elecciones al Parlamento Europeo con un programa populista antieuropeo. Los sondeos de opinión en España, en todo caso, siguen dando un nivel de apoyo del 70% a la participación nuestro país en el proceso de integración europea en España, a pesar del auge del anti-europeísmo en ciertos sectores de la opinión pública nacional. Uno de los nuevos partidos, «Ciudadanos-Citadans», es abiertamente pro-europeísta. En Cataluña, por otro lado, mientras el apoyo al independentismo es del orden del 50%, cuando se pregunta a los ciudadanos sobre sus preferencias por la independencia si ésta supone la salida de la UE el 75% de los encuestados se manifiesta en contra. El peligro de quedarse fuera de la UE fue una de las razones que impulsó a una mayoría sustancial de los escoceses a votar en contra de la secesión de su país del Reino Unido en el referéndum de 2014.

La dificultad que plantean las exigencias democráticas al proceso de integración europea reside en la falta de inmediatez entre los electores y las instituciones supranacionales que se apoyan en el voto popular. Los electores ven a las instituciones europeas, incluido el Parlamento Europeo, como demasiado alejadas de sus intereses y preocupaciones cotidianas, y esto explica el alto nivel de abstencionismo y la baja participación en este tipo de elecciones. En el actual sistema de integración los Estados miembros siguen siendo la pieza central del mecanismo de toma de decisiones, por sí mismos o a través de su participación en las dos instituciones con mayor poder en el seno de la Unión Europea, el Consejo y el Consejo Europa, lo que no anima a la participación en las elecciones al PE. El elector reserva su voto responsable para las elecciones nacionales, confiando en que los representantes de sus gobiernos seguirán defendiendo sus intereses en el nivel europeo a través de su propia representación, ya que las instituciones formadas por representantes de los gobiernos siguen manteniendo las competencias más importantes en las estructuras supranacionales. Por otro lado, cuando los electores fueron consultados en su día para expresar su opinión en un referéndum sobre el proyecto de Tratado para el establecimiento de una Constitución para Europa, dos de los

países fundadores de las Comunidades Europeas, Francia y los Países Bajos, rechazaron el Tratado, mientras que un tercer país fundador, que era, además, el Estado más beneficiado en términos absolutos por la creación de la UE, Luxemburgo, lo aprobó sólo por una débil mayoría. De los cuatro Estados miembros en los que los electores fueron entonces llamados a votar en referéndum sobre el proyecto de Constitución europea, sólo el electorado español se pronunció de modo favorable por una mayoría abrumadora.

8. LAS DIFICULTADES QUE PLANTEA LA GLOBALIZACIÓN A UNA DEMOCRACIA EUROPEA SUPRANACIONAL

Una dificultad importante para la construcción de la UE sobre bases democráticas se encuentra en la inserción de ésta en una economía globalizada en la que los intereses de los grupos de poder transnacionales tienden a imponerse a las autoridades legitimadas por procesos democráticos, tanto en el nivel nacional de los diferentes Estados miembros como en el supranacional de las instituciones europeas. La defensa de los intereses concretos de los ciudadanos suele ser sacrificada en aras del mantenimiento de un sistema económico global gestionado principalmente por los grupos económicos multinacionales. Las críticas más frecuentes que se hacen hoy al sistema democrático se centran en la irrelevancia de la participación electoral cuando los cargos electivos carecen de capacidad para tomar decisiones en el ámbito económico, que son adoptadas bajo la influencia de grupos de interés que no responden con sus acciones a las expectativas del electorado sino a sus propios intereses sectoriales.

Se ha producido un cambio en el paradigma internacional existente cuando se crearon las instituciones y que estuvo vigente hasta el colapso del bloque soviético tras la caída del Muro de Berlín en 1989. Con visión retrospectiva podemos decir hoy que la construcción de las Comunidades Europeas se venía apoyando en la división de Europa, como respuesta a la presencia en el centro de Europa de los ejércitos soviéticos, que amenazaban directamente al sistema político de la Europa occidental. Éste sólo podía mantenerse en aquellas circunstancias con el apoyo económico y militar de los Estados Unidos. La presencia militar permanente de la URSS en la Europa central y oriental obligaba a los europeos occidentales a auto-disciplinarse y a sostener un sistema político y social basado en modalidades participativas de gobierno que los sectores económicos poderosos no habrían aceptado en otras circunstancias. Socialistas, liberales y demócrata-cristianos se embarcaron en un proyecto común al término de la Segunda Guerra Mundial para conseguir la estabilidad política y social que resultaba necesaria para preservar el sistema de vida de las democracias occidentales. Los representantes empresariales y sindicales y las distintas organizaciones sociales forjaron una cultura política basada en concesiones mutuas y en el compromiso constante, con independencia de sus ideologías respectivas, y consiguieron crear, así, un clima de tolerancia que fortalecía el sistema político, social y económico ante las amenazas exteriores que planteaba un

sistema de signo muy distinto como el soviético, con un régimen que, en el caso de que se acabara imponiendo en la Europa occidental, pondría punto final a la singularidades de nuestra forma de vida para imponer una forma de gobierno y un sistema económico muy distintos al que caracterizaba a esta parte del mundo. Este sistema era rechazado entonces por los pueblos de la Europa oriental a los que se les había impuesto por la fuerza. El sistema autoritario de gobierno de las «democracias populares» en la Europa central y oriental fue el revulsivo que facilitó el desarrollo de las nuevas estructuras de integración de la Europa occidental basadas en la democracia y la solidaridad. Los europeos occidentales habían sido vacunados por los regímenes totalitarios contra los experimentos que pudieran poner en peligro lo conseguido en materia de convivencia política, económica y social.

La caída del bloque soviético en la Europa central y oriental cogió por sorpresa tanto a los dirigentes como a la opinión pública en general. En un primer momento la Europa occidental no percibió la magnitud de la crisis del sistema soviético. Se pensó que sería posible mantener alguna forma de coexistencia con los regímenes políticos y sociales impuestos en la Europa central y oriental con la incorporación de algunos retoques democratizadores en sus estructuras. Tras la caída del Bloque soviético se creyó, por ejemplo, que era viable todavía una «República Democrática Alemana» independiente de la «República Federal de Alemania» introduciendo en ella reformas de modo paulatino para dar tiempo a la adaptación de la sociedad germano-oriental, los «*Ossie*», a los niveles económicos y a las estructuras políticas de la Alemania occidental. También se pensó que los nuevos gobiernos democráticos de esa región estarían dispuestos a permanecer integrados en las organizaciones internacionales impuestas por Moscú, es decir, el Pacto de Varsovia y el COMECÓN. La UE y la OTAN no se verían, así, obligadas a cubrir en un primer momento este espacio con sus respectivas estructuras económicas y militares y que bastaría con la conclusión de acuerdos puntuales de colaboración y entendimiento mutuo con esas organizaciones para atender las exigencias de seguridad económica y militar de esta parte de Europa, que se irían adaptando así, también de modo paulatino, a las exigencias de unas sociedades que evolucionarían prudentemente hacia los modelos occidentales. Se pensó, igualmente, que algunas modificaciones puntuales en la construcción europea, tal como las que introdujo el Tratado de Maastricht de 1992 serían suficientes para adaptar el proceso de integración a las nuevas circunstancias.

La crisis del sistema soviético era, sin embargo, mucho más profunda de lo que los europeos occidentales podían sospechar. Los ciudadanos de la República Democrática Alemana, que algunos dirigentes políticos pretendieron mantener todavía durante algún tiempo como un Estado separado de la República Federal de Alemania para evitar, entre otras cosas, un incremento desproporcionado del poder de ésta en el interior de la UE y permitir la adaptación de la sociedad germano-oriental a la de la Alemania occidental, optaron en su lugar por una rápida reunificación con sus hermanos occidentales. No sólo se independizaron del bloque soviético los llamados Estados «satélites» de la URSS (Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia y Rumanía), sino que la propia Unión Soviética entró en un proceso de

descomposición interna con la consecución de la independencia por parte de las repúblicas periféricas (Armenia, Azerbaiyán, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguisia, Letonia, Lituania, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán). Este proceso de fragmentación alcanzó al núcleo central de la antigua Rusia con la independencia de Bielorrusia y Ucrania, que habían formado parte del solar sobre el que se había erigido el Estado ruso durante la Edad Moderna. Incluso la «República Federal Rusa» se encontró con graves problemas para mantener su integridad territorial tras el intento de secesión de Chechenia y el desarrollo de otros movimientos independentistas de base islamista en el Cáucaso septentrional. En la Europa central y oriental, la inestabilidad de los antiguos Estados comunistas se manifestó pronto, simultáneamente con la caída del sistema soviético, con la desintegración violenta de Yugoslavia y la, por contraste, pacífica separación amistosa de las dos repúblicas, la checa y la eslovaca, que habían conformado la antigua Checoslovaquia. La consolidación del nuevo Estado independiente de Ucrania se ha encontrado, además con dificultades resultantes, no tanto de las diferencias étnicas y lingüísticas que persistían en su interior sino de las continuas intervenciones militares y políticas de la Rusia de PUTIN en distintas zonas de su territorio con mayoría de población de lengua rusa. Han renacido, además, los irredentismos en países anteriormente sometidos a la presión del sistema soviético que ahora pretenden recuperar sus identidades nacionales tradicionales y que están en conflicto en muchos casos con el reconocimiento de los derechos de las minorías opuestas a las tendencias centralizadoras: el nacionalismo húngaro en Eslovaquia, Rumanía y Serbia; la secesión *de facto* de la minoría de lengua rusa en Transnistria frente a la mayoría de la población de Moldavia que emplea la lengua rumana; los movimientos secesionistas en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur frente al intento del Gobierno de Georgia de mantener unido al país en las fronteras consolidadas dentro de la Unión Soviética; o las peticiones de reconocimiento de las pretensiones igualitarias de las minorías de lengua rusa en las Repúblicas bálticas.

La desintegración del bloque soviético acabó influyendo sobre la concepción y el ritmo del proceso de integración de la Unión Europea. El Tratado de Maastricht de 1992 fue sólo la primera etapa en una sucesión de reformas constitucionales que llevaron a la creación de una moneda común, al desarrollo y ampliación de la zona Schengen para la eliminación de los controles en las fronteras interiores y a la elaboración de una Política Exterior y de Seguridad Común con la designación de un Alto Representante y la formación de una nueva institución situada en la cumbre de la UE, el Consejo Europeo, integrado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. En 2004 fueron admitidos en bloque ocho países de la Europa central y oriental junto a las dos islas mediterráneas de Chipre y Malta. Incluso de su admisión a la Unión Europea las nuevas democracias de la Europa central y oriental demostraron su afirmación de voluntad política al alinearse con el Presidente BUSH con motivo de la invasión de Iraq, frente a las posturas más prudentes de la mayor parte de los Estados pertenecientes a la «vieja Europa» encabezados por Alemania y Francia, que se oponían al uso de la fuerza de forma unilateral por parte de los Estados Unidos. La desintegración del bloque soviético y la incorpo-

ración a la UE de los países antes sometidos a la URSS produjo un cambio cualitativo en la política exterior de la UE y sus Estados miembros en el sentido de una mayor vinculación con los Estados Unidos y de la plena integración de Europa en el sistema capitalista global. Esta tendencia resultó reforzada por la transformación de la China comunista, a partir de Deng TSIAO PING, en un Estado competitivo económicamente en el nivel mundial que estaba dispuesto a participar en el sistema capitalista universal a pesar del mantenimiento del régimen comunista en el interior. Este cambio de perspectiva obligaría también a los Estados miembros de la UE a buscar competitividad en los mercados mundiales a pesar de los altos costes sociales que ésta impone.

Al desaparecer el acicate del enemigo exterior e incorporar en su seno a los países que habían sufrido las consecuencias del desastroso sistema político y económico impuesto por la Unión Soviética en la Europa central y oriental, la UE experimentó una transformación radical y se orientó hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y social alejado del sistema participativo establecido en la Europa occidental a partir de 1945. Los Estados miembros de la UE y las instituciones de la UE se incorporaron al «consenso» neoliberal de Washington e hicieron de la competitividad el objetivo prioritario de sus políticas económicas, sin tomar en cuenta los efectos negativos que tendría la globalización sobre las estructuras sociales. Se abrió entonces una brecha en el interior de la UE entre los partidarios de mantener a toda costa la «economía social de mercado», es decir, las políticas «nekeynesianas», y los defensores del capitalismo competitivo a nivel global, influidos por la «Escuela de Chicago». El proyecto inicial de construir una «fortaleza europea» que permitiera la creación de un oasis europeo de bienestar social en un mundo regido por el sistema capitalista mundial fue sustituido por el de una Europa plenamente inserta en el proceso de globalización que estaría obligada a ser competitiva en el ámbito económico aunque tuviera que pagar por ello altos costes sociales. Se pensó en un principio que la desaparición del enemigo externo haría posible este cambio de paradigma económico sin que se resintiera la estabilidad política y social en el interior de la UE. Los partidarios de la globalización se vienen oponiendo, por otro lado a la aceptación de la libre circulación de personas en el nivel global y en el interior de la UE y defienden la imposición de restricciones a la inmigración, e incluso su cierre total. Esto supone una marcha atrás en un aspecto fundamental de la construcción europea.

La UE se encuentra sumida hoy en un cúmulo de contradicciones. Se pretende mantener el «Estado social de Derecho» en el marco de una economía globalizada a pesar de que las exigencias de la competitividad imponen un modelo «chino» de desarrollo económico y social. Se acepta la globalización económica, pero se imponen controles a los movimientos de capital basados en la lucha contra los paraísos fiscales y al movimiento de población mediante restricciones a la inmigración. Se aspira a que la UE represente un papel importante en la escena internacional, pero las políticas de austeridad basadas en la contención del gasto público impiden aumentar los presupuestos militares y la ayuda económica exterior que resultan necesarios para desarrollar ese tipo de políticas.

La contradicción principal reside, sin embargo, en la pretensión de mantener un sistema democrático supranacional en una Europa integrada por Estados independientes y soberanos que deciden por consenso las políticas a seguir, sobre la base de consideraciones tecnocráticas que no toman en cuenta las preocupaciones o los puntos de vista de los ciudadanos y sobre las cuales la institución representativa elegida directamente por el pueblo, el PE, no tiene todavía plenitud de competencias.

Esta situación pone en evidencia las deficiencias del sistema político de la UE, tanto en el nivel supranacional como en el interior de los Estados miembros. El desconcierto de la opinión pública europea quedó reflejado en los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 en las que, con los niveles habituales de baja participación, los partidos populistas y anti-europeístas consiguieron un número elevado de escaños. En el interior de cada uno de los Estados miembros el comportamiento electoral refleja también esta nueva división de la opinión pública europea al traer al centro de la escena política a un nuevo tipo de partidos que son a la vez populistas y anti-europeístas, como el *UKIP* en el Reino Unido, el Movimiento 5 Estrellas del cómico Beppe GRILLO y la Liga Norte en Italia, el Frente Nacional en Francia, la «Alternativa» en Alemania, o «Podemos» y las «mareas ciudadanas» en España.

Con los datos y sondeos electorales con los que hoy contamos, los nuevos partidos alternativos españoles han pasado, en el corto plazo de un año transcurrido desde las elecciones europeas de 2014, de ocupar un lugar insignificante en la política nacional a representar un papel destacado en el centro del escenario político en gran número de comunidades autónomas y de entes locales, acabando en ellos con el protagonismo exclusivo de los dos partidos tradicionales homologados en el conjunto de la UE que conforman los grupos parlamentarios mayoritarios de democristianos y socialistas. Una vez más, como en épocas pasadas, el pueblo español se coloca en la vanguardia de Europa en esta nueva etapa democrática, en la que sólo los griegos han dado hasta ahora el poder, de forma legítima y democrática, a una coalición anti-europeísta integrada por dos grupos políticos de sesgo populista y anti-europeísta, la coalición Syriza, de extrema izquierda, y ANEL, de extrema derecha. El experimento griego no ha cuajado aún de forma definitiva y el papel de Grecia en el seno de las instituciones europeas no está todavía despejado, pero una parte importante del electorado español parece dispuesto, según los sondeos de opinión, a seguir el ejemplo helénico embarcándose en un nuevo proceso democratizador que no se corresponde plenamente con los desarrollos políticos consolidados en el resto de los Estados miembros de la UE.

La integración en la UE puede, de este modo, llevar a los españoles a dar otro paso adelante en el proceso de democratización, aunque con el peligro, como ha ocurrido en otras ocasiones en el pasado, de provocar una involución si el nuevo experimento democrático se salda con un fracaso.

En la Europa actual nadie cree que sea necesario recurrir a líderes salvadores que liberen al pueblo de las consecuencias de las decisiones equivocadas adoptadas

por los dirigentes que el mismo pueblo ha elegido de forma democrática, a diferencia de lo que ocurrió en el período de entreguerras. Tras la constitución de los nuevos ayuntamientos y gobiernos autonómicos, en muchos de los cuales han accedido al poder movimientos populares de base amplia, el electorado español deberá decidir libremente en el año 2015 sobre el tipo de gobierno que quiere darse a sí mismo en el nivel del Estado. Los resultados de las elecciones a Cortes Generales permitirán saber si la línea iniciada con las elecciones al Parlamento Europeo y a las comunidades autónomas y entes locales se mantendrá en el futuro o si hemos asistido tan solo a un bandazo electoral de consecuencias limitadas en el tiempo. En todo caso, un elemento esencial para el desarrollo de este nuevo período democratizador seguirá siendo la pertenencia de nuestro país a la UE. Frente al nivel de participación relativamente bajo que se registró, como es usual, tanto en las elecciones al Parlamento Europeo como en las elecciones autonómicas y locales, se espera, normalmente, un mayor nivel de participación en las elecciones a Cortes Generales. Las nuevas autoridades ya designadas tras las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2015 y las que resulten de las elecciones a Cortes Generales de finales de este mismo año estarán obligadas, en todo caso, a gobernar dentro del marco jurídico establecido por la Constitución de 1978 y por los Tratados de la UE, sobre la base de acuerdos consensuados con los restantes Estados democráticos europeos, y a continuar aplicando las normas aprobadas por las instituciones europeas, incluido el Parlamento Europeo. Es decir, el nuevo proceso democratizador español tendrá que enmarcarse necesariamente en el sistema de integración europea y no podrá desarrollarse de forma totalmente autónoma, al revés de lo que había ocurrido en los anteriores experimentos democráticos en nuestro país, que no estaban sometidos a este tipo de limitaciones externas, ni contaban tampoco con los apoyos exteriores que pueden proporcionar las instituciones de la UE. El hecho de que las nuevas fuerzas políticas españolas estén ya representadas en el PE y de que, a través de su participación en él, hayan tenido la posibilidad de familiarizarse con la forma en que las decisiones se adoptan en el ámbito de la UE facilitará, sin duda, el mantenimiento de la nueva forma de hacer política en España dentro de los cauces de la UE, con independencia de los cambios coyunturales que se produzcan sobre la base de los resultados electorales inmediatos.

9. CONCLUSIONES

La democracia española se ha desarrollado, con la Constitución de 1978, en el marco del proceso de integración en la UE. Tras treinta años de participación en el esfuerzo integrador, el apoyo del pueblo español a la construcción europea sigue siendo sólido, aunque se multipliquen las críticas a las políticas nacionales derivadas de decisiones adoptadas por las instituciones europeas. La democracia en el nivel europeo requiere un aumento de las competencias de las instituciones europeas. No es seguro, sin embargo, que las consultas populares en curso se salden en un sentido favorable al fortalecimiento institucional de la UE. Los últimos resultados

electorales y las encuestas de opinión preelectorales, tanto en la UE en su conjunto como en el interior de los diferentes Estados miembros y de las entidades de ámbito regional y local que los integran, apuntan a un aumento del euro-escepticismo, debido, en gran parte, a la percepción de que existe un alejamiento de los representantes elegidos con respecto a los ciudadanos europeos en las diferentes instituciones de gobierno, tanto nacionales como supranacionales.

En el sistema democrático la única forma legítima de ejercer el poder es a través de instituciones elegidas libremente por los ciudadanos. En las elecciones directas al PE y en las elecciones regionales y locales la participación suele ser baja, mientras que el electorado acude masivamente a las elecciones de ámbito nacional para la conformación de instituciones gubernamentales que sólo participan de modo indirecto en los procesos de toma de decisión en el ámbito europeo. La limitada capacidad de influencia con la que cuentan todavía las instituciones europeas en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la economía mundial constituye un factor adicional de deslegitimación de los procesos electorales en la UE. Podemos, así, hablar de la existencia de factores de deslegitimación del sistema democrático en el interior de la UE en un momento en el que está creciendo el escepticismo sobre las opciones políticas y económicas factibles tanto en la UE en su conjunto como en el interior de cada uno de los Estados miembros. Coincidiendo con el momento en el que las instituciones europeas están adquiriendo mayores cotas de poder en el interior de la UE y en la escena internacional, las deficiencias del sistema de representación democrática arrojan dudas sobre la eficacia de nuestras instituciones políticas, tanto nacionales como supranacionales, en el futuro inmediato.

El pueblo español, pocas décadas después de la superación por nuestro país de una de las crisis más importantes de su historia, parece dispuesto a embarcarse en un nuevo experimento democrático que colocaría a nuestro país por delante del resto de los países europeos en cotas de representatividad ciudadana, al igual que ha ocurrido en varias ocasiones durante los últimos dos siglos. Existe el riesgo, sin embargo, de que este nuevo experimento democrático haga descarrilar el sistema democrático restaurado hace casi cuarenta años. El sólido anclaje en la UE tres décadas después del ingreso en ella de nuestro país permite esperar que los nuevos desarrollos democráticos se hagan en el marco de la normal evolución política y económica de la UE sin que el proceso de integración supranacional resulte perturbado por acciones voluntaristas de los nuevos dirigentes políticos dirigidas a apartarse del marco europeo y mundial en el que hoy se desenvuelven la sociedad y la economía de nuestro país.