

LA ACTUALIDAD DE LAS APORTACIONES DE SALVADOR DE MADARIAGA A LA IDEA DE EUROPA

José Manuel Sobrino*

INTRODUCCIÓN

Una vez más, la Unión Europea (UE) se ve confrontada a un profundo proceso de revisión. Un proceso, esta vez, técnicamente novedoso, en el sentido de que abandona los caminos trillados del artículo 48 del Tratado UE, y junto al mecanismo diplomático tradicional que será la Conferencia intergubernamental de 2004, está utilizando desde el pasado año la técnica de la Convención, donde están representados los distintos intereses presentes en el espacio comunitario europeo.

Fruto de la conjunción de los trabajos de la Convención y de los resultados de la CIG 2004, será el texto llamado a regir la nueva etapa del proceso de integración europea. Este texto, que pretende adoptar la forma, ciertamente contradictoria, de Tratado-Constitución, recogerá muchas de las ideas que se están discutiendo en estos momentos en el marco de la Convención. Ideas que reflejan un nuevo modelo de Europa, tanto por lo que se refiere a la propia personalidad jurídica de la Organización internacional que resulte, como por la distribución de competencias que en ella se opere.

El nuevo sujeto internacional que consagre este futuro Tratado-Constitución, puede que se acerque a los modelos que habían imaginado los precursores de la “idea de Europa” y, entre ellos, Salvador de Madariaga. Es, precisamente, este intento de cambiar el panorama comunitario el que me lleva a presentar algunas de las ideas del ilustre pensador coruñés en relación con la construcción europea que, pienso, están de actualidad.

La Europa de Madariaga no está muy lejana de la futura Europa, sobre todo en su esencia más que en su forma. Y la Europa de hoy, no es más que la suma de esfuerzos y acontecimientos encadenados, de manera que la UE, denominación con la que conocemos el proceso de integración europea en su fase actual es el resultado de un largo y complejo proceso de construcción que hunde sus raíces en la historia de nuestro Continente. En efecto, la idea o el ideal de unidad europea, los antecedentes de la construcción europea se pierden en las brumas del tiempo y se inscriben dentro de esa pugna que ha conocido Europa desde las primeras civilizaciones mediterráneas y que viene determinada por la llamada contradictoria de la soberanía y la asociación, de la autarquía y de la cooperación, del particularismo y de la unidad.

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Instituto Universitario de Estudios Europeos “Salvador de Madariaga”, Universidad de A Coruña.

Desde aquella primera comunidad de los pueblos europeos impulsada por las legiones de Roma y unidos por las mismas leyes, el uso de las mismas lenguas (latín y griego) de cultura y de comunicación y la defensa frente a un enemigo común procedente del Norte y del Este (el bárbaro), y desde la desaparición del Imperio romano de occidente (476) y más tarde de la República cristiana construida sobre el imperio y el papado, la historia de Europa Occidental se ha visto jalonada de numerosas tentativas tanto pacíficas como guerreras por restaurar su unidad. Ciertamente las raíces de Europa se hincan en la antigüedad grecorromana, pero, hay que convenir con Truyol Serra que Europa, como entidad histórico-cultural y política, es un concepto que pertenece a la modernidad.

A lo largo de la historia de nuestro Continente ha germinado pacíficamente la idea de una Europa que sería capaz de unirse políticamente para superar los antagonismos nacionales. Hombres de muy diferentes horizontes la han ido haciendo suya, el poeta italiano Dante, el abogado francés Pierre Dubois, desde el siglo XIV se hacen ya portavoces de esta idea. Pensadores como Erasmus y Montaigne abogan por la tolerancia política y religiosa.

Sully, ministro de Enrique IV de Francia, en su libro “Grand Dessein d’Henri IV”, desarrolla su concepción de una Europa remodelada en quince Estados dirigidos por un consejo común, el “Conseil très chrétien”. Con el tiempo, otros pensadores de viejo continente van a pronunciarse a favor de una paz perpetua basada en una forma de unión entre los Estados y los pueblos europeos, así, William Penn, el cuaquero inglés, fundador de Pensilvania, propone en su “Essai pour la paix présente et future de l’Europe” (1693), un esquema de visos bastante modernos : una Dieta agruparía a los representantes de los Estados europeos, las decisiones se adoptarían por mayoría de tres cuartos y sobre todo podría ser sancionados sus incumplimientos, puesto que la Dieta estaría dotada de una fuerza armada. Al comienzo del siglo XVIII, l’abbé de Saint-Pierre en su Proyecto de paz perpetua (1712) esboza la imagen de un Senado europeo que tendría competencias legislativas y judiciales. Otros autores ilustres, como Bentham, Kant, etc, imaginaron, también, planes de paz perpetuas, donde se esbozan unos proyectos de “sociedades de naciones”. Y muchos otros, como Jovellanos, se pronuncia a favor de estas ideas.

Pero, sin duda, va a ser el siglo XIX cuando empieza a madurar, desde múltiples perspectivas, la idea de la unidad europea, espíritus ilustrados como Mme. de Staël, Proudhon, Saint-Simon, van a pronunciarse sobre ello, y, en esta línea, Victor Hugo llegó a escribir, de manera clarividente que “un jour viendra où les bombes seront remplacées... par le vénérable arbitrage d’un grand Sénat souverain qui sera à l’Europe ce que l’Assemblée législative est à la France”. Y fue a este escritor a quien corresponderá presidir en 1849 el “Congrès des Amis de la Paix” desde donde se lanzó la primera convocatoria para la creación de unos Estados Unidos de Europa.

Coetáneo con este desarrollo de un pensamiento paneuropeo, también se va a presenciar las primeras tentativas de organización de la sociedad europea, cuyo primer ejemplo fue el *Directorio europeo* fruto del fracaso del sistema napoleónico, basado en un sistema de convenciones internacionales y destinado a mantener la paz en el continente europeo, simbolizado en el Congreso de Viena (septiembre 1814 - junio 1815). Esta forma de organización cede su lugar a otra modalidad basada en la celebración de conferencias periódicas y que toma cuerpo en el denominado *Concierto europeo*, que de 1823 a 1914 fue el foro donde se fueron resolviendo muchos e importantes asuntos europeos, aunque se mostró incapaz para evitar las dos grandes conflagraciones que asolaron nuestro continente en aquellos años: la guerra de 1870 y la de 1914.

Esta última Guerra marca el declive del protagonismo absoluto de Europa en el Mundo y abre profundas fracturas dentro de este Continente; en efecto, Europa deja

de ser el mundo para pasar a convertirse en una parte del mundo. Esta situación facilita, paradójicamente, el que al mismo tiempo se despierten las conciencias favorables a la organización institucional de esta región. Estos proyectos pronto se van a encaminar en dos direcciones, presentes desde entonces en la construcción europea:

- una primera, favorable a la cooperación entre los Estados europeos, y respetuosa de la soberanía de los mismos, y
- una segunda, apoyando la superación de las soberanías merced a un proceso de integración o unificación de Europa.

La segunda concepción, de corte *federalista*, se ve impulsada por la pluma de una serie de personalidades privadas, que han destacado en la historia de Europa. Entre ellas, el Conde Coudenhove-Kalergi, nacido en Tokio en 1894, de un padre embajador de Austria-Hungría y de una madre japonesa, convertido en nacional de la joven República checoslovaca como consecuencia del tratado de Saint-Germain, publicó en 1923, su manifiesto Paneurope, en 1926 reúne en Viena el Congreso constitutivo de la Unión paneuropea en el que participan 2000 personas. También se debe destacar al danés Heerford quien publica en 1924 su Europa Communis, proyecto de un futuro Estado Federal europeo, dotado de una asamblea interparlamentaria, de un directorio de jefes de Estado que dispondrían de un derecho de veto y de un ministerio federal responsable ante la asamblea, este escritor llegaba incluso a predecir un régimen especial para la agricultura y un periodo transitorio antes de la realización de la unión aduanera.

La segunda concepción, favorable a una mera cooperación entre los Estados, es acogida por varios sectores de la clase política europea. Así el político francés, Edouard Herriot, consagra un libro en 1930 a un modelo de cooperación que toma cuerpo en una entente europea en el marco de la Sociedad de Naciones que imita a la Unión Panamericana con sus conferencias periódicas y su secretariado permanente. Pero mayor impacto tuvo las iniciativas del ministro francés de Asuntos Exteriores Aristide Briand en los años 1929 y 1930, en su discurso de 7 de septiembre de 1929 precisa una Europa de corte federal aunque respetuosa de la soberanía de los Estados. En esta línea, otro político francés presentará un memorando sobre la “Unión federal europea”, Alexis Leger, a la Asamblea general de la SDN el 1 de mayo de 1930, que hay que reconocer no conoció muchas adhesiones, tan solo el apoyo de Yugoslavia, y sobre todo la hostilidad británica y el desinterés alemán que en las elecciones de septiembre de 1930 veía el primer triunfo de Hitler, con las consecuencias bien conocidas para la descomposición de Europa. De manera que, tanto una como otra concepción de Europa caen en saco roto y hay que esperar al final de la II Guerra Mundial para que se reactiven sobre la sociedad europea destruida el ideal de unidad en este Continente.

Este es el escenario donde se desarrolló la juventud y primera madurez del ilustre coruñés, Don Salvador de Madariaga, cuya aportación a la idea de Europa intento presentar con la finalidad de afirmar la actualidad de buena parte de sus valoraciones y su utilidad ahora que nos encontramos inmersos en pleno proceso de revisión del Tratado de la Unión Europea, próxima, cuando esto escribo, a finalizar la Convención y a iniciarse ya la Conferencia intergubernamental. Es, en efecto, durante aquellos años que se va conformando su interés por la construcción europea y el pensamiento europeísta de Madariaga, tal y como se plasma en sus escritos y en su intensa vida internacional. Sus ideas que han marcado una forma de ver Europa, voy a intentar exponerlas en la primera parte de mi exposición (A), en cuanto a su herencia, o como estas ideas se han reflejado y reflejan en la construcción europea será objeto de atención en la segunda parte de mi intervención (B)

A) LA IDEA DE EUROPA EN MADARIAGA: LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EL RESPETO DE LA PERSONA HUMANA

a) La persona

Es imposible separar la idea de Europa que Madariaga fue concibiendo y construyendo intelectualmente, de su propio desarrollo vital como ciudadano europeo y como ciudadano del mundo. Profesor, escritor político, historiador riguroso e independiente, biógrafo, periodista, diplomático llevó, como se ha repetido desde orillas muy distintas, a todas sus ocupaciones la misma pasión por la verdad y la libertad. De él se ha dicho que fue europeo antes que español y universal antes que europeo, aunque española fue su forma de ser europeo y universal. De Europa, Madariaga, no sólo ha sido un pensador e historiador fecundo sino también un hombre del terreno, protagonista de su historia. De ahí, la necesidad de detenerse brevemente en su vida, para pasar luego a sus obras.

Como es conocido, Don Salvador nació en 1886 en La Coruña en el seno de una familia cuyos varones se venían dedicando a la carrera militar. A la temprana edad de catorce años, en 1900, ingresó en el Colegio Chaptal de París, y en 1906 superó las pruebas de acceso a la Escuela Nacional Superior de Minas y a la Escuela Politécnica de París. En 1911, con su título de ingeniero comienza a trabajar en la Compañía de ferrocarriles del Norte de España, residiendo en Madrid hasta 1916, fecha en la que siguiendo sus inclinaciones literarias se instala en Londres con el propósito de estudiar literatura inglesa, publicando durante estos años sus primeros ensayos políticos y literarios.

En 1921, es nombrado por el Gobierno español consejero técnico de la delegación española en la Conferencia de la Sociedad de Naciones para la organización del tráfico internacional y, en ese año, entra en la Secretaría de la Sociedad de Naciones, en la que desde 1922 hasta 1927 ocupa el cargo de Director de la sección de Desarme de la misma. En 1927 cesa en estas funciones al aceptar una cátedra de literatura española en la Universidad de Oxford, de esta época son sus libros sobre desarme o el tan popular sobre la sicología de los pueblos inglés, francés y español, publicado en las tres lenguas. En 1931 es nombrado embajador de España en Washington y en 1932 en París, durante este período son famosas sus intervenciones en la Sociedad de Naciones, en particular en relación con el conflicto chino-japonés, italo-abisinio y en el marco de la Conferencia sobre desarme. Así mismo, fue ministro de Instrucción Pública y de Justicia en el Gabinete Laroche en 1934. En 1936 fue propuesto para ocupar un sillón de la Real Academia española.

Al iniciarse la Guerra Civil en España, se pronuncia inmediatamente por la necesidad y urgencia de lograr la unidad nacional, vuelve a Oxford (no regresaría a España hasta 1976) y publica buena parte de sus obras sobre temas de América Latina y España así como sus novelas históricas. Durante la Segunda Guerra mundial interviene frecuentemente en la BBC y en la Radiodifusión Française. Al acabar la Guerra participa activamente en el proceso de reconstrucción europea, contribuyendo con su presencia y sus trabajos en cuanto debate internacional sobre la integración europea se convoca, poniendo especial énfasis en la necesidad de construir una conciencia europea, sustentada en la libertad de pensamiento y en el respeto de la persona humana. Desde entonces y hasta su fallecimiento en Locarno, Suiza, en 1978, desde sus cargos en el Movimiento Europeo y en el Colegio de Europa de Brujas, defiende esta visión de Europa que nos ha dejado como herencia, en libros y conferencia como, entre otros, Bosquejo de Europa, Carácter y destino de Europa, o en sus Memorias publicadas en 1973.

b) Los cambios en Europa

La historia de Europa y la vida de Madariaga a partir de los años treinta aparecen interrelacionadas, en el período de entre guerras tiene la ocasión desde su cosmopolitismo de lanzar algunas propuestas y obrar por un mejor entendimiento de los pueblos europeos, pero fue, después de la Segunda Guerra Mundial cuando los proyectos europeístas empiezan a plasmarse en realidades concretas que, como consecuencia de la escisión de Europa en dos bloques, quedaron limitadas a la zona occidental de nuestro continente, cuando su voz y sus ideas cautivaron en los foros europeístas

En los años 1946 y 1947, las organizaciones privadas de partidarios de una Europa Unida se multiplican. Algunas son la expresión de las grandes corrientes políticas europeas, tales como el Movimiento socialista para los EE.UU de Europa, los “Nuevos equipos internacionales” de inspiración democrata-cristiana, el Movimiento para una Europa Unida fundado por Winston Churchill y el partido Tory, etc. Dos movimientos agrupan a los maximalistas de la Europa Unida: La Unión Europea de Federalistas y la Unión Paneuropea reconstituida por Coudenhove-Kalergi. Esta proliferación de movimientos europeos exigía por razones de eficacia la coordinación y unificación de los mismos.

En diciembre de 1947, los mas influyentes movimientos europeos constituyeron, bajo la presidencia del ministro británico Duncan Sandys, un “Comité internacional de coordinación para una Europa Unida”. Este Comité convocó, del 7 al 10 de mayo de 1948, en La Haya, un gran Congreso de Europa al que asistieron 800 personalidades de 19 países, entre las cuales 16 antiguos jefes de gobiernos y una veintena de ministros en ejercicio. En su resolución política final, el Congreso pidió la constitución de una “*Asamblea parlamentaria europea*” que debería ser elegida por los parlamentos nacionales. Así mismo recomiendan el establecimiento de un Consejo especial europeo que se encargue de preparar la integración política y económica de los países europeos. También aconsejan la aprobación de una Carta de los derechos humanos y la creación de un Tribunal de Justicia para garantizar el respeto a dicha Carta. Aquí, el pensamiento liberal y defensor de los derechos humanos y del respeto de la persona humana de Madariaga tuvo un papel destacado.

A lo largo del Congreso se escenificó, de nuevo, la escisión que dividía a los partidarios de la construcción europea en dos corrientes, una, la de aquellos que propugnaban una cooperación intergubernamental desarrollada a través de instituciones permanentes, pero que no afectase a la soberanía de los Estados, y, otra, la de los partidarios de una integración de carácter federal, en la que se situaban, precisamente, aquellos que propusieron la convocatoria de la mencionada Asamblea constituyente europea, entre ellos Madariaga. En efecto, en esta controversia, y aunque con ideas un poco particulares, como era su escepticismo frente a la posibilidad de constituir un Parlamento europeo elegido por sufragio universal, Madariaga se sitúa en la corriente federalista.

De este Congreso, donde se perfilan algunas de las Instituciones que han marcado la historia reciente de Europa, salió el impulso decisivo para la creación del Consejo de Europa, cuyo Estatuto fue firmado en Londres el 5 de mayo de 1949, Organización que constituye un compromiso entre las dos corrientes, aunque, sin duda, más alejada del enfoque federalista que de el de la cooperación intergubernamental. En el marco de esta nueva Organización, algunos de los parlamentarios recién nombrados se pronunciaron ya por la necesidad de crear una autoridad política europea.

A partir de aquí la historia de la integración europea se acelera a impulsos de proyectos que salen no ya, como ocurrió con la OEEC de Estados Unidos de Norteamérica, sino desde la propia Europa, en primer lugar de Francia (1950) y más tarde de los Estados del Benelux (1955), iniciándose un lento proceso de unificación progresiva, sustentado en

un primer termino en una importante ambición: superar o limitar las soberanías estatales, lo que hizo que se acuñaran nuevas expresiones que se introdujeron en el Derecho de las Organizaciones, como la de la supranacionalidad, viendo la luz una nueva experiencia de institucionalización de las solidaridades regionales representada por las Comunidades europeas. Estas ideas son cercanas a los planteamientos de Madariaga sobre la sobrenacionalidad, como veremos en la segunda parte de esta exposición.

Al inicio de la década de los cincuenta, los países vecinos de Alemania se enfrentaban al dilema representado por la necesidad de impulsar la reconstrucción económica (que pasaba por incorporar a Alemania a la misma) y la preocupación por evitar cualquier posible rearme o amenaza proveniente de Alemania. Este dilema se hizo mucho más real con la restitución a Alemania Occidental, compuesta de tres zonas de ocupación americana, inglesa y francesa, de lo esencial de su soberanía en el marco de una República Federal, planteándose el problema del estatuto de la Cuenca del Rhur y de la situación del Sarre.

En aquella época un político francés, Jean Monnet, Comisario del Plan, va a apostar por una política de reconciliación con Alemania, su idea era la de devolver el Ruhr a Alemania y proponerle la puesta en común, en un pool, del conjunto de la producción siderúrgica... Esta idea toma cuerpo en la histórica declaración del Ministro francés de Asuntos exteriores, Robert Schuman, de 9 de mayo de 1950, en la que se afirmaba, como es bien conocido, que *“Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”*. Desde esta perspectiva, *“el Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una Organización abierta a la participación de los demás países de Europa”*, estimándose que con ello se ponían las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz. Madariaga comulgaba con estos planteamientos, para él era necesario acoger a Alemania en la futura Unión Europea, pues sin ella, Europa no podría constituirse como una entidad capaz de afirmar su identidad frente a las grandes potencias y, además, se corría el riesgo de no poder controlar el poderío alemán con lo que ello suponía dada la historia reciente del Continente. Para Madariaga, sin duda, era mucho mejor Europa con Alemania, que Alemania fuera de la construcción europea.

La propuesta de Schuman fue asumida por un grupo de países europeos permitiendo, así, la creación, el 18 de abril de 1951, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (hoy desaparecida), cuya novedad radicaba en que sus Estados miembros, a través de mecanismos constitucionales internos que lo prevén, iban a ceder a las mismas el ejercicio de parcelas de soberanía cada vez más amplias, dando entrada, de tal manera, a una nueva idea de soberanía, la de una soberanía relativa y divisible. Este proceso de *corte inicialmente funcionalista*, sustentado en realizaciones concretas a través de las cuales se fueran creando unas solidaridades de hecho, incorpora una nueva expresión en el lenguaje jurídico internacional, me refiero a la, ya citada, noción de *“supranacionalidad”* recogida en el art.9, párrfs. 5 y 6 de su Tratado constitutivo (mención, hoy desaparecida, como consecuencia de su abrogación por el art. 19 del Tratado de Fusión de 1965).

Distintos avatares internos a Europa la han ido impulsando por el camino de una progresiva integración, no, a veces, sin graves dificultades como escenificaron las crisis de la Comunidad Europea de Defensa, de las que se fue saliendo con el perfil bajo que adoptaron los Tratados firmados en Roma el 25 de marzo de 1957 por los que se crean la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, con lo que se conforman los tres elementos esenciales que sustentan la columna comunitaria del Ordenamiento Jurídico comunitario. Desde entonces el proceso de

integración no ha cesado de avanzar, a veces más rápido otras más lentamente, hasta ir configurando una Unión Europea no ya solo económica (el Mercado interior único es una realidad el 1 de enero de 1993), sino también política (merced al Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992), así como social (gracias al Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997) y, en fin, monetaria (plasmado en la moneda única, el euro, el 1 de enero de 1999).

Desde entonces Europa vive en paz y los países miembros de la UE comparten los objetivos comunes de democracia, estabilidad y crecimiento que han convertido, a aquél continente destruido por la guerra en una de las tres regiones más prósperas del planeta. En cierto modo se plasma en realidad aquellos ideales de Madariaga de una Europa, modelo de sociedad, factor de paz, de estabilidad y de justicia internacional en el mundo.

Como es sabido, la Unión Europea así establecida se sustenta en tres pilares jurídicos: uno de naturaleza comunitaria, el conformado por las tres Comunidades preexistentes (la CECA, 1951; la CE, 1957; y, la CEEA, 1957) y dos de esencia intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en materia de Justicia penal y Policía. Esta configuración evidencia la tensión que aún recorre la construcción europea entre el método comunitario y el método intergubernamental, el primero se basa en una lógica de integración, mientras que el segundo se apoya en la mera cooperación de los Estados miembros.

La misión fundamental de la UE es la de organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos. Hoy en día, el número de Estados que participan en este proceso de integración económica, política y social es el de quince, puesto que a los seis Estados originarios que conformaban la “Pequeña Europa” (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), se le fueron añadiendo: primero, en 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; más tarde, en 1981, Grecia; luego, en 1986, España y Portugal; y, finalmente, en 1995, Austria, Finlandia y Suecia. Este incremento progresivo de Estados miembros sigue abierto y desde 1998 se desarrollan negociaciones oficiales para la adhesión de nuevos países europeos, que tal y como se acaba de decidir, en octubre de 2002, afectará a diez Estados candidatos y se verificará en el 2004. Para preparar esta ampliación, a lo largo de la de la Conferencia Intergubernamental de 2000 se discutió las necesarias reformas que en el marco institucional y en el proceso decisorio que deben acompañar a tal ampliación y que, finalmente, han sido recogidas en el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001. Nos vamos acercando así a la Europa tal y como se veía en la mente de Madariaga, una Europa abierta a los países del Este de Europa, receptiva a los del Sur y accesible, incluso, a Turquía, sobre la que se planteaba en sus años la interrogante que aún subsiste sobre el calado en la sociedad islámica del laicismo y de los ideales europeos de democracia, bienestar y respeto de los derechos humanos.

Para alcanzar los objetivos que aparecen fijados en las reglas internas de la Organización, la UE cuenta con una estructura institucional –cercana a aquellos modelos ideados por Madariaga y los congresistas de La Haya en 1948- donde aparecen reflejados los diversos intereses que intervienen en la construcción europea, y dispone, asimismo, de un Ordenamiento jurídico propio y autónomo, el Derecho comunitario europeo que se caracteriza por su primacía con respecto a los derechos internos de los Estados miembros y por el efecto directo de toda una serie de disposiciones comunitarias.

En este sentido, las normas comunitarias no tienen como únicos destinatarios a los Estados ni como objeto exclusivo las relaciones interestatales o los comportamientos estatales, sino que además, afectan a los derechos y obligaciones de los particulares y están dirigidos a éstos, quienes pueden invocarlas ante los Tribunales. Por estas razones el Derecho comunitario europeo se configura como el ejemplo más ilustrativo de un

Derecho de la integración, en su doble vertiente, de construcción teórico-conceptual y de realización de avances y experiencias concretas.

El núcleo normativo de este Derecho de integración que es el Derecho comunitario cubre, fundamentalmente, el mercado interior, con sus libertades fundamentales (libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios y libre circulación de capitales y pagos) y su régimen en materia de competencia. Este mercado se complementa con unas políticas comunitarias en los siguientes ámbitos: económico y monetario, agrícola, de visados, de asilo e inmigración, de transportes, fiscal, de empleo, comercial, social, de educación y juventud, cultural, de consumidores y de sanidad, de redes transeuropeas, industrial, de cohesión económica y social, de investigación y desarrollo tecnológico, ambiental y de cooperación al desarrollo. Este corpus de normas se enriquece, además, con otras de naturaleza intergubernamental en los terrenos de la cooperación en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad común y en el de la cooperación policial y de justicia penal.

El Derecho comunitario se ha ido convirtiendo, progresivamente, en el verdadero cemento jurídico de la construcción europea. De manera que sin su presencia y características, difícilmente se hubiera avanzado en todos los frentes en los que la integración comunitaria europea lo ha hecho hasta la fecha. En este sentido, hay que subrayar que las Comunidades Europeas son no sólo fruto del Derecho (los Tratados constitutivos) sino que, además, constituyen Comunidades de Derecho y la Unión Europea, fundada en ellas, comparte esta naturaleza. El Derecho comunitario constituye, pues, un factor importante de integración y un rasgo diferenciador de la misma respecto de otros modelos de Organizaciones, como son las Organizaciones de cooperación, e, incluso, de otras que inmersas también en procesos de integración se encuentran aún en fases menos adelantadas (Mercosur o Comunidad Andina). Ello explica, además, que las relaciones que se dan en la UE entre sus sujetos (Estados miembros, Instituciones y personas jurídicas y físicas) se hayan legalizado en una alta medida y se encuentren bajo el control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a quien compete garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de las normas comunitarias (art. 220 CE).

Pero, además, si el Derecho comunitario, constituye un verdadero Derecho de integración, se debe, en buena medida, a que ha conseguido implantarse profundamente en la realidad jurídica de los Estados miembros y ello se debe a que es concebido, interpretado y aplicado como una norma uniforme por los ciudadanos, las administraciones y los órganos jurisdiccionales de todos los Estados miembros, y al hecho de que son los propios particulares quienes lo han invocado ante sus jueces nacionales, como reconoce una reiterada jurisprudencia iniciada en la STJCE de 5 de febrero de 1963 (Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p.1), lo que en parte, convierte a estos últimos en unos importantes instrumentos de control de la correcta aplicación de este Derecho.

Ello ha permitido que, el propio proceso de integración europeo, haya, a su vez, gestado un Ordenamiento de corte "constitucional" autónomo (véanse, en este sentido, los pronunciamientos del TJCE: STJCE de 23 de abril de 1986, "Los Verdes", 294/83, Rec. p.1339; Dictamen C-1/91 de 14 de diciembre de 1991, EEE, Rec. p. I-6079; Dictamen 3/94 de 13 de diciembre de 1995, GATT-OMC-Acuerdo marco sobre los plátanos), donde tienen cabida principios y normas cuyos destinatarios no son únicamente los Estados y las Instituciones comunitarias, sino que, además, afectan a los derechos y obligaciones de los propios ciudadanos comunitarios y están dirigidos a éstos quienes pueden invocarlas ante sus Tribunales. Mediante el mismo se regulan las relaciones de todos los sujetos de la Unión Europea entre sí y con su estructura insti-

tucional, se fijan los objetivos comunes, se distribuyen las competencias y se establecen las reglas de juego mediante las cuales se adoptan las decisiones de obligado cumplimiento, aplicables directamente en los Estados miembros y con primacía sobre la legislación nacional. Todo ello implica, de un lado, los necesarios ajustes y previsiones en las Constituciones políticas de los Estados miembros y, de otro, supone, la aparición, merced a la atribución del ejercicio de competencias soberanas a las Instituciones de la Unión Europea, de un modelo constitucional aplicable a los Tratados constitutivos de esta Organización internacional. Lo que encierra un problema jurídico: un Tratado no es una Constitución, una Organización internacional no es un Estado Federal. Problema jurídico que no hubiera detenido a Madariaga, hombre más de ideas que de normas.

En el Tratado de Niza se adelanta un procedimiento para la revisión en profundidad del Derecho originario comunitario, de los Tratados constitutivos, fijándose un marco temporal determinado, hasta el 2004 y un sistema, la convocatoria de una Convención, y una agenda centrada en una serie de puntos fundamentales. En desarrollo de estas previsiones, el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, creó esta Convención que reúne a representantes de los gobiernos, de los Parlamentos nacionales, del Parlamento europeo y de la Comisión, y que desde entonces viene trabajando con el objetivo de preparar un texto, sea Constitución, sea Tratado, sea Tratado-Constitución, sea Constitución-Tratado que de cobertura legal al proceso de integración europea en el futuro.

Las discusiones y debates que rodean la preparación de estos textos y en el que participa de manera activa la sociedad civil europea, está resucitando viejas ideas que latían en las propuestas de los padres de la construcción europea. Las ideas de Madariaga, vuelven a estar de nuevo sobre la mesa, pues de nuevo se plantea cual será el modelo futuro de Europa.

Entre las iniciativas encontramos las de aquellos que, como Madariaga en su tiempo, conciben Europa como unidad, como una identidad espacial desde el punto de vista geográfico, una herencia histórica común y una virtualidad política. El instrumento elegido para ello, pienso que debe seguir siendo la organización internacional, marco institucional y jurídico que me parece perfectamente adecuado para seguir armonizando los distintos pueblos de Europa y construir esta gran casa común en la que soñamos muchos europeos pero no cerrada sino, necesariamente, abierta al mundo.

La Comisión Europea en su Comunicación de mayo 2002 sobre un proyecto para la Unión Europea, comienza con una afirmación que hubiera hecho suya, sin duda, Salvador de Madariaga: *“La democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades esenciales son los fundamentos mismos de esta unión de Estados y pueblos”*, que mejor idea para resumir y concretar la herencia de Madariaga en la construcción de la unidad europea.

B) LA HUELLA DE MADARIAGA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Son muchas y muy variadas las ideas concebidas por Madariaga a lo largo de sus obras y en sus intervenciones públicas que hoy encontramos en la integración europea. La presentación de un catálogo exhaustivo de las mismas superaría el objetivo de estas líneas, de ahí, que con el riesgo de ser imparcial, haya retenido algunas de las que me han parecido más actuales en el período de cambios que ahora conoce la construcción europea.

a) Europa no es un continente, es una idea, es una civilización en movimiento

Madariaga veía en Europa un continente más que por la geografía, por la voluntad de las gentes que lo puebla, el humanismo griego, la juridicidad romana, el universalismo cristiano, la razón de la ilustración son algunos de los componentes del espíritu que la une.

Se podría decir que para él, Europa no es un continente físico, Europa es una idea, o como dicen algunos es una conciencia, en fin, es el continente del espíritu (Reynold, G. *Qu'est-ce que l'Europe?*, Friburgo, 1941). Así el gran jurista Paul Bastid, subrayaba como para Madariaga, Europa era más una realidad espiritual que una realidad geográfica, cuyo sustento no podía ser otro que un sustento ético. Una Europa amplia sin orillas ni fronteras, puesto que para él Europa *es una civilización en movimiento*. El respeto de la persona sería, según Madariaga el común denominador de los pueblos que participan en esta civilización en movimiento

Europa, sería así esa aventura humana, viva y única en la historia a la que no hace mucho tiempo, el 30 de septiembre de 2002, se refería Robert Badinter en su propuesta de una Constitución europea. Una idea que se va constituyendo en realidad a medida que avanza y progresa.

Una idea, sin duda, tan remota como constante en el tiempo, aunque en los años treinta, cuando los movimientos europeístas estaban en sus inicios, pocas personas creían en él, tan sólo un grupo de internacionalistas o cosmopolitas como se decía entonces, entre los que se encontraba Madariaga, miraban más allá de los Estados soberanos. Conocidos son sus alegatos, en esta línea, como delegado español en el Instituto internacional de cooperación intelectual de la Sociedad de Naciones y, particularmente, sus intervenciones en el marco de las Entrevistas sobre el Futuro del Espíritu Europeo desarrolladas en París en 1933 bajo la presidencia de Paul Valery.

Al finalizar la guerra se acudió a él para ocuparse de un sector que le era bien conocido, la cultura europea, y así el Comité Internacional para la Coordinación de los Movimientos para la Europa Unida, lo invitó a asumir en el Congreso de La Haya de 1948 la presidencia de la *Comisión Cultural*, donde se pusieron las bases al Consejo de Europa, a la Convención Europea de los derechos humanos, al Centro Europeo de la Cultura, etc. En estas labores, tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones sobre la conciencia, el espíritu y la idea de Europa. Su participación en el Congreso de La Haya de 1948 fue decisiva, por lo que se refiere a un elemento, la cultura, que años después otros pensadores ilustres, como Monnet o Delors, situarían en el centro de lo que debería haber sido o debería ser la construcción europea. Estos ideales le llevaron, como es bien conocido, a participar en la creación del Colegio de Europa de Brujas, cuna de muchas generaciones de europeístas, y del que fue Presidente-Fundador, allí llevó su formación estrictamente europea que transcendía las fronteras nacionales, y también participó en la constitución del Centro Europeo de la Cultura. Iniciativa de la que nos sentimos herederos todos los universitarios que perseguimos la formación de estudiantes en el marco de Institutos Universitarios de Estudios Europeos.

Herencia fructífera de estas ideas son las actividades de las Universidades europeas, a través de los programas Sócrates, acción Jean Monnet y otros, que se han constituido en un elemento potenciador esencial de la conciencia europea.

En aquellos años, el europeísta coruñés fue testigo y protagonista de los enfrentamientos directos o soterrados que oponían a esas dos tendencias, **particular una y unitaria la otra**, que desde siempre han recorrido Europa; anclando su concepción, como ya tuve la ocasión de señalar, en la segunda de ellas, esto es, en la de aquellos

autores, pensadores, filósofos, hombres de acción, y políticos que en distintos momentos, en diferentes circunstancias y por motivos diversos han apostado por la unión de las colectividades políticas territoriales que, con distinta denominación, han configurado Europa en sus distintas fases históricas.

Dentro de este grupo de hombres que han mirado más allá de las fronteras, las razas y las naciones, que han vertebrado la conciencia de Europa, que han ido por delante del resto, por encima de lo cotidiano, entre estos europeos de vanguardia, sin los que hoy no existiría la Unión Europea, ocupa un lugar destacado Salvador de Madariaga, cuyo quehacer europeísta nos deja en herencia una importante construcción teórica de lo que para él debería ser la conciencia de Europa: la libertad de pensamiento y el respeto de la persona humana

Esta idea de Europa como conciencia aparece en muchas de sus obras, quepa ahora traer a nuestro recuerdo una de sus principales aportaciones en este campo, su libro *Bosquejo de Europa*, pues en él se contenían reflexiones en esta línea y advertía de los obstáculos a los que se enfrentaba la unidad europea. Así, decía que *“mientras la solidaridad física, que es ya un hecho, obliga a buscar la solución de los problemas europeos sobre una base europea, esta busca resulta estéril por faltar la solidaridad moral”*, y añadía, por lo que ahora interesa, *“Europa ya es un cuerpo; es ya un alma también; no es todavía una conciencia”*. ¿Cómo crear, pues, esta conciencia?, para Madariaga ello debería intentarse sin destruir los matices que impone la existencia de los tipos nacionales (los caracteres nacionales como se decía en aquellos años), verdadera riqueza de Europa, y, así, con su particular forma de escribir y usando una de su gráficas fórmulas concluían diciendo que *“Europa es un jardín de flores nacionales y los caracteres nacionales que en su historia ha ido creando, no los tipos científicos de su biología, son los verdaderos componentes de su espíritu”*. En el pensamiento de Madariaga estos matices no borran ese aire de familia que nos hace decir a los europeos, y hace pensar a los de fuera, esto es Europa, aquello es Europa, una unidad nítida y clara sustentada en la libertad de pensamiento y en el respeto de la persona humana.

Para él no se trataba de hacer que Europa sea una, porque en su opinión ya hacía mucho tiempo que lo era, tanto en espíritu como en economía. De lo que se trataba era que siendo ya una, fuera capaz de gobernarse como una. En este sentido, sostenía que ni Mercado Común ni Gobierno Común serán posibles ni servirán para nada sin espíritu común. Y, volviendo, a un pensamiento que en sus escritos es muy recurrente, afirmaba la necesidad de proclamar que Europa es un río de espíritu que fluye de la confluencia del río de Sócrates y del río de Jesucristo. Europa es un continente que explícitamente desea que Sócrates le guarde libre su intelecto y Jesucristo le guarde limpia su voluntad; un continente que abjura y abomina de todo acto y palabra de su pasado y presente tal que envenene a Sócrates o crucifique a Jesucristo.

Madariaga, que como dijeron los coordinadores del Liber Amicorum que le fue ofrecido con ocasión de su ochenta aniversario, Brugmans y Martínez Nadal, no cesó a lo largo de su vida de combatir por causas justas: la entente internacional, la Europa unida, la libertad en España y en el mundo, y, sobre todo, como dijera Albert Camus, por la verdad y la libertad, por la luz y la libertad. Puso, desde siempre, en el centro de su combate la lucha por la unidad de Europa sustentada en esa conciencia común. Postura, que con el paso del tiempo, como reconociera Paul Bastid, lo convirtió en uno de los más auténticos y de los más grandes europeos de aquellos tiempos.

Su principal huella es, sin duda, su lucha, como la de otros de su misma generación, por la libertad y el respeto de los derechos de la persona humana. La principal herencia de esta lucha y de esta conciencia es el Convenio europeo sobre derechos y libertades fundamentales, pieza fundamental para comprender la historia moderna del continente europeo y, la más reciente, Carta de los derechos fundamentales de la Unión

Europea que se encuentra en el centro de la actual Convención europea en la que se revisa los textos sobre los que se construirá la Europa del futuro.

b) Europa una nueva “patria” sustentada en la armonización de los particularismos nacionales.

Los avatares por los que pasó a lo largo su vida le condujeron a convertir a Europa en una “patria” nueva, una patria construida no sobre la negación de los particularismos nacionales, sin los cuales sería una realidad inconsistente e insustancial, sino sobre la *armonización de dichos particularismos*. Particularismo que examina con inteligencia y humor en sus libros “*Ingleses, franceses y españoles*” y en su “*Bosquejo de Europa*” donde se extiende a otros países, en los que se contiene un análisis detallado de las tensiones históricas y temperamentales que oponen los pueblos europeos y que para el no son barreras infranqueables hacia la unidad europea sino sustento de la misma.

Esta Patria no venía, para Madariaga, a sustituir a las ya existentes, no pensaba en sustituir falsos misticismos por otros falsos misticismos. En efecto, en la obra de Madariaga no falta duras y acerbas críticas contra los nacionalismos dentro de la Península ibérica y fuera de ella, a los que califica de cuasi religiones dogmáticas llenas de ritos que exigen, en sus palabras, la dedicación absoluta, la sumisión de la voluntad y del cerebro ante el altar de la nación. Madariaga que nunca pretendió sustituir el nacionalismo por un misticismo europeo, sino por su convencimiento de que otras realidades históricas iban surgiendo que precisaban de nuevas formas de autoridad y organización política.

Para el escritor coruñés, las consecuencias de los nacionalismos fueron evidentes en Europa a lo largo de toda su vida, conoció la Primera Guerra Mundial, los totalitarismos europeos de distintos carices, de ahí que al finalizar la segunda guerra mundial, Madariaga se adhiriera desde el primer momento a la idea de Europa Unida, ocupando cargos de responsabilidad que le permitieron participar en el diseño de lo que luego sería la construcción europea, una nueva “patria” de todos los europeos, construida de forma voluntaria, pacífica y democrática.

c) Federalismo, confederalismo, funcionalismo...

En los foros donde en los años de la posguerra se discutía el modelo europeo Madariaga tuvo un papel activo, aunque, como irónicamente advertía Brugmans, nunca se supo cual era, realmente, su preferencia, si era federalista, confederalista, funcionalista o institucionalista. En mi opinión, parece sobresalir una inclinación federalista, aunque de un federalismo particular.

Sus ideas al respecto tuvo la oportunidad de exponerlas por escrito en una obra “*L’Esprit de l’Europe*”, publicada en Bruselas en 1952, donde se manifiesta por una unión más estrecha entre los Estados de Europa sin renunciar a las diversidades nacionales. En este trabajo se declara federalista. De un federalismo pragmático, ahí escribía: “...*l’Europe a un seul corps, un seul esprit, mais une vingtaine de têtes et de coeurs. Elle peut se comparer à un monstre dont le corps serait dépecé par les efforts déchirants de ses vingt têtes et les battements de ses vingt coeurs. Une vingtaine de gouvernements européens ne reconnaissent pas (ou ne veulent pas reconnaître) que les décrets visant exclusivement leur propre pays sont à la fois inefficaces chez eux et inopérants à l’étranger; qu’aucun gouvernement national en Europe ne sera plus désormais capable de diriger son propre pays ni de s’abstenir de prendre part directement à la conduite des autres nations d’Europe et que, dans chaque pays d’Europe, toute une zone de la vie publique est devenue européenne et exige un gouvernement européen* » (*L’Esprit de l’Europe*, p. 6). Estas ideas no están muy lejanas de las teorías actuales sobre las relaciones entre el Derecho comunitario y los

Derechos nacionales, y el desarrollo que la jurisprudencia comunitaria le ha dado a través de los principios de efecto directo, primacía y responsabilidad.

Ideas que también desarrolla en su obra “*Confessions d’un libéral révolutionnaire*”, donde se pronuncia críticamente contra el liberalismo jacobino, centralizador y chovinista, y donde ya aparecen ideas cercanas al **principio de subsidiariedad**, allí encontramos afirmaciones como las que siguen: cada vez que un problema se plantea, se trata de saber quien se ocupará de él con el máximo de eficacia y el mínimo de administración, será un municipio, una provincia, una región... será el Estado nacional, será una Comunidad plurinacional... Como se ve, un planteamiento muy cercano al artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea, visto sobre todo desde la perspectiva de las regiones y del Comité de las Regiones. Esto es, subsidiariedad entendida como cercanía, como proximidad.

Pues bien, sigue siendo esta concepción de la subsidiariedad junto con el principio de proporcionalidad los que se encuentran en la base del reparto de competencias entre la Unión (competencias de atribución) y sus Estados miembros (competencia de Derecho común). E, incluso, nos las encontramos en las propuestas más recientes en el marco de la Convención europea, tal y como la adelantada, por ejemplo, por Alain Lamassoure (Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros), en este año, que conecta directamente con el pensamiento de Madariaga y con la idea de lograr una atribución más clara de las responsabilidades políticas y de este modo reforzar la democracia en Europa

Volviendo a sus planteamientos federalista y sobre la **supranacionalidad europea**, o como él decía sobrenacionalidad europea, tenía unas ideas bastante particulares para la época, así pensaba que había que confederar a Europa lo más pronto pero lo menos posible, y creía que las naciones de Europa poseen más ser propio que los Estados que componen la federación Europea. Por lo que prefería un senado europeo elegido por los parlamentarios nacionales a un parlamento elegido por el pueblo europeo, porque, para él, el pueblo europeo es una abstracción descarnada (pensemos en la época en la que expresaba estos pensamientos). Pero, también, afirmaba que le parecía indispensable una autoridad sobrenacional para todos los asuntos de tenor europeo, sobre todo en materias como la aviación y la defensa... pues no hay ya país europeo capaz de defenderse sólo sin la cooperación de los demás.

d) No habrá Europa sin ciudadanos europeos que puedan circular libremente por el continente

Lo que a Madariaga siempre le preocupó fue la persona humana y, en este ámbito, *el europeo*, la existencia de ciudadanos europeos, nutridos, como él enfatizaba, por el *pensamiento helénico y cristiano*, que han conformado el genio de Europa sobre la voluntad y la inteligencia y la percepción de un mundo a escala humana, sustentado en un equilibrio social en el que el orden no aplaste la libertad. Y en sintonía con ello resulta emblemática su clásica cita de que Europa nacerá cuando los Españoles dirán nuestro Chartres, los ingleses nuestra Cracovia, los Italianos nuestro Copenhague, los alemanes, nuestra Brujas y retrocederán con horror ante cualquier idea de levantar sobre ellas manos criminales. Entonces, Europa existirá, ...

Para el pensador coruñés, ser europeo era, en efecto, su forma de ser español, como ser español fue la modalidad de su ser europeo y de su ser universal. Su pasión, como él no cesó de repetir fue la libertad personal, lo que le hizo participar desde el primer momento en los proyectos de unidad europea, y así Madariaga fue europeísta, defensor de una Europa liberal y unida, *de una Europa a la vez socrática y cristiana*, capaz de armonizar aparentes antinomias, entre la fe y la razón, la libertad y el orden, la unidad y la diversidad. Y, por tanto, defensor del hombre, del ciudadano europeo, de

la libertad de circulación de las ideas y pensamientos.

En esta línea se expresaba, en un artículo de 1945, a favor de una Europa: *“en la que el Estado tenga que respetar al individuo bajo la vigilancia constante de una opinión pública libre. Sigamos fieles a la dinastía de los grandes europeos libres: a Leonardo da Vinci, Erasmo, Bacon, Voltaire”*.

Los europeos, decía, no podemos olvidar que el intercambio libre de personas e ideas, el ir y venir de nuestras vidas, sin estorbo ni cerrazón, es condición esencial para que viva Europa. Todo obstáculo al libre movimiento de los europeos equivale a una amenaza a la civilización europea. Claramente se pronunciaba a favor de una *Europa sin fronteras interiores* donde los ciudadanos pudieran circular, residir, trabajar u ofrecer sus servicios allí donde quisieran

El pensamiento de Madariaga se concilia con un modelo social europeo que de acogida a un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, respetuoso de los derechos y libertades individuales y colectivas, tal y como progresivamente se ha ido constituyendo en la Unión Europea.

Este pensamiento tampoco se alejaría de la institución de la ciudadanía europea, recogida en el Tratado de la CE como ese plus de derechos y deberes que los nacionales de los Estados miembros tiene y que constituye un elemento de integración política en nuestra actual Europa. Los europeos no dejan de ser nacionales por el hecho de ser ciudadanos europeos, pero todos participan en un proyecto político común que los individualiza y da fuerza y del que Madariaga fue uno de los pioneros.

e) Una Europa independiente con identidad propia en las relaciones internacionales

Defensor acérrimo de una Europa políticamente independiente, en plena tensión Este-Oeste, como consecuencia de la invasión de Praga, escribía (“La espada y el espíritu (y II), ABC, 15 de diciembre de 1968) *“...es menester que Europa piense en Europa, nuestro gran continente no puede seguir así, como una especie de “fille entretenue”, con sus esperanzas y temores ya en Washington ya en Moscova; no puede seguir pasiva y supina, con media población vegetando en la esclavitud bajo el gigante oriental mientras que la otra media apenas si se salva de igual destino gracias a la mano distraída del gigante occidental. El continente que fue guía del mundo de 1200 a 1900 no puede resignarse a ser mero objeto de historia, entre un mercado de máquinas y otro de esclavos. Europa tiene que volver a tomar en sus manos los destinos del mundo”*.

En esta línea, afirmaba que no hay nación europea que pueda llevar una política extranjera que no sea o la de Europa o la de los Estados Unidos o la de la Unión Soviética. Y ello, principalmente, por dos razones: porque no existe tal política, y porque si existiera, no hay nación europea con potencial militar suficiente para hacerla efectiva.

Este pensamiento no es otro que el que se recoge en el Mensaje a los Europeos que sale del Congreso Europeo de La Haya de 1948 y donde textualmente se dice *“ninguno de nuestros países puede pretender una defensa seria de su independencia. Ninguno de nuestros países puede resolver solo los problemas que tiene la economía moderna. En defecto de una unión, libremente consentida, nuestra anarquía presente nos conducirá a la unificación forzada, por la intervención de un imperio bajo ocupación”*.

Es en esta corriente de ideas donde, precisamente, se sitúan los proyectos de cooperación política europea que desde el Informe de Luxemburgo de 1970 han ido posibilitando, a través del Acta Unica Europea, y de los sucesivos Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza, que la UE cuente hoy con una Política Exterior Común y con una

Política Europea Común de Seguridad y Defensa, que aunque lastrada por una pesada carga intergubernamental van posibilitando, en ciertos sectores, afirmar la presencia de Europa en el escenario internacional.

Es la Comisión, quien en su Comunicación sobre un Proyecto para la Unión Europea de mayo de 2002, resume esta idea: *La Unión debe ejercer sus responsabilidades de potencia mundial; debe afirmarse, con sus valores propios, como un agente de la mundialización, portador de un modelo de desarrollo solidario y duradero; realizar una política exterior abierta al diálogo entre las civilizaciones, las culturas y las religiones, basada en la cooperación con los países fronterizos y la voluntad de hacer converger el norte y el sur*". El desafío al que se enfrenta Europa en este ámbito es como lograr la eficacia de su política exterior a través de su componente comercial, diplomático y militar, a través de la ayuda financiera y la ayuda al desarrollo. La coherencia en la acción exterior europea, sustentada en la personalidad jurídica única de la UE, permitiría a Europa recuperar un lugar destacado en la vida internacional.

f) Los límites de Europa

Otro tema que le preocupaba era el de los límites o fronteras de Europa, esto es, hasta donde llegaba Europa o que países debería comprender, tema, muy cercano a la actual cuestión de la **ampliación**. En relación con ello, Madariaga se pronunció siempre y sin ambages a favor de una casa europea grande y en la que cupieran todas las naciones de Europa. Para él era de sentido común que sólo confederándose, las naciones europeas estarían en condiciones de impedir ser dominadas por los Estados Unidos, o la Unión Soviética; y que condenar a las otras – a los países de Europa Oriental- a seguir siéndolo de la Unión Soviética era, en sus palabras, cerrar el camino a la confederación. Desde esta perspectiva, no es de extrañar que fuera tan crítico con el General De Gaulle, al que acusaba de frenar el proceso europeo intentando amoldarlo a su proyecto de Francia, y que rechazara el veto del político galo a la incorporación del Reino Unido.

Explicando su postura, pronunció unas palabras que hoy siguen teniendo una gran actualidad en el debate sobre la ampliación de la UE, que muchos ciudadanos europeos ven con preocupación. Decía, el escritor gallego, que argüir que la accesión de media docena de países destruiría el equilibrio de los "Seis", equivalía a considerar a los "Seis" como una tertulia y no como lo que todos convenimos y esperamos que fueran: la simiente y almendra de Europa... Pasados los años, Europa vuelve a enfrentarse a esta prueba, las puertas abiertas a la incorporación de diez nuevos países, muchos de ellos procedentes de la antigua Europa oriental que Madariaga siempre incluyó dentro de su Europa.

Estas ideas de una gran Europa le llevaron a pronunciarse sobre cuestiones, en apariencia menores, como los símbolos europeos y, particularmente, la bandera europea, que desde diciembre de 1955 es, como es sabido, azul con 12 estrellas de oro, pronunciándose por su sustitución por otra enseña donde figurara el mapa de Europa con sus Estados y en la que las capitales de los Estados miembros vendrían marcada por una estrella, que se irían aumentando a medida que se incorporaran nuevos Estados, conformando una constelación europea cada vez más amplia, como amplia quería que fuera Europa.

g) Una Europa económica pero necesariamente, también, política

Para Madariaga Europa, el más chico de todos los continentes, para poder actuar como adalid del mundo, tal y como así hizo durante siglos de su historia, requería no solo de la unidad económica y comercial, sino también de un cuerpo político, de un gobierno, de una personalidad internacional que correspondiera a lo que requería y sigue exigiendo la época y su propio espíritu, en fin, su destino.

Estas ideas, de una Europa política están, como no podría ser diferente, presentes en los debates sobre el futuro de Europa, en los que son cada vez más las opiniones que defienden la figura de un Presidente de Gobierno para Europa, avanzando un paso más hacia su consolidación política. En este sentido, el texto del Proyecto de Constitución Europea fruto de los trabajos de la Convención y presentado al Consejo Europeo en junio de 2003, profundiza en este camino al reconocer expresamente la personalidad jurídica de la Unión Europea e incluir la figura del Presidente del Consejo Europeo.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante un dilatado período de la historia de la humanidad, la Sociedad internacional fue una Sociedad Europea, de hecho, la moderna sociedad internacional se articula en torno a los Estados soberanos europeos, al Derecho público europeo. El mundo era Europa y Europa era el mundo tal y como los Tratados de paz de Westfalia de 1648 lo reflejaron. Con el tiempo este escenario fue variando, de una Sociedad de Estados europeos se pasó a una Sociedad de Estados de civilización cristiana con la descolonización de América, más tarde a una Sociedad de Estados civilizados con la incorporación del mundo islámico y oriental, luego su transformación en una Sociedad internacional con la emancipación del mundo afroasiático y ya, en fin, a la actual Sociedad mundial y globalizada.

Este tránsito ha supuesto la pérdida de protagonismo de Europa que dejó de ser el mundo para convertirse en una parte del mundo. Además este proceso se ha venido acompañando en la Sociedad internacional por la aparición y consolidación de una nueva categoría de sujetos internacionales, las Organizaciones internacionales.

Ambos fenómenos al confluir han posibilitado la construcción europea en el marco de una Organización internacional. Por un lado, cuando Europa era el centro del Mundo, su protagonismo y el protagonismo de sus poderosos Estados sus disputas y pretensiones de individualidades hegemónicas era tal que más que cooperar competían por nuevos espacios donde proyectar su soberanía y va a ser la pérdida de hegemonía de este Continente y el retraimiento de los Estados Europeos el que va a facilitar la cooperación internacional entre ellos.

Después de dos guerras civiles o mundiales, porque el mundo era Europa, sobre todo la primera, después de proyectos nacionalistas exacerbados, cuyas consecuencias son claramente conocidas, después de crisis económicas sin precedentes, se va abriendo paso la idea de la necesidad de cooperar y unirse como una forma para salir de la postración a la que condujo los enfrentamientos bélicos en este Continente. La idea, cuaja en la mente de los políticos a impulsos de las campañas promovidas por los diversos movimientos europeístas que en el período de entreguerras y en la posguerra desarrollan su actividad en Europa, entre ellos, aquellos en los que tan activamente trabajara Salvador de Madariaga.

Estos planteamientos europeístas se concretan en propuestas políticas que inician una de las experiencias más avanzadas de institucionalización de las solidaridades regionales existentes en la Sociedad internacional. Esta experiencia, sin personalidades como Salvador de Madariaga, no habría sido posible, tal y como le fue públicamente reconocido cuando en Aquisgrán en 1973 le fue concedido el Premio Carlomagno.

Esta integración ha obrado en pro de la seguridad colectiva, del equilibrio y de la paz del Continente, al tiempo que ha permitido reconstruir las economías de los Estados que recién salían de enfrentamientos bélicos, se ha movido en un tenso entorno bipolar internacional y ahora se adentra en una nueva fase en un contexto nuevo de globalización internacional, marcada por aquellos valores que le eran tan queridos a Madariaga: la libertad y el respeto de la persona humana.

En fin, en un momento como el actual donde se discute todo pues la Convención es, o debería ser, para poner en cuestión todo, como Asamblea consultativa que no constituyente que es, espero que no sea necesario llegar a pronunciar aquella frase con la que Madariaga cerró su intervención en el Congreso de la Cultura en Lausana en 1949, "*Oui, Messieurs, si l'Europe doit périr, que ce soit au moins une injustice*". Puesto que la unidad de Europa ya no es un sueño ni un ideal teórico, sino una realidad que, con sus naturales vaivenes, va fortaleciéndose paso a paso. Realidad que, como hubiera deseado Madariaga, esperemos que se haga de la forma más democrática, más transparente y más eficaz posible y que ello sea posible con el futuro Tratado constitucional que previsiblemente saldrá de la próxima Conferencia intergubernamental.