

# HACIA UN NUEVO ORDEN LIBERAL EN EUROPA: POLITICA, SOCIEDAD Y ECONOMIA EN UN ESCENARIO DE INTERDEPENDENCIA\*

Por JOSE MARIA ROSALES

## SUMARIO

I. LOS OBSTÁCULOS DE LA INTEGRACIÓN.—II. ¿UNA EUROPA UNIDA?—III. ALGUNAS DIFICULTADES EN EL TRATADO DE MAASTRICHT.—IV. EUROPA POLICÉNTRICA.—V. EN UN ESCENARIO DE INTERDEPENDENCIA.—VI. HACIA UN ORDEN LIBERAL.

Por primera vez las reformas democráticas en Europa del este permiten basar en expectativas razonables la idea de un orden liberal extendido a toda Europa. Sería una ingenuidad no reconocer las dificultades de la recuperación económica y la normalización política, pero el curso de las reformas ha configurado un marco de interrelaciones en el plano transnacional que permite analizar cuáles podrían ser las oportunidades y los obstáculos para un escenario diferente de la política europea. Los cambios, sin embargo, se producen cuando en Europa occidental el proceso de integración en la Comunidad Europea (CE) ha establecido los primeros pasos de lo que podría ser una unión de estados. Esta viene, en efecto, auspiciada por los acuerdos de Maastricht de 1991.

Tras su ratificación por los entonces doce estados miembros, el tratado es ya, desde el 1 de noviembre de 1993, documento legal en vigor en la CE. No obstante, su puesta en práctica sigue siendo una cuestión controvertida. Materializar el proyecto de una unión de estados soberanos requerirá un proceso de continuas negociaciones

---

\* Un primer borrador de este trabajo se preparó en el Stanford Center of European Studies en 1992. Su versión actual fue redactada al año siguiente, en el Walt Whitman Center de la Universidad de Rutgers, gracias a una beca MEC-Fulbright. Agradezco a B. R. Barber y J. Rubio Carracedo su discusión crítica. E, igualmente, a P. C. Schmitter y M. King haberme facilitado materiales entonces inéditos. He actualizado algunos puntos para reflejar la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea el 1 de enero de 1995.

donde no sólo los intereses nacionales habrán de acomodarse, sino que, además, los propios presupuestos del tratado podrán ser objeto de revisión. En las páginas que siguen trataré de presentar algunas coordenadas que describen uno de los posibles futuros que pueden resultar de este escenario de cambios y defenderé como hipótesis de trabajo que la separación entre Europa occidental y Europa del este ha dado paso a un marco de relaciones de creciente interdependencia, cuya consecuencia más significativa puede ser un reexamen de los objetivos de la construcción europea, hasta ahora centrada en la Comunidad.

## I. LOS OBSTACULOS DE LA INTEGRACION

Aun con los trámites de ratificación superados, la idea de una unión europea es por de pronto un proyecto difícilmente realizable. Durante décadas se ha mantenido como un recurso *ad hoc* a la hora de justificar estrategias para la integración económica y sólo recientemente ha ganado interés como diseño comprehensivo para la política europea. La iniciativa, avanzada por los gobiernos alemán y francés y asumida por el resto de los estados miembros sería también respaldada por el Consejo de Europa en 1989. En su forma actual el proyecto de la Unión Europea fue aprobado por los jefes de estado y de gobierno de la Comunidad en dos conferencias intergubernamentales paralelas (una sobre unión económica y monetaria y la segunda sobre unión política) celebradas en la ciudad holandesa de Maastricht en diciembre de 1991.

De acuerdo con su artículo inicial, el tratado «constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos» (1). Las contrapartidas de secretismo en los procedimientos de toma de decisiones, producidos en el funcionamiento de una administración centralizada, pueden ser ahora corregidas mediante mecanismos que garanticen el control público de la gestión política. La idea de una unión llega así a la luz pública como la continuación lógica del Acta Unica Europea de 1986 (2). Sin embargo, viene presentada como una suerte de alternativa última y urgentemente necesaria —algo que paradójicamente va a dificultar el desarrollo de sus presupuestos iniciales.

---

(1) *Tratado de la Unión Europea*, en *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*, edición preparada por A. MANGAS MARTÍN, Madrid, Tecnos, 1992, art. A. Para una panorámica de las negociaciones que condujeron al tratado y una primera valoración general, puede consultarse F. LAURSEN y S. VANHOONACKER (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, new policies and international identity of the European Community*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992.

(2) Sobre la continuidad de sus antecedentes puede verse D. SIDJANSKI, «Du Projet de Traité d'Union du Parlement Européen à l'Acte Unique Européen», *Revue d'Intégration Européenne/Journal of European Integration*, 10, 1987, págs. 109-134.

En efecto, la integración económica viene presentada como el estadio preliminar hacia una unión (el término «federal» es cuidadosamente evitado), cuya estructura se asienta sobre la base del mercado común y sobre la unificación de las políticas monetarias, de la política interior, así como de las políticas de seguridad y defensa. La iniciativa se había apoyado en el buen rendimiento demostrado por la Comunidad Económica Europea desde su fundación en 1957. De hecho, si alguno de los tres procesos que conducen a la Unión Europea se encontraba en un estadio avanzado, era el de la unión económica. Básicamente, las condiciones para el mercado interior ya se habían fijado y habían sido desarrolladas parcialmente. A finales de 1991 el volumen de exportación a la CE excedía el 50% del total de las exportaciones en los doce estados miembros (y más de un 70% en Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Portugal y España) (3). Con respecto al movimiento de capitales y mercancías, la mayor parte de las barreras habían sido suprimidas o estaban en curso de serlo. No podía decirse lo mismo, sin embargo, del movimiento de servicios y de personas, donde la necesaria homogeneización legislativa había sido pospuesta en los casos del sector de seguros y telecomunicaciones, así como en el caso de las políticas de inmigración.

De esta forma, se prevé que la consolidación del mercado interior tenga un efecto estabilizador en las economías de los estados miembros. Pero entre este supuesto y el paso hacia una unión monetaria y política no hay ninguna vinculación directa. De hecho, las medidas adoptadas para la unión monetaria han sido desacreditadas por la evolución incierta del Sistema Monetario Europeo (4), mientras que la estrategia para la unión política se ha articulado según una lógica en buena medida federal, que ha contado torpemente con predicciones no fundadas sobre la posibilidad de crear un gobierno europeo. De ahí la necesidad de elaborar una argumentación que logre el suficiente apoyo político y cívico para el proyecto. De otro modo, no parece que una unión pueda alcanzarse casi por decreto (5).

En realidad, a medida que la Comunidad ha crecido, adaptar el modelo federal se ha convertido en un asunto crecientemente complejo. Entre los factores que sugieren la búsqueda de enfoques menos voluntaristas, un primer obstáculo llama la atención sobre las arraigadas tradiciones de estatalidad en los países miembros, que torna problemático cualquier intento de soberanía interestatal compartida, incluso las pro-

---

(3) Según datos recogidos en el «Survey of the European Community», *The Economist* (11-7-1992).

(4) Puede verse un análisis de las consecuencias económicas y políticas de la crisis en el mecanismo de los tipos de conversión entre las monedas europeas (31 de julio-1 de agosto de 1993) en el informe «Europe's Future», *The Economist* (7-8-1993), págs. 21-24.

(5) Sobre el problema del federalismo en la evolución de las Comunidades Europeas pueden consultarse, junto a los escritos de JEAN MONNET (*Les Etats Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Laffont, 1955) o ROBERT SCHUMAN (*Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1963), los trabajos más recientes y más mesurados, entre otros, de E. WINSTRICTH, *After 1992: the United States of Europe*, London, Routledge, 1989; o los recogidos en el volumen colectivo editado por J.J. HESSE y W. RENZSCH, *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 1991.

puestas federales más descentralizadas. En este sentido, las ocasiones para el des- acuerdo son directamente proporcionales al grado de delegación de soberanía reque- rido. Así, el balance de poderes entre los estados y la unión mantendrá su legitimidad mientras la transferencia de soberanía no dé lugar a la constitución de un estado europeo (6). Un segundo obstáculo tiene que ver con la ausencia de un marco legal operativo. Este no necesitaría contener las más de sesenta mil palabras del tratado de Maastricht, ni necesitaría estar construido como una serie de enmiendas y provisio- nes a los tratados comunitarios anteriores. En la dirección de alcanzar un consenso alrededor de un documento más simple y claro apunta, sin embargo, el proyecto en curso de una constitución para Europa comisionado por el Comité de Asuntos Insti- tucionales del Parlamento Europeo.

Un tercer obstáculo, relacionado con el anterior, se refiere a la insuficiencia de mecanismos adecuados para una producción unificada de las políticas. Para ello algo ha quedado claro: mientras mayor es el ámbito de las negociaciones, menores son las oportunidades para el acuerdo. Y no parece haber duda de que bajo condiciones se- veras de integración difícilmente pueden ser negociados los intereses nacionales. Un caso opuesto contribuye a reducir las dilaciones procedimentales. En efecto, con res- pecto a los procedimientos de votación en el Consejo de Ministros la introducción del voto por mayoría cualificada ha traído consigo una mejora que evita algunos de los atolladeros del veto (art. 148.2) (7). Un cuarto obstáculo subraya la precariedad de la cultura política en el nivel comunitario. La agenda política de la Comunidad en Bruselas refleja más una amalgama de las agendas políticas nacionales que un pro- grama unificado. Por otra parte, las elecciones al Parlamento Europeo son aún un apén- dice de las elecciones nacionales. De hecho, no existe un sistema de partidos euro- peo. Estos actúan como representantes de sus organizaciones nacionales (8). Finalmente, el debate de la identidad europea plantea ahora más cuestiones que res- puestas. La ciudadanía de la Unión ha constituido un primer paso para establecer un vínculo mínimo, constructivo, constitucional, pero sus consecuencias (por lo que se refiere a las políticas de nacionalidad, inmigración, refugio o seguridad) demandan no sólo una discusión técnica, sino un auténtico debate público.

Estos cuatro obstáculos dan una idea aproximada de algunos de los problemas «in- directos» a los que ha de hacer frente la construcción europea. No son todos y, como

---

(6) En este sentido se pronunciaba la Corte alemana de Karlsruhe a propósito de la transferencia de soberanía en materias de política monetaria, de seguridad y de defensa. Con esta cláusula, el Tribunal Consti- tucional alemán desestimaba el último impedimento para la ratificación del tratado de Maastricht, en su veredicto de 12 de octubre de 1993.

(7) De hecho, el cambio había sido introducido en el artículo 14 del tratado de Adhesión a la Co- munidad Europea de España y Portugal (1985).

(8) Para este último punto puede verse el trabajo de M.TH. GREVEN, «Political parties between na- tional identities and Eurofication», en B. NELSON, D. ROBERTS y W. VERT (eds.), *The idea of Europe: pro- blems of national and transnational identity*, New York-Oxford, Berg, 1992, págs. 75-95.

se sugerirá más adelante, su resolución depende en gran medida de lo que suceda en y con respecto a Europa del este (9). Se entenderá así que la cuestión de la construcción europea está ampliando su alcance más allá de Europa occidental. Y con bastante probabilidad, el proceso que oficialmente empezó con la firma del tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957, por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, continúe eventualmente en Praga, Varsovia o Budapest. Pero éste es sólo uno de los posibles futuros, que representa, sin duda, un reto para el viejo sueño de una Europa unida.

## II. ¿UNA EUROPA UNIDA?

Bajo su forma actualizada del siglo xx, como es bien sabido, fue articulado en los comienzos de la guerra fría con el propósito de asegurar un papel prominente para Europa (es decir, para Europa occidental) en la política y la economía mundiales (10). Cuarenta años después, el tratado de Maastricht, sobre los pasos del Acta Unica Europea, trata de consolidar esa difícil síntesis. La alternativa propuesta es una unión de estados, potencialmente una unión federal. El tratado juega un papel de transición al servir como marco preconstitucional sobre el que la unión pueda realizarse. Con todo, hay elementos de signo federal en los tres pilares del proyecto, que apuntan en la dirección de transformar la Comunidad de una entidad relacional en una institución bastante más integrada, preservando, en teoría, un equilibrio de poder entre los estados y la unión.

Para el caso de la unión política, puede que el rasgo más destacado sea que las competencias legislativas del Parlamento Europeo aparecen reforzadas (art. 138b). Consecuentemente, el Parlamento tomará parte en los procesos deliberativos que conduzcan a la adopción de actos comunitarios (arts. 189b y 189c). Por otra parte, se le dota de capacidad investigadora (art. 137b). Políticamente la Comunidad carecía de un elemento de cohesión. De algún modo, éste ha venido introducido mediante la categoría de la ciudadanía de la Unión (art. 8). Aunque aún bajo una forma rudimentaria, ésta viene a proporcionar un nexo común entre las diferentes concepciones de nacionalidad, si bien no las subsume (11). Se establecen además nuevos

---

(9) La denominación de Europa del este abarca a Europa central y del este (Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia), los estados bálticos, Rumanía, Albania, Bulgaria, los países de la antigua Yugoslavia y la Comunidad de Estados Independientes. A propósito de las relaciones actuales con la Comunidad Europea se considerará fundamentalmente a los países de Europa central y del este bajo dicha rúbrica.

(10) Véase, por ejemplo, A.W. DEPORTE, *Europe between the superpowers: the enduring balance*, 2ª ed., New Haven-London, Yale University Press, 1986. Una visión, no obstante, que puede complementarse con el comentario crítico de J. GALTUNG, *The European Community: a superpower in the making*, Oslo, Universitetsforlaget-London, Allen and Unwin, 1973.

(11) Puede verse a este respecto C. CLOSA, «The concept of citizenship in the treaty on European Union», *Common Market Law Review*, 29, 1992, esp. págs. 1153-1161.

vínculos entre el Parlamento Europeo y sus ciudadanos a través del derecho de petición (art. 138d) y la institución del defensor del pueblo (art. 138e). Otro elemento clave ha sido introducido por la propuesta de configurar una política exterior y de seguridad comunes, que conducirían en un futuro al diseño de una política de defensa común (art. B).

En el orden económico, la integración federal (en el sentido aquí atribuido) quedaría garantizada por la realización del mercado interior. Con fecha límite fijada para el 1 de enero de 1993 en el Acta Unica, buena parte de sus contenidos son aún objeto de negociación. Sin embargo, en comparación con otras áreas, el movimiento libre de bienes, personas, capitales y servicios se encuentra en fase avanzada de desarrollo. Quedan ciertamente obstáculos que sólo pueden superarse de manera gradual, como, por ejemplo, el hecho de que eliminar las barreras comerciales obligue a acomodar bajo reglas comunes los intereses nacionales (arts. 85 a 102). Igualmente, las distintas legislaciones han de armonizarse en materias de competencia y fiscalidad. El nuevo diseño promete transformar la Comunidad en una red fluida de actividades económicas, incluidas transferencias de investigación y tecnología. Pero el proceso de integración económica tiene además un coste social derivado de las correspondientes políticas de ajuste. Así, con objeto de lograr un enfoque económico cohesionado, junto a una política comercial común (arts. 110 a 115) se trata también de implementar una política social común (arts. 117 a 127) (12).

Por otra parte, dos cuerpos consultivos actúan en materia de intereses profesionales (el Comité Económico y Social, arts. 193 a 198), así como de desarrollo regional (el Comité de las Regiones, arts. 198a a 198c). El objetivo global de la Comunidad en este área es no sólo reforzar su actividad comercial, sino también asegurar una política de cohesión económica y social (art. 130a). En este sentido, con el fin de reducir las disparidades de bienestar, la Comunidad desarrolla acciones compensatorias a través de sus fondos estructurales, como el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (puede recordarse en este punto que la Política Agrícola Común, en vigor desde el 30 de enero de 1962, ha constituido hasta la actualidad el núcleo del mercado interior), el Fondo Social Europeo o el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (art. 130b).

Uno de los problemas persistentes en el proceso de la unión ha sido el desacople entre los calendarios acordados y los cambios no previstos. Pero hasta el punto que su no cumplimiento ya no viene a significar, sin embargo, un desmentido (al menos así se interpreta en buena parte de las instancias oficiales). Más bien, sugiere (y sólo en algunos casos exige) una revisión de las estrategias. Tal es el caso de la unión monetaria, donde durante los dos años de la ratificación han aparecido continuas dificultades en cada uno de los estados miembros para cumplir con los requisitos for-

---

(12) Cf. *L'Europa del sociale, un processo di integrazione dal basso*. Informe CENSIS, Milano, Franco Angeli, 1991.

males. A este respecto, la retirada de la libra esterlina y la lira del Sistema Monetario Europeo constituye sólo un ejemplo más de dicha problemática.

El proceso de unión monetaria ha sido estructurado en tres estadios. El primero, que abarca hasta el 31 de diciembre de 1993, tiene como objeto potenciar una convergencia de las políticas económicas y monetarias nacionales sobre la base de mantener una estabilidad de precios y de las finanzas públicas (art. 105). Un segundo estadio, iniciado el 1 de enero de 1994, continúa la tarea de reducción del déficit público, sólo que ahora institucionalizada y coordinada por un Instituto Monetario Europeo. Para entonces se espera que los bancos centrales nacionales hayan alcanzado su independencia (art. 109e), lo cual permitiría en un tercer estadio una coordinación federal entre cada banco central nacional y el Banco Central Europeo, dentro del marco de un Sistema Europeo de Bancos Centrales. La fecha límite para configurar este nuevo ordenamiento es el 1 de enero de 1999 (art. 109j). El tercer estadio podría ver la adopción del ecu como moneda única. No obstante, por razones de convergencia, podrían concederse moratorias para su introducción en algunos estados miembros (art. 109k).

Sobre dos ejes, unidad y subsidiariedad, el tratado articula las tendencias centralizadoras y descentralizadoras que operan en la dinámica de la unión. Esta, según su artículo C, «tendrá un marco constitucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo de la comunitariedad» (13). Esta última, que indica el grado de integración óptima alcanzable por la Unión, se estima que ha de ser mantenida «íntegramente» por el tratado (art. B). En el plano de las instituciones, la Comisión asume poderes ejecutivos (art. 156) (14) y el Parlamento legislativos (art. 138b). Mientras, el Consejo de Ministros permanece en un lugar intermedio, teniendo poderes legislativos y decisionales (art. 145) (15). Con ello se intenta racionalizar el ordenamiento. No obstante, en él se producen disfunciones. Algunas de ellas en cierto modo paradójicas: la consistencia legislativa es deseable, pero tradicionalmente las fórmulas que la garantizaban han provocado un exceso de regulación —un rasgo distintivo, en efecto, de la llamada europolítica (16). Para mitigarlo dentro de niveles de gobernabilidad se introduce el principio de subsidiariedad, imponiendo así límites a la

---

(13) Traduzco «*acquis communautaire*» por «comunitariedad», en lugar de por «acervo comunitario». Ambos sentidos, el cualitativo (comunitariedad) y el cuantitativo (acervo comunitario), están implícitos en la expresión francesa.

(14) Estos habían sido ya introducidos por el artículo 18 del tratado de Fusión, de julio de 1967, mediante el cual se creaba una Comisión única de las Comunidades Europeas.

(15) Una significativa ambigüedad no bien justificada, como ha puesto de relieve JEAN-LOUIS QUERMONNE, «Trois lectures du traité de Maastricht. Essai d'analyse comparative», *Revue Française de Science Politique*, 42, 1992, pág. 815.

(16) Puede verse el detallado análisis de *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, bajo la dirección de C. DEBBASCH, Paris, Editions du CNRS, 1986.

acción comunitaria cuando las cuestiones puedan ser satisfactoriamente abordadas por instituciones estatales (art. 3b) (17).

Más aún, el tratado asigna al Tribunal de Justicia un papel mediador en materias de interpretación y aplicación del derecho (arts. 164 a 188). De esta forma, el Tribunal se convierte en garante de la constitucionalidad de la Unión (18). Se provee además de control en el caso de las finanzas comunitarias, donde la responsabilidad pública viene canalizada a través del Tribunal de Cuentas (arts. 188a a 192). El sistema parece funcionar, al menos en teoría, a pesar de los déficit democráticos que un macrogobierno tiende a producir, e incluso a pesar de la muy probable disputa constitucional que pueda generarse en torno a problemas de delegación de soberanía (19). Con todo, un diseño realista y viable para una Comunidad en expansión habría de pasar (o continuar) por una transferencia limitada de poder. Sería por tanto, en cualquier caso, una forma limitada de federalismo.

Lo cual significa desistir del sueño de una mini-Europa y probablemente también de una superpotencia política. En su lugar, una unión limitada, frente al diseño de Maastricht, podría ser lo suficientemente flexible como para incorporar a nuevos miembros o incluso proveer alternativas para la disociación (20), para facilitar acuerdos regionales, intraeuropeos, y consolidarse como una plataforma estable para la creación eventual de nuevos espacios comunitarios en el continente (21). Lo cual, a su vez, implicaría desarrollar el proceso de construcción europea en una de sus posibles direcciones (hacia un modelo descentralizado) y limitar su opuesta (en la línea de incrementar la comunitariedad). Pero, a la vista de las secuelas de Maastricht, ésta puede terminar por ser una opción viable.

---

(17) La aplicación del principio es de por sí un asunto de continuo debate sobre los límites legítimos de la acción comunitaria. Como K. NEUNREITHER ha destacado, la Comunidad necesitará proveer argumentos para justificar «la base legal (competencias compartidas)» que pruebe «que los fines expuestos en el tratado pueden ser alcanzados por la medida calculada, y que estas medidas son adecuadas (proporcionales) a ese fin», que «el fin trascienda las fronteras de un estado miembro» y que «los estados miembros, actuando individualmente, no pudieran resolver la cuestión de un modo eficiente»: «Subsidiarity as a guiding principle for European Community affairs», *Government and Opposition*, 28, 1993, pág. 216.

(18) Sobre su papel como institución proveedora de legitimidad puede verse F. MANCINI, «La Corte di Giustizia: uno strumento per la democrazia nella Comunità Europea», *Il Mulino*, 42, 1993, págs. 595-606.

(19) Sobre el problema de las transferencias de poder hacia instituciones supranacionales generadas en el proceso de integración y el consecuente debate constitucional puede consultarse S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1993, esp. págs. 59-63. El caso español había sido analizado por J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, 77, 1992, págs. 57-93.

(20) Como ha sido recientemente sugerido por W. AHONEN, «Constitution for Europe», *The Economist* (4-9-1993), pág. 50.

(21) Este último punto ha sido también en cierta medida subrayado por W. Weidenfeld, «Über Maastricht hinaus: die Zukunft Europas. Alternativen, Strategien, Optionen», *Europäische Rundschau*, 21, 2, 1993, pág. 8.

## III. ALGUNAS DIFICULTADES EN EL TRATADO DE MAASTRICHT

¿Significa ello renunciar al proyecto de la Unión? En realidad, eso es algo que sólo los hechos pueden confirmar. Por de pronto, al menos, la accidentada historia del tratado de Maastricht ha puesto de manifiesto que sus líneas directrices no pueden ser asumidas sincrónicamente por los estados miembros. Pero incluso si pudieran cumplirse, la prospectiva de nuevas incorporaciones hace necesaria una estrategia diferente, menos restrictiva. Ya países como Gran Bretaña o Dinamarca, por ejemplo, gozan de derogaciones con respecto a apartados puntuales de los acuerdos. Extender la práctica de excepciones facilitaría el funcionamiento, si bien podría conducir a la postre a un cambio de perspectiva en la construcción europea. De momento, al depender aún de su diseño inicial, ésta y los acuerdos de Maastricht no se han desprendido aún de dicha problematicidad.

¿Por qué es esto así? Una primera respuesta, aproximativa, advierte inconsistencias lógicas en el modo en que la argumentación ha sido elaborada. Puede recordarse aquí la justificación que subyacía al memorandum de Jean Monnet de 1950 sobre la necesidad de explorar fórmulas de integración política y, consecuentemente, como él mismo reconoce, sobre la necesidad de «crear» Europa. «Europa no ha existido nunca», escribe Monnet. «No es la suma de soberanías reunidas en los consejos lo que crea una entidad». Sobre la base de la convergencia económica, entiende Monnet, los países democráticos europeos pueden iniciar la construcción de una Europa política (22). A la postre, sin embargo, dicha lógica no ha funcionado. Los resultados se habían calculado sobre presupuestos no probados, según los cuales el paso desde el mercado único a la unión política era perfectamente previsible. Por el contrario, como se ha visto, la integración económica no requiere una integración política y, ciertamente, no la produce.

Un segundo punto llama la atención sobre el proceso desigual de ratificación, restringido en la mayoría de los casos a un debate parlamentario. De hecho, sólo en Dinamarca, Irlanda y Francia el tratado ha sido sometido a referéndum. Sin embargo, la opinión pública no ha mostrado signos de un rechazo generalizado. Puede que, debido a la falta de información y de un amplio debate público, exprese sólo un respaldo moderado, que igualmente puede ser un moderado escepticismo. En una encuesta realizada durante septiembre y octubre de 1992 para *Eurobarómetro*, preguntados acerca de las consecuencias anticipadas de Maastricht, por regla general, sostiene el informe, la mayor parte de los encuestados declara no saber con seguridad en qué medida el tratado podría incidir en sus vidas. El 59% pensaba que los efectos serían positivos para la CE, frente a un 13% que estimaba que serían negativos. Y con referencia a sus propios países, sólo un 46% de los encuestados opinaba

---

(22) Reimpreso como «Le mémorandum Monnet du 3 mai 1950», en *Politique Etrangère*, 58, 1993, págs. 121-125.

que los resultados tendrían efectos beneficiosos, mientras que un 27% veía como negativo el impacto general del tratado (23).

Finalmente, una tercera consideración señala algunas dificultades de contexto en la teoría y la práctica de la europolítica. En realidad, desde su concepción ha sido un proyecto occidental. No hay nada controvertido en ello. Pero aún sigue manteniendo su enfoque original, ahora que la política de bloques ha dejado de tener vigor y lógicamente el escenario para la democracia en Europa ha cambiado. La legitimidad del proyecto puede estar fuera de cuestión. Es de hecho un asunto de racionalidad en economía y política. Pero la economía, la democracia y la seguridad europeas ya no pueden ser entendidas y materializadas sin la inclusión de Europa del este como parte activa. La búsqueda de una Europa unida, de los estados unidos de Europa, situaba el problema del federalismo en el plano transestatal. Desde su inicio implicó a los estados occidentales en una dinámica de cooperación que ha sido al mismo tiempo una dinámica de equilibrio político garantizada por la alianza franco-alemana. El sentido de este enfoque se ha hecho gradualmente integrador (de seis a quince miembros).

Una cuestión, también de racionalidad, se plantea en este punto: si la Comunidad puede incluir más miembros (algunos pronósticos indican más de diez) en condiciones de eficiencia económica y política o necesariamente ha de mantener inalterado su número actual. De seguirse la primera alternativa, una ampliación podría hacer ingobernable la situación dentro del marco centralizado de Maastricht, mientras que de adoptarse la segunda mostraría de lleno la problematicidad del reconocimiento hecho en el tratado del papel expansivo que la Comunidad asume. Una solución, no la mejor, podría ser no impedir la entrada de nuevos miembros, aunque con la condición de modificar parcialmente los objetivos del tratado, hasta el punto que pudiera dejarse a la Comunidad, como institución transestatal, un margen de maniobra para ejercer un papel facilitador en la ampliación de las relaciones cooperativas en el continente.

La redacción del tratado se completó en un momento de cambios cruciales en Europa. ¿Por qué entonces indicaba Maastricht una dirección tan definida al tiempo que los equilibrios, económico, político y social, estaban siendo redefinidos? Al llevar a efecto el tratado la Comunidad aseguraba su propia consolidación, que a su vez proveería de un espacio de estabilidad en el continente. Pero al adoptar la estrategia de una unión se evade de algún modo la complejidad del contexto en el que los acuerdos han de incidir. Las relaciones intracomunitarias cuentan cada vez más con intercambios desde países del exterior, que generan efectos no fácilmente controlables por la Comunidad. Los países europeos se encuentran de hecho en un período de creciente interdependencia que pone en cuestión la visión de un centro europeo y una periferia (24).

---

(23) Sondeo realizado por INRA (EUROPE) entre septiembre y octubre de 1992, *Eurobarómetro*, 38 (diciembre de 1992), esp. págs. 44-45.

(24) Recientemente, W. WESSELS ha retomado, bajo una interrogante, el tema de un núcleo o un centro europeo, de un conjunto de países avanzados agrupados en torno al eje de Alemania y Francia sobre

## IV. EUROPA POLICENTRICA

El nuevo escenario viene configurado por una serie de procesos de cambio. Por un lado, un movimiento de consolidación económica y política en los países desarrollados, que puede ser llamado propiamente de *postmodernización*. Por otro lado, un movimiento de modernización en Europa del este. La confluencia de ambos está dando lugar, a su vez, a una tercera tendencia, caracterizada por un movimiento de interdependencia que trasciende las fronteras económicas y políticas tradicionales. Cada movimiento desarrolla ciertas regularidades o pautas de cambio. El resultado describe de modo incipiente una homogeneización de modelos económicos (economía de mercado) y políticos (democracia liberal).

La postmodernización, en el primer caso hace referencia a los modos en que el cambio se produce en sociedades avanzadas (25). En lugar de la linealidad que caracteriza a la modernidad, el tipo de cambio «postmodernizante» se convierte en «multidireccional e imprevisible» (26). Entre sus consecuencias, la cultura, afectada por un proceso radicalizado de conmodificación, racionalización y diferenciación, acaba por convertirse en un producto de consumo. La esfera pública corre el riesgo de quedar reducida a una especie de reserva deliberativa en el seno de una cultura tecno-comercializada. El estado deja de ser un «gestor corporativo» y ha de defender su disminuida autonomía frente a múltiples entidades transnacionales. En este mundo la organización del trabajo señala la dirección de una «producción controlada por ordenador», «sistemas de dirección descentralizados» y «mercados de trabajo funcionalmente flexibles». La política postmoderna, por su parte, aparece en algunas de sus manifestaciones distintivas como una respuesta alternativa, una respuesta crítica, ciertamente heterogénea y débilmente institucionalizada, a la política convencional bajo la forma de «iniciativas cívicas y movimientos sociales de masas».

En Europa del este, los países del antiguo bloque comunista experimentan en la actualidad un proceso de modernización. De recuperación de la modernidad, en la que se llevan a cabo transiciones desde economías centralizadas a economías de mercado y desde regímenes totalitarios a democráticos. La sociedad civil, fragmentada

---

el que se constituirían sucesivas asociaciones de países: «Erweiterung, Vertiefung, Verkleinerung: vitale Fragen für die Europäische Union», *Europa-Archiv*, 48, 1993, págs. 308-316. El problema con esta tesis, ya avanzada por otros autores a raíz de la caída del comunismo, es que plantea la duda de la viabilidad y la legitimidad de una Europa concéntrica, frente a la tesis de una ordenación más descentralizada y policéntrica.

(25) S. CROOK, J. PAKULSKI y M. WATERS, *Postmodernization: change in advanced society*, London, Sage, 1992, págs. 220-223.

(26) La ruptura de la continuidad determina una nueva condición social. En este sentido, un intento de elaborar una teoría sociológica de la postmodernidad ha sido desarrollado por Z. BAUMAN en su reciente trilogía, *Modernity and the Holocaust* (Ithaca, Cornell University Press, 1989), *Modernity and ambivalence* (Ithaca, Cornell University Press, 1991) e *Intimations of postmodernity* (London-New York, Routledge, 1992).

durante cuarenta años, está siendo reconstruida, y para ello depende de una continua lucha de poder entre fuerzas democráticas e involucionistas. En realidad, se mantiene todavía una resistencia política y burocrática al desmantelamiento de las antiguas instituciones estatales. Las alternativas son negociadas por las élites políticas o sometidas a deliberación pública, pero su puesta en práctica depende de una estrategia de sustitución gradual. En la construcción del nuevo orden constitucional la modernización implica integrar a los diferentes sectores de la sociedad civil y política, si bien la búsqueda de un consenso social, y de una reconciliación social, se ve de momento contrarrestada por demandas nacionalistas de signo desintegrador.

Consideradas independientemente, las pautas de cambio describen direcciones opuestas. La postmodernización viene caracterizada por un proceso de diferenciación radical que borra las divisiones sociales tradicionales basadas en la clase y el *status*. Factores como la etnicidad, la identidad cultural, acentuados por las migraciones internacionales, también presentes en Europa del este, determinan una nueva condición social. La modernización, en cambio, indica un movimiento de carácter integrador, patente, por ejemplo, en la reconstrucción de la sociedad civil (27). En la economía, la postmodernización configura una dinámica de integración transnacional a través de mecanismos de mercado, mientras que en el contexto de la modernización las pautas señalan un conjunto de estrategias dirigidas a reconstruir infraestructura básica y a sustituir las prácticas de la economía centralizada (28).

Por su parte, la postmodernización ha implicado la transformación, pero no la extinción, del estado del bienestar en la línea de una descentralización de los servicios tradicionales y la emergencia de un sector intermedio de servicio voluntario (29), mientras que la política económica de la modernización ha tenido como objeto prioritario una reforma de las instituciones públicas a fin de adaptarlas para el desarrollo de un incipiente estado del bienestar. Finalmente, si la política postmoderna refleja un cierto agotamiento de la política convencional de partidos (de la política demoliberal al incorporar la agenda de los nuevos movimientos sociales), junto a la consolidación de nuevas formas de representación de intereses (tanto pluralista como corporativa) (30) y un reconocimiento institucional progresivo de la política de movimientos (31), en Europa del este recuperar la modernidad ha traído consigo re-

---

(27) Para un análisis de dicho proceso, en el caso de Hungría, pero con comparaciones ilustrativas con otros países de Europa central y del este, puede consultarse E. HANKISS, *East European alternatives*, Oxford, Clarendon, 1990.

(28) Puede verse un tratamiento de los problemas y las oportunidades para la reforma en A. PRZEWORSKI, *Democracy and the market: political and economic reforms in eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

(29) Cf. C. PIERSON, *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*, Cambridge, Polity, 1991.

(30) Para el caso de Europa he contado con dos trabajos no publicados de P.C. SCHMITTER, escritos durante 1992: «Interests, powers and functions: emergent propensities and unintended consequences in the European polity» y «Representation and the future of Euro-polity».

emplazar las instituciones totalitarias por las de un estado constitucional. La política de movimientos, o propiamente la «política de foros» (32), en lugar de operar como alternativa, ha jugado un papel de transición hacia una democracia de partidos de corte liberal (33).

Consideradas como pautas convergentes, de su interacción están resultando nuevas formas pluralistas y comunitarias de cooperación y competencia. Lo que describen no es sólo un acercamiento entre Europa occidental y del este. Algo más está en juego que apunta al futuro de ambas Europas y eventualmente a un futuro común. El sentido de este enfoque pone en tela de juicio la legitimidad y en última instancia la viabilidad de una política eurocéntrica. En su lugar, propone como uno de los posibles escenarios producidos por este movimiento de interdependencia el de una Europa policéntrica.

## V. EN UN ESCENARIO DE INTERDEPENDENCIA

Es justo en este punto donde se plantea el problema de la interdependencia. En el sentido aquí aludido denota una serie de relaciones, que van desde la dependencia mutua a la influencia mutua o al intercambio (que a su vez incluye la colaboración y la competencia) generadas e institucionalizadas en los niveles transnacional e interestatal y con respecto a procesos económicos y políticos que se producen en la actualidad en Europa (34). No obstante, la perspectiva de la interdependencia es sólo uno de los enfoques que dan razón del proceso de integración europea y que en cier-

---

(31) A través de un estudio comparado, H. L. Reiter pone de manifiesto la coexistencia del sistema de partidos con movimientos sociales en una relación de suma no-cero. De hecho, ambas instancias sirven de vías para la canalización de demandas de los grupos sociales. Y, por lo demás, entiende el autor, no puede probarse que haya alguna relación directa entre el descenso de la militancia de partidos y el ascenso de la nueva agenda: «The rise of the 'new agenda' and the decline of partisanship», *West European Politics*, 16, 1993, págs. 89-104.

(32) N. ASCHERSON presenta un análisis de su apogeo y crisis, y por tanto de su papel de transición, en «1989 in eastern Europe: constitutional representative democracy as a 'return to normality'?', en J. DUNN (ed.), *Democracy: the unfinished journey. 508 BC to AD 1993*, Oxford, Oxford University Press, 1992, págs. 221-237.

(33) El proceso de ajuste en Polonia ha sido especialmente significativo. De 29 partidos con representación parlamentaria tras las elecciones generales del 27 de octubre de 1991, el número se ha reducido a 6 partidos en las elecciones del 19 de septiembre de 1993. Debido a una nueva ley electoral que exigía al menos el 5% del voto nacional, y el 8% en el caso de las coaliciones, para obtener representación.

(34) Como puede verse, se trata de un uso bastante general del término, pero sobre el que la idea de la emergencia de un nuevo escenario transnacional en Europa puede operar. Con todo, su uso esquemático no da cuenta de la problemática implicada por el concepto o por el enfoque teórico, ni de la extensa literatura que abarca desde el trabajo pionero de R. O. KEOHANE y J. S. NYE, *Transnational relations and world politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, al volumen más reciente (que muestra sus

ta medida se complementan entre sí. En este trabajo su alcance es más genérico que el de su sentido técnico habitual, referido en el caso europeo a las dinámicas de integración económica. De esta forma su aplicación cubre también aspectos tratados específicamente desde otras perspectivas.

Brigid Laffan ha sintetizado los principales enfoques que estudian la cooperación y la integración en Europa occidental. Estos van desde el federalismo (que ve en la integración una vía para constituir un gobierno europeo en el marco de una Europa unida) al funcionalismo (que defiende una «cooperación puntual en los grandes temas sociales y económicos», dada la complejidad del sistema), al intergubernamentalismo (que considera necesario reservar espacios de autonomía estatal frente a la red de relaciones comunitarias), a la interdependencia (que subraya precisamente la transferencia relativa de las soberanías nacionales hacia instituciones transnacionales), a, finalmente, la integración diferenciada (donde las estrategias han sido articuladas bajo las formas de «Europa a la carta», «Europa de dos velocidades», «integración gradual», «geometría variable» o «círculos concéntricos») (35). En la actualidad, el debate de Maastricht se ha polarizado relativamente en torno al federalismo y la integración diferenciada. En ambos casos hay antecedentes que avalan su adopción.

En efecto, durante años Europa occidental se ha reagrupado en torno a sí misma —los problemas económicos y de seguridad habían sido las principales razones para una convergencia legislativa y política. Pero al mismo tiempo se ha vertebrado en una serie de asociaciones interestatales intra y extraeuropeas (36). Tras la Segunda Guerra Mundial se emprendería un proceso de reconstrucción económica en el marco del Programa de Recuperación Europea, financiado inicialmente por los fondos del Plan Marshall. En 1948 se constituye la Organización para la Cooperación Económica Europea, que coordinaría la administración de la ayuda norteamericana. Junto a los países que habían tomado parte en la guerra se encontraba además Turquía. Yugoslavia tendría desde 1955 estatuto de observador. España se uniría en 1959. Cumplidos sus objetivos, la infraestructura sirvió de base para la fundación en 1961 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, donde participaban además países como Canadá, Japón, Australia o Nueva Zelanda.

En el terreno político la búsqueda de un orden democrático vendría articulada en

---

diversas evoluciones teóricas) editado por J. N. ROSENAU y H. TROMP, *Interdependence and conflict in world politics*, Aldershot, Avebury, 1989. Para una presentación contextualizada de esta perspectiva en el campo de las teorías sobre relaciones internacionales puede consultarse C. ARCHER, *International organizations*, 2.ª ed., London-New York, Routledge, 1992, págs. 71-130.

(35) B. LAFFAN: *Integration and co-operation in Europe*, London-New York, Routledge, 1992, págs. 1-21.

(36) Para lo que sigue he tomado algunos datos de F. NICHOLSON (ed.), *Political and economic encyclopedia of western Europe*, Essex, Longman, 1990, y J. KRIEGER (ed.), *The Oxford companion to politics of the world*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

el plano de la cooperación interestatal por el Consejo de Europa. Fundado en 1949, y aunque su alcance es el de una coordinación legislativa, la incorporación de todo estado miembro ha significado un reconocimiento institucional de su respeto de los derechos humanos y demás valores básicos en un sistema democrático. En este sentido, su acercamiento a las nuevas democracias de Europa del este constituye un respaldo decisivo en el proceso de transición democrática. El Consejo ha constituido un primer enlace para el desarrollo posterior de relaciones de cooperación en áreas específicas. Pero, más aún, ha llegado a convertirse en un cierto foro preparatorio para el ingreso en la Comunidad (37).

Por último, la cooperación política se ha extendido también al terreno de la defensa, tanto en el plano internacional a través de la estructura de la OTAN desde 1949, como en el plano regional o intraeuropeo a través de la Unión Europea Occidental, fundada en 1955. La política de defensa, sin embargo, ha resultado ser uno de los apartados más controvertidos: las negociaciones para la incorporación de las nuevas democracias del este se producen en el momento en que desde el tratado de Maastricht se avanza la propuesta de configurar una política de seguridad y de defensa comunes para los estados miembros de la CE. Este último punto enlaza justamente con la institución que ha vertebrado de un modo más determinante la cooperación transnacional en el continente. Si bien su objetivo básico ha sido el de la integración económica, opera no obstante en un marco más amplio de relaciones regionales e internacionales.

A raíz de la constitución de EFTA en 1960, como alternativa para el libre comercio a la CE, cambió de modo significativo la relación de fuerzas económicas en Europa occidental. La Comunidad tenía entonces un interlocutor directo. Pero además el proceso de creación de un mercado interior permitió también redefinir las relaciones multilaterales entre EFTA y la CE, de forma que daría lugar a la apertura desde 1989 de un Espacio Económico Europeo. Sin embargo, en vista de la solicitud de Austria de entrada a la CE en 1989, la de Suecia en 1991 o la de Finlandia en 1992, la idea original de mantener un espacio económico bajo la administración conjunta de la CE y EFTA parece ahora haber quedado como un mecanismo preparatorio para el acceso a la CE. Algo similar puede estar ocurriéndole a EFTA, cuya pertenencia tiende a ser interpretada como transitoria también por los países del este. En definitiva, la Comunidad se ha consolidado como la principal agencia que gestiona la cooperación

---

(37) Sus miembros actuales incluyen los países de la Comunidad Europea más los restantes de la Asociación Europea de Libre Comercio, EFTA (Islandia, Noruega y Suiza), Lichtenstein, San Marino, Chipre, Malta y Turquía. En 1989 su Asamblea Parlamentaria concedía el estatuto de «invitado especial» a Hungría, Polonia, Yugoslavia y la Unión Soviética, que se extendería en 1990 a Checoslovaquia y Alemania Oriental. Durante el mismo año se uniría Hungría. Para un análisis del papel del Consejo en esta evolución puede consultarse B. Laffan, *Integration and co-operation in Europe*, págs. 44-49.

interestatal. Su red provee seguridad a los estados miembros y, previsiblemente, tendrá un impacto similar en Europa del este.

Su acercamiento ha venido posibilitado por la política de ayuda que la Comunidad ha emprendido desde finales de los años 80. En efecto, ésta no pudo proveer ayuda hasta 1988, cuando el Consejo para la Ayuda Económica Mutua (COMECON) firmó un documento de reconocimiento mutuo con la CE. En 1989 la Comunidad acordó el Programa de Asistencia para la Reestructuración Económica de Polonia y Hungría (PHARE). Poco después de su aprobación se haría evidente que la ayuda habría de ser extendida a toda Europa del este. COMECON había entrado en un proceso de desmantelamiento que llegaría a su fin en 1991. Para administrar los programas y la distribución de fondos se crearía en 1990 el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, con la participación de 24 países, incluidos, entre otros, Estados Unidos, Egipto, Israel, Corea del Sur, Australia o Turquía.

Desde entonces, en el apartado institucional, la Comunidad ha formalizado acuerdos de asociación con los antiguos países comunistas, cuyo efecto apunta finalmente a sustituir la política de ayuda por una política de colaboración. Por el momento, sin embargo, el proteccionismo del mercado comunitario y el tiempo que es necesario invertir en las reformas dificultan el acercamiento. En este sentido, la prospectiva de una integración fuerte como la auspiciada por Maastricht significa más un obstáculo que una vía para reducir las diferencias (38). Los países de Europa del este cuentan además con la contrapartida de una escasa experiencia de colaboración —de ahí la dificultad para consensuar estrategias para relaciones multilaterales (39). Pero si ello es necesario, no lo es menos también crear un marco de negociación a través del cual pueda canalizarse en el este un intercambio de información y experiencias de política pública que comprendan necesidades comunes y ayuda mutua.

## VI. HACIA UN ORDEN LIBERAL

De este modo podría empezar a configurarse un orden liberal extendido a todo el continente. Una nueva Europa crecientemente plural, policéntrica, identificada por el desarrollo común de una cultura política democrática (40). Pero un orden liberal

(38) A. KÖVES: *Central and east European economies in transition: the international dimension*, Boulder, Westview Press, 1992, págs. 93-102.

(39) Dificultad que ha sido analizada en Europa central y del este, y en el caso de la política de defensa, pero con resultados que pueden ser válidos en otros terrenos, por R. L. TÖKES, «From Visegrád to Kraków: cooperation, competition and coexistence in central Europe», en G. SZOBOSZLAI (ed.), *Flying blind: emerging democracies in east-central Europe*, Budapest, Hungarian Political Science Association, 1992, págs. 252-272.

(40) He tratado de desarrollar algunas de estas ideas en otro trabajo: «Europa y la esperanza del orden:

se habrá configurado cuando la dependencia haya sido reemplazada por relaciones de interdependencia, esto es, cuando una política de intercambio (competitivo así como cooperativo) haya sustituido a la política de ayuda. Cuando la división actual entre una Europa avanzada y una Europa en desarrollo haya sido borrada por la recuperación económica en el este. Cuando las nuevas democracias ya no estén bajo ninguna forma de tutela de Occidente. Cuando la inseguridad haya dado paso a la seguridad mutua entre regímenes democráticos. La unión de estados resultante de la Comunidad actual determinará qué tipo de orden pueda finalmente configurarse. Pero, a su vez, la aparición de un orden liberal habrá extendido el proceso de construcción europea más allá de los límites de la Unión. Para operar como un entorno facilitador algunos objetivos podrían considerarse finalmente.

Un primer objetivo implicaría tratar de extender (por lo que se refiere al número de cuestiones y eventualmente también al número de países) un consenso básico sobre materia económica. Lo cual es compatible con la idea de consolidar el mercado único interior. Su funcionamiento, sin embargo, se vería contrapesado por relaciones con países terceros y por la creación de otras posibles áreas económicas regionales. Una integración menos comprehensiva permitiría de hecho lograr una convergencia de políticas económicas incluso entre un número mayor de países miembros.

Un segundo objetivo se dirigiría a establecer acuerdos más flexibles en los asuntos políticos. Lo cual obligaría a buscar alternativas que hagan compatibles las soberanías nacionales bajo un acuerdo mínimo constitucional. La Comisión Europea, el órgano ejecutivo de la Comunidad, no llegaría a ser plenamente un gobierno comunitario y en cualquier caso su acción continuaría vinculando a los estados miembros sólo bajo condiciones limitadas. Por otra parte, las competencias legislativas del Parlamento Europeo se ven ya reforzadas por el tratado de Maastricht, pero de ahí a reducir los déficit de legitimidad democrática en la política comunitaria dependerá de cómo se configure la agenda europea.

Finalmente, un tercer objetivo apuntaría a elaborar ésta última en un proceso que permitiera desarrollar fórmulas de participación ciudadana desde el nivel local al trans-estatal en la política europea. Dinamizar de este modo la vida pública podría contribuir a articular las distintas identidades colectivas en un marco constitucional común. Este sería uno de los primeros pasos para generar una cultura pública propiamente europea, donde la diversidad sea integrada constitucionalmente como pluralismo social, cultural, étnico y político. En este sentido cabe señalar cómo la coherencia de que carecía la cultura política comunitaria venía provista por la idea de una ciudadanía de la Unión. Pero aún dicha propuesta se encuentra en una fase inicial. Para alcanzar un desarrollo óptimo las diferentes legislaciones sobre nacionalidad y ciuda-

---

la democracia más allá de las coordenadas de la Unión Europea», *Anuario de Filosofía del Derecho*, 10, 1993, págs. 135-149.

danía habrán de aproximarse con el objetivo de hacer de la Comunidad Europea un cuerpo democrático integrador que solvente, y no mediante una exclusión generalizada, la problemática de inmigración y asilo (41). Una política de seguridad unificada no habría de disminuir, por último, las oportunidades para una Europa pluralista. Esta, a su vez, depende tanto de una voluntad política materializada en las instituciones comunitarias como de la cultura cívica que la genera.

Problemas relevantes quedan sin tratar o sin cuestionar en esta breve enumeración. Pero éste era su objetivo básico: desarrollar los primeros pasos de una hipótesis de trabajo que apuntara algunas razones para mitigar los riesgos de la idea de una Fortaleza Europa al entender la construcción europea en un contexto más amplio: uno que incluya a las nuevas democracias de Europa del este como miembros activos y potencialmente iguales.

---

(41) Pueden consultarse a este respecto los trabajos de J. DE LUCAS, *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 62-67 y 95-98; y M. KING, «Policing refugees and asylum-seekers in "Greater Europe": towards a reconceptualisation of control», en M. ANDERSON y M. DEN BOER (eds.), *Policing across national boundaries*, London, Pinter, 1994, págs. 62-76.