

Europa y la esperanza del orden: La democracia más allá de las coordenadas de la Unión Europea*

Por JOSE MARIA ROSALES

Málaga

I

«Europa o el caos» era el título de un artículo de Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, aparecido en España en 1991. En un contexto particularmente significativo para definir el papel internacional de la Europa comunitaria: abiertos los procesos de transición a la democracia desde los regímenes comunistas, finalizada la guerra del Golfo y reconocida la dificultad de llevar a la práctica una política común de seguridad, desatado el conflicto nacionalista e interétnico en Yugoslavia y previstos ya los pasos iniciales para la constitución de la Unión Europea desde la Comunidad Económica. La reflexión de Delors presenta a la Comunidad como garantía de estabilidad económica y política en el continente. Pero fomentar este papel estabilizador requiere consolidar previamente el mercado interior y la unión política, de forma que la Comunidad no se limite, como Delors observa, a ceñirse a su papel tradicional de entidad con vocación económica, sino que opte por convertirse en «una potencia global que asume responsabilidades en el plano mundial».

En estos términos puede entenderse qué signifique ser una respuesta al caos y el alcance, más allá de las fronteras comunitarias, de la defensa emprendida de la economía libre de mercado y la democracia

* He redactado este trabajo durante la estancia en el Walt Whitman Center de la Universidad de Rutgers (EE.UU.), entre 1992 y 1993, gracias a una beca postdoctoral MEC-Fulbright. Agradezco a su director, Benjamin Barber, su discusión desde una perspectiva «no europea». Debo el interés inicial en estas cuestiones a Philippe Schmitter y Elemér Hankiss. Asimismo, deseo agradecer la lectura de borradores previos a Juan José Gil Cremades, Salvador Giner y José Rubio Carracedo.

liberal. No obstante, cómo se caracterice su papel internacional no es tanto una cuestión de diseños previos como de articulación de políticas concretas consensuadas por los países miembros. Como es lógico, la composición interna de la Comunidad no sólo afecta a las estrategias de cooperación económica, sino que en el contexto de la Unión, determina también el sentido que adopte su responsabilidad internacional. A este respecto el título introduce una desafortunada elección de alternativas: la elección de Europa (pero de la Comunidad Europea se entiende) constituye no sólo como una respuesta a inestabilidades económicas y políticas, sino *la* respuesta. Ya de entrada «Europa o el caos» deja sin responder el problema de la inclusión o de la pertenencia. Qué países pueden y qué países no pueden elegir dicha Europa plantea desde una cuestión de intereses (que no pueden conciliarse bajo la ambigua expresión de una «familia europea») a problemas de racionalidad (¿hasta cuántos miembros podría admitir la Comunidad para continuar respondiendo a sus objetivos?) y de configuración de los equilibrios económico y geopolítico del continente (¿cuál puede ser el contexto futuro donde se integre la Comunidad?) La disyuntiva distorsiona el planteamiento de dichos problemas. Pero refleja, de hecho, uno de los extremos del discurso europeísta. Junto a ello refleja también el riesgo de cristalizar una argumentación política en sofismas políticos.

Tras la firma del Tratado de Maastricht en diciembre de 1991 el proceso de Unión Europea ha entrado en una rígida dinámica de ratificación. El debate público en los distintos estados (cuando lo ha habido) se ha procedimentalizado rigurosamente. El calendario de integración *ha de cumplirse* (Europa o el caos) a pesar de los desmentidos o las dilaciones en la práctica (primer referéndum danés en junio de 1992, victoria ajustada en el referéndum francés de septiembre del mismo año, problemática ratificación parlamentaria en el Reino Unido durante la primavera de 1993). Pero las dificultades son también manifiestas en el proceso de unión monetaria (salida de Italia y el Reino Unido del Sistema Monetario Europeo), a propósito de la unión política (papel del Parlamento Europeo, su coordinación con los parlamentos nacionales, problemas por la delegación de soberanías y consecuentes reformas constitucionales) o a propósito de la política social (opción de salida del acuerdo para el Reino Unido, conflicto de intereses, fundamentalmente en España, Grecia y Portugal, por la reasignación de los fondos estructurales para el desarrollo ante la incorporación de los países de Europa central). La periferia ha quedado definida en función de las expectativas de ingreso: Austria, Noruega, Suecia y Finlandia, países de la Asociación Europea de Libre Comercio, previsiblemente en 1996 (fecha también fijada para Islandia y Suiza, aunque sin plenas garantías debido a problemas de convergencia económica); en el año 2000 podrían incorporarse Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia; las reservas son mayores y por de pronto invariables hacia los países bálticos, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria y Albania, mientras que

la consideración de Turquía, Malta o Chipre permanece aplazada *sine die* (en busca, no obstante, de acuerdos de cooperación).

Uno de los posibles futuros para la Unión Europea viene determinado por la tensión entre una confederación (imperfecta) de estados relativamente centralizada (una unión de estados soberanos) y una federalización (imperfecta) relativamente descentralizada (una comunidad de estados interdependientes de carácter tanto unitario como relacional). Dicha tensión va a determinar cómo se implique la Comunidad en el resto del continente. Sus relaciones se establecerán en un contexto de creciente interdependencia. La cooperación entre los países bálticos y los países nórdicos apunta ya en esa dirección. De igual modo puede observarse la formación de un espacio centroeuropeo de economías y sistemas políticos en transición que facilitará la comunicación entre Europa del este y Europa occidental. Por último, la desmembración de la Unión Soviética puede abrir la posibilidad (condicionada por la normalización en Rusia y el tratamiento constitucional del problema de las nacionalidades, conectado de hecho con la distribución del poder económico y político tras haberse desestatalizado el régimen comunista) de nuevas interrelaciones dentro y hacia el exterior de la Comunidad de Estados Independientes. Los ejes de una centralización y una descentralización relativas describen las direcciones en que se configura la Unión Europea (desde la política comunitaria en el primer caso y desde la política local en el segundo). Una fórmula de carácter supraestatal e interestatal. El Tratado de Maastricht contiene argumentos para el equilibrio, pero el sentido que éste adopte va a depender finalmente de la orientación que los países miembros den al proceso.

En principio, el proceso de la Unión Europea no equilibra las relaciones entre la Comunidad y su entorno. Al contrario, tiende a profundizar las asimetrías de poder económico e influencia política en la escena internacional. En el primer caso Estados Unidos y Japón son los interlocutores privilegiados, mientras que en el segundo el papel de la Europa comunitaria se desarrolla a la sombra de la iniciativa norteamericana. Pero de aspirar a tener una política exterior y de seguridad cohesionadas, la Comunidad no podrá definir las, sin embargo, al margen de Europa del este (el antiguo bloque comunista). Con ello se indica una necesidad no meramente coyuntural. El rendimiento de las economías y la estabilidad democrática dentro y fuera de la Comunidad depende en buena medida de la reducción de asimetrías y el reforzamiento de la cooperación. (Es ésta una de las líneas argumentales de Maastricht, contenida en su artículo G, a propósito de la «cooperación al desarrollo»).

Se genera ya de un modo incipiente una interdependencia entre los procesos económicos y políticos dentro y fuera de la Comunidad. Es cierto que el modelo europeo de democracia parlamentaria y estado del bienestar opera como referencia en la transición desde los regímenes totalitarios. Pero una vez alcanzada una nivelación por el saneamiento

económico y la normalización política resulta previsible que ambos escenarios describan pautas comunes de evolución. La recuperación económica de Hungría y Polonia constituye un primer acercamiento en esta dirección, seguida por el caso de Checoslovaquia (de momento si se considera el estado de su economía antes de la separación) e incluso Albania, Bulgaria y Rumanía. Por otra parte, la relativa inestabilidad de los gobiernos de coalición en dichos países debe entenderse en el contexto de la transición democrática y, por tanto, como un fenómeno circunstancial. De la experiencia de la ratificación de Maastricht, así como de los procesos de cambio en Europa del este pueden extraerse algunas indicaciones para la construcción europea. La accidentada historia del Tratado permite sugerir una reconsideración de sus calendarios y procedimientos que haga más democrático el debate público (sólo en Dinamarca, Irlanda y Francia se ha optado por una ratificación vía referéndum) e introduzca plazos más flexibles y la previsión de revisiones tras la incorporación de nuevos miembros con respecto a la convergencia en las legislaciones y la adopción de políticas comunes.

Una de las dimensiones de la construcción europea es profundizar el pluralismo. El desarrollo de Maastricht puede conducir o a una entidad de algún modo monolítica (una potencia mundial) por la concentración de las decisiones, o a una entidad de tipo relacional que permita integrar y ampliar nuevas relaciones. En este sentido la Unión puede llegar a perfilarse como una comunidad democrática, una comunidad no en un sentido fuerte de pertenencia «natural» (pues procede de un acuerdo constitucional entre diferentes países), sino en un sentido débil o pluralista. Pero entender que comunidad y pluralismo puedan conjugarse y que la Comunidad Europea pueda orientarse en esta dirección es en realidad sólo una hipótesis. Viene avalada por lo que puede considerarse una convergencia paulatina del modelo económico, el sistema político y la sociedad civil en Europa del este con Europa occidental. Los antecedentes en ambos contextos permiten reconstruir una historia de divergencias, pero también de paralelismos recientes, de acercamiento desde el este. La reducción de las diferencias no sólo aproxima a las distintas Europas, sino que puede propiciar una evolución conjunta, crecientemente interrelacional.

II

Con respecto al modelo económico, tanto en Europa occidental como en Europa del este se describe un mismo escenario de partida tras la Segunda Guerra Mundial, el de la reconstrucción de las economías nacionales. En el primer caso, la recuperación económica se lleva a cabo a través de programas que combinan la inversión privada en la economía y la adopción de políticas de bienestar social por parte del estado. En el segundo caso, se inicia mediante la introducción de la

economía socialista: sustitución de los mecanismos de mercado por una planificación centralizada y por la apropiación estatal sobre los medios de producción. La economía se adapta a la planificación estatal, de forma que la acción del estado ya no es sólo compensatoria (como en el caso occidental), sino que llega a definir las reglas del juego al margen de los agentes económicos (que quedan de hecho subsumidos en la esfera del estado).

En Europa occidental una de las pautas de cambio decisivas para la evolución posterior ha sido la constitución en 1957 de la Comunidad Económica Europea. La consolidación de un mercado común, caracterizado por la libre circulación de capitales, bienes, servicios y personas entre los países miembros (un proyecto aún por realizarse en 1993), ha implicado una aproximación de las legislaciones en los ámbitos económico, comercial y, finalmente, fiscal y social. El mercado común, en efecto, ha sentado las bases para una transformación de la Comunidad Económica en la Unión Política. Uno de los factores para dicho paso ha sido la simbiosis (PIERSON) entre la economía libre de mercado, o mejor, entre capitalismo y estado del bienestar, que se ha prolongado más allá del contexto de reconstrucción económica de la postguerra, propiciando la aparición de los nuevos acuerdos corporativos, la concertación social, donde en economías de capitalismo avanzado el estado asume una clara función de arbitraje. A los momentos de crisis o de ruptura del «consenso socialdemócrata» (DAHRENDORF) han seguido reacciones de carácter neoliberal. A los problemas de ineficacia en la gestión del estado por sobrecarga de funciones se ha respondido con una nueva racionalización de su papel en la economía. En concreto, una desregulación parcial de determinadas actividades (normalmente la inversión industrial y comercial) y una mayor implicación de los agentes económicos privados.

Convertir la Comunidad Económica en la Unión Europea ha obligado, entre otras cuestiones, a definir una política social comunitaria (que precisamente profundiza la relación entre capitalismo y estado del bienestar). Los resultados difieren de experiencias anteriores, pero no sólo por lo que supone armonizar los contenidos de una política social entre de momento doce países, sino además porque los parámetros que definen el estado del bienestar, el papel del estado en la economía, el papel de los agentes económicos privados, el mercado laboral o la concertación social están en continuo cambio. Por último, los límites entre los sectores público y privado no son fijos y determinadas áreas, no gestionadas satisfactoriamente, quedan ya cubiertas por el sector de servicios comunitarios. Se esboza así, como Dahrendorf y otros autores han indicado, una reestructuración sin precedentes del mercado de trabajo.

Por su parte, en Europa del este los síntomas de recuperación económica en los últimos años comienzan a asemejarse a los experimentados en Europa occidental durante el período de reconstrucción de las

economías nacionales. No obstante, la transición desde una economía cerrada ha debido cumplir etapas previas. En concreto, el proceso de desestatalización, que se ha traducido en una privatización parcial del sector público. Como ejemplo significativo, cabe destacar que en 1992 en los casos de Hungría, Polonia y Checoslovaquia entre un 30 y un 40% del producto interior bruto ha sido generado por el sector privado («A survey of eastern Europe», *The Economist*, pp. 9-10). Los antecedentes de la liberalización económica remiten a la formación de una «segunda economía» (GABOR) desde los años sesenta: iniciada en empresas de pequeña escala y de carácter cooperativo y en torno a actividades comerciales no reguladas, o no reguladas totalmente, por el estado. La segunda economía (que Gabor analiza en el caso de Hungría, pero de la que se encuentran ejemplos en el resto de los países) se distingue de la economía oficial por el ámbito de sus actividades, pero entre ambas se produce una imbricación parcial, que ha servido para acelerar la transición económica. En un segundo momento la liberalización económica tiene como objetivo el ingreso en la Comunidad Europea. Para ello habrán debido reducirse las asimetrías actuales. De ese modo, a partir de una convergencia gradual de modelos podría hablarse en los próximos años de una evolución conjunta.

III

Por lo que se refiere a los sistemas políticos, Europa ha permanecido durante cuatro décadas delimitada por bloques. Desde 1989 la bipolaridad ha perdido validez fáctica y teórica, pero su sustitución por nuevos equilibrios (no sólo el de la Unión Europea) no está aún clausurada. Las historias políticas de Europa occidental y del este han comenzado a confluir sólo muy recientemente. La reunificación alemana ha constituido un primer encuentro entre un país del antiguo bloque comunista y un país occidental. Tras ello el balance de fuerzas en la comunidad ha vuelto a reajustarse. Este va a ser el único ejemplo de contraste sin apenas mediación temporal entre dos tipos de economía, dos modelos de vida política y de sociedad, pero cuando menos plantea el problema de que reducir las diferencias en los próximos años va a requerir no sólo un reajuste económico, sino un aprendizaje político en uno y otro de los antiguos extremos. Por lo demás, la transición a la democracia en los países del este introduce en el escenario político problemas de índole étnica, así como de interpretación de los límites territoriales y de distribución del poder sobre argumentos nacionalistas, que no se dieron, por ejemplo, en la transición por los países de Europa meridional (Grecia, Portugal y España), si bien el resto de las pautas de cambio son ya comunes en otros procesos de transición. Los factores locales, en mayor medida que el contexto internacional (O'DONNELL, SCHMITTER, WHITEHEAD), van a determinar el curso de los acontecimientos.

La consolidación de la democracia liberal en Europa no se entiende sin la experiencia de la inestabilidad política en el período de entreguerras, sin la «quiebra de los regímenes democráticos», según la expresión de LINZ, ante el ascenso de los fascismos, sin el debate constitucional en Alemania (Schmitt, Kelsen, Heller) o sin los intentos fracasados de «democratizar» el sistema de representación parlamentaria en la república de Weimar. La respuesta vendría desde el afianzamiento del sistema de partidos como reacción prudencial y estabilizadora adoptada en los ordenamientos constitucionales europeos. Pero los déficits de legitimidad producidos por los mecanismos de representación (una alienación de la voluntad soberana del pueblo, en términos de Rousseau), serían denunciados, desde finales de los años sesenta, por la crítica de los nuevos movimientos sociales de orientación política. Su desarrollo abre una perspectiva que podría transformar el funcionamiento del proceso de deliberación pública y la toma de decisiones políticas: podría permitir coordinar formas de acción política convencional (partidos) y no-convencional (movimientos). Sin embargo, la experiencia de los Verdes en la República Federal Alemana desde 1988 (con su adopción de los criterios de funcionamiento parlamentario del resto de los partidos) o la más reciente de Generación Ecología y los Verdes en las elecciones al Parlamento francés en marzo de 1993 (su juego de alianzas partidistas) confirma la dificultad de mantener en un mismo plano institucional la política de partidos y la política de movimientos.

Otra posible vía de exploración democrática se encuentra en el proyecto de la Unión Europea y su defensa de una descentralización en los procesos de toma de decisiones (principio de subsidiariedad). Efectivamente, y con referencia a la administración local, el sistema de representación puede complementarse con fórmulas de democracia participativa (que no han de ser necesariamente de democracia directa) en los momentos de deliberación pública, defensa de intereses y elección de opciones. La idea apunta a un desarrollo de la participación ciudadana en la política local, el ámbito «inmediato» de la política y, por tanto, de la creación del espacio público.

· Si en Europa occidental durante las últimas décadas la democracia ha seguido una trayectoria apenas accidentada (su estabilidad no ha estado en peligro), en Europa del este su suerte ha sido radicalmente distinta. Pocos años después del final de la Segunda Guerra Mundial la presión de la Unión Soviética sobre los países de su entorno se traduciría en la implantación generalizada de lo que se conoce como stalinización: el sistema de partido único totalitario que opera sobre la supresión de las libertades civiles y políticas. En 1956, en su discurso ante el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, Kruchev se distancia críticamente del legado stalinista. Sería un primer desmentido oficial que marcaría el cambio de rumbo en la política de la represión. En el terreno intelectual las interpretaciones no ortodoxas del marxismo y las críticas del sistema totalitario (en numerosas

ocasiones publicadas y posteriormente prohibidas) comienzan a configurar una contracultura política de orientación democrática. Las revoluciones en Budapest (1956) y Praga (1968) son dos de los momentos aglutinantes de la resistencia pública, neutralizados pero difícilmente diluidos en la amnesia social. No obstante, sería la experiencia de Solidaridad en Polonia durante 1980 y 1981 la que habría de generar una conciencia social de cambio, una conciencia colectiva de la posibilidad del cambio. Para entonces la descomposición interna del régimen (corrupción política, disidencia), la oposición organizada (aunque no plenamente diferenciada en opciones) y el efecto liberador de la política de reestructuración institucional (de las relaciones de poder en el bloque comunista) y apertura informativa desde 1985 en la Unión Soviética configuraban ya un escenario de cambio.

Sin duda, y a menos que los cambios se interpreten desde una determinada teoría de la historia y de la ideología, la transición a la democracia sólo puede entenderse restrospectivamente. La confluencia de factores que ahora la explican podría haber evolucionado en una dirección distinta. Desde esta perspectiva no historicista (en el sentido popperiano del término) cabe también considerar la formación del multipartidismo desde lo que NEAL ASCHERSON ha llamado la «política de foros». Según este autor, la estrategia de foros aparece como una alternativa viable tras el fracaso de experiencia previas de oposición: resistencia armada (guerrillas) en Hungría, Polonia, Ucrania o los estados bálticos; partidos políticos formados antes de la guerra y grupos religiosos en la clandestinidad; células reformistas, ilegales, de miembros disidentes del Partido. En torno al objetivo de transformar el régimen y de vehicular una transición hacia la economía de mercado los foros aglutinan a sectores de la oposición de la más heterogénea procedencia: liberales, socialdemócratas, comunistas disidentes, demócratacristianos, conservadores, nacionalistas o pacifistas. Pero la adaptación del multipartidismo impone una primera reconversión política, que recuerda a la experimentada por la política de movimientos en Europa occidental.

Cuando los foros no trabajan en la ilegalidad su papel se hace «constructivo». Los foros se convierten así en opciones políticas. Entran en la dinámica de la competencia electoral. No basta entonces concretar los programas. Se hace preciso definirlos como opciones de gobiernos y, por tanto, articularlos mediante la vía institucional del sistema parlamentario (y a los líderes definirlos como posibles gobernantes, ponerlos a prueba en la política real). Los foros originan o se convierten en partidos. La síntesis, en efecto, obliga a una definición más precisa de las orientaciones iniciales. Cada partido se identifica con un programa de reformas y de normalización democrática. Por de pronto, las primeras elecciones parlamentarias (desde marzo de 1990 en Hungría hasta junio de 1992 en Checoslovaquia) reflejan aún un espectro considerablemente diferenciado de opciones políticas (desde 11 partidos que se presentan a las elecciones de marzo de 1992 en Albania

hasta 74 en el caso de las elecciones rumanas en septiembre del mismo año) («A survey of eastern Europe», *The Economist*, p. 6). Pero los resultados electorales producen ya una selección entre las formaciones. No es la única. La transición es un proceso de reagrupaciones progresivas de formaciones políticas (bien como coaliciones o como nuevos partidos), de aproximación de los programas y de estabilización de los electorados. La transitoriedad, aunque no la transición, se cierra con la aprobación de nuevas constituciones. Desde ese momento puede reorientarse la transición hacia una etapa de consolidación de la democracia.

IV

Los límites entre el estado y la sociedad civil definen espacios de derechos y de acción. La sociedad civil se configura por el conjunto de derechos, individuales y colectivos, no creados pero sí garantizados por el estado. Definen, por tanto, el límite legítimo de la regulación estatal, como ha señalado PÉREZ DÍAZ. La sociedad civil es el resultado del desarrollo de dichos derechos: las instituciones, asociaciones, prácticas individuales y colectivas que responden a intereses privados (aunque no por ello dejen de tener una dimensión pública). El estado, en cambio, crea instituciones (aunque no las únicas) que promueven intereses públicos. Pero los límites de derecho y acción entre el estado y la sociedad civil no caracterizan por completo sus relaciones. Si ya en las actividades económicas, culturales o sociales los límites pueden flexibilizarse (dado que el estado puede llegar a intervenir como árbitro o como parte), en la política se produce una mayor imbricación entre las instituciones estatales y las instituciones de la sociedad civil. En este sentido el ámbito público, entendido como el ámbito de la deliberación ciudadana en torno a los asuntos públicos, posee un carácter interrelacional. Se configura sobre el espacio de derechos y de acción de la sociedad civil y el estado.

Ambas esferas se constituyen por sus límites y por sus imbricaciones. Las pautas de cambio de la sociedad civil en Europa occidental y Europa del este reflejan en sentidos diferentes este proceso de formación. En el primer caso la evolución se desarrolla desde una etapa de reorganización de los agentes económicos y sociales entre 1945 y 1950 hasta el momento actual, que autores como KEANE o DAHRENDORF interpretan como de apertura hacia una posible transformación democrática vinculada a las transformaciones del estado liberal y de la democracia representativa. Durante este amplio período la sociedad civil ha conquistado áreas de autonomía frente al control estatal, pero de forma paralela sus instituciones han coordinado funciones con las instituciones públicas. El proceso de erosión de su red de autonomías, como SALVADOR GINER lo ha denominado, responde en gran medida

al desarrollo de las políticas del estado del bienestar. Estas alcanzan su momento de mayor expansión (PIERSON) entre 1960 y 1975, mientras que los años ochenta han sido, en cambio, un período de desregulación neoliberal del intervencionismo estatal adoptada por gobiernos tanto conservadores como socialdemócratas. La década de los noventa abre, por su parte, un período de nuevas síntesis en el que el liberalismo y la socialdemocracia tienen como reto gestionar el estado del bienestar. Su racionalización depende de cómo queden distribuidas las funciones entre el estado y la sociedad civil, y de cómo queden definidas sus interrelaciones. Por lo que se refiere a la Europa comunitaria la convergencia de las políticas económica y social, así como el proceso de unión política esbozan ya un escenario donde la coordinación mutua de funciones se encuentra potencialmente abierta a la participación de la ciudadanía. Potencialmente, pero no en la práctica en vigor. El desarrollo de Maastricht puede propiciar una democratización (y cuando menos reducir los déficits de legitimidad) del papel del estado y de su relación con la sociedad civil.

En el caso de Europa del este la evolución ha venido marcada por tres pautas generales de cambio: una desintegración de la sociedad civil tras la implantación del régimen comunista, la formación de una sociedad «paralela» no oficial y la reconstrucción reciente de la sociedad civil con la llegada de la democracia. Cada momento presenta una configuración diferente del papel del estado. El carácter totalitario de éste último se debilita con la formación desde los años sesenta de una cultura cívica en la clandestinidad que llegaría a constituir lo que ELEMÉR HANKISS ha denominado, en el caso de Hungría (considerablemente similar al de Polonia y Checoslovaquia), una «segunda sociedad». Pero la sociedad oficial y la segunda sociedad, como HANKISS destaca, no son dos sociedades separadas, sino «dos dimensiones de la existencia social gobernadas por dos conjuntos diferentes de principios organizativos». Frente a la homogeneización producida por el régimen totalitario, la segunda sociedad introduce una diferenciación gradual de actividades e intereses económicos, sociales, culturales y políticos y, consecuentemente, la posibilidad de desarrollar estrategias posteriores de integración. Aparece así un marco de relaciones anti-jerárquicas, horizontales, formalmente simétricas y de una «centralización moderada», que durante los últimos años se solaparía con el marco de relaciones de la sociedad oficial. Se trata, en efecto, de la creación de una segunda sociedad, una segunda esfera de redes asociativas para la defensa de intereses, así como una contracultura del marxismo crítico, del socialismo democrático y del liberalismo, una segunda conciencia social y la infraestructura mínima para la circulación de ideas (esfera pública). La reconstrucción democrática se efectúa sobre el espacio de relaciones e instituciones generado tanto en la sociedad oficial como en la no oficial. Esta segunda determina ahora la orientación de los cambios de la sociedad civil para constituir finalmente una sociedad oficial alternativa.

V

Este trabajo comenzó por cuestionar una disyuntiva: Europa o el caos. Optar entre la Comunidad Europea y el caos plantea una elección inverosímil, artificiosa, etnocéntrica. Sobre ella, sin embargo, se ha avanzado el proyecto, inicialmente franco-alemán, de una Unión Europea. Los pasos iniciales ya se han tomado o están en curso, pero incluso cuando la ratificación del Tratado de Maastricht se haya formalizado cabe pensar en una posible reconsideración de su agenda. La Europa de finales de los ochenta es bastante distinta de la que se perfila en la década actual. Como las dificultades en la ratificación ponen de manifiesto, la desmesura de una «fortaleza Europa», siempre oficialmente negada, resulta inoperante políticamente. Europa se define, al contrario, por la interdependencia de sus miembros. Ahora bien, las formas de integración posibles se realizan sólo como acuerdos constitucionales entre diferentes países. Son construcciones que operan sobre las diferencias, que las integran, pero que no disuelven la pluralidad. La Unión Europea una vez constituida se ampliará en los próximos años. Se hará más plural, no más homogénea. Más interdependiente, no más autárquica. La Europa de la Comunidad puede ser en este sentido una respuesta al caos. Para ello la disyuntiva se habrá sustituido por una conjunción: Europa y el orden.

¿Señala el tratado de Maastricht esa dirección? De hacerlo, ¿qué tipo de orden prefigura? Puede decirse que un orden democrático. La Unión Europea constituye una comunidad de estados democráticos inserta a su vez en un marco de democracias liberales. Sin embargo, cómo se articulen democracia, comunidad y pluralismo no obedece a alguna evolución espontánea. El diseño de Maastricht contiene algunas de las claves y señala una dirección. Ese es el alcance de todo texto constitucional. En su desarrollo es cuando el diseño se materializa institucionalmente. Maastricht contiene las claves de una comunidad, de una estructura unitaria, pero también las de una estructura descentralizada. Administrativa y políticamente es posible un balance entre ambas. Se trata de llevar a efecto el principio de subsidiariedad: descentralizar los procesos de toma de decisiones desde el nivel comunitario hasta los estados miembros. El problema reside en qué tipo de decisiones, qué tipo de competencias pueden descentralizarse, o mejor, no centralizarse (¿cuál ha de ser el límite de la autonomía fiscal para las distintas administraciones, o de la autonomía política cuando las estrategias, las líneas políticas, se encuentran previamente reguladas?), dado que la delegación de la capacidad de decisión es una delegación de soberanía (de este modo, el proceso de Unión introduce un nuevo equilibrio de poder en la Comunidad, un cambio en la centralización y la descentralización de las decisiones).

Maastricht es una creación constitucional, una síntesis política que opera en el plano supranacional. Orienta a la Comunidad hacia una

«nueva forma de dominación política» (SCHMITTER). El reconocimiento de su autoridad va a depender de cómo se conjuguen pluralismo y comunidad democráticamente. En principio ambos responden a lógicas sociales y políticas diferentes, de ahí que no resulte del todo claro hablar de una *comunidad pluralista democrática*, una comunidad que conjugue la diferenciación con la integración y en ambos momentos establezca mecanismos de administración democrática. En los párrafos iniciales del trabajo se indicaban algunas dificultades que encuentra el proceso de Unión Europea en esta dirección. Pero también algunos factores que esbozan cómo la Unión puede aproximarse a una comunidad pluralista democrática.

Se trata en realidad de tres momentos de desarrollo interconectados: *en primer lugar*, la reducción de asimetrías de poder económico y político entre los países miembros (una reducción que trae consigo una redistribución proporcional, pero no una equiparación del poder institucional) que permite, posteriormente, concentrar recursos para reducir asimetrías con los países no miembros. La creación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo en 1991 obedece a esta estrategia niveladora. Uno de sus objetivos finales es sustituir las actuales relaciones de ayuda por relaciones de cooperación, habiendo de hecho garantizado un papel preeminente de la Comunidad en la reconstrucción de las economías y el sistema democrático del este (la transferencia de conocimiento experto, de ayuda técnica, se lleva a cabo, si bien con notable retraso en la ejecución de los proyectos, me-

dante los programas Tacis y Phare de la Comisión Europea); *en segundo lugar*, la creciente interdependencia entre la Comunidad y su entorno, que incide en la formación de las políticas tanto económica y social como de seguridad y defensa. La agenda de Maastricht no se desarrolla al margen. Una flexibilización de sus condicionantes, una rebaja del grado de comunitariedad exigido a los países miembros facilitarían las nuevas readaptaciones tras su ampliación, así como la estrategia de explorar fórmulas de cooperación con el resto de los interlocutores europeos (en la línea, por ejemplo, de la creación del Espacio Económico Europeo como marco preliminar de integración económica); y *en tercer lugar*, una incipiente democratización, provocada paradójicamente por la experiencia de la ratificación de Maastricht. En efecto, ésta ha puesto de relieve los déficits democráticos que se mantienen en los procedimientos de la política comunitaria. Una *extensión* del principio de subsidiariedad es ahora vista como alternativa viable para descentralizar (o no centralizar) determinados procesos de toma de decisiones desde el nivel local al comunitario.

Reducción de asimetrías de poder económico y político, creciente interdependencia y democratización. Son momentos que enmarcan el desarrollo de la Unión Europea en la dirección de una comunidad democrática pluralista. En la segunda parte del trabajo la atención se centra sobre la Comunidad y su entorno (limitado en este caso a los

países del este europeo). El propósito era destacar el proceso de convergencia creciente en los modelos económico, político y social en Europa del este y Europa occidental y defender a partir de ahí como hipótesis de trabajo que una Unión Europea viable como alternativa pluralista democrática habría de avanzar en las tres líneas de desarrollo señaladas. Ello significaba potenciar una de las posibles interpretaciones de Maastricht, aquélla que hace inseparable su desarrollo de una evolución conjunta con el resto de Europa y que, por esta razón, contempla la posibilidad de futuros reajustes de los equilibrios económicos y políticos en el continente en los que la Comunidad no sólo se verá envuelta, sino que como resultado experimentará posteriores transformaciones.

Es a partir de la transición a la economía de mercado desde la economía socialista y a la democracia liberal desde los regímenes totalitarios cuando comienza a destacarse un acercamiento desde Europa del este hacia Europa occidental. Anteriormente las evoluciones habían sido divergentes. Sólo desde los años sesenta cabe hablar de una aproximación gradual. Se trata del fenómeno de las duplicaciones: formación de redes paralelas, no oficiales, de actividades económicas y de organización social y política. Sobre estos antecedentes se inician los procesos de transición. Una primera etapa comprende las adaptaciones derivadas del cambio de sistemas (donde conviven inicialmente instituciones del sistema totalitario con instituciones democrático-liberales). Como se destaca en la literatura política sobre procesos de democratización, la transición conduce, también con continuos solapamientos, a una segunda etapa de consolidación que supone ya un funcionamiento normal (no transitorio) de la economía y la vida social y política.

Pero la transición no constituye un movimiento lineal. Es un proceso iniciado sobre experimentos de cambio parcial que conserva las inercias que trata de sustituir, las prácticas colectivas y el funcionamiento de las instituciones propias del sistema anterior. La transición es traumática: estructuras económicas, instituciones políticas, referencias sociales e ideológicas son suprimidas. A su vez, la sustitución tiene contrapartidas: se pierden las seguridades tradicionales, se pierden de hecho las referencias de la oposición. El estado ya no es un Leviatán totalitario, los mecanismos de mercado y las regulaciones internacionales orientan la economía, no hay una segunda sociedad. La transición a la democracia opera sobre esta pérdida de coordenadas y su sustitución por instituciones importadas de las democracias capitalistas. En principio la inestabilidad se reduce al quedar cubierto provisionalmente el vacío institucional. Sin embargo, la introducción de nuevas inercias encuentra considerables obstáculos. Como GEORGE SCHÖPFLIN observa, éstos remiten a la transformación del papel del estado en el contexto postcomunista. Las pautas de desarrollo en el período totalitario habían configurado una sociedad débilmente organizada, dependiente del estado. Este, por su parte, concentraba todas las funciones políticas y el conjunto de las actividades económicas.

Pero la desestatalización no es suficiente. El cambio de papeles en la transición requiere la existencia de una sociedad civil organizada.

Puede entenderse que la transición da paso a la consolidación de regímenes democrático-liberales y economías de mercado cuando el estado liberal ha reemplazado al estado totalitario y cuando se ha llevado a cabo la reconstrucción de la sociedad civil (MOLNAR). Ambos factores señalan ya una diferenciación entre los espacios de derecho y acción, entre las instituciones, del estado y la sociedad civil. A su vez, señalan la constitución de áreas comunes entre ambas esferas. De este modo se configuran la esfera de actividades económicas entre agentes privados y estatales, así como el ámbito público entre instituciones y agentes sociales y políticos del estado y la sociedad civil.

Es en el escenario de la consolidación donde la convergencia de modelos crea propiamente las condiciones para una evolución paralela. En el desarrollo del estado del bienestar o de la democracia liberal, en las transformaciones de la sociedad civil, Europa del este y Europa occidental pueden describir pautas comunes de evolución. Europa es ahora un escenario de crecientes interdependencias. La Comunidad es una parte más, no la alternativa al caos, pero sí un factor decisivo para afianzar un orden democrático en el continente. El proceso de la Unión Europea puede actuar como catalizador de los cambios (aunque también pueda ralentizarlos) y como soporte para el nuevo equilibrio si su dirección es la de una comunidad pluralista democrática. Pluralismo significa aquí interdependencia. Democracia significa descentralización de decisiones, redistribución del poder y creación de un ámbito público, de una sociedad de ciudadanos (usando la expresión con que DAHRENDORF define la sociedad civil). Comunidad es un marco de relaciones de cooperación establecido constitucionalmente por un acuerdo entre diferentes países. No es una entidad supra, sino interrelacional y, en este sentido, modificable, intercomunicable con otros marcos de relaciones (económicas, políticas, culturales) que virtualmente puedan constituirse. Presentar de este modo uno de los desarrollos de la construcción europea sugiere sólo uno de sus posibles futuros, que no es, a la luz del escenario europeo actual, en última instancia el más incierto.

REFERENCIAS

- ASCHERSON, N., «1989 in eastern Europe: constitutional representative government as a 'return to normality'», en DUNN, J., ed., *Democracy: the unfinished journey, 508 BC to AD 1993*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 221-237.
- BEILHARZ, P., G. ROBINSON and J. RUNDELL, eds., *Between totalitarianism and post-modernity: a Thesis Eleven reader*, Cambridge, Mass., and London, The MIT Press, 1992.
- CORCUERA ATIENZA, J. y M. A. GARCÍA HERRERA, eds., *Derecho y economía en el estado social*, Madrid, Tecnos, 1988.

- DAHRENDORF, R., *The modern social conflict: an essay on the politics of liberty*, New York, Weidenfeld & Nicolson, 1988.
- *Reflections on the revolution in Europe*, London, Chatto & Windus, 1990.
- DALTON, R. J. and M. KUECHLER, eds., *Challenging the political order: new social and political movements in western democracies*, Cambridge, Polity, 1990.
- GABOR, R.I., «The second (secondary) economy», *Acta Oeconomica*, 22, 1978, pp. 291-311 (comentado en HANKISS).
- GARCÍA PELAYO, M., *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- GARTON ASH, T., *The uses of adversity: essays on the fate of central Europe*, New York, Random House, 1989.
- *The magic lantern: the revolution of '89 witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague*, New York, Random House, 1990.
- GINER, S., *Ensayos civiles*, Barcelona, Península, 1987.
- HANKISS, E., *East European alternatives*, Oxford, Clarendon, 1990.
- JAY, M., *Fin-de-siecle socialism*, New York, Routledge, 1988.
- JESSOP, B., *State theory: putting the capitalist state in its place*, Cambridge, Polity, 1990.
- KEANE, J., *Democracy and civil society*, London, Verso, 1988.
- KING, D. S., *The new right: politics, markets and citizenship*, Chicago, The Dorsey Press, 1987.
- LINZ, J. J., *La quiebra de las democracias*, (1.^a ed., 1978), tr. R. de Terán, Madrid, Alianza, 1987.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, 77, 1992, pp. 57-93.
- MOLNAR, M., *La démocratie se lève à l'Est*, Paris, PUF, 1990.
- O'DONNELL, G.; P.C. SCHMITTER and L. WHITEHEAD, eds., *Transitions from authoritarian rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, 4 vols.
- OFFE, C., *Contradictions of the welfare state*, ed. J. Keane, London, Hutchinson, 1984.
- PÉREZ DÍAZ, V., *El retorno de la sociedad civil*, Madrid, IEE, 1987.
- PICO, J., *Los límites de la socialdemocracia europea*, Madrid, Siglo XXI, 1992.
- PIERSON, C., *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*, Cambridge, Polity, 1991.
- PRZEWORSKI, A., «Could we feed everyone? The irrationality of capitalism and the infeasibility of socialism», *Politics & Society*, 19, 1991, pp. 1-38.
- SCHMITTER, P.C., «The European Community as an emergent and novel form of political domination», *Working Paper 1991/26*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, Fundación Juan March, 1991.
- SCHÖPFLIN, G., «Obstacles to liberalism in post-communist polities», *East European Politics and Societies*, 5, 1991, pp. 189-194.
- «A survey of eastern Europe», *The Economist*, March 13th-19th, 1993.
- TARAS, R., ed., *The road to disillusion- from critical Marxism to postcommunism in eastern Europe*, Armonk, New York, and London, M.E. Sharpe, 1992.
- TILLY, C., «Futures of European states», *Social Research*, 59, 1992, pp. 705-717.
- Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*, ed. Araceli Mangas Martín, Madrid, Tecnos, 1992.