



LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CIUDADANÍA EUROPEA

Javier PEÑA ECHEVERRÍA*
Universidad de Valladolid

Resumen

Este artículo propone una reflexión sobre la aportación que la Carta de derechos fundamentales declarada en Niza en 2000 puede hacer a la configuración de la ciudadanía europea. Al margen de su alcance jurídico, cabe considerarla como la expresión de un conjunto de principios y valores que sirvan de base para concebir la identidad europea como cívica, no étnica o cultural, así como para conformar una ciudadanía abierta en una perspectiva cosmopolita.

Palabras clave: Carta de derechos fundamentales, ciudadanía europea

1. Introducción

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza es un documento jurídico relativo al reconocimiento y protección de los derechos individuales fundamentales en el ámbito de la Unión. Como tal, merece (y ha sido objeto de) abundantes consideraciones sobre su contenido, alcance y eficacia por parte de especialistas en Derecho constitucional y derechos fundamentales. En este trabajo, se trata de complementar al erudito y documentado comentario técnico de los juristas con el punto de vista de un estudioso de la filosofía política.

A este respecto es obvio que la Carta comúnmente se percibe como una declaración cuya significación trasciende lo jurídico. De hecho, pese a la modestia del documento en contenido y pretensiones, evoca, aunque sea vagamente, las grandes Declaraciones de derechos, como la Declaración de independencia de los Estados Unidos de América, y sobre todo la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. Y es en esa dimensión de expresión de principios y valores en la que la Carta cobra un sentido y una importancia que despierta el interés del filósofo. Sin saber aún cuál será el destino de este texto (tendremos que aguardar todavía a la Conferencia Intergubernamental de 2004), podemos presumir, como lo hizo la Conferencia encargada de su redacción, y como aconseja el grupo "Carta" de la Conferencia Europea, que habrá de incorporarse a la futura Constitución europea, hoy en preparación, y por consiguiente que los derechos allí recogidos serán parte importante de la definición de Europa y de la ciudadanía europea.

* (javierp@fyl.uva.es) Departamento de Filosofía. Plaza del Campus s/n. 47011 Valladolid.

En este trabajo examinamos qué significado tiene *una* carta de derechos fundamentales como la de Niza para la configuración de una ciudadanía europea, y qué ciudadanía contribuye a crear *esta* Carta, dados sus contenidos. Para ello, después de una sumaria exposición sobre la trayectoria de la consideración otorgada a los derechos fundamentales en la Unión Europea, desde los orígenes de las Comunidades hasta la Carta de Niza (2), se trata la realidad actual de la ciudadanía europea y lo que la Carta aporta al respecto (3), para considerar después en qué medida los derechos fundamentales pueden servir de base a una identidad cívica europea (4) abierta en una dirección cosmopolita (5).

A modo de observación preliminar cabe señalar que tanto los discursos sobre Europa y la ciudadanía europea, como las proyecciones de futuro sobre la unidad europea, chocan con la débil realidad de la Unión. Las reticencias y vacilaciones a la hora de atribuir rango constitucional a la declaración de Niza, así como las cláusulas limitativas de su contenido y alcance, reflejan las resistencias y los problemas más hondos a los que se enfrenta el proyecto de una Europa unida. Y si estas resistencias mueven ya de ordinario al escepticismo, la desconfianza del observador se acentúa a la vista de la desunión en las reacciones europeas ante crisis internacionales como la suscitada recientemente por la guerra de Irak. Sin embargo, es también cierto que Europa constituye, pese a todo, una experiencia política singular de construcción de una agrupación política supranacional (y postnacional), y por eso mismo el lugar clave para examinar la posibilidad y los rasgos de una nueva ciudadanía. Y que la interacción económica y cultural entre los ciudadanos europeos es una realidad que progresa día a día. Por eso, el tema de este artículo se afronta con “optimismo metodológico”: sin ilusiones, pero dando por supuesto que cabe pensar una futura entidad política europea.

2. Los derechos fundamentales en la Unión Europea: estado de la cuestión

El grado de protección de los derechos humanos como derechos fundamentales¹ en el territorio de la Unión Europea es, al menos comparativamente, elevado, por más que en este terreno difícilmente pueda uno darse por satisfecho (por ejemplo, mucho habría que decir sobre la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes en Europa o por la política exterior de la Unión en materia de derechos). Todos los países miembros han suscrito los correspondientes convenios y se han adherido a los textos internacionales relativos al reconocimiento y garantías de los derechos humanos. Pero no es ésta la cuestión objeto de este trabajo (aunque merezca ser tenida en cuenta), sino más bien la del lugar que los derechos funda-

¹ Sin entrar aquí en la relación entre los conceptos próximos de “derechos humanos” y “derechos fundamentales”, a los fines de esta exposición se entienden como “derechos humanos” los principios metajurídicos cuyo reconocimiento como derechos positivos de toda persona constituye una obligación moral y como “derechos fundamentales” los derechos positivos que una sociedad política reconoce y garantiza como básicos en su ordenamiento jurídico (ordinariamente, sobre el presupuesto de que son considerados derechos *humanos* fundamentales).

mentales han tenido hasta el momento en la comprensión del sentido y alcance de la construcción europea.

Hay que constatar, en primer lugar, que los tratados constitutivos de las Comunidades europeas no incluyen una declaración de derechos. Ciertamente, la ausencia de la misma no se debió a un desinterés por los derechos fundamentales, sino más bien a la concepción inicial de la integración europea en términos primordialmente económicos, lo que hacía innecesaria tal declaración: “en el momento fundacional no se sospechaba que la acción comunitaria pudiera llegar a tener una incidencia significativa sobre los mencionados ámbitos de libertad y participación” (Díez-Picazo, 1996: 16). El modesto grado de integración inicialmente buscado quedaba lejos de la pretensión de una entidad colectiva europea, y por tanto no había lugar para la cuestión del papel de los derechos humanos en la definición de Europa.

Como es sabido, el tiempo mostró que en el desarrollo de las interacciones y de las normas comunitarias se suscitaban litigios que afectaban a derechos fundamentales, y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), tras una fase inicial de inhibición, ha venido llevando a cabo una importante labor de protección de los mismos, al menos desde 1969. A falta de una competencia expresamente atribuida por los tratados, la base de su actuación ha sido la referencia a los principios generales del Derecho, de los que forman parte los derechos fundamentales de la persona humana, que el Tribunal interpreta de acuerdo con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y con el Convenio Europeo de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH)².

Esta protección jurisprudencial ha sido históricamente importante. Sin embargo, su propia naturaleza limita su alcance: la ausencia de un catálogo de derechos hace que el tribunal sólo pueda actuar a propósito de los casos que se le presentan; provoca inseguridad jurídica, dada la falta de certeza y la discrecionalidad respecto a los derechos protegidos, etc. De ahí que se propusiera la adhesión de la Comunidad al mencionado Convenio. Iniciativa que, como es sabido, fracasó, porque el propio TJCE consideró que la Comunidad no tenía competencia como tal para asumir obligaciones que competen a los Estados individualmente. (En el trasfondo hay un conflicto de competencias: la adhesión al convenio implicaría litigios de interpretación entre los tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo, y la conversión de este último -del que forman parte jueces de países no miembros de la CE- en instancia judicial suprema, al menos en materia de derechos humanos). Sin entrar ahora en el problema jurídico de la relación de la Unión Europea con el Convenio (una cuestión de la que siguen ocupándose los miembros del grupo “Carta” de la Convención

² Véase Chueca (1999), así como Amezáa (2002: 11): “En resumen, el Tribunal ampara los derechos fundamentales en cuanto principios generales del Derecho que derivan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, para cuya interpretación es instrumento cualificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos. De otro lado, las libertades básicas reconocidas en los Tratados, de carácter económico, han sido interpretadas por el Tribunal de forma extensiva y configurando auténticos derechos que se consideran parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario”.

Europa, según consta en el informe presentado a la sesión plenaria de la Convención de 28-29/10/2002), cabe constatar que el texto de dicho convenio expresa en alguna medida una representación de Europa como unidad moral, convergente con el espíritu que parece inspirar la Carta de Niza.

En todo caso, es sólo en el preámbulo del Acta Única de 1986 donde se incluye la obligación de la Comunidad Europea como tal de respetar los derechos humanos. Y hemos de esperar a los tratados de Maastricht y, sobre todo, de Ámsterdam, para que la noción de derechos humanos pase a primer plano. Significativamente, esto se produce al mismo tiempo que se crea la noción de *ciudadanía europea* (artículo 2 del TUE). Así el artículo 6.1. del Tratado de Ámsterdam afirma que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”. Es de destacar que hay aquí una precedencia de la Unión como tal respecto a los Estados integrantes de la misma (por más que los derechos fundamentales sigan siendo determinados, conforme a la fórmula consagrada por el TJCE, de acuerdo con el CEDH y “las tradiciones constitucionales comunes a los estados miembros”). Además, el respeto de los derechos fundamentales aparece como condición explícita para la admisión de un Estado en la Unión Europea (artículo 49), y se contempla la suspensión de algunos derechos para los Estados miembros que violen grave y persistentemente esos derechos, aunque no se prevé la expulsión (Amezúa, 2002, 18). No se trata ya sólo de que se consolide y amplíe la protección de los derechos fundamentales, sino de la inclusión de éstos como principios o valores básicos constitutivos de la nueva entidad política europea.

Esta nueva orientación es la que conduce a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Consejo Europeo de Colonia (en junio de 1999) afirmaba que “la salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma”, por lo que consideraba conveniente recoger en un documento los derechos fundamentales vigentes en la Unión.

La Convención encargada de redactar este documento estableció tras un amplio y abierto debate el texto aprobado en Niza. Es generalmente reconocida su importancia política y simbólica, al tratarse de un documento con contenidos que pueden ser considerados materialmente constitucionales, respaldado por las instituciones europeas, y que “constituye la esencia misma del acervo europeo en materia de derechos fundamentales” (Fonseca, 2002, 88). Pero también es verdad que no aporta grandes novedades en cuanto al contenido³ (lo que, por otra parte, tampoco se pretendía: el encargo hecho a la Convención era reunir y ordenar los derechos ya reconocidos en el espacio de la Unión; el propósito declarado de las instituciones que propiciaron su redacción fue hacer visibles ante los ciudadanos de la Unión los derechos de los que ya gozaban). Tiene un alcance limitado (no atribuye competen-

³ Sánchez Bayón (2001) hace notar la equivalencia de los preceptos contenidos en la Carta con los de la Constitución española de 1978, el CEDH y la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, no obstante a lo mantenido por Fonseca (2002).

cia a la Unión en las materias de los derechos enunciados, sino tan sólo dice que la Unión debe respetarlos en el ejercicio de sus competencias) y, como apuntaba al principio, no tiene hoy por hoy eficacia normativa, puesto que ha sido meramente proclamado, no aprobado, por las instituciones comunitarias. (Otra cosa es que tenga una eficacia indirecta, como fuente de inspiración para el TJCE e incluso los tribunales de los Estados miembros). Puede incluso introducir alguna distorsión en la actividad jurisprudencial de la corte de Luxemburgo. De manera que algún ilustre constitucionalista ha podido decir que se trata de “una carta de dudosa utilidad” (Rubio Llorente, 2002).

Pero también es verdad que el resultado de los trabajos de la Convención ha ido más allá de un resumen de los derechos contenidos en los Tratados; lo que ha hecho es “elaborar la Carta de Derechos que a juicio de la mayoría de sus miembros requiere la Unión” (Rubio Llorente, 2002: 191), aun con las limitaciones derivadas del encargo recibido. Y es desde esa perspectiva desde la que la Carta parece tener mayor interés: proclama un cuerpo de valores y principios que señalan el horizonte axiológico y normativo de Europa entendida como entidad política. Por eso mismo entienden muchos que debe figurar en lugar preeminente en la futura constitución europea. Como recuerda Díez-Picazo, “en toda la tradición del constitucionalismo, los derechos fundamentales han sido concebidos como los valores básicos sobre los que se asienta la organización política liberal-democrática. El objetivo último y la justificación primordial del Estado democrático de derecho es la salvaguardia de los derechos fundamentales. No es casual, por ello, que las declaraciones de derechos tengan precedencia, temporal y lógica, sobre los textos constitucionales propiamente dichos” (Díez-Picazo, 1996: 64). Pero no sólo indican los derechos el tipo de organización política que se pretende constituir (una entidad -¿Estado?- democrático-liberal de Derecho), sino también, al menos en parte, un modo de concebir Europa. (Y, por cierto, no sólo por lo que se expresa en la declaración, sino por lo que se omite, y también por las cláusulas cautelares y restrictivas en la redacción, que ponen de manifiesto la resistencia a superar la concepción “intergubernamental” de la UE). Así lo entendía el Parlamento Europeo en su resolución sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (C5-0058/1999 – 1999/2064, COS), cuando afirmaba que dicha carta “contribuirá a definir un patrimonio colectivo de valores y principios, así como un sistema compartido de derechos fundamentales, dentro del cual se reconocerán los ciudadanos y podrán extraer su inspiración las políticas de la Unión”.

3. La realidad actual de la ciudadanía europea

El Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1993) introdujo una nueva ciudadanía, la ciudadanía europea (art. 2, antiguo art. B del TUE). Pero, por sugestivo que resulte un término que viene a designar a los europeos como algo más que “clientes” o “socios” en un proyecto de cooperación económica, su realidad es bien modesta.

Por una parte, la ciudadanía europea es por el momento una ciudadanía derivada, o subsidiaria, respecto a la ciudadanía nacional de cada uno de los Estados

miembros –se tiene por poseer la nacionalidad de uno de los Estados miembros, y conforme a su normativa particular de atribución de la nacionalidad; no es posible adquirirla al margen de los Estados (Elvira Perales, 2000, habla de una “ciudadanía satélite”). Lo que quiere decir que la propia Unión no tiene capacidad para determinar quiénes son sus ciudadanos.

Además, tiene un magro contenido (arts. 17 a 21 TCE): se reduce a la libre circulación y residencia (por el momento, sin embargo, restringida por diversas disposiciones), el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo y en las elecciones municipales, el derecho de protección diplomática y consular por otro Estado miembro distinto del que es nacional, y los derechos de acceso ante las instituciones europeas y el defensor del Pueblo de la Unión, y de petición ante el Parlamento Europeo. Este contenido, establecido ya en Ámsterdam, no ha sido modificado por la Carta de Niza, que dedica a los derechos de ciudadanía su capítulo V (artículos 39 a 46), salvo ligeros matices que no afectan a la argumentación que aquí se pretende desarrollar; y la Convención Europea encargada de redactar un nuevo tratado constitucional tampoco va por el momento más allá. Por otra parte, algunos de estos derechos no son exclusivos de los ciudadanos europeos, sino que se extienden a todos los residentes en el territorio de la Unión.

No se trata, recordemos, de que los ciudadanos europeos tengan pocos derechos: las constituciones de sus Estados respectivos les garantizan un alto grado de protección de sus derechos y libertades fundamentales en tanto que ciudadanos de los mismos. La cuestión fundamental es cómo se concibe la ciudadanía. Y lo cierto es que la Carta, igual que los Tratados, no recoge (o lo hace en muy escasa medida) una ciudadanía *política*. Concibe a los ciudadanos más bien como titulares de derechos y libertades individuales “civiles”⁴, y la ciudadanía en términos de una protección negativa frente a los poderes de la Comunidad. Es significativo que el artículo que enuncia la ciudadanía europea hable, textualmente, de “reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión”. Nada más.

Ciertamente, la condición de ser titular de derechos es un elemento esencial, nada despreciable, de la ciudadanía moderna. Pero el nervio de la ciudadanía democrática es la condición de *sujeto político activo* del ciudadano, que configura conjuntamente con los demás la voluntad colectiva y controla la acción de los poderes públicos: así se entiende en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Garot, 1999). Y el déficit fundamental, el *déficit democrático* de la ciudadanía europea, reside en que los ciudadanos europeos no son realmente sujetos

⁴ En el sentido de la célebre clasificación de Marshall (1998) de los derechos en civiles, políticos y sociales. En menor medida, se considera también a los ciudadanos europeos titulares de derechos sociales. A menudo, éstos son enunciados como meros deseos o como declaraciones de intenciones. Por ejemplo, artículo 25: “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”. O el 26: “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”. Y lo cierto es que no hay avances en el reconocimiento efectivo de un derecho universal a ciertos recursos materiales.

actores del proyecto comunitario, ni las instituciones europeas parecen interesadas, por su parte, en desarrollar esta participación; lo que se espera de ellos es solamente un asentimiento pasivo, pese a que las normas y directrices de la Unión afectan cada vez más directamente a sus vidas.

El tratamiento de los derechos políticos en la Carta refleja la falta de voluntad existente, hoy por hoy, de constituir una auténtica Unión política europea, que vaya más allá de un acuerdo intergubernamental. Esta falta de voluntad sigue manifestándose, me temo, en los trabajos de la Convención europea para la redacción de una llamada “Constitución europea”: los ciudadanos europeos lo son a través de sus Estados, no “ciudadanos europeos” con independencia no sólo de su sexo, religión, profesión, etc., sino también de su nacionalidad; sus parlamentarios no son realmente diputados europeos, sino diputados de tal o cual Estado miembro en el Parlamento Europeo; y la nueva “constitución” no será el fruto de la voluntad constituyente de los europeos, sino, como queda dicho, de un acuerdo entre gobiernos. En este sentido, bien poco aporta el documento de Niza a una ciudadanía europea (como tampoco lo hace esa llamada “constitución” sin constituyentes).

4. Hacia una identidad cívica europea

Pero si el contenido literal de la Carta poco o nada aporta al robustecimiento de la dimensión política de la ciudadanía europea, quizá el documento puede resultar más significativo e influyente en otro aspecto de la ciudadanía: el de la *pertenencia* y la *identidad*. Un ciudadano es, de acuerdo con la conocida definición de Marshall, alguien que es y se siente miembro pleno de una comunidad; y los tratados enuncian explícitamente como objetivo “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (artículo 1 del TUE): en términos simples, pretenden que los europeos se sientan y se relacionen entre sí como europeos.

En otras palabras, la construcción política de Europa nos remite a la cuestión de la identidad europea. Como señala Zarka (2003, 4) “Europa no podría definirse simplemente en términos económicos, reglamentarios o jurídicos. No es simplemente un mercado único, un conjunto de reglamentos que se imponen a los estados y un espacio institucional estable de democracias en el que se conjugan el Estado de derecho, los derechos del hombre y el respeto a las minorías. Es también, sustancialmente, una comunidad de pueblos y un espacio de civilización forjado por una historia milenaria. Ciertamente, hay que perfeccionar la comunidad de pueblos, pero no podría perfeccionarse si no existiera ya en cierto modo”.

La ciudadanía remite a un *demos*, un pueblo que es el sustrato de la configuración política de la sociedad. Aunque la noción de ciudadanía sea política, se encarna siempre en una comunidad particular dotada de una identidad de grupo, que es la que permite a sus integrantes reconocerse posteriormente como conciudadanos (Taylor, 1997, 135). En palabras de Schnapper (2000, 259): “toda sociedad democrática comporta de manera indisoluble elementos de los llamados étnicos –una cultura, una lengua, una historia común y la conciencia de compartir esta cultura y esta memoria- y un principio cívico, según el cual los individuos son igualmente ciudadanos más allá de sus diversidades y de sus desigualdades. La participación

social está fundada en concreto sobre todo tipo de elementos particulares y particularizadores que cabe calificar de “étnicos” o comunitarios: la práctica de una misma lengua (salvo casos excepcionales), el compartir todos los nacionales una misma cultura y una memoria histórica singular, la participación en las mismas instituciones, ya se trate de la escuela o de la empresa, pasando por el conjunto de prácticas estrictamente políticas”.

Es decir, Europa ya “está ahí” de alguna manera. La construcción política de Europa remite a un estado de cosas precedente que le sirve de fundamento. Según muchos, la pregunta “¿qué es Europa?” o “¿qué es ser europeo?”, puede ser respondida, a falta de una clara delimitación geográfica⁵, apelando a una específica identidad cultural europea. Así como históricamente la estructura política de los Estados-nación europeos se configuró sobre un vínculo histórico anterior, el fundamento de la unidad política europea estaría en una comunidad previa, si no étnica, sí cultural.

A menudo se da por supuesto que existe una identidad europea reconocible frente a otras, basada en su cultura “occidental”⁶, con fronteras (culturales) relativamente claras. Se habla de una identidad cultural europea forjada en torno a la herencia cristiana y humanista de Europa⁷. Pero tal hipótesis choca con el hecho de que la “cultura europea” está formada por elementos de orígenes diversos y que trascienden el marco particular de su origen y su desarrollo. Si se apela al Cristianismo como elemento fundador de una Europa identificable a partir de Carlomagno (Siedentop, 2001, 99 y ss.), hay que recordar que esta religión procede de Asia Menor, y sólo tardíamente se implanta en toda Europa; por lo demás, la Europa cristiana, que se constituye como tal frente a la expansión islámica, está internamente dividida, primero entre las versiones oriental y occidental, y desde la Reforma por las muchas interpretaciones del Cristianismo (Morin, 1994). Y si acudimos a otros elementos, como el humanismo o los derechos humanos, nos encontramos con que no son específicamente europeos, y que se han desarrollado en pugna con otros elementos culturales propios también de la vida europea.

Además, y dicho sea de paso, creo que es necesario precaverse del riesgo de concebir el conjunto de elementos culturales que se asocian a lo que históricamente ha llegado a ser Europa, en términos *esencialistas*; como si pudiera hablarse de algo así como un “ser de Europa”. No sólo porque esta apropiación de rasgos como constitutivos de la “europeidad” puede ser tachada, con razón de eurocéntrica, además de ser históricamente infundada, sino porque puede llevar a una reproducción, a otra

⁵ Como observa Rubio Llorente (1999) hay Estados “asiáticos” al oeste de los Urales. En este aspecto, la candidatura de Turquía al ingreso en la Unión Europea constituye un ejemplo clave de la dificultad de determinar las “fronteras naturales” de Europa.

⁶ Valga como ejemplo Sartori (2001), especialmente capítulos 8 y 9, aunque reconoce que la formación de Europa ha sido intercultural.

⁷ Por ejemplo, Pierre Yves Monette (1991, 285): “La especificidad europea se explica por todo lo que nos es común: nuestros fundamentos culturales judeo-cristianos, nuestro acentuado apego a la libertad, la justicia y la democracia (...), nuestra concepción del papel de la mujer, que está en abierta oposición con la de otras muchas civilizaciones, nuestro espíritu de apertura y tolerancia que no es el integrismo cultivado por ciertos pueblos”. Citado en Martiniello (1995, 234).

escala, de la perspectiva excluyente de aquellos orgullosos nacionalismos frente a los cuales precisamente se levantó el proyecto de una Comunidad europea.

La negación de una identidad esencial europea no obsta para poder afirmar que en Europa se ha ido forjando históricamente, y ha tenido su mayor desarrollo, una *cultura política* (que, por lo demás, no es un producto original de la región, ni puede ser visto como algo típicamente europeo, al modo como podrían serlo ciertos elementos folklóricos). Podemos convenir con Häberle en que siempre hay detrás de las instituciones políticas y de los ordenamientos jurídicos una cultura⁸; pero hay que advertir a continuación que se trata de una cultura *política*, que no se deriva de rasgos étnicos particulares ni tampoco de la esencia específica de una comunidad, sino que es el resultado contingente de un proceso histórico en el que confluyen muchos procesos de difusión e interacción cultural; y, sobre todo, que implica una concepción de la identidad colectiva no fundada en una tradición en la que no podemos intervenir, sino en una voluntad renovada de vivir de acuerdo con ciertos principios y procedimientos.

Es a partir de esa cultura política común como puede pensarse otro tipo de identidad europea, una identidad *cívica*. Como es sabido, frente a la idea de que la identidad nacional es un hecho histórico preconstitucional, indisponible para quienes pertenecen a ese pueblo, y de que la homogeneidad de los partícipes de una entidad sustancial común (la *Volknation* de Schmitt) es presupuesto de la praxis común -la tesis de que la comunidad democrática es primero una comunidad etno-cultural-, Habermas viene sosteniendo que la integración política no necesita basarse en una homogeneidad previa, que, por otra parte, en las sociedades multiculturales sólo podría lograrse coactivamente. La identidad postnacional no se basa en la pertenencia a un territorio o en la participación en una tradición, sino que su núcleo es la participación política en un sistema de derechos y en procesos formales e informales de comunicación y de formación discursiva de la voluntad común, materializados en los principios universalistas recogidos en las constituciones democráticas: de ahí que el pensador alemán recoja la expresión “patriotismo constitucional” (*Verfassungspatriotismus*), acuñada por Sternberger.

Podríamos aventurar que la Unión Europea optó por esta definición cívica de la identidad europea al afirmar en el Tratado de Ámsterdam (6.1), como ya se ha recordado, que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho”. Igualmente, el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales reza así: “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de derecho”. Ese “patrimonio espiritual y moral” (en el que podemos entender que ocupa un lugar importante el cristianismo, pero también la Ilustración, por ejemplo) es sin duda un

⁸ Häberle (2000) considera que son elementos de esta cultura la dignidad humana, el principio de soberanía popular, la idea de la constitución como pacto, el principio de división de poderes, el Estado de Derecho y el Estado social de derecho.

elemento presente en la génesis de esos valores. Así mismo, el documento de la Convención Europea titulado “Anteproyecto de un Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, enuncia como valores de la Unión la dignidad humana, los derechos fundamentales, la democracia, el Estado de Derecho, la tolerancia, el respeto de las obligaciones y del derecho internacionales; además, coloca en su Título II, junto al artículo relativo a la ciudadanía de la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales⁹, de manera que ésta aparece como el núcleo moral de la ciudadanía europea. Y –tengámoslo en cuenta- tan importante es lo que se afirma como lo que se omite; en estos documentos se renuncia a la afirmación expresa de valores culturales específicos de Europa, para proponer una *identidad política, no cultural*, de Europa, en torno a la cual cabría un *consenso entrecruzado* de los europeos, para decirlo con Rawls. La identidad europea se fundaría en los principios y valores morales y políticos compartidos, que serían valorados e interpretados conforme a las diversas tradiciones presentes en el seno de Europa y a las peculiaridades de los pueblos europeos, en la medida en que pueden armonizarse entre sí y con tales principios.

Ahora bien, a la pretensión de definir la identidad europea sobre tales principios se le puede reprochar su incapacidad para delimitar una identidad específica. “Parece evidente que aunque es deseable que una comunidad política se oriente hacia la realización y respeto de valores universales, no puede “fundarse” sobre ellos, puesto que tales valores, por definición, no separan a los miembros de esa comunidad del resto de los humanos. El Preámbulo [de la Carta, JP] no ofrece, sin embargo, indicación alguna de cuáles puedan ser esos elementos que singularizan a Europa en el seno de la humanidad” (Rubio Llorente, 2002, 191).

Lo cual enlaza con la objeción típica de los críticos del “patriotismo constitucional”: que la lealtad constitucional (aquí, el respeto a los derechos fundamentales) no puede fundar la identidad política; la vinculación a principios políticos como los del Estado democrático de Derecho no puede determinar por sí sola la pertenencia a una comunidad política – no explica por qué las fronteras han de caer aquí o allá, qué nos liga a estos conciudadanos concretos y, sobre todo a quienes vivieron aquí en el pasado, quizá con otros principios (Miller, 1997). Por otra parte -se objeta- la vinculación a principios universales no basta para fundar la cohesión afectiva y el compromiso cívico. Una sociedad libre exige la identificación de los ciudadanos con una empresa común, algo que va mucho más allá del reconocimiento teórico de la validez de ciertos principios abstractos (Taylor, 1997a y Viroli, 1997). Con esta crítica comunitarista, según la cual la comunidad legal ha de asentarse en una comunidad “ética” (en el sentido de Hegel), y sólo podrá desarrollarse una identidad europea si arraiga en una conciencia de pertenencia y una adhesión afectiva que mueva al compromiso con los valores europeos como valores propios, viene a coincidir cierto republicanismo de estirpe rousseauniana. “¿Hasta qué punto la adhesión intelectual, evidentemente tan razonable como deseable, a principios abstractos –

⁹ Que el grupo “Carta” de la Convención Europea recomienda integrar en el tratado constitucional (informe presentado a la sesión plenaria de 28 y 29 de octubre de 2002).

respeto a los derechos del hombre y del Estado de Derecho, “patriotismo constitucional”- puede reemplazar, al menos en un futuro previsible, a la movilización política y afectiva que suscita la interiorización de la tradición política y cultural nacional?” –se pregunta, por ejemplo, Schnapper (2000, 258). En la senda de Renan, insiste en que lo universal debe concretarse en una historia y una cultura singulares; lo que, al final, conduce a relativizar la distinción entre nación cívica y nación étnica (Ferry, 2000, 22).

Pero quizá, en vez de tratar de replicar directamente a estas objeciones, deberíamos responder que la construcción europea apunta precisamente a una nueva y diferente concepción de la ciudadanía, desligada de una identidad nacional previa, en cierto sentido desnacionalizada. La ciudadanía europea, como “ciudadanía cívica” (valga la redundancia), resultaría de un proceso de construcción, siempre abierto, de una identidad fundada en la voluntad de los ciudadanos europeos, constituida en el debate público entre ellos. Sería una ciudadanía republicana, pero en una versión “kantiana” del republicanismo.

Y ello precisamente porque no hay un *ethnos* europeo, un sustrato prepolítico previo que actualizar, sino un *demos* en formación, que cuenta con materiales ya presentes en el territorio europeo, pero no tiene como condición limitativa la fidelidad a raíz o tradición alguna. La identidad cívica europea no se definiría por la continuación de un pasado, sino por un proyecto de construcción de una entidad futura. La misma pluralidad histórica, lingüística, cultural, hace a la vez necesaria y posible una comunidad basada, no en tradiciones heredadas, sino en principios acordados.

Desde luego, este trabajo de construcción se basaría, como bien advierten los críticos, en un esfuerzo de *abstracción* (algo que, por cierto, también sucedió en el caso de la formación de los Estados-nación modernos), que permitiese asentar la convivencia sobre un núcleo de principios que, con todas sus diferencias culturales, puedan compartir los actuales ciudadanos de Europa (y, como luego se dirá, no sólo ellos).

Supone asimismo una *consideración crítica de la identidad colectiva*, que la desmitifica. Si la celebración de la diferencia ha llegado en nuestra época a la obsesión por demarcar identidades, realzando las diferencias hasta exacerbarlas, este enfoque cívico llama la atención sobre la *contingencia* de las fronteras (y de las comunidades mismas). Que Europa (un continente imperfectamente delimitado por los accidentes geográficos) llegue hasta aquí o hasta allá es el resultado de una Historia que pudo haber sido de otro modo; y en modo alguno podría decirse que tiene fronteras definitivas: esto es lo que se puede responder (me parece) a quienes se interrogan por el criterio para delimitar lo europeo. No hay una respuesta definitiva ni indiscutible a la pregunta por las fronteras de Europa.

Igualmente, esta concepción cívica reclama un examen de la propia historia y de las tradiciones con *distancia* crítica, para enjuiciar su valor y su congruencia con los principios morales y políticos tenidos como razonables. De este modo, aunque la identidad cultural no sea negada, sí es desmitificada, y su valor relativizado.

Esto no implica necesariamente renunciar a una base “ética” que proporcione a la construcción europea elementos de identificación y motivación; pero esta “eticidad europea” es más bien una eticidad moral y política, no etnocultural ni “nacional”¹⁰. Y esto no es una quimera; esta cultura política es algo ampliamente asentado entre los europeos: “La formación de culturas políticas que han integrado, cada una a su manera, las implicaciones normativas del Estado de derecho, implicaciones contenidas en las constituciones nacionales y presentes en el elemento cosmopolita de los derechos del hombre, es un hecho de largo alcanzado por Europa” (Ferry, 2000, 44). Por cierto, se trata de una cultura política que se sabe heredera de aportaciones múltiples, que no puede considerarse como un producto exclusivamente europeo, y sobre todo, que no vale por europea, sino por los valores universales que incorpora.

Desde luego, esta nueva identidad europea sería una identidad “fría”. No tiene la calidez de la comunidad imaginada, no levanta pasiones; es una identidad desarraigada, a la intemperie. Pero cabe decir que, aparte de que lo que ha sobrado en la política europea es el calor que lleva a la violencia, el desarraigo es el precio de toda emancipación. Estamos más necesitados de deliberación racional que de comunión emocional.

La tarea de constituir Europa debería entenderse, entonces, no tanto como la traducción política de un ser previo, cuanto como la creación de un nuevo modo de identidad política y de ciudadanía basada en los principios universalistas arraigados en el continente europeo, pero susceptibles de proporcionar el núcleo normativo de una ciudadanía europea con intención cosmopolita. Y la Carta de Niza puede ser vista como una de las primeras expresiones de esta nueva identidad.

5. La proyección cosmopolita de la ciudadanía europea

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirma en su Preámbulo que está “fundada sobre los valores indivisibles y *universales* de la dignidad humana, la libertad y la igualdad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, sitúa a la *persona* en el centro de su actuación”¹¹.

Al proclamar esto, la Carta expresa inequívocamente el sentido universalista que la preside y que inspira la concepción de Europa y de la ciudadanía europea de sus redactores. En rigor, esto no es una novedad. La ciudadanía se define en términos universalistas ya desde la Revolución Francesa: los autores de la Declaración de 1789 y los constituyentes revolucionarios tenían claro que los derechos establecidos para los franceses no se basaban en última instancia en la pertenencia a

¹⁰ “Tenemos, pues, que la ciudadanía democrática no ha menester quedar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; pero que, con independencia de, y por encima de, la pluralidad de formas de vida culturales diversas, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común” (Habermas, 1998, 628)

¹¹ Las cursivas no figuran en el original

un territorio o en la descendencia de unos particulares antepasados, sino en su condición y su dignidad de hombres¹². Esta misma convicción se refleja en las declaraciones de derechos y constituciones democráticas actuales, que, como la española de 1978, se refieren explícitamente a los derechos humanos como fundamento del orden político e incluyen derechos referidos a toda persona (y no sólo a los nacionales de un Estado): eso quiere decir que los derechos reconocidos lo son, no en virtud de la pertenencia a una sociedad particular, sino como reconocimiento en una entidad política concreta de derechos que corresponden a cualquier hombre, incluso a los no ciudadanos¹³.

¿Qué añadiría entonces, la Carta de Niza (en el supuesto, claro está, de que fuera incluida en una futura constitución europea y, podríamos añadir, que ésta fuera una auténtica constitución) a la perspectiva universalista ya presente en las constituciones de los Estados miembros?

Pues bien: supondría que los derechos fundamentales recogidos en la Carta se convertirían en derechos *positivos* de los ciudadanos europeos, integrados en el ordenamiento jurídico interno y procesalmente protegidos incluso frente a los Estados miembros. Esto supondría dar un paso adelante en la dirección característica de una perspectiva cosmopolita: la que toma como sujetos de derechos a los ciudadanos individuales, como humanos que tienen necesidades, problemas y vínculos comunes, a los que corresponde un sistema de derechos situado por encima de las entidades colectivas en las que se encuadran¹⁴. Los principios universalistas se sitúan por delante de las entidades estatales. Ya que puede decirse de un orden jurídico que tiene una intención cosmopolita si, y en la medida en que, establece un marco normativo no restringido exclusivamente a un ámbito estatal particular, sino que incluye como sujetos potenciales de derechos a todos los humanos.

En este sentido, la ciudadanía europea podría ser vista como un paso intermedio respecto a una ciudadanía cosmopolita, un “peldaño” más en la construcción del cosmopolitismo (véase Mugerza, 1996). Una estrategia que, como es sabido, ya contemplaba el proyecto de paz perpetua de Kant (1985, 24), quien consideraba que la paz podía realizarse en torno a una inicial federación de repúblicas “que –según sus palabras- debe extenderse paulatinamente a todos los Estados”(Segundo artículo definitivo para la paz perpetua) hasta llegar a una *civitas gentium* (como la que

¹² Por eso Robespierre (1992) puede afirmar que “Los hombres de todos los países son hermanos, y los distintos pueblos deben ayudarse unos a otros como los ciudadanos de un mismo Estado” y que “La Declaración de los derechos es la Constitución de todos los pueblos, las otras leyes son variables por naturaleza y están subordinadas a ésta”.

¹³ “Los derechos fundamentales liberales y sociales tienen la forma de normas generales que se dirigen a los ciudadanos en su calidad de “seres humanos” (y no sólo miembros de un Estado). Incluso aunque los derechos humanos se hacen efectivos en el marco de un ordenamiento jurídico nacional, fundamentan en ese marco de validez derechos para todas las personas, no sólo para los ciudadanos” (Habermas, 1999c, 175-176)

¹⁴ “El punto fundamental del derecho cosmopolita radica (...) en que al pasar por encima de los sujetos colectivos del derecho internacional alcanza la posición de los sujetos jurídicos individuales y fundamenta para éstos la pertenencia no mediatizada a la asociación de ciudadanos del mundo libres e iguales” (Habermas, 1999, 164)

había pensado Wolff) que abarcase a todos los pueblos de la Tierra. Pero una ciudadanía europea entendida en una dirección cosmopolita podría ir más allá de lo propuesto de Kant, en la medida en que no se basara en un acuerdo *inter gentes* (entre Estados), sino que fuera una asociación de ciudadanos europeos en tanto que tales.

Esto supondría, desde luego, aceptar una limitación de la soberanía de los Estados, y también, como señala Ferry, una consideración autocrítica de la propia memoria nacional, en tanto encierra episodios de violencia respecto a otros ciudadanos y pueblos europeos (ésta sería la base de una “ética reconstructiva”), pero también la apertura a los humanos situados fuera de las fronteras de la Unión.

Los defensores de una ciudadanía europea “fuerte” la aprecian precisamente porque ven en ella la posibilidad de una nueva ciudadanía, que pueda salvar el reproche de particularismo y que se corresponda con sus presupuestos universalistas. Como identidad postnacional, universalista, la identidad cívica europea es una *identidad abierta*: si bien sus miembros son conscientes de estar integrados en comunidades particulares, se ven al tiempo como miembros de una comunidad universal (enfrentada a problemas también universales) y piensan que las fronteras deben tener la máxima permeabilidad y flexibilidad; son límites que han de ser continuamente sobrepasados.

Esta intención universalista es puesta a prueba, sin embargo, por la nutrida inmigración a los países de la Unión Europea de personas procedentes de otros continentes. Un flujo migratorio de tales proporciones, que desborda las políticas de admisión tradicionales, trae consigo fuentes potenciales de conflicto, al introducir elementos culturales diferentes, y acentúa, por la situación precaria y marginal en que se encuentran muchos de estos inmigrantes, los problemas de seguridad en las sociedades europeas. En la medida en que esta inmigración es percibida por muchos como una “invasión” que amenaza la prosperidad, la seguridad y la forma de vida los europeos, da pie a reacciones defensivas que contribuyen al fortalecimiento de los grupos y tendencias políticas xenófobos, de los nacionalistas, y de las posiciones opuestas a la integración europea (o que, al menos, tratan de minimizarla o retrasarla).

Parece como si la opción por una ciudadanía europea se encontrara atrapada en el dilema de mantenerse sobre la base de una identidad particular, definida por criterios geográficos, históricos y culturales (manteniendo una política de admisión guiada por razones de conveniencia u oportunidad), o bien, llevando hasta sus últimas consecuencias sus principios universalistas, renunciar a servirse de condiciones restrictivas en sus políticas de admisión. Muchos dirán que la primera alternativa es moralmente inaceptable; pero otros argumentarán que la segunda es prácticamente imposible. Que no se puede renunciar a la humanidad en nombre de la ciudadanía; pero tampoco a la ciudadanía en nombre de la humanidad.

Como es sabido, desde una perspectiva comunitarista se rechaza el dilema sosteniendo que hay argumentos morales para defender una “ciudad” que, sin estar totalmente cerrada a la admisión de extranjeros, sí tiene derecho a limitar el acceso a la ciudadanía (Walzer, 1993). La ciudadanía se refiere siempre a una “ciudad” particular, con una historia y una tradición propias que la diferencian y especifican

frente a otras, en la que los ciudadanos forman su identidad y a la que están afectivamente vinculados¹⁵. La ciudadanía, forzosamente particular, responde a una necesidad humana de pertenencia y vinculación afectiva, y a la realidad de la formación de la identidad personal en un marco cultural concreto. Esto no justifica una clausura absoluta, pero sí ciertas restricciones, para salvaguardar una identidad cultural y una forma de vida que podrían ser puestas en peligro por una inmigración masiva de gentes con raíces culturales diferentes. Siguiendo esta línea de argumentación, podría justificarse una política europea de admisión restrictiva fundada en la salvaguardia de los valores característicos de la forma de vida europea (Sartori, 2001).

Cabe oponer a este planteamiento, en primer lugar, que se refiere a una comunidad que no resulta posible delimitar. Esto parece particularmente claro en el caso de Europa, si se la quiere concebir como una comunidad cultural, pero también en el de los Estados miembros. No ya sólo porque la mayoría de ellos sean multinacionales y plurilingües, sino porque la cultura y la forma de vida de los ciudadanos de los diferentes países europeos incluye elementos muy diversos, en gran parte compartidos con otros muchos habitantes del continente y del planeta, y las afinidades y las diferencias entre ellos atraviesan las fronteras nacionales/ estatales y se articulan en torno a otras líneas de demarcación.

En segundo lugar, que es necesario distinguir la salvaguardia de la *identidad política* de una sociedad de la de su *identidad cultural*. Puede justificarse la exigencia de respetar la primera a cuantos pretenden acceder al espacio político europeo; no estaría justificada, en cambio, la exigencia de que se asimilen a las pautas culturales de la sociedad de acogida. Los ciudadanos de la Unión Europea pueden exigir de los inmigrantes el respeto a los principios y procedimientos del Estado democrático de Derecho, con el argumento de que esta exigencia va dirigida, no a la salvaguardia de una idiosincrasia, sino a la de las condiciones de una vida digna, que valen también para quienes provienen de otras culturas: la democracia y los derechos humanos no son “occidentales” o “europeos” en el sentido en que pueden serlo el arte gótico o el latín; pero no tienen derecho a exigir que los inmigrantes residentes en Europa se adhieran a alguna de las versiones del cristianismo, o a los modos de vestir o el folklore (en realidad, los folklores) europeo(s).

Esto quiere decir que aquel que quiera ser fiel precisamente a los principios y tradiciones de los que se enorgullece Europa (entre ellos, los derechos humanos fundamentales que recoge la carta de Niza) no puede justificar una visión restrictiva de la ciudadanía, fundada en la pertenencia étnica o cultural. El carácter cultural propio de una sociedad (si es que tal cosa puede determinarse) es fruto de contingencias históricas (entre ellas, muy señaladamente, las migraciones) y se redefine continuamente en el tiempo; y nuestro aprecio por una tradición (siempre en fase de

¹⁵ "Las sociedades son necesariamente particulares porque poseen miembros y memoria, esto es miembros *con* memoria no sólo de sí mismos sino de su vida en común. La Humanidad, por contra, tiene miembros, pero no memoria, de modo que no posee historia ni cultura, ni costumbres ni prácticas, ni formas de vida familiares ni fiestas, ni comprensiones compartidas de los bienes sociales. Es humano tener tales cosas, pero no existe una única forma humana de tenerlas" (Walzer, 1996, 41)

construcción) no puede imponerse al derecho al mismo status jurídico-político de quienes, como hombres, "son como nosotros". Parece indispensable exigir la aceptación por parte de todos del núcleo institucional y normativo que sustenta el proceso democrático mismo; pero aparte de esto, ni la comunidad democrática exige por sí misma una homogeneidad cultural, ni la admisión requiere la asimilación cultural de los venidos de fuera.

Podría contemplarse también la hipótesis de una política de admisión limitada sobre la base de un criterio utilitarista: la inclusión o exclusión respecto a la ciudadanía se establecería a partir de un cálculo de los costes y ventajas que resultan de la admisión de forasteros. Pero, obviamente, este criterio no se sostiene desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

Un enfoque cívico-universalista se basaría, en cambio, en el criterio ya antes señalado de aceptación de los principios y valores expresados en la Carta y en declaraciones de derechos análogas: el respeto a los derechos fundamentales constituiría una clara línea de demarcación. Pero, por eso mismo, "ser europeo" no sería una condición ganada por proceder de un suelo, una historia o una tradición, sino que estaría sujeta al reconocimiento efectivo de dichos principios y valores.

Un progreso importante en la conformación de una ciudadanía europea y, al mismo tiempo, en la inclusión de los extranjeros que ingresan en la Unión Europea, se daría si la ciudadanía europea se basara en la residencia en el territorio de la Unión, con independencia de la nacionalidad, a diferencia de lo que ocurre actualmente. Esto permitiría, en primer lugar, que la Unión tuviera como tal la capacidad de determinar quiénes son sus ciudadanos y, en segundo lugar, contribuiría a formar una conciencia de "europeidad" diferenciada de la nacionalidad particular de origen. La actual ciudadanía europea no sólo es débil en tanto que ciudadanía, sino también en tanto que "europea" (Preuss, 1995 y Garot, 1999).

Por cierto, esta concepción abierta, no exclusiva, de la ciudadanía puede considerarse como la única vía para afrontar el problema de la pluralidad cultural en el seno de Europa. Se quiera o no, esta pluralidad es ya un hecho; la cuestión no es si admitirla o no, sino cómo gestionarla. Difícilmente puede hacerse frente desde la concepción étnico-cultural de la ciudadanía, que no deja otra alternativa que la asimilación o la exclusión, aunque, como observa Martiniello (1995), la alternativa tampoco puede ser el multiculturalismo, la fragmentación étnica de la sociedad. Hay que tratar de conjugar un vínculo político común con el respeto a la diversidad cultural. Los valedores del multiculturalismo podrán decir que esta disociación entre identidad política e identidad cultural es quimérica; pero creo que las políticas concretas deben orientarse en esa dirección, que posibilita tanto el distanciamiento crítico respecto a la propia identidad cultural como la convivencia respetuosa entre culturas. Por eso, la opción por una identidad cívica europea parece necesaria para dar respuesta al hecho de la pluralidad cultural de la Europa de hoy y (sobre todo) de mañana. Sólo ella, por su abstracción de lo particular, permite el reconocimiento de la diferencia.

Ahora bien, ¿por qué habríamos de querer una ciudadanía europea con intención cosmopolita? ¿Sólo por razones pragmáticas, como la gestión del problema de

la inmigración, o la conveniencia de un marco político de tamaño suficiente para posibilitar cierto control político de los flujos económicos y de comunicación, y evitar así la sumisión al dominio incontrolado de los poderes económicos y mediáticos? (argumento utilizado, entre otros, por Held, 1997 o Habermas, 2001).

Creo más bien que ha de sostenerse por razones morales. Como señala Ferrajoli (2001, 336) la superación de la antinomia entre derechos universales y ciudadanía, “destinada a tornarse explosiva con el crecimiento de las desigualdades y las presiones migratorias” requiere “la puesta en marcha del diseño esbozado no ya por una utopía sino por el derecho constitucional e internacional positivo”: los derechos fundamentales de los ciudadanos como derechos “humanos”, de todos los seres humanos como personas, y no sólo como ciudadanos. Los avances en la articulación *política* de una ciudadanía transnacional no harían sino poner de acuerdo la realidad con los principios filosóficos y jurídicos previamente aceptados.

No puedo considerar aquí por extenso las objeciones que suelen oponerse al cosmopolitismo. Me referiré a un par de ellas, aplicándolas a la ciudadanía europea:

En primer lugar, la carencia de una sociedad civil europea (por no hablar de una sociedad civil global) y las profundas diferencias culturales entre los europeos en materia de tradiciones, lengua, religión, estructuras jurídicas, económicas y sociales; falta el sustrato social necesario para que se dé el sentimiento común de pertenencia, la cohesión y la solidaridad en un proyecto común. Por eso el marco más adecuado para la ciudadanía seguiría siendo el nacional.

Ya se han mencionado antes los argumentos que afirman la necesidad de que la ciudadanía arraigue en un suelo particular, a escala nacional. Los críticos del cosmopolitismo ilustrado han venido sosteniendo que los seres humanos no pueden identificarse con una noción abstracta de Humanidad, sino que arraigan en una tradición y en una cultura específica. Hoy, las críticas insisten más bien en la inviabilidad de un demos de tal magnitud: “Sólo el Estado nacional puede garantizar una relación óptima entre extensión geopolítica y lealtad de los ciudadanos”(Zolo, 2001, 102-103). Por su parte, Kymlicka (2001, 324) considera que la deliberación colectiva que requiere la democracia es posible sólo si los ciudadanos se entienden entre sí y tienen confianza mutua. Por eso cree que “hay buenas razones para pensar que la unidad política lingüística/nacional territorial proporciona la mejor, y quizá la única, forma de foro para la política auténticamente participativa y deliberativa”; ello sin perjuicio de que necesitemos además instituciones políticas internacionales para afrontar ciertos problemas; pero éstas deberían ser más bien intergubernamentales y, por tanto, responsables indirectamente ante los ciudadanos. De hecho, y paradójicamente, recuerdan los críticos, el reforzamiento de la entidad europea ha tenido un efecto negativo sobre la fortaleza de la ciudadanía democrática (en cuanto las decisiones se sustraen a los foros democráticos nacionales).

A esta objeción cabe responder, con Ferrajoli, que en realidad los Estados nacionales no partieron de una homogeneidad cultural y política mayor que la que existe hoy entre los diferentes estados o naciones europeos, sino que esta homogeneidad ha sido más bien creada por su acción; además, las constituciones (la ciudadanía política, diría yo) no tienen como misión procurar la homogeneidad social,

sino la convivencia pacífica entre sujetos distintos y potencialmente en conflicto. Cabría añadir, por lo demás, que el tamaño y las condiciones de comunicación que requieren los procesos políticos democráticos dependen en parte de la tecnología de las comunicaciones, en parte de los esfuerzos por promover un espacio público europeo (por ejemplo, favoreciendo el conocimiento de varias lenguas, o la información sobre problemas europeos), y también del hecho mismo de la interacción europea (a través de la moneda única, por ejemplo).

En segundo lugar, la crítica al cosmopolitismo se ha referido a la represión de las diferencias en nombre de principios supuestamente universales que, en realidad, son occidentales. El ideal cosmopolita sería en último término la máscara ideológica de un proyecto de hegemonía. A escala europea, se podría aducir que el proyecto de ciudadanía europea se asienta, no sólo sobre un modelo occidental, difícilmente aceptable para quienes llegan a Europa procedentes de otras culturas, sino sobre la homogeneización de las culturas nacionales en una identidad artificial y abstracta común. La respuesta es que es precisamente el universalismo el que permite reconocer las diferencias sin excluir la comunidad de los diferentes. Si pretendiéramos definir Europa sobre ciertos rasgos culturales supuestamente comunes, debería ser a la fuerza un club restringido. La existencia de un núcleo de derechos y principios que todos puedan compartir (como los recogidos en la Carta de Niza) es lo que permite pensar una convivencia intercultural europea. Que, hay que insistir en ello, no tiene por qué ir necesariamente ligada a una vinculación sentimental.

En conclusión: por sí misma, la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en Niza no tiene capacidad suficiente para cambiar el significado actual de Europa y de la ciudadanía europea. Sin embargo, la declaración solemne de ciertos derechos (y los valores ligados a ellos) como patrimonio común aceptado por los europeos – querría creer que no sólo por los Estados- y su esperada inclusión en un texto constitucional, tienen ya la virtud de proporcionar un horizonte normativo para la Europa del futuro, moralmente obligada a entenderse a sí misma de acuerdo con estos principios (que excluyen el nacionalismo étnico y cultural que ha protagonizado los peores momentos de su Historia) y a abrirse a una perspectiva universal que le impide encerrarse orgullosa en sus fronteras. Esto suena a utópico, desde luego; pero cuando las ideas tienen voces que las sostengan van lentamente haciéndose camino en la dura realidad que al principio se les resiste.

Referencias bibliográficas

- Amezúa, L. C. (2002): "Los derechos fundamentales en la Unión Europea". (Mecanoscrito).
- Balibar, E. (1994): "¿Es posible una ciudadanía europea?". *Revista Internacional de Filosofía Política* (Madrid), nº 4, pp. 22-40.
- Brubaker, R. (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge (Mass.), Harvard U.P.
- Chueca Sancho, A. (1999²): *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Barcelona, Bosch.
- Díez-Picazo, L. M. (1996): "La constitucionalización de Europa". *Claves de razón práctica* (Madrid), nº 64 (julio-agosto 1996), pp. 16-22.
- Elvira Perales, A. (2000): "Ciudadanía europea y ciudadanía nacional" en M. Pérez Ledesma (comp.): *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, pp. 305-338.

- Estévez Araujo, J. A. (1998): "Disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía en el proceso de integración europea". *Revista Internacional de Filosofía Política* (Madrid), nº 11, pp.5-18.
- Ferrajoli, L. (1994) "Dei diritti dei cittadini ai diritti della persona" en Zolo, D. (ed.): *La cittadinanza*. Roma, Laterza.
- Ferrajoli, L. (2001): *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid, Trotta.
- Ferry, J-M. (2000): *La cuestión de l'État européen*. París, Gallimard.
- Fonseca Morillo, F. J. (2002): "La gestación y el contenido de la carta de Niza" en Matía (2002), pp. 87-121.
- Garot, M. J. (1999): *La citoyenneté européenne*. París, L'Harmattan.
- Grimm, D. (1996): "¿Necesita Europa una Constitución?". *Debats* (Valencia), nº 55, pp. 4-20.
- Häberle, P.: *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Madrid, Tecnos, 2000.
- Habermas (1989): *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid, Tecnos.
- Habermas (1998): *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta.
- Habermas, J. (1999a): "Inclusión: ¿incorporación o integración?" en *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 107-135.
- Habermas, J. (1999b): "¿Necesita Europa una Constitución? Observaciones a D. Grimm" en *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 137-143.
- Habermas, J. (1999c): "La idea kantiana de la paz perpetua, desde la distancia histórica de 200 años" en *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 147-188.
- Habermas, J. (2001): "Por qué Europa necesita una Constitución". *New Left Review* (Madrid; versión en castellano), nº 11, pp. 5-25.
- Held, D. (1997): *La democracia y el orden global*. Barcelona, Paidós.
- Kaldor, M. (1995): "European Institutions, Nation-States and Nationalism" en D. Archibugi / D. Held: *Cosmopolitan Democracy*, Oxford, Polity Press, pp. 68-95.
- Kant, I.: (1985 [1795]): *La paz perpetua*. Madrid, Tecnos.
- Kymlicka, W. (2001): "Citizenship in an Era of Globalization: Comentario on Held" en Id.: *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Nueva York, Oxford U.P.
- Marshall, T. H. / Bottomore, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*. Trad. de P. Linares. Madrid, Alianza.
- Martiniello, M. (1995): "Inmigración y construcción europea: ¿hacia una ciudadanía multicultural de la Unión Europea?" en E. Lamo de Espinosa (ed.): *Fronteras, estados, ciudadanos*, Madrid, Alianza, pp. 225-241.
- Matía Portilla, F. J., dir. (2002): *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Madrid, Civitas.
- Miller, D. (1997): *Sobre la nacionalidad*. Barcelona, Paidós.
- Morin, E.: *Pensar Europa*. Barcelona, Gedisa, 2ª edición 1994.
- Muguerza, J. (1996): "Los peldaños del cosmopolitismo" en R. R. Aramayo, J. Muguerza y C. Roldán (eds.): *La paz y el ideal cosmopolita de la Ilustración*. Madrid, Tecnos.
- Preuss, U. (1995): "Reflexiones preliminares sobre el concepto de 'ciudadanía europea'". *Revista internacional de filosofía política* (Madrid), nº 5, pp. 5-20.
- Robespierre (1992). *La revolución jacobina*. Selección y ed. de J. Fuster. Barcelona, Península.
- Rosales, J. M. (2000): "Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico" en J. Rubio, J. M. Rosales y M. Toscano: *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 47-68.
- Rubio Llorente, F. (1999): "El futuro político de Europa". *Claves de razón práctica* (Madrid), nº 89, pp. 2-9 y nº 90, pp. 28-37.
- Rubio Llorente, F. (2002): "Una carta de dudosa utilidad" en Matía (2002), pp. 169-201.
- Sartori, G. (2001): *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid, Taurus.
- Sánchez Bayón, A. (2002): "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Análisis formal y material del documento". www.derecho.com/boletin/articulos/articulo0144.htm
- Schnapper, D. (2000): *Qu'est-ce que la citoyenneté?* París, Folio.
- Siedentop, L. (2001): *La democracia en Europa*. Madrid, Siglo XXI.
- Taylor, C. (1997): "¿Qué principio de identidad política?". *La Política* (Barcelona), nº 3, pp. 133-137.
- Walzer (1993): *Las esferas de la justicia*. México, FCE.
- Walzer (1996): *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Madrid, Alianza.

Yves Monette, Pierre (1991): *Les États Unis d'Europe*, Beauvechain-Bruselas, Nauwelaerts- Bruylant.

Abstract

This paper proposes a reflection about the possible contribution of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Niza 2000) to the design of a European citizenship. Beyond its legal scope, the Charter may be considered as a useful collection of principles and values in order to establish a civic, not ethnic or cultural, conception of the European identity and to configure a kind of an open citizenship from a cosmopolitan point of view.

Keywords: Charter of fundamental rights, European citizenship.