

GLOBALIZACIÓN, UNIÓN EUROPEA Y GOBERNANZA MULTINIVEL:

El rol de la UE en el rediseño de un orden político mundial más justo e igualitario

En los últimos años se ha convertido en una obviedad el afirmar que Europa –y más concretamente la UE- se encuentra en una grave encrucijada. La mayor parte de los analistas identifican la gravedad del momento en ciertos datos preocupantes tales como la lamentable gestión por parte de las instituciones europeas de la crisis económica en general, y financiera en particular, el aumento brutal de las desigualdades económicas y sociales entre los diversos países y regiones de la UE, o la progresiva desafección de los ciudadanos con respecto al proyecto europeo. A ello hay que añadir el consiguiente ascenso no solamente de partidos políticos euroescépticos sino, incluso en no pocos casos, claramente racistas y xenófobos a lo largo y ancho del territorio europeo.

En contra de una idea bastante arraigada, la actual marcha atrás del proceso de integración europea no constituye una consecuencia derivada exclusivamente de la crisis económica, sino que tiene carácter previo y abarca a aspectos que van más allá de lo estrictamente económico. No es posible señalar aquí las múltiples y complejas causas que han dado lugar a esta situación lamentable. Todos sabemos que el fracaso del Tratado Constitucional supuso un golpe muy duro para el proceso de integración europeo, provocando un impasse lleno de incertidumbres sobre el futuro de la Unión Europea, impasse que apenas resultó paliado por la posterior aprobación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por otra parte, la crisis económica iniciada a partir de 2008 no ha hecho sino agravar de forma alarmante los problemas.

A todo ello podríamos añadir otros signos no menos preocupantes. Así, por ejemplo, los profundos cambios que vienen produciéndose como consecuencia del proceso de globalización, el relevo generacional que ha llevado al olvido la terrible tragedia de las guerras mundiales que asolaron Europa el pasado siglo y, en no poca medida, la ceguera y demagogia de no pocos líderes políticos de la última generación. Como consecuencia de todo ello estamos asistiendo en los últimos quince años a un proceso

constante de renacionalización de las políticas por parte de los Estados, lo que ha traído como resultado el progresivo debilitamiento de la Unión Europea.

A pesar de ser plenamente conscientes de que el modelo seguido hasta ahora constituye un grave obstáculo a la hora de expresar la unidad, visibilidad y coherencia de la Unión Europea, bastantes Estados europeos siguen siendo muy reticentes a aceptar una auténtica autoridad supraestatal europea. Los líderes europeos no pueden ni deben olvidar que la consolidación de un espacio pacífico, próspero, democrático y con entidad suficiente para jugar un papel de primer orden en el mundo es una tarea que va mucho más allá de los cálculos mezquinos y coyunturales. Y que la solución a la actual situación no puede venir establecida en términos de beneficio o interés particular de los Estados, sino que debe asentarse en valores, convicciones y creencias comunes.

Como ya he señalado, esta actitud de los actuales dirigentes europeos ha traído como consecuencia un evidente enfriamiento del europeísmo e, incluso, en no pocos países, un auténtico sentimiento antieuropeo. Se trata de una tendencia que se manifiesta no sólo en países tradicionalmente euroescépticos como Gran Bretaña, o algunos países del Este (Chequia, Hungría, etc.) sino que afecta también a los propios Estados fundadores de la Unión Europea, como Alemania, Francia u Holanda.

Me temo que lo que ahora está en juego ya no son tanto las cuestiones relativas al modelo de integración, o a la mayor o menor intensidad y ritmo del proceso de integración, sino, aunque parezca demasiado duro decirlo, lo que está en juego es la propia existencia de la Unión Europea como tal. Es posible que las consideraciones que acabo de exponer puedan parecerles muy críticas y que no ayudan en nada a resolver los problemas a los que se enfrenta la UE. Yo no lo considero así. Criticar el estado actual del proceso de integración no supone adoptar una postura antieuropea. No es lo mismo ser eurocrítico que ser euroescéptico. Mientras que los euroescépticos y, sobre todo los eurófobos, tratan por todos los medios de acabar con la idea de la Unión Europea y volver al modelo westfaliano de la división de Europa en estados plenamente soberanos, los eurocríticos pretenden (pretendemos) una mayor integración de la Unión Europea, basada en bases políticas, económicas y sociales diferentes.

Mi reflexión sobre el presente y el futuro de la Unión europea parte de dos premisas que considero básicas y fundamentales. 1. La unión europea constituye una necesidad ineludible. 2. La integración europea constituye en sí mismo, un proceso complejo y difícil.

Con respecto a la primera premisa, considero que no hay alternativa a la UE, y ello, cuando menos, por dos motivos que se refieren al pasado y al futuro de nuestro continente. En lo relativo al pasado, la UE ha superado (y son ya setenta años) toda una trágica tradición de guerras y conflictos que han assolado Europa a lo largo de su

historia. Ya solamente este logro justificaría por sí solo la necesidad de la Unión europea. Esperemos que esta pax continental resulte definitiva. Con respecto al futuro, no debemos olvidar que la UE se configura como un nuevo modelo emergente de gobernanza superador de los estados y, por tanto, un modelo acorde con el siglo XXI, probablemente el único modelo capaz de adecuarse y dar respuesta al proceso de globalización vigente en el mundo.

Los sucesivos fracasos que vienen jalonando el devenir de la UE en los últimos años constituyen un síntoma, la manifestación externa de un problema de enorme alcance al que, en mi modesta opinión, no han hincado el diente todavía, ni los políticos ni los intelectuales europeos. Por ello, yo no voy a abordar en estas líneas aspectos de actualidad centrados en torno al futuro de los Tratados, etc. sino que me gustaría ir mucho más al fondo de la cuestión, y realizar, por lo tanto una reflexión de alcance mucho más largo.

Para ello voy a partir de una afirmación que quizás pueda parecer lapidaria, demasiado brutal, pero que considero incontestable. Y es que la segunda mitad del siglo XX y lo que llevamos del siglo XXI están siendo testigos, nos guste o no nos guste, del irreversible eclipse de Europa como centro del mundo. Las dos guerras mundiales, la subsiguiente hegemonía de EEUU y la URSS hasta 1989, y la eclosión del poderoso mercado asiático (primero Japón, luego los dragones del Sudeste asiático, y ahora, con enorme fuerza China, la India, algunos países árabes, etc.) han reducido a Europa a la condición de una provincia periférica de dimensiones territoriales reducidas, una provincia opulenta, eso sí, pero al fin a cabo una mera provincia.

Los esfuerzos realizados hasta ahora, en orden a paliar tal declive, han tenido como objetivo fundamental y casi exclusivo la recuperación de la primacía económica y política perdidas. La actuación de los líderes políticos europeos en este campo ha venido condicionada, en buena medida, por la necesidad de no perder pie ante los EEUU o el Sudeste asiático. Es evidente que Europa debe seguir jugando, en el futuro, un importante papel político y económico. Sin embargo, creo que esta obsesión por imitar a sus competidores más directos, no sólo no va a favorecer el futuro desarrollo de Europa, sino que incluso puede dificultar de modo notable la evolución de la humanidad hacia un futuro más armónico y pacífico.

A lo largo de la Historia se han dado, cuando menos, tres grandes modelos de estructuración geopolítica del mundo. El primero, basado en la supremacía político-militar, se rige fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por una relación de dominación-sumisión de la potencia dominante con respecto a los demás países. Su ejemplo histórico más paradigmático, aunque no único, lo constituiría el Imperio Romano. El segundo modelo se define, también, por una relación de dominación-sumisión que no se asienta, sin embargo, en el poder político-militar, sino en la concentración económica de la riqueza. Su ejemplo más ilustrativo lo constituiría la vieja Fenicia. Frente a estos dos modelos cabe un tercer modelo basado,

fundamentalmente, en una relación de autoridad-respeto. El eje de actuación de este tercer modelo, cuyo paradigma lo constituiría la Grecia clásica, no radica tanto en la *potestas*, en el poder político o económico, sino en la *auctoritas*, es decir, en una influencia moral basada en el prestigio.

Un elemental ejercicio de trasposición de estos modelos históricos al momento actual nos permite establecer, con las reservas lógicas derivadas de la distancia histórica, un cierto paralelismo entre el modelo imperial romano y los EEUU, de una parte, y entre el modelo fenicio y los *dragones* del Sudeste asiático, de la otra. Europa ni puede, ni debe, seguir tales modelos. A ello se oponen tanto razones estratégico-prácticas como, sobre todo, ideas y valores profundamente arraigados en nuestra cultura.

Atendiendo a las razones de orden práctico, el actual eclipse de Europa como potencia política, económica o militar mundial tiene todos los visos de resultar irreversible. El triste papel que viene jugando la Unión Europea en la práctica totalidad de los conflictos habidos a lo largo de los últimos veinte o veinticinco años (algunos de ellos dentro de las propias fronteras del continente europeo) no parecen dejar duda alguna acerca de su incapacidad para actuar como una auténtica potencia mundial. Por otra parte, pienso que, a pesar de la crisis económica actual, Europa seguirá manteniendo un alto nivel económico pero, difícilmente, volverá a recuperar la primacía económica mundial. Por ello, la pretensión de la UE de recuperar la primacía en el orden político-económico no sólo constituye una batalla perdida de antemano sino que supondría un grave error desde la perspectiva de la creación de un nuevo modelo de convivencia política más justo y más humano.

La política y la economía son fundamentales, pero la Europa del futuro no debe descansar exclusivamente en la economía, ni tan siquiera en la política sino, sobre todo, en la cultura, en los valores, en los ideales. Frente a los modelos fenicio o romano, Europa debe optar por el arquetipo de la Grecia clásica. La Historia nos demuestra que aquellas instituciones o estructuras que han basado su poder en una relación exclusiva de superioridad o dominio han terminado por fenecer tarde o temprano. Frente a ello, los ideales y los valores terminan calando lenta pero inexorablemente en los seres y las sociedades humanas generándose así un vínculo indestructible.

Así como el Renacimiento fue capaz de alumbrar un nuevo mundo frente a la oscuridad medieval, del mismo modo en que la revolución francesa, o la americana, supieron elevar al ser humano a la condición de ciudadano libre, Europa debe responder ahora con valentía y coraje ante los retos del siglo XXI. Ahora bien, para poder llevar a cabo esa tarea es necesario establecer las bases de un nuevo contrato social, un renovado *New Deal* acorde con las realidades y transformaciones que nos está deparando el nuevo siglo.

Aunque parezca paradójico, Europa parte, en estos tiempos de perplejidad, de una situación inmejorable para volver a constituirse en el gran foco generador de una nueva civilización humana basada no sólo en intereses sino, sobre todo, en valores. Nunca se ha dado en un espacio geográfico tan reducido un desarrollo socioeconómico y, al mismo tiempo, una diversidad cultural tan extraordinarios como los que se dan actualmente en Europa. Nuestro continente constituye un abigarrado *melting-pot* humano en el que han convivido, más o menos civilizadamente, religiones, lenguas, culturas, costumbres y tradiciones extraordinariamente variadas. Esa diversidad está alcanzando, además, en el momento actual, como consecuencia de los procesos migratorios, una intensidad realmente extraordinaria.

Si Europa quiere realmente responder con valentía y coraje ante los retos del siglo XXI debe moverse en esta línea que acabo de señalar. Pero para ello es necesario que abandone los modelos romano y fenicio basado en la mera suma de intereses y construir un modelo griego renovado basado en valores. Es preciso recuperar las ideas y los valores que guiaron a los padres fundadores de la Comunidad Europea hace más de sesenta años. Ideales perfectamente reflejados en la frase de Jean Monnet cuando afirmó que el objetivo de la integración europea no es “coaligar Estados, sino unir hombres”.

Acabo de señalar hace un momento que si la UE quiere responder adecuadamente a los retos del siglo XXI resulta necesario establecer las bases de un nuevo contrato social, un renovado *New Deal* acorde con las realidades y transformaciones que nos está deparando el nuevo siglo. A lo largo de mi intervención voy a tratar de perfilar algunas ideas sobre el contenido y características de ese pacto.

Tanto el estallido como, sobre todo, la gestión posterior de la crisis económica mundial iniciada en 2008 ha puesto al descubierto el predominio absoluto que mantiene actualmente la economía, y más concretamente un tipo de economía muy concreto, de corte neoliberal, sobre la política. En los últimos años se ha producido un evidente predominio de las fuerzas económicas globalizadoras representadas en eso que se ha dado en llamar el mercado, sobre las entidades e instituciones políticas. La ausencia de lo político está permitiendo a las grandes corporaciones transnacionales llevar a cabo, en la práctica, una auténtica toma del poder, un verdadero control del mundo al margen de los procedimientos democráticos y obviando los grandes valores propugnados por la democracia como son la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad de los seres humanos.

El funcionamiento de muchas de estas organizaciones o corporaciones surgidas al amparo de la globalización constituye la quintaesencia de lo que no debe ser un sistema democrático. La práctica totalidad de esas organizaciones actúan completamente al margen de los ciudadanos. Carecen de legitimidad de origen pues, en la mayor parte de los casos, ni han sido elegidas, ni son susceptibles de control democrático. Y carecen de legitimidad de ejercicio, dado que su actividad y sus

decisiones son claramente incompatibles con los principios y las prácticas democráticas.

Su actividad no se rige por las reglas de la democracia sino por la lógica de la tecnocracia. La tecnocracia no percibe a los individuos como ciudadanos, como sujetos públicos de derechos y obligaciones, sino como piezas de una serie de engranajes de producción y consumo. Quienes nos gobiernan en la práctica no son los representantes elegidos por los ciudadanos, sino una pléyade de economistas, gestores, ingenieros, científicos, juristas, y todo tipo de expertos. Son ellos quienes deciden por los ciudadanos, sin ningún tipo de transparencia, y con total ausencia de sometimiento alguno al control democrático. Cuando fallan las políticas diseñadas y aplicadas por estos expertos y cuando sus errores provocan consecuencias, en muchas ocasiones muy graves sobre inmensos contingentes de población, tal como desgraciadamente está ocurriendo con la gravísima crisis económica mundial actual, nadie resulta responsable.

La concentración del poder y el conocimiento en manos de las élites corporativas hace que las posibilidades de participación política de los ciudadanos queden reducidas a niveles mínimos debilitándose así el concepto de ciudadanía. La mayor parte de las decisiones importantes se adoptan hoy en día con el mayor de los secretismos dentro de los cuarteles generales de los grandes grupos corporativos y en las estructuras burocráticas de los gobiernos o, en su caso, a través de una política tácita marcada por las fuerzas del mercado.

La ausencia de una política democrática está permitiendo, como ya he señalado, que las grandes organizaciones y corporaciones transnacionales estén llevando a cabo, en la práctica, una auténtica toma del poder, un verdadero control del mundo al margen de la política. Bajo el velo de una presunta racionalidad económica –que a la postre ha resultado totalmente falsa como lo demuestra la crisis económica- esas organizaciones y corporaciones transnacionales han pasado a ocupar, de forma imperceptible, sin revolución, sin cambio de leyes ni de constitución, mediante el simple desenvolvimiento de la vida cotidiana, los centros materiales vitales de la sociedad. Y todo ello, condicionando y en algunos casos obviando el sistema político -gobierno, parlamento, opinión pública, jueces, etc.-.

De este modo, el estado democrático está siendo reemplazado por un estado de derecho privado, desprovisto de cualquier referencia a los valores de libertad, igualdad y solidaridad y el correspondiente desarrollo de los derechos humanos, y reducido a un código de reglas estrictamente basado en criterios de eficacia. A modo de ejemplo, ¿alguien se atrevería a pensar o afirmar que las reuniones anuales de Davos reflejan de verdad las aspiraciones, los intereses y la voluntad de la inmensa mayoría de los ciudadanos del mundo?

¿Qué podemos hacer ante esta situación? La respuesta radica en volver a la política. Una de las máximas prioridades a la que se enfrenta el mundo actual es la necesidad de reforzar las instituciones políticas frente a la acción del mercado. Hay que recuperar la política, pero no vale cualquier tipo de política. Se hace imprescindible establecer una política democrática renovada y acorde con las necesidades actuales. En pleno siglo XXI la regeneración democrática no puede venir de la mano ni puede basarse en la acción de los estados y, más concretamente en nuestro caso, de los estados europeos individualmente considerados, sino que debe fundamentarse en la Unión Europea configurada como una única institución.

La crisis económica nos ha demostrado que, en el momento actual, los viejos estados nacionales están siendo incapaces de regular los usos y, por ende, los abusos de los mercados globalmente entrelazados. Es cierto que los estados mantienen todavía una gran capacidad para regular aspectos muy importantes de la vida de los ciudadanos, pero ya no tienen los medios para oponerse a los mercados, ya no controlan los cambios ni los flujos de dinero, de informaciones o mercancías. Los estados son incapaces de abordar algunos de los más importantes problemas derivados del complejo mundo actual y, de hecho, actúan tan sólo sobre una parte mínima del conjunto de las necesidades e intereses humanos.

Frente a esta realidad, en un alarde combinado de ceguera y egoísmo, nuestros líderes europeos siguen siendo muy reticentes a reforzar la Unión y cual pequeños virreyes se niegan, a veces con subterfugios ridículos, a reconocer la realidad y a establecer, de una vez por todas, una organización política unida y fuerte, acorde con los retos planteados por el nuevo siglo.

El caos provocado por la crisis económica en la UE y la desastrosa gestión de la misma por parte de los responsables políticos europeos ha puesto de manifiesto el gravísimo y delicado momento por el que atraviesa el proceso de integración europea. Se trata de un auténtico colapso que va más allá del ámbito estrictamente económico y que afecta a toda su estructura, a las tres grandes patas, (lo que en lenguaje comunitario se definía como los tres pilares), sobre las que se asienta el diseño de la UE: la unión económica, la unión política y la visibilidad de la UE en el panorama mundial o, dicho en términos comunitarios, la política exterior y de seguridad común.

Asistimos, por lo tanto, no solo al fracaso de la unión económica sino, también al fracaso de la unión política y, en definitiva, el fracaso de la idea de Europa. Se está tambaleando el sueño de la Europa unida. Así lo demuestran el alza de los populismos y la extrema derecha, el avance imparable del racismo y la xenofobia que campan cada vez más a sus anchas a lo largo y ancho del territorio europeo. Basta con echar una ojeada a la actual composición del Parlamento europeo para cerciorarnos de ello.

Cualquier retroceso o cesión en la defensa de los derechos fundamentales por parte de los estados europeos y subsidiariamente por parte de las instituciones europeas, por mínima que ellas sean (y desgraciadamente están siendo muchas y cada vez más frecuentes) no hacen sino envalentonar el discurso radical nacionalista y xenófobo y caer un escalón más en el proceso de degradación democrática.

Un sistema político sólo puede ser democrático si es capaz de actuar con independencia de restricciones internas o externas impuestas por cualquier otro tipo de fuerza u organización sea ésta de carácter político, económico, tecnológico, etc. En la actual era de la globalización resulta inviable la existencia de sistemas políticos estatales plenamente soberanos.

El actual proceso de globalización está condicionando de forma absoluta la actividad de los estados democráticos. Hoy resulta muy difícil encontrar un sistema político de nivel estatal que no se encuentre limitado por fuerzas u organizaciones externas reflejadas en eso que se ha dado en llamar el mercado. El concepto de democracia estatal-nacional comienza a constituir, cada vez más, una “*contradictio in terminis*”. Una democracia que reduce su actividad al ámbito interno de las fronteras estatales se configura, en la práctica, como una democracia de “*apartheid*”. La democracia, tal como ha venido siendo entendida hasta ahora, está agotada. Estamos viviendo un momento crucial para la humanidad. Es preciso constatar con tristeza que la teoría y la práctica democráticas están brillando por su ausencia en un mundo complejo como el actual en el que se entremezclan e intensifican las interconexiones e interrelaciones entre estado y sociedad, entre fuerzas y procesos nacionales e internacionales, entre política y economía, entre derecho y tecnología, etc.

La ausencia de una política democrática de nivel global está provocando una auténtica falta de orden, una verdadera anarquía internacional tal como lo demuestran los cada vez más frecuentes conflictos armados vigentes a lo largo y ancho de diversas partes del mundo, o los brutales niveles de desigualdad y pobreza. Estamos viviendo una crisis general de legitimación no sólo de los estados, sino también del orden internacional por ellos creado. Cada vez resulta más insostenible el mantenimiento del actual sistema asimétrico y desigual de relaciones internacionales. No parece exagerado afirmar que el surgimiento de las nuevas fuerzas o actores derivados de la globalización están cuestionando los fundamentos básicos de la democracia. Resulta cada vez más manifiesto el desequilibrio existente entre el grado de desarrollo tecnológico, económico y científico derivado del proceso de globalización, por un lado, y el nivel de institucionalización jurídico-política de la sociedad actual, por el otro. Los centros de poder político tienen cada vez más problemas para mantener su legitimidad dada su creciente incapacidad para controlar a las fuerzas y grupos corporativos. Existe, como bien señala Habermas, un riesgo real de capitulación del estado de derecho.

La realidad globalizadora obliga a la puesta en práctica, de forma urgente, de una verdadera integración mundial fundada en la justicia y el derecho. La necesidad de extender la democracia a todo ese conjunto de entes y organizaciones corporativos constituye una tarea ineludible e inaplazable. Y para ello resulta imprescindible la creación de algún tipo de estructura política, de gobernanza, capaz de coordinar, reproducir, o replantear a escala global, la autoridad y los poderes de los gobiernos estatales. Es cierto que ello plantea numerosos problemas de toda índole. De índole puramente organizativa pero también, y sobre todo, de índole democrática. Se precisa una gobernabilidad a escala mundial o, cuando menos en nuestro caso, a nivel europeo, una gobernanza capaz de coordinar y controlar las actividades de los estados junto con la de los organismos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, y las corporaciones transnacionales. Una estructura en la que se combinen todos ellos, influyéndose mutuamente, para producir el sistema de gobernanza global. Ese nuevo orden internacional, o europeo, en nuestro caso, debe basarse en un derecho diferente. Un derecho capaz de situar a los individuos, los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales bajo un nuevo sistema de ordenación jurídica. Un ordenamiento jurídico complejo en el que sea posible la convivencia de órdenes jurídicos diversos no sustentada, necesariamente, en relaciones jerárquicas de supra o subordinación, sino en criterios de compartición, coordinación y subsidiariedad. La construcción de ese nuevo orden jurídico complejo hará posible la coexistencia entre el derecho global o europeo, en nuestro caso, y los derechos internos basados en una relación de equiordenación.

La democracia mundial exige un constreñimiento o limitación de la soberanía de los estados, pero, al contrario de lo que ocurre con frecuencia en el momento actual, esa limitación no puede ni debe ser ejercida por otros estados. Ningún estado se halla autorizado para condicionar la soberanía de los demás estados, tal como está ocurriendo ahora con demasiada frecuencia. Las únicas legitimadas para ello serían aquellas organizaciones o instituciones transnacionales a las que el derecho internacional o comunitario les haya otorgado, previamente, tal legitimidad.

No basta, por lo tanto, con constituir una unión de estados democráticos. Se hace necesario estructurar, además, una comunidad de sociedades democráticas comprometidas con el respeto al derecho y a los derechos tanto dentro como fuera de las fronteras de los diversos países. La creación de un orden democrático complejo requiere el consentimiento activo de los pueblos, las naciones y otros muchos agentes protagonistas de las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales, tecnológicas, religiosas, etc. existentes en la Europa actual.

El mundo y, por supuesto Europa, están siendo cada vez más multipolares, no sólo en materia de estados y grupos de estados, sino también de actores. El diseño jurídico institucional del futuro debe asemejarse cada vez más a la estructura de una red, o a la

de una serie de redes, que a la estructura piramidal clásica diseñada por Kelsen. Debe sustentarse en un conjunto de múltiples y coincidentes redes de poder relativas a aspectos tales como el bienestar, la cultura, las asociaciones cívicas, la economía, las relaciones de coerción y la violencia organizada, así como las relaciones normativas y legales. Todo ello requiere, ciertamente, una intensa actividad de coordinación y cooperación entre los diversos agentes regionales, nacionales, transnacionales e internacionales implicados.

Todos los agentes deben disponer de una capacidad autodeterminadora basada en el principio de autonomía y en el reconocimiento de un conjunto de derechos y obligaciones. Se establecerían una serie de principios legales a fin de delimitar la forma y el alcance de la acción individual y colectiva dentro de las diversas organizaciones tanto del estado como de la economía y de la sociedad civil. Una sociedad civil compleja en la que los individuos puedan ser miembros y participar en las diversas comunidades que pudieran afectarles y, consecuentemente, acceder a formas variadas de participación política. En tal sentido se debería establecer un concepto de ciudadanía capaz de permitir a los individuos el ejercicio de su condición de miembros de diversas comunidades políticas, tanto globales como locales. Aludiré a esta cuestión de la ciudadanía más adelante.

Se trata de configurar un derecho democrático a nivel europeo capaz de establecer la separación entre los intereses políticos y los económicos, la implantación de un sistema de responsabilidad y control de las agencias, corporaciones, grupos de presión, etc., y el progresivo traspaso de la capacidad coercitiva de los estados nacionales en favor de las instituciones europeas. Este modelo de gobernanza compleja no implica convertir la UE en un nuevo estado. Es un modelo híbrido que se sustenta en los estados pero que, al mismo tiempo, los niega. No se trata, pues de un estado internacional o supranacional, sino un estado *glocal*, en el que lo global y lo local no resultan por sí mismo excluyentes sino que constituyen, al contrario, las dos caras de una misma moneda.

Para que esa democracia funcione adecuadamente resulta indispensable profundizar en la división e interconexión de poderes y competencias a diferentes niveles, tanto horizontales como verticales. Ello implica la configuración de una estructura compleja basada en la lógica o el principio de subsidiariedad que permita un reparto no sólo de competencias sino también de soberanía entre los diversos entes o instituciones, no solo los europeos o estatal nacionales sino también, los regionales, etc. Un nuevo modelo, capaz de unir los elementos positivos de los modelos confederal y federal, en el que sea posible limitar el monopolio de los diferentes estados, tanto a nivel interno como a nivel internacional, como sujetos de derecho internacional, sin que esto signifique necesariamente acabar con el estado.

En esta nueva distribución de poder habrá que delimitar los ámbitos de decisión local o regional, estatal-nacional, europeo e internacional. Así, deberían encaminarse hacia el ámbito local-regional aquellas materias o asuntos cuya gestión y ejercicio permiten una implicación directa de los ciudadanos; al ámbito nacional-estatal aquellos asuntos en los que la población sita en un determinado territorio se ve afectada por problemas y cuestiones colectivos que no superan sus propias fronteras; y al ámbito global aquellos asuntos que requieren de una mediación supranacional europea o transnacional.

Considero que, a pesar de las enormes dificultades actuales, la UE se encuentra en condiciones inmejorables para configurarse como un modelo de organización política acorde con las realidades y necesidades del siglo XXI. Es cierto que se halla todavía muy lejos de configurar un modelo de gobernanza compleja auténticamente democrático. Sin embargo, su estructura jurídico-institucional ofrece algunos aspectos interesantes y novedosos que apuntan a un nuevo modelo emergente de gobernanza diferente de los modelos clásicos al uso habidos hasta el momento.

Así, por ejemplo, la UE carece de un lugar concreto de autoridad suprema. En su seno conviven estructuras e instituciones estatales (los Estados, el Consejo Europeo o el Consejo) con estructuras e instituciones regionales (Comité de las Regiones), o supranacionales (Comisión, Parlamento europeo, Tribunal de Justicia, etc.).

El TJUE puede dejar sin efecto leyes y decisiones específicas de los estados miembros pero, al mismo tiempo, muchas de las decisiones que se toman en el seno de la UE constituyen el resultado de la negociación entre esos estados. No existe un actor hegemónico que sea responsable en última instancia de tomar y aplicar decisiones vinculantes para todos, ni ninguna institución capaz de llevar a la práctica un elemento tan consustancial a todo estado como es el ejercicio del monopolio de la violencia.

Tampoco existe una estructura de cargos formalmente centralizada. La UE no posee una jerarquía de funciones cuyo vértice sea una autoridad central. La mayor parte de la división de funciones se rige por el principio horizontal de distribución de competencias, y no por el principio vertical de jerarquía. Se produce, de ese modo, una red formal e informal de interacciones horizontales y de continuas negociaciones entre los actores a diversos niveles, cada cual con su base de poder independiente.

La creación de un mercado único ha ido forjando e integrando una economía regional, pero sin las correspondientes estructuras institucionales o los oportunos mecanismos políticos. La UE no aparece configurada como un superestado único. A primera vista, la ausencia de un poder central jerárquicamente estructurado podría ser entendida como una fórmula de salvaguarda del poder de los estados miembros. Sin embargo, la libertad de personas y mercancías, así como la unión de mercado y monetaria suponen

una ruptura con la rígida territorialidad en la que se fundamenta el sistema estatal europeo clásico.

El proceso de unificación europea conlleva en su germen una negación radical de los principios tradicionales en los que se ha sustentado el modelo westfaliano asentado en la división del mundo en Estados soberanos. Así, frente a la coincidencia entre un ente soberano y un territorio exclusivo donde se ejerce esa soberanía, surge un sistema político multinacional, geográficamente abierto y en constante crecimiento. La porosidad de las fronteras y la intensificación de la interdependencia mutua les incapacitan, incluso a los estados más poderosos de la Unión, para salvaguardar la autonomía de su espacio territorial. Esta erosión de la capacidad de los estados se produce en todo tipo de ámbitos, militares, políticos, económicos, sociales, culturales, y tanto a nivel externo como interno.

Junto a los dos niveles tradicionales: Estados y Unión Europea, ha adquirido una extraordinaria relevancia el nivel global en el que se desenvuelven el comercio mundial, el sistema financiero y económico, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, etc. etc. Por otra parte, se está intensificando la participación de nacionalidades, länder, regiones, comunidades autónomas o de poderosas ciudades y entidades locales. Participación que no se circunscribe ya sólo a aspectos relacionados con la cultura, la cohesión económica y social, o la investigación y el desarrollo tecnológico sino que se extiende también a aspectos estrictamente políticos ligados al concepto de soberanía tal como está sucediendo actualmente con Escocia, Cataluña, Euskadi o Flandes.

Frente a la política clásica seguida por la UE, consistente en considerar la cuestión regional como un asunto interno de cada Estado, en los últimos años se vienen planteando alternativas novedosas que propugnan la idea de un reconocimiento de las Regiones como una realidad de la propia UE a través de sus propias normas e instituciones. Resulta especialmente destacable entre tales propuestas, la expuesta y defendida en el marco del proceso de aprobación de la fallida Constitución europea, por el europarlamentario Alain Lamassoure a través del Informe que lleva su nombre. Lamassoure planteaba la necesidad de otorgar a las regiones un lugar propio en el texto Constitucional Europeo, lugar que luego debería ser complementado por el ordenamiento jurídico de cada estado. El informe Lamassoure cambiaba por tanto en este sentido la filosofía mantenida hasta el momento ya que incardinaba el hecho regional como una realidad propia de la Unión Europea, no como un asunto estrictamente interno de los estados. Y en ese sentido Lamassoure proponía el establecimiento de un estatuto de región asociada a la Unión que sería aplicado a las regiones designadas por cada estado y que conllevaría determinados derechos de participación y consulta en las políticas comunitarias, conllevaría el tener una representación específica en el seno del Comité de las Regiones, y conllevaría también

el derecho a plantear conflictos de competencia frente a actos de la Unión. Esta solución hubiera servido, por ejemplo y entre otras cosas, para blindar el Concierto Económico.

Lamentablemente, la Constitución europea y, posteriormente el actual tratado de Lisboa optaron por la fórmula clásica de constreñir la cuestión regional al ámbito interno de cada Estado, eludiendo, por lo tanto, un reconocimiento explícito y directo de las regiones, o al menos de ciertas regiones, como realidad autónoma, de la cual pudieran derivarse obligaciones jurídicas para la Unión.

La propia evolución de la UE obligará tarde o temprano a reconocer adecuadamente la realidad regional rompiendo así con el concepto clásico de soberanía. Frente a una soberanía única e indivisible se va imponiendo una soberanía compartida; junto a las leyes del estado, han surgido no sólo normas comunitarias equiparables con aquellas, sino también, en su caso, leyes y normas regionales o autonómicas. A ello debe añadirse la creación de un derecho transnacional derivado de los pactos o acuerdos jurídicamente válidos suscritos entre los entes interregionales, transfronterizos, etc.

Esta superposición entre UE, estados, organismos internacionales y transnacionales, regiones, etc., nos aboca a un nuevo tipo de organización política todavía sin perfilar, pero con unas características y elementos básicos radicalmente diferentes de los conocidos hasta ahora. No es casual la ausencia de un término comúnmente aceptado para designar o definir a la UE. ¿Es un estado, una comunidad, un dominio, una confederación de estados, una federación de estados? De una parte, si bien contiene ciertos elementos de carácter federal, la UE no es un estado federal pues en ella se desvanece el mecanismo de reproducción de la nacionalidad y el estado consustancial a toda construcción federal. Por otra parte, va más allá de la simple cooperación intergubernamental, salvo en ciertos aspectos muy concretos. A su vez, comienza a reconocer, aunque de forma muy débil e insuficiente, la existencia de estructuras o instituciones regionales. Sea lo que fuere, lo cierto es que existe y ejerce su actividad en medio de un contexto global que se halla poblado fundamentalmente de estados soberanos.

La idea del estado de derecho, entendido como abstracción última del poder, sigue siendo perfectamente válida y continúa plenamente vigente, pero se trata ahora de un estado de derecho no asentado exclusivamente en el estado-nación. La mutua interrelación entre derecho comunitario, derecho estatal, derecho regional, y derecho transnacional (por no hablar del derecho internacional) hacen que el poder y la soberanía se compartan entre las diversas instancias y sujetos en función de los ámbitos materiales de competencia asignados a cada uno de ellos. El estado nacional deja de tener la exclusividad en cuanto soporte de la legitimación y aplicación del estado de derecho, como lo muestra la presencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea o incluso del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La UE constituye probablemente el ejemplo más avanzado de adaptación al nuevo mundo surgido del proceso de globalización, pero es evidente que se halla todavía muy lejos de constituir un modelo de gobernanza compleja auténticamente democrático. Como ya he señalado antes, no basta, con constituir una unión de estados democráticos. Se hace necesario estructurar, además, una comunidad de sociedades democráticas comprometidas con el respeto al derecho y a los derechos tanto dentro como fuera de las fronteras de los diversos países. La creación de un orden democrático complejo requiere el consentimiento activo de los ciudadanos, los pueblos, las naciones y otros muchos agentes protagonistas de las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales, tecnológicas, religiosas, etc. existentes en la Europa actual.

Las instituciones europeas emergentes deben configurarse de forma democrática, de modo que constituyan una fiel representación de la voluntad de los ciudadanos. Ello trae consigo dificultades inmensas que se sintetizan, en definitiva, en la gran cuestión de cómo hacer posible en este nuevo complejo de instituciones y organismos la aplicación de lo que constituyen las dos reglas de oro de la democracia, a saber, el control de los gobernados sobre los gobernantes y el mutuo control entre los gobernantes.

La regeneración de la democracia pasa de modo imprescindible por la necesidad de responder al reto no sólo de la globalización económica, sino también al reto de la universalización entendida en su sentido más profundo, y ello implica un cambio radical de los paradigmas en los que, hasta ahora, se ha basado la teoría democrática. Como ya he señalado, ese cambio exige la adecuación de las instituciones, estructuras y procedimientos a las nuevas realidades del siglo XXI.

Pero no basta con eso. Se hace preciso recuperar y actualizar los propios valores y principios democráticos. Los intereses y las demandas de los seres humanos no pueden ser reducidos a un simple mercado. No existe auténtica democracia, sin una cohesión social y un sentido de comunidad dirigidos a la búsqueda del interés general de todos y cada uno de los ciudadanos. Se trata, en definitiva, de configurar un nuevo orden económico y social más justo y próspero. Un nuevo orden menos dependiente de las fuerzas del mercado y más pendiente del sufrimiento humano.

Uno de los principales problemas derivados del nuevo modelo de gobernanza lo constituyen las enormes desigualdades de poder en todos los ámbitos: económico, político, científico, cultural y, sobre todo social, entre los diversos grupos que participan en la elaboración, implementación y toma de decisiones de las diversas políticas. Una primera gran desigualdad entre los grupos que participan y aquellos, la inmensa mayoría, que apenas tienen posibilidad de hacer oír su voz. Y entre los propios grupos participantes, un evidente desequilibrio entre unos y otros. Así, por ejemplo, entre los grandes grupos económicos y financieros y los grupos

representativos del trabajo, privilegiando los intereses del poderoso capitalismo financiero y sus políticas neoliberales frente a la protección social y a las políticas que propugnan el mantenimiento y desarrollo del estado del bienestar.

Como señala Luis Moreno (La Europa asocial. Madrid. 2012), tras una edad de oro del modelo social europeo (1945-1975) la crisis del petróleo de los setenta del pasado siglo nos condujo a una edad de plata que se extendió desde 1976 hasta 2007, fecha del inicio de la actual crisis económica mundial. En esa edad de plata ya se hizo visible la interdependencia financiera mundial y la consiguiente limitación del gasto social en los estados del bienestar europeos. La actual edad de bronce nos conduce a un futuro incierto e incluso, como se está viendo ya, a una eventual desaparición del modelo social europeo.

El estado del bienestar fue una invención europea. Su elemento diferenciador con respecto a otras partes del mundo, ese modelo de la Grecia clásica, frente a los modelos romano y fenicio al que me he referido antes, lo constituía la promoción de la ciudadanía social. Sus frutos fueron el logro de un crecimiento sostenido y un alto grado de cohesión social. Este fue el santo y seña del proyecto de integración europea. Este modelo está desintegrándose de modo acelerado. Asistimos hoy a la vuelta a sistemas de protección social que se limitan a proveer coberturas básicas de estricta supervivencia, y esto en el mejor de los casos. Solo los países europeos con un estado del bienestar consolidado como por ejemplo los países nórdicos, tratan de mantener una red amplia de servicios y prestaciones públicas. En los países mediterráneos como, por ejemplo España, se ha deshecho esa red de protección, ya de por sí débil, quedando la familia como último soporte efectivo y fiable de apoyo material.

Nos encontramos ante una situación de enorme gravedad que va más allá del propio Estado del bienestar y que afecta al propio corazón, al núcleo duro en el que se sustentó el proyecto de integración europeo.

No es éste el lugar, ni yo la persona más autorizada para extenderme sobre estos asuntos, pero permítanme que, para acabar, aluda tan sólo a una cuestión que condensa, en sí misma, todos y cada uno de los riesgos a los que se enfrenta la UE en el momento actual. Me refiero a la política migratoria. Las políticas de inmigración deben responder a tres grandes retos: el control de flujos de los inmigrantes, su inserción o integración social y económica, y su acomodo cultural. No parece arriesgado afirmar que la política actual de la UE se halla muy lejos de atender adecuadamente a ninguno de estos tres retos.

Con respecto a los flujos de inmigrantes, y más específicamente de refugiados en demanda de asilo, estos mismos días la Unión Europea y, sobre todo, los Estados europeos están dando muestras, una vez más de su insensibilidad y de su alejamiento con respecto a los principios que inspiraron el proceso de integración europeo. Según

ACNUR, en lo que llevamos de 2015 más de 100.000 refugiados y migrantes han cruzado el Mediterráneo con destino a Europa. La Organización Internacional de las Migraciones estima que el número de personas que han fallecido cruzando las aguas al sur de la Unión en el mismo período ascendería a 1.727 y prevé que a finales de año se podrían contabilizar hasta 30.000 personas fallecidas cruzando el Mediterráneo.

Ante estas escalofriantes cifras, el pasado 13 de Mayo la Comisión Europea propuso una Agenda de Migración en el que establecía un paquete de medidas orientado a hacer frente a esta tragedia. Tales medidas de carácter puramente coyuntural y temporal, se centran en el refuerzo de las fronteras y de las agencias encargadas de garantizar su seguridad, así como las que prestan apoyo a los migrantes y refugiados que consiguen llegar a Europa. Como ya han apuntado algunos expertos, tales medidas "sólo conducirán a abrir nuevas rutas más peligrosas para los que siguen huyendo". Una verdadera Agenda Europea de Migración debe ofrecer medidas estructurales a largo y medio plazo y ello requiere pensar nuevas formas para paliar las crisis políticas y militares, económicas, y medioambientales que han dado lugar a la tragedia del Mediterráneo.

Entre las medidas más urgentes, el Ejecutivo comunitario proponía combatir a los traficantes de personas y "salvar vidas" en el mar, así como permitir el reasentamiento de 20.000 refugiados en dos años desde sus países de origen. A tal efecto, la Comisión proponía crear un sistema temporal de cuotas para distribuir entre todos los Estados miembros a los demandantes de asilo que ya están en la UE. La respuesta a estas medidas por parte de los Estados miembros no se hizo esperar. Estados como Alemania, Francia, Gran Bretaña, o España se han negado a aceptar este sistema de cuotas, con lo cual se pone en grave riesgo el proyecto presentado por la Comisión Europea. La nueva Agenda Europea de Migración pasa a convertirse, de este modo, en un ejemplo más de la deriva en la que se mueve la política de la Unión Europea.

Algo parecido ocurre con las políticas de integración social y económica, y el acomodo cultural de los inmigrantes. Es preciso reconocer, antes que nada, que la integración de los inmigrantes constituye un proceso social enormemente complejo, particularmente, en sociedades globalizadas y con fuerte dimensión multicultural como los que vivimos actualmente en la UE. Como señala Javier de Lucas¹, no resulta fácil proponer una concepción de la integración coherente con el carácter global del fenómeno migratorio e incorporar, al mismo tiempo, la participación social y política de los inmigrantes.

El fenómeno migratorio abarca múltiples dimensiones: jurídica, económica, social, cultural, etc. pero constituye sobre todo un fenómeno político. Y como tal fenómeno nos conduce en última instancia al concepto y a la categoría de la ciudadanía. De ello se deriva la necesidad de una integración cívica que incluya la participación de los

¹ Javier de Lucas. "Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento", en *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI* Eurobask 2012. Vitoria-Gasteiz. Pags. 11ss.

inmigrantes en la esfera pública. Y ello exige la redefinición de los criterios de pertenencia a la comunidad, la incorporación de la voz política de los inmigrantes en los procesos de formación de la voluntad colectiva. Para ello resulta imprescindible el acceso a la ciudadanía, desvinculando este concepto del requisito de la nacionalidad y la inclusión del principio de igualdad de derechos y deberes.

No se trata de un problema de nosotros, los ciudadanos, frente a ellos, los extranjeros inmigrantes. Los desafíos de la inmigración exigen una respuesta ético-jurídica de carácter universalista, una respuesta que por su propia naturaleza corresponde abordar a la Unión Europea mediante la implementación de un modelo social europeo. La clave de la lucha por el reconocimiento radica en el acceso y la garantía universal de los derechos sociales. Como señala Javier de Lucas, en Europa se está instalando la sociedad del menosprecio y del desarraigo. Un menosprecio y un desarraigo que afecta a los colectivos de inmigrantes pero que comienza a extenderse, peligrosamente, a otros colectivos: refugiados, parados mayores de 40 años, discapacitados, jubilados, familias monoparentales, menores, o incluso jóvenes en busca del primer empleo (Según Eurostat, en 2013, el porcentaje de jóvenes ni-ni ni empleo ni trabajo, de 25 a 29 años ascendía al 21%). A la cabeza se situaban Grecia con el 42 %, seguidos de Italia (33 %) Bulgaria (32 %) y España (28%)². Es la realidad del Cuarto Mundo, un Cuarto Mundo que no hay que buscarlo en territorios y continentes alejados sino que se encuentra aquí, en el centro de la Europa opulenta.

Esta sociedad del menosprecio trae como consecuencia el surgimiento de un escepticismo, una desconfianza generalizada de los ciudadanos con respecto a las instituciones y, consecuentemente una indignación cada vez más generalizada y una enorme fractura política. Basten como botón de muestra de todo ello tan solo dos ejemplos. De una parte los violentos disturbios sociales habidos en los últimos años en los barrios periféricos de París y, por extensión, en toda Francia. Un segundo ejemplo, no menos inquietante lo constituye la atracción y correspondiente implantación de las tesis del Estado islámico y otros grupos extremistas similares entre no pocos jóvenes europeos (los llamados lobos solitarios, etc.). Lo paradójico de estos fenómenos radica en el hecho de que los jóvenes protagonistas de estos conflictos no son inmigrantes de primera generación, sino jóvenes nacidos en Europa. Su rasgo diferenciador no viene determinado, al menos de forma exclusiva e incluso ni tan siquiera de forma primordial, ni por la raza, ni por el color, ni por la lengua sino por otra serie de datos enormemente demoledores: desintegración familiar, fracaso escolar, urbanismo degradante, altas cotas de paro sin horizonte de trabajo o empleo estable, etc. etc.

Si Europa quiere realmente responder con valentía y coraje ante los retos del siglo XXI, debe recuperar las ideas y los valores que guiaron a los padres fundadores de la Comunidad Europea hace más de sesenta años. Está en nuestras manos el volver a

² BeingYoung in Europe. Eurostat. 2015. Pags 143ss.

situarnos a la cabeza del progreso de la humanidad. Ahora bien, para poder llevar a cabo esa tarea es necesario establecer las bases de un nuevo contrato social, un renovado *New Deal* acorde con las realidades y transformaciones que nos está deparando el nuevo siglo.