

- **DANIEL INNERARITY.** Catedrático de Filosofía Política y Social, Investigador Ikerbasque en la UPV/EHU y Director del Instituto de Gobernanza Democrática.

## **LA INNOVACIÓN POLÍTICA DE EUROPA**

Según se afirma frecuentemente, Europa tiene problemas de comunicación. Quisiera comenzar afirmando que no me extraña que haya este tipo de dificultades, teniendo en cuenta la naturaleza misma de esta empresa política. Si el mismo Jacques Delors pudo decir que estábamos ante un Objeto Político No Identificado, no deberíamos sorprendernos demasiado al comprobar que la percepción de la opinión pública es borrosa y confusa. La perplejidad sería mínima si se tratara de una configuración que pudiera orientarse por las categorías tradicionales de estado nacional o las relaciones internacionales, si estuviéramos construyendo un estado nacional a escala más amplia o intensificando unas relaciones entre estados soberanos. Pero el proceso de integración es único, inédito; exige conceptos y actuaciones originales. Por eso lo que ahora voy a llevar a cabo es una reflexión sobre Europa que no se dirige tanto al modo de comunicar como a lo que se ha de haber entendido para poder luego comunicar, que no contiene unas instrucciones de uso sino unas indicaciones para su comprensión.



**D. Innerarity.**

Se habla mucho de déficit democrático, pero creo que el problema más profundo de Europa es su *déficit cognoscitivo*, nuestra falta de comprensión acerca de lo que la Unión Europea representa. Nos cuesta entender que estamos ante una de las mayores innovaciones políticas de nuestra historia reciente, un verdadero laboratorio para ensayar una nueva formulación de la identidad, el poder o la ciudadanía en el contexto de la mundialización. La crisis que está detrás del fracaso constitucional o la desafección generalizada ante la posibilidad de avanzar en la integración se debe fundamentalmente a una deficiente comprensión de lo que somos y lo que estamos haciendo o, si se me permite esta afirmación que alguien puede considerar un exceso filosófico, a la falta de una buena teoría sobre Europa. El déficit al que me refiero no es una falta de comunicación que se pudiera resolver con un mejor marketing. Es una falta de comprensión y de convicción (entre sus ciudadanos y sus gobernantes) acerca de la originalidad, sutileza, significación y complejidad de la construcción europea. Así se explican los miedos de los ciudadanos y las escasas ambiciones de buena parte de sus dirigentes. Y es que la idea que se tiene de la UE está llena de malentendidos que la dejan a merced de una opinión pública superficial: como una escala de poder suplementario, como una estrategia para sobrevivir frente a una globalización que es percibida sólo como algo amenazante, como una forma política sobre la que se proyecta el modelo del estado—nación... Y así pasa con frecuencia que unos países parecen muy europeístas porque en el fondo aprecian las subvenciones que han recibido, mientras que otros ven en Europa una amenaza y dejan de percibir la oportunidad que representa. Unos y otros tienen una percepción equivocada de lo que Europa representa y, mientras no se disuelva ese equívoco, la adhesión al proyecto político de la UE seguirá siendo débil o superficial.

---

**CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.**

### **Colaboradores:**



Lo que Europa necesita es conocerse y renovar su coherencia. No se puede avanzar en la integración política si no abordamos abiertamente la cuestión de la naturaleza de Europa, si escamoteamos las preguntas de fondo acerca de lo que es y puede llegar a ser. Ni que decir tiene que sin esa aclaración, las políticas de comunicación en el seno de la Unión no podrán ser eficaces, especialmente en una sociedad que es madura y en la que cada vez se pueden hacer menos cosas sin dar razones convincentes. Como decía Julia Kristeva (2000): Europa no sólo tiene que ser útil, sino que también ha de tener sentido. Comprender Europa es el primer paso para conferirle un sentido e imprimirle una dirección, para indicar a la ciudadanía qué es lo que debería recibir su asentimiento después de un debate público. Es posible que durante un tiempo esta clarificación se considerara ociosa, pero ahora resulta ineludible tener una idea de Europa, que explique su peculiaridad y las posibilidades que contiene.

Voy a intentar dar razón de esta originalidad de la Unión Europea en 5 aspectos: 1. La *identidad* europea, compleja y más diversa de lo que solemos suponer; 2. El *espacio* europeo que más que límites o fronteras tiene márgenes; 3. El *gobierno* europeo que ensaya una forma de organización política más allá del estado nacional y la soberanía; 4. Una Europa *mundializada* que podría servir de modelo para un mundo interdependiente y 5. Una *ciudadanía* europea que se ha pluralizado y cuya adhesión se requiere para avanzar en el proyecto de integración. Propongo reflexionar sobre estos cinco temas (identidad, espacio, gobierno, mundialización, ciudadanía) y dar razón de por qué Europa, formulado de manera un tanto paradójica, tiene una identidad poco definida, un espacio que no se cierra, una forma de gobierno que no es soberana, un nosotros sin otros y una ciudadanía con lealtad condicional.

## 1. La identidad europea: un nosotros hecho de otros

Europa ha sido definida frecuentemente a partir de factores geográficos, culturales, históricos y políticos que formarían la base de una única civilización y de la que surgiría un modelo occidental de modernidad. Pero en cuanto se la examina con detenimiento, la cuestión de la identidad resulta más difícil de determinar. Desde el punto de vista geográfico, Europa carece de unos fronteras naturales: el Atlántico no separa absolutamente sus orillas, sobre todo por la peculiar relación que mantiene Gran Bretaña con Estados Unidos; el Mediterráneo es un espacio que separa tanto como une y relaciona; hacia el este Europa no tiene una frontera clara. Si la entendemos como un continente, Europa es aún más imprecisa, lo que comprendió muy bien Paul Valéry al describirla como un pequeño promontorio del continente asiático (1957). En este sentido puede afirmarse que Europa tiene menos consistencia geofísica que, por ejemplo, el subcontinente indio. En términos de civilización, Europa se extiende bastante hacia el continente asiático y no cabe excluir de ella buena parte del Mediterráneo.

Desde un punto de vista histórico Europa no constituye una civilización unitaria que hubiera desarrollado una trayectoria singular y claramente diferenciada del resto del mundo. La diversidad cultural de Europa es más que la diversidad de sus naciones; Europa ha sido formada en la interacción y fertilización mutua de sus civilizaciones. Por eso puede decirse de ella que, más que una civilización, es una “constelación civilizatoria” (Delanty / Rumford 2005, 37).

Planteadas las cosas desde la perspectiva de la identificación efectiva de los europeos, tampoco existe una identidad omniabarcante en la que, por así decirlo, estén todos los que son y sean todos los que están. Los europeos no están especialmente unidos y menos contra una alteridad por oposición a la cual se definirían a sí mismos. Como ha dicho Brague, *el peligro para Europa no puede venir de fuera por la simple razón de que no puede concebirse a sí misma como un 'adentro'* (2002, 185). Las fuerzas que nos mantienen unidos no son especialmente enfáticas, como tampoco lo es aquello que nos diferencia respecto de otros.

Tampoco se puede definir a Europa como Occidente. Las raíces históricas de la civilización occidental —Atenas, Roma, Jerusalén— no fueron europeas en el sentido occidental del término. Solemos olvidar que la cultura y la civilización occidentales tuvieron su origen en Oriente. El mundo antiguo era oriental, no occidental. La antigüedad clásica y los orígenes del cristianismo eran mediterráneos, en el sentido utilizado por Braudel (1999). Como los griegos, tampoco los romanos tuvieron un sentido claro de identidad europea, que es algo más bien propio de la Edad Media, sino que concibieron a Roma como el centro del mundo. Por su historia y todavía más por el momento presente, Europa no equivale a Occidente.

Para los pueblos antiguos la división entre el norte y el sur era más significativa que la del este frente al oeste. Durante mucho tiempo los Alpes representaron una frontera geográfica y cultural mucho más que el Mediterráneo,

---

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



## DANIEL INNERARITY

que era el centro de la civilización. La contraposición entre el este y el oeste tiene su origen en el momento en que, desde el siglo VII la idea de Europa fue articulada contra el Islam, una contraposición que continuó a lo largo de la Edad Media, en la era moderna y hasta el final de la guerra fría.

La ampliación de la UE hacia el Este es cualitativamente diferente de las anteriores; no es sólo un aumento significativo de los estados miembros sino una reconfiguración de su marco civilizatorio. Con el desplazamiento de las fronteras de Europa hacia Rusia y con la eventual entrada de Turquía, Europa se desplaza hacia Asia y se hace cada vez más post—occidental y policéntrica. De este modo se hace posible superar la “pequeña Europa” de la guerra fría. La ampliación no sólo hace a Europa más grande; también la transforma cualitativamente. La caída del comunismo no ha suprimido el Este sino que lo ha reconfigurado, un “Este” que va a ser cada vez más relevante en la nueva Europa. A partir de 1989, tras la caída del muro de Berlín, ha desaparecido una contraposición con el Este y ha comenzado la era de una Europa orientada hacia la construcción del mundo multipolar.

Desde estas premisas puede entenderse mejor cuál es la respuesta más apropiada a la reciente discusión acerca de las “raíces cristianas de Europa”. Si la identidad europea no está codificada en un paquete cultural, tampoco puede definirse en términos de identidad religiosa. La identificación de Europa con el cristianismo —que procede de los Habsburgo y sirvió en su momento para oponerla al imperio otomano— no hace justicia al pluralismo religioso de Europa (tanto en términos históricos como sociológicos), pero tampoco acierta a hacerse cargo de la significación que lo religioso ha tenido y tiene en Europa. El problema no es reconocer u olvidar la importancia que ha tenido el cristianismo como uno de los orígenes de Europa. Este reconocimiento no puede ser justo, de entrada, si olvida que hay otras religiones que han contribuido decisivamente a configurar esa identidad que nos constituye. Ese pluralismo está exigido por nuestra historia (incomprensible sin la influencia del Islam o de los judíos), pero también por la actual composición de nuestras sociedades, en las que viven, por ejemplo, más de quince millones de musulmanes. Ahora bien, la cuestión de fondo estriba en que cualquier referencia a una cultura o religión no puede determinar la definición de la ciudadanía. Europa tendrá ciertamente que readaptarse a un pluralismo que no sólo se refiere a la variedad de religiones sino también a la variedad de significaciones que la religión tiene para nuestros conciudadanos. Pero tendremos que llevarlo a cabo en el seno de esa disociación entre lo identitario y lo público que ha permitido como ninguna otra la coexistencia de creencias y modos de vida.

Europa no es una forma de vida, ni un pueblo, ni una civilización, ni un super—estado, sino una construcción especialmente original por lo que se refiere a la posibilidad de que se acepten normas vinculantes que proceden de una articulación entre espacios que no son homogéneos ni están plenamente unificados. De este modo la UE se diferencia del constitucionalismo tradicional que exigía unidad de demos, lo que muchas veces suponía también unificación lingüística, cultural o religiosa. Esta disociación de lo identitario y lo político constituye una de sus innovaciones más interesantes, planteándose así la posibilidad de una democracia sin demos o con *demos* diversos, con un pueblo poco definido, mal limitado, poroso, no contrapuesto necesariamente a otros.

El hecho de que sea tan difícil definir Europa en términos exclusivamente culturales por referencia a una historia compartida o un territorio común definido o unos valores compartidos es lo que hace que la configuración de un espacio público europeo sea de tanta importancia: Europa como una conversación, como un espacio discursivo, que no requiere bases determinantes sino posibilidades de interlocución.

Si, en medio de este pluralismo de valores, hubiera de destacarse alguno especialmente característico, yo tomaría como punto de partida aquella aguda observación de Montesquieu de que Europa ha estado siempre especialmente interesada en saber qué idea tienen los demás de nosotros mismos. Pienso que es esta disposición a verse desde fuera la que está en el origen de nuestras mejores construcciones y no tanto una supuesta defensa de algo propio y exclusivo. ¿Y si nuestros valores fundamentales fueran un conjunto de hábitos que han configurado una identidad que nos inclina continuamente a guardar distancia respecto de la propia identidad? Autorrelativización, reflexividad, distancia frente a uno mismo, curiosidad, respeto y reconocimiento son las propiedades de una forma leve de identidad pero sin la cual no podría llevarse a cabo el experimento europeo.

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

## Colaboradores:



## 2. Los espacios europeos: unos márgenes que no limitan

Las cuestiones de la especialidad y el territorio son claves para entender el significado de la integración europea. También desde este punto de vista nos encontramos con algunas peculiaridades que deben comprenderse para entender la novedad del espacio europeo. Europa es un espacio singular. Como espacio político unificado representa una novedad que nos exige reconsiderar los presupuestos acerca del modo de pensar la territorialidad en un esquema convencional. No es extraño que con la UE haya surgido un nuevo vocabulario espacial: redes, geometría variable y niveles múltiples, entre otros términos. Esta innovación pone de manifiesto que estamos ensayando la posibilidad de una ordenación del espacio político que supere también algunos presupuestos territoriales de la nación estado (Barry 2001, 90).

La primera categoría que queda erosionada por la nueva constelación es la idea de un espacio delimitado. Estamos acostumbrados a pensar los espacios como delimitados, estatalmente articulados y divididos por las fronteras. En el caso de Europa, lo que tenemos —hacia dentro, pero también en un cierto sentido hacia fuera— es una pluralidad de espacios que se cruzan y solapan. El espacio europeo más que límites tiene márgenes, “borderlands”. Desde un punto de vista geopolítico, su frontera oriental o la del Mediterráneo no son propiamente límites fijos sino márgenes que no limitan, umbrales de paso, de relativa porosidad, zonas dinámicas en las cuales se articulan continuamente formas de conectividad y discontinuidad. Los márgenes no necesariamente dividen los espacios; también pueden unificarlos de alguna manera y actuar como lugares de sutura (Hassner 2002, 40). En Europa se da con una especial intensidad algo que también sucede en otros lugares del mundo y en todo el mundo en general. La globalización supone un continuo entrecruzamiento de los espacios, una dialéctica de limitación y deslimitación. Las discontinuidades se dan en un espacio, más que reducirse a una línea divisoria (Sassen 2001). A esto se debe que las fronteras hayan perdido su antigua función estratégica y que los nuevos conflictos no se susciten en las zonas de contacto sino en el interior mismos de los espacios supuestamente delimitados.

Desde este punto de vista puede afirmarse que la idea de márgenes se asemeja más al *limes* de un imperio que a la frontera tradicional de los estados modernos. En este sentido resulta pertinente la comparación de Europa con los viejos imperios, a los que tal vez se parezca más que a los estados nacionales, desde el punto de vista de organización del espacio. Y es que las zonas de contacto no delimitan los espacios como lo hacían las fronteras que salvaguardaban las integridades territoriales. A diferencia de los límites, los márgenes no distinguen completamente a los de dentro y a los de fuera, no los delimitan con absoluta nitidez y definitivamente. Los márgenes son espacios que no están completamente integrados ni son absolutamente exteriores, que no pueden ser domesticados. La naturaleza de los bordes se pone de manifiesto en su carácter “ampliable” o en la posibilidad de tener relaciones privilegiadas con determinados entornos. Es muy significativo, a la hora de entender qué tipo de fronteras tiene la UE, el argumento de que se hizo la ampliación porque no había motivos para oponerse. Europa carece de argumentos incontrovertidos para la fijación de sus límites debido a su peculiar identidad.

Me parece que en las actuales discusiones sobre futuro de Europa se tienden a descuidar este tipo de cuestiones que son decisivas. Todo el discurso en torno a la “integración”, por ejemplo, tiende a ignorar otras cuestiones importantes que pertenecen a su forma espacial: si Europa es una red, tan importante como la coherencia interna es la articulación que se establece con sus alrededores y el resto del mundo. El espacio europeo no se entiende bien si se reduce a un asunto de integración (interior) y se descuida su conectividad (exterior), que lo hace más complejo y dinámico. Precisamente la idea de “los márgenes de Europa” sugiere que hay otra lógica en el proceso de integración: su incapacidad para unificar plenamente su espacios políticos, económicos y sociales o para delimitarlos hacia fuera proceden de que la UE está menos separada del resto del mundo de lo que solemos pensar y que la globalización no la diferencia de otras regiones del mundo sino que supone su interpenetración (Delanty / Rumford 2005, 134). Tal vez por eso tenga sentido definir a la misma Europa, a toda ella “borderland”, como región fronteriza (Balibar 2004, 220), en el sentido de que ella misma es un lugar de cruce y conflicto, un espacio donde se dan con especial intensidad las interdependencias globales.

La *European Neighbourhood Policy* (ENP) es la más clara manifestación del interés de la UE por actuar más allá de su esfera inmediata de influencia y asumir sus responsabilidades en la gobernanza de la civilización. La Comisión es cada vez más consciente de que como consecuencia de la globalización, los flujos financieros, las redes comunicativas y los mercados, los límites rígidos son una fuente de potencial inestabilidad, más que una garantía

---

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



## DANIEL INNERARITY

de seguridad. A esto responde la intención de la UE de desarrollar una zona de prosperidad y una pacífica vecindad —un “anillo de amigos”— con relaciones cooperativas (European Commission 2003, 4). Al reconocer la interrelación entre su desarrollo interior y el entorno exterior, la UE admite que no puede concebirse a sí misma a partir de una rígida división entre lo interno y lo externo. “Nuestra tarea es promover un anillo de países bien gobernados al Este de Europa y en el Mediterráneo con los cuales podemos mantener relaciones de estrecha cooperación” (European Council 2003). No puede reducirse la seguridad interior de la UE a un asunto de control de fronteras exteriores. Poco a poco vamos dándonos cuenta de que hemos de pasar de la “fortaleza Europa” a una topografía de las zonas fronterizas que reduce la separación entre Europa y el mundo.

### 3. Gobernar sin soberanía: más allá del estado nacional

Hay una dificultad para concebir la UE en otros términos que no sean los del Estado, para no pensarla como una variante peculiar del mismo esquema. Pero no estamos ni ante un super—estado ni ante una mera articulación de estados. Para los pioneros de la idea europea estaba claro que de lo que se trataba era de sustituir el orden de Westfalia basado en el principio de soberanía ilimitada de los estados, en el que sus relaciones estaban gobernadas por la fuerza, y someterlos a unos principios reguladores comunes. Se trataba de superar los principios puramente declaratorios (como la Declaración Universal de 1948) y comprometer a los estados de manera que estos principios pudieran ser invocados para sancionarles en el caso de que sus actuaciones atentaran contra la democracia y los derechos fundamentales. Esta internacionalización de los derechos fundamentales suponía erigir una regla superior para los estados, similar a la que las revoluciones democráticas habían impuesto en su interior, y apuntaba ya a un constitucionalismo transnacional.

Desde entonces la evolución de Europa ha venido acompañada de una discusión acerca de su naturaleza. Los soberanistas la entienden como una mera federación de Estados, o desearían limitarla en esta dirección. Los federalistas subrayarán que, de hecho, los jueces ya han adoptados criterios interpretativos más próximos a los de los tribunales constitucionales que a los de las jurisdicciones internacionales. El sistema institucional europeo tiene una autoridad particular, más pronunciada que la del derecho internacional clásico, aunque menos estable que el que deriva de una constitución estatal. En cualquier caso, comprender la UE exige superar ese dilema, teniendo en cuenta toda la adquisición institucional comunitaria y construyendo una forma inédita de poder político no estatal o post—estatal, a partir de las estructuras existentes que contienen elementos de federación y de confederación.

Es cierto que la Unión Europea surgió en parte para crear un marco de acción gracias al cual los estados europeos pudieran hacer frente a las exigencias de una economía globalizada. La Unión proporcionaría lo que los estados nacionales ya no podían asegurar, y de este modo salvaría a los estados (Milward 1994). Pero esta salvación no ha podido hacerse más que modificando radicalmente el cuadro definido por los estados, que han dejado de ser actores soberanos. Los estados nacionales ya no pueden estar en el centro del análisis para entender lo que significa Europa. La radical novedad de la Unión Europea no es reconocida cuando se divisa desde el viejo horizonte conceptual, para el que la ampliación institucional y de espacios de acción es entendida como debilitamiento de las soberanías. Las categorías nacionales no son capaces de dar más que una definición negativa de Europa. La posibilidad de concebir lo nuevo de la Unión Europea es impedida por el nacionalismo metodológico y su fijación en el estado, lo que limita el horizonte y dirige la atención hacia falsas alternativas, hacia juegos de suma cero. Desde esas categorías, Europa es entendida o bien como un “super—estado” (Siedentop 2001) que suprimiría las naciones o como una federación de estados nacionales que defenderían celosamente sus respectivas soberanías.

Para hacerse cargo de su novedad hay que haber comprendido que la integración europea en su conjunto es un proceso cuya dinámica resulta de la tensión entre la interestatalidad y la supraestatalidad, un movimiento que protagonizan los estados y que al mismo tiempo los supera. La sucesiva adjudicación de políticas, competencias y espacios de acción a nivel europeo, la constitución de procesos de decisión que ya no pueden ser controlados exclusivamente por los estados miembros sino que obedecen a su propia dinámica, todo ello crea una estructura que no es ni una réplica de los estados nacionales ni una variante de las organizaciones internacionales (Tömmel 2003, 54). Las mejores definiciones de la Unión Europea han tratado de nombrar su radical novedad con alguna categoría inédita: como una red o un “*set of networks*” (Kehohane/Hoffmann 1990; Castells 2001; Kohler—Koch

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

#### Colaboradores:



1999; Ansell 2000), pero también como un “sistema multinivel de gobernanza” o “consociativo” (Marks / Schapf / Schmitter / Steeck 1996; Grande 2000; Hooge / Marks 2001; Benz 2001). También se ha dicho que Europa es “un equilibrio de desequilibrios” (Hoffmann, 1996). Las innovaciones institucionales y procedimentales del experimento europeo tienen su origen en una manera de gobernar basada en la coordinación y en la interdependencia. Corresponde al tipo de organización propio de una sociedad que ya no tolera ser gobernada desde un centro rígido, con una jerarquía estricta y en orden a producir homogeneidad.

La UE se ha convertido en un orden regulatorio que socava la soberanía de los estados (Majone 1996). Según el Tribunal de Justicia de la UE existe incluso un límite en cuanto al poder de revisión de los tratados constitutivos y, por tanto, una radical limitación de la soberanía de los estados. El principio de primacía, que no estaba expresamente recogido en los tratados constitutivos, se ha convertido en una formulación jurisprudencial incontestable. Incluso se discute acerca de si existe un derecho de secesión, sin consentimiento de todos los demás y negociación compleja. Aunque la Unión carezca de instrumentos de coerción, hay que tener en cuenta que se trata de un sistema político—jurídico original cuya efectividad no necesita apoyarse en la violencia sino en la interdependencia (Díez—Picazo 2002, 65).

En cualquier caso, la Unión Europea, debido a su compleja estructura de gobierno, ha modificado el modo de concebir y ejercer el poder. La misma idea de soberanía, tradicionalmente absoluta e incompañible, se transforma, dando lugar a lo que algunos han llamado “soberanía compleja” (Grande / Pauly 2004): la posibilidad paradójica de que pérdidas de soberanía proporcionen ganancias de soberanía. Es difícil comprender esta peculiaridad del régimen de la Unión cuando se hace un planteamiento tradicional de la soberanía, en virtud del cual lo que uno pierde otro lo gana. Europa es un juego de cooperación que no deja intactos a quienes intervienen en él sino que los transforma hasta el punto de que aceptan las constricciones institucionalizadas de la acción colectiva. Europa disciplina los intereses y modifica las preferencias en la medida en que los inserta en redes de interdependencia y los hace objeto de discusión y revisión permanente. Todo el genio del “método comunitario” consiste en su capacidad de impedir el liderazgo solitario, la hegemonía o la centralización.

Si el experimento europeo fracasa o sale bien es algo que no se decidirá porque tengamos una idea adecuada de lo que estamos realizando, pero un proceso de tal envergadura no puede llevarse a cabo sin unas categorías que interpreten adecuadamente la situación. Nuestro principal desafío consiste en abandonar los conceptos centrados en la idea tradicional de estado y desarrollar una comprensión alternativa de las relaciones entre los estados, las naciones y las sociedades. Para entender bien Europa hay que tomar distancia frente al concepto de estado. Europa no es un estado sino una nueva forma de organizar el poder político para la que el concepto de estado es inapropiado. La integración europea ha desautorizado el viejo argumento según el cual la democracia no puede funcionar más que en territorios nacionalmente homogéneos, los únicos capaces de configurar una identidad común y la confianza mutua indispensable. Aunque el debate sobre la democracia en la UE no haya concluido, la integración ha permitido elevar la cuestión de la democracia a la altura de una discusión sobre la posibilidad de un orden pluralista más allá del estado—nación.

Al mismo tiempo, el concepto de soberanía ha de abrirse hacia los espacios de poder de la era global. La noción tradicional de soberanía no está en consonancia con el proyecto político de la ciudadanía europea. Planteadas así las cosas, tiene razón Ulrich Beck cuando asegura que una Europa cosmopolita es hoy la última utopía política efectiva (Beck / Grande 2004, 11). Al tener que definir un nuevo bien común europeo frente a los intereses más inmediatos del capital y de los estados, los europeos tenemos la oportunidad de descubrir los grandes fines de la política.

#### **4. Una Europa mundializada: un nosotros sin otros**

A la hora de pensar Europa no basta con fijarse en las estructuras institucionales; hay que prestar atención a la sociedad. Las sociedades se construyen y transforman bajo condiciones que no están fijadas ni son reducibles a las estructuras institucionales. Hay que entender Europa a partir de la sociedad europea, una sociedad que no puede ser comprendida con los métodos de análisis de los estados y su convergencia, que ya no se comprende sin la realidad de la mundialización. Se necesita una perspectiva sobre el espacio público europeo, con todo lo que esto

---

**CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.**

Colaboradores:



## DANIEL INNERARITY

implica de solapamiento e interdependencia. Lo más habitual es hablar de “cambios domésticos producidos por la integración europea” (Vink 2003), pero suele olvidarse el proceso contrario: que es la transformación interior de esas sociedades la que obliga a modificar los marcos institucionales y esta dinámica social no se explica más que en el contexto global. Por eso resulta más apropiado hablar de “europeización” que de “integración europea”. Lo primero hace referencia a la sociedad, en un sentido amplio y que incluye su dimensión global; lo segundo parece reducirlo todo a los estados y a los marcos institucionales.

Pues bien, a pesar del poder regulador de la UE, la europeización está teniendo lugar dentro de la sociedad mundial (Delanty / Rumford 2005, 155). Europa se construye en medio de un proceso en el que intervienen diversas lógicas y se cruzan proyectos, discursos, modelos sociales, imaginarios muy dispares, en medio de contestaciones, identificaciones y en el marco de la globalización. Todo esto se lleva a cabo en un momento en el que el estado nación ha perdido el monopolio de la acción colectiva y de las identificaciones sociales. Ya existen una plétora de grupos, instituciones e individuos que piensan y actúan al margen de los estados nacionales, como las migraciones y las diásporas, los movimientos sociales tradicionales, las regiones y las ciudades.

Cuando la Comisión Europea, en su Documento acerca de la Gobernanza de 2001, se plantea la cuestión de la ciudadanía y el espacio público europeo presta muy poca atención a dicha dimensión, como si estuviera pensado en una comunidad cerrada y definida del estilo de las que estaban en la base de los estados nacionales, a cuya imagen hubiera que proceder. La cuestión acerca de si existe o no una ciudadanía europea ha de plantearse también de una manera original; más que como una cuestión identitaria, debe afrontarse como un desafío vinculado a la misión civilizatoria que podemos afrontar. El empeño de la Comisión por construir “una sociedad civil organizada a nivel europeo” ha de entenderse en el marco de la sociedad global constituida de la que forma parte. Es una paradoja el hecho de que impulsar una verdadera ciudadanía europea a través de valores universales conduzca a una menor identificación exclusiva con Europa en la medida en que tales valores suministran a los europeos razones para verse a sí mismos como parte del mundo, de una común humanidad.

Lo más interesante de la construcción europea es que permite superar la ficción de que la sociedad puede ser construida estatalmente y con independencia de otras sociedades. No existe una sociedad civil europea que resulte de la mera agregación de sociedades nacionales y desconectadas del resto del mundo. La sociedad europea forma parte de una sociedad global. Es un error subrayar en exceso la diferencia entre Europa y el resto del mundo o pensar que toda la estrategia de la integración se justifica para defenderse de un mundo visto como una realidad amenazante. Si por algo se justifica el experimento europeo es porque promueve un modelo de identidad que no sólo no requiere anular su diversidad interior, sino que tampoco necesita una oposición a otros para su propia afirmación: es un nosotros sin otros. Uno de los valores fundamentales de Europa es que la identificación con lo propio se hace menos exclusiva y permite una gran complementariedad.

La construcción política de Europa presenta unas singularidades que la diferencian de todos los proyectos de construcción nacional. Probablemente sea la primera entidad política que se configure sin necesidad de un patriotismo ideológico de los que exigían un pueblo delimitado y homogéneo, un origen común, unidad de lengua y cultura, y algún enemigo exterior que fuera útil para la cohesión interna. A pesar de que abunde la retórica en esa dirección, la contraposición con los Estados Unidos trata de conferir a Europa una legitimidad que no necesita, ya que se asienta en otro tipo de valores. El proyecto europeo no exige, como ha sido habitual en la configuración de las naciones, dramatizar el peligro exterior para asegurar la cohesión interior.

Europa no puede concebirse como algo separado del mundo. Ese entrelazamiento ha sido una constante histórica; aquí se ha dado siempre con una especial intensidad la conciencia de estar vinculados con el resto del mundo. Esa referencia, que en otras épocas tuvo un impulso civilizatorio, pero también comercial y colonial, ha dado a Europa una fuerza que continuamente la sustrae de su posible ensimismamiento. Por eso puede afirmarse que al impacto de la globalización no supone ninguna ruptura especialmente original con respecto a su historia. Esta “Europa cosmopolita” (Beck / Grande 2004) se acentúa en el proyecto de la UE. Frente a la concepción de una Europa como unidad autárquica claramente separada del resto del mundo y en competencia con él, el experimento europeo no tiene otra justificación que representar el embrión de una verdadera cosmopolítica. Europa, que ha tenido siempre una cultura expansiva, puede encontrar aquí un horizonte de sentido. Frente al tópico que presenta la globalización como una amenaza, frente a la advertencia de que Europa no sea el caballo de Troya de la mundialización (como

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

## Colaboradores:



dijo Nicolas Sarkozy durante la campaña a las presidenciales francesas de 2007, coincidiendo en ello por cierto con buena parte de la izquierda, pues al propio Partido Socialista había utilizado esta misma expresión en su Congreso de Dijon de 2003), urge “desprovincializar Europa” (Chakarbartu 2000), es decir, ponerla en el contexto que le corresponde y frente sus actuales responsabilidades.

La Unión Europea pone de manifiesto, aunque sea de manera incipiente, que la globalización no es una amenaza para la democracia sino una oportunidad para extenderla más allá de los límites del estado—nación. *Europa es una forma especialmente intensa de elaborar un sistema global* (Meyer 2001, 238), una “world polity” en miniatura. La globalización, más que como una amenaza, como desafío o catalizador, ha de ser vista como una posibilidad para definir el proyecto europeo en términos globales. No se trataría tanto de tomar partido como actor global sino de promover otro modo de organización de las relaciones entre los actores. Estamos tratando de buscar el significado de la sociedad en un mundo en el que la coherencia social, la participación democrática y la legitimidad política están siendo redefinidas.

Las prácticas de gobierno de la Unión Europea cultivan una serie de disposiciones de alcance universal: la facultad de ver la propia comunidad con una cierta distancia, la aceptación de las limitaciones, la confianza mutua, la disposición a cooperar, un sentimiento de solidaridad transnacional (Magnette, 2006, 154). Europa no es ejemplar por una superioridad de algún tipo, sino porque el espacio público europeo es un caso representativo del hecho de que la mayor parte de las decisiones políticas no pueden adoptarse sin examinar su consonancia con los intereses de los otros. En ese sentido Europa puede considerarse como paradigma de la nueva política que está exigiendo un mundo interdependiente. *Europa ofrece una experimentación moderna de la formación de un mundo verdaderamente ‘multipolar’ (...). Es, sin duda, uno de los mensajes que la Europa política puede proponer: multiplicar ella misma, puede promover ese modo de organización; proyectando al exterior su propia práctica interna puede contribuir a ‘civilizar’ la globalización* (Foucher, 2000, 137). El proceso europeo de integración política es una respuesta inédita, tal vez un día ejemplar, a las circunstancias que condicionan actualmente el ejercicio del poder en el mundo.

## 5. La ciudadanía europea: una pluralidad de lealtades

Lo que podríamos llamar, si se me permite la provocación, la deslealtad del europeo, consiste en que, gracias a la innovación que Europa representa, tenemos un espacio en el que la lealtad política está pluralizada, condicionada al derecho y liberada del monopolio estatal. Algunas de estas cosas se habían dado ya, pero nunca se habían articulado estas tres circunstancias de una manera tan equilibrada y en un marco original de ciudadanía.

Para entender bien esta novedad hay que abandonar la idea de que la sociedad depende única y exclusivamente de la arquitectura del estado, que ya no tiene el monopolio del que ha disfrutado sobre la identidad, pertenencia, reconocimiento y protección. Lo que hace más visible esta disociación es la posibilidad de que los ciudadanos recurran a los tribunales comunitarios contra decisiones de sus estados. Sólo esto ya nos permite afirmar que Europa ha separado, por primera vez, los derechos humanos de la nacionalidad y la ciudadanía. De este modo contraviene las pretensiones del estado de ser la única instancia por la cual los derechos pueden ser preservados. La construcción Europa pone de manifiesto que el vínculo entre nación y democracia es de naturaleza coyuntural y no conceptual, lo que nos permite concluir que son posibles identificaciones cívicas más amplias, que el proceso de aprendizaje democrático se puede prolongar más allá del estado nación. Hemos conseguido dispersar la soberanía, multiplicar los espacios de la acción cívica, favoreciendo al mismo tiempo el autogobierno y la lealtad hacia conjuntos políticos más amplios (Sandel, 1996, 148). Por eso nos encontramos ante una posibilidad de inventar un nuevo tipo de ciudadanía, más compleja, que no resultaría de la mera ampliación de las actuales hasta la escala europea.

Las cuestiones redistributivas o la definición de una comunidad política se han jugado hasta ahora en el interior de los estados. La tentación mimética no da más que motivos para el pesimismo, pero hay otras formas de identificación y gobernanza diferentes de las del estado nacional. No hay por qué pensar la democracia en los espacios más amplios (en Europa o en el mundo) como una reproducción a otra escala de los mecanismos representativos del estado. El porvenir de la UE no pasa por la construcción de un gran estado, sea federal o

---

**CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.**

Colaboradores:





## DANIEL INNERARITY

confederal, sino por la invención de estructuras inéditas que no tienen un verdadero precedente ni en las experiencias estatales ni en la cooperación internacional organizada (Constantinesco 2002, 139).

Lo que algunos llaman “europeización” es algo muy diferente de las tradicionales *“nation—building”* y debe ser pensada más allá de las categorías del estado nacional, sobre todo más allá de la idea de que la sociedad es un mero corolario del estado, por el que ha de ser domesticada. Se trata de pensar las sociedades no tanto como entidades fijas y delimitadas sino como realidades en continua transformación, como “realidades emergentes” (Mellor, 2004). La UE no gobierna como lo hace cualquier estado. Tiene la peculiaridad de que, por así decirlo, construye los espacios en los que pueden encontrarse soluciones europeas a los problemas europeos (Barry 1993). Su desafío fundamental consiste en construir Europa como algo que ha de ser gobernado, para lo que moviliza a un conjunto de actores, instituciones del estado, ciudadanos, redes, empresas... Lo innovador con son tanto los procedimientos de gobernanza como el hecho de que se constituya aquello que va a ser gobernado. Como dice Majone (1996, 59), la primera función de la gobernanza es construir las cosas que se quiere que sean gobernadas, en este caso, actividades de alcance europeo.

Se podría decir que Europa es un espacio para la redefinición de lo común y que la ciudadanía europea se dirige precisamente a la configuración democrática de eso común. Se trata de una identificación difícil, a través de los procedimientos de la deliberación democrática, y que no debe reducirse a una yuxtaposición rudimentaria de los intereses. Aquí se pone de manifiesto la contraposición que Benjamin Barber formulaba, hablando del solapamiento de los intereses individuales, entre su *“mutual advantage”* y *“the advantage of their mutuality”* (1984, 118). El viejo principio ontológico de que el todo es más que la suma de las partes se traduce políticamente en una esfera pública entendida como algo que no se limita a equilibrar sin más las preferencias individuales. La grandeza del proceso de integración europea está precisamente en su inmenso saber cooperativo, pero también su fragilidad cuando no se trasciende el plano de la adhesión implícita o meramente interesada.

Aquí reside, a mi juicio, la crisis de legitimidad que sufrimos desde los años 90 y que ha erosionado el respeto a las reglas comunes, como lo pone de manifiesto el destino del pacto de estabilidad. En un clima general que ha sido desfavorable a los grandes proyectos y con una generación de políticos sin la visión de sus predecesores, Europa ha quedado a merced de la volatilidad de los intereses a corto plazo, subordinada a los objetivos domésticos. Los ciudadanos desconfían de un sistema político que comprenden mal y los gobiernos de los estados desconfían del crecimiento de los poderes de la Comisión. Se reducen las formas de acción al clásico intergubernamentalismo y el liderazgo es ejercido por el Consejo europeo, que reúne a los jefes de estado y de gobierno. Se ha ido instalando poco a poco una voluntad de ruptura con las delegaciones de poder que caracterizan al método comunitario.

Este es el contexto en el que surge la necesidad de volver a definir las finalidades propias de Europa y que culminó en el intento de Tratado Constitucional. La denuncia de Fischer en su célebre discurso del año 2000 criticaba el “método comunitario”, es decir, la idea de que se confiara todo en la integración funcional. Pero el “consenso permisivo” no basta cuando de lo que se trata es de constituir una comunidad política. El pragmatismo promete avanzar paso a paso sin perder el tiempo en interrogarse por la visión de conjunto de la construcción europea, pero cuando topamos con los límites de una integración concebida como un proceso técnico vuelve a comparecer la cuestión de fondo, a saber, la forma de la ciudadanía europea.

Desde este punto de vista, el Tratado Constitucional fue un paso insuficiente. Que fuera “constitucional” sugería una ruptura con el pasado, pero en el fondo era más bien un tratado y estaba en una línea de continuidad y preservación del poder de los estados, a los que no parecía preocuparles otra cosa que asegurarse que no pudiera adoptarse ninguna decisión que afectara a sus intereses esenciales. La negociación acerca de las minorías de bloqueo y las excepciones marginó el debate sobre los procedimientos para la identificación de lo común. La retórica constitucional era engañosa, como puede comprobarse si comparamos, por ejemplo, quién firma la Constitución americana (*“We, the people”*) y cómo, en el proyecto de Tratado Constitucional se depositaba esa decisión en los estados (Dehousse 2006). La diferencia entre un tratado y una constitución es precisamente la que va entre un acuerdo de estados y un acto de autodeterminación de la sociedad europea. El Tratado Constitucional no representaba un salto cualitativo; los elementos de continuidad eran de más peso que los factores de cambio. Pero al mismo tiempo suscitó en algunos países unos temores y dificultades de aceptación como si fuera efectivamente una gran ruptura con el pasado. Una de las causas del fracaso constitucional ha sido la distancia

.....

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

## Colaboradores:



entre el énfasis de las proclamaciones y la modestia de los objetivos reales. No hay nada peor que concitar al mismo tiempo el miedo y la falta de ilusión.

¿Cómo salir de la actual situación? Sin duda habrá que modificar el procedimiento de revisión de los tratados, aumentar la agilidad decisoria de una Unión ampliada difundiendo el voto de mayoría cualificada, precisar el modelo social europeo, conseguir que el ciudadano encuentre razones positivas para prestar un apoyo activo a una de las empresas más espectaculares de la historia reciente. Será preciso volver a definir los bienes públicos (seguridad, protección social, crecimiento económico...) en orden a los cuales tiene sentido el espacio europeo común y, mientras tanto, formular proyectos concretos cuyos beneficios puedan ser identificados. Necesitamos un objetivo de integración que resulte legible para los ciudadanos porque Europa sólo es creíble cuando la acción de un órgano reemplaza la de los gobiernos dispersos.

Pero, en última instancia, el futuro de Europa pasa por la recuperación de su fuerza original que procede, no lo olvidemos, del deseo de acabar con la impotencia de la diplomacia tradicional entre los estados. El proyecto europeo tendría más adhesión si fuéramos capaces de comprender y explicar su enorme capacidad innovadora. Gobernantes y ciudadanos tienen que llevar a cabo el salto conceptual que representa la UE. A los primeros corresponde hacer comprender las exigencias de la interdependencia, explicar los beneficios a largo plazo que pueden justificar las concesiones mutuas y los sacrificios inmediatos. Y los ciudadanos desean que las elecciones se adopten de manera consciente, después de un debate público; rechazan que, bajo el pretexto de Europa o la mundialización, se instale una irresponsabilidad o se dejen los asuntos políticos a la inercia, sin dirección. Incluso el "no" es una manifestación de que el espacio europeo es considerado como una dimensión relevante de la ciudadanía.

En cualquier caso, toda estrategia que se adopte ha de combinar la búsqueda del consenso y la convergencia (sin la cual el procedimiento del referéndum está abocado al fracaso), con la capacidad decisoria de los ciudadanos (donde reside la fuente de toda legitimidad). Visión y participación son los dos principales elementos que deben ponerse en juego en lo que constituye el laboratorio de la mayor democracia supranacional y pluricultural del mundo.

#### **BIBLIOGRAFÍA:**

- Ansell, Chris (2000), *"The Network Polity: Regional Development in Western Europe"*, en *Governance* 13, 303-333.
- Balibar, Etienne (2004), *We the People of Europe: Reflections on Transnational Citizenship*, Princeton University Press.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Barry, Andrew (1993), *"The European Community and the European government: harmonization, mobility and space"*, en *Economy and Society* 22 (3), 314-326.
- (2001), *Political Machines: Governing a Technological Society*, London: Athlone Press.
- Beck, Ulrich / Grande, Edgar (2004), *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Benz, Arthur (2001), *Der moderne Staat. Grundlagen der politischen Analyse*, München: Oldenburg.
- Brague, Rémi (2002), *Eccentric Culture: A Theory of Western Civilization*, South Bend: Augustine's Press.
- Braudel, Fernand (1999), *La méditerranée*, Paris: Flammarion.
- Castells, Manuel (2001), *La era de la información (3). Fin del milenio*, Madrid: Alianza.
- Chakrabarty, Dipesh (2000), *Deprovincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton University Press.
- Constantinesco, Vlad (2002), *"Europa fédérale ou fédération d'États-nations"*, en Renaud Dehousse (ed.), *Une constitution pour l'Europe*, Paris: Presses de Sciences Po, 115-150.
- Dehousse, Renaud (2006), *La fin de l'Europe*, Paris: Flammarion.
- Delanty, Gerard / Chris Rumford (2005), *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*, London: Routledge.
- Díez-Picazo, Luis (2002), "Les pièges de la souveraineté" en Renaud Dehousse (ed.), *Une constitution pour l'Europe*, Paris: Presses de Sciences Po, 39-68.
- European Commission (2003), *Communication from the Comisión to the Council and the European Parliament: "wider Europe - neighbourhood: a new framework for relations with our eastern and southern neighbours"* COM (2003), 104 final, Brussels.
- European Council (2003), *"A secure Europa in a better world: European security strategy"*, 12 december, Brussels.
- Foucher, Michel (2000), *La République européenne*, Paris: Belin.

.....

**CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.**

Colaboradores:



**DANIEL INNERARITY**

- Grande, Edgar (2000), "Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems", en Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (eds.), *Wie problemslösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos.
- Grande, Edgar / Pauly, Louis W. (eds.) (2004), *Reconstituting Political Authority: Complex Sovereignty and the Foundations of Global Governance*, Toronto: University of Toronto Press.
- Hanser, Pierre (2002), "Fixed Borders or Moving Borderlands? A New Type of Border for a New Type of Entity", en Jan Zielonka (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London: Routledge.
- Hoffmann, Stanley (1996), *The European Sisyphus. Essays on Europe*, Boulder: Westview Press.
- Hooge, Lisbeth / Marks, Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kehohane, Robert / Hoffmann, Stanley (1990), "Conclusions: Community politics and institutional change", en William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Printer, 276-300.
- Kohler-Koch, Beate (ed.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge.
- Kristeva, Julia (2000), *Crisis of the European Subject*, New York: Other Press.
- Magnette, Paul (2006), *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris: Cerf.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Marks, Gary / Schapf, Fritz / Schmitter, Philippe / Steeck, Wolfgang (1996), *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Mellor, Philip (2004), *Religion, Realism and Social Theory*, London: Sage.
- Meyer, John (2001), "The European Union and the globalization of culture", en S. Andersen (ed.), *Institutional Approaches to the European Union: Arena Report, No. 3/2001*, Oslo.
- Milward, Alan S. (1994), *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
- Sassen, Saskia (2001), "Spatialities and temporalities of the global: elements for a theorization", en A. Appadurai (ed.), *Globalization*, Durham: Duke University Press.
- Sandel, Michael (1996), *Democracy's Discontent*, Harvard: Belknap Press.
- Siedentop, Larry (2001), *Democracy in Europe*, New York: Columbia University Press.
- Tömmel, Ingeborg (2003), *Das politische System der EU*, München: Oldenbourg.
- Valéry, Paul (1957), "Note (ou L'Européen)", en *Œuvres*. I, Paris: la Pléiade, 1000-1014.
- Vink, Maarten (2003), "What is Europeneisation? And other questions on a new research agenda", *European Political Science* 3 (1), 63-74.

.....

**CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.**

**Colaboradores:**

