

## ¿TIENE FUTURO LA UNIÓN EUROPEA?

**E**n 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 europea. Por otra parte, la crisis económica iniciada a partir de 2008 no ha hecho sino agravar de forma alarmante los problemas. Pero a ello resulta imprescindible 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 gran medida, la ceguera y demagogia de no pocos líderes políticos de la última generación.

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. 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.

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. 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”. Para ello 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.

## GURUTZ JÁUREGUI

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

El proceso de globalización ha provocado el predominio absoluto de la economía, y más concretamente de 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 presuntos 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

**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. 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”. Para ello 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**

con la gravísima crisis económica mundial actual, nadie resulta responsable.

La concentración del poder y el conocimiento en manos de las élites corporativas ha reducido las posibilidades de participación política de los ciudadanos 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.

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 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

**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 la ausencia de respuesta a la tragedia de proporciones bíblicas derivada de la llegada masiva de refugiados, el alza de los populismos y la extrema derecha y el avance imparable del racismo y la xenofobia a lo largo y ancho del territorio europeo**

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.

¿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 nuestra vida, 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 proceso de integración europea está sufriendo un auténtico colapso. Aunque resulte duro decirlo, 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 la propia existencia de la Unión Europea como tal. 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 la ausencia de respuesta a la tragedia de proporciones bíblicas derivada de la llegada masiva de refugiados, el alza de los populismos y la extrema derecha y el avance imparable del racismo y la xenofobia a lo largo y ancho del territorio europeo. 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.

El actual proceso de globalización está condicionando de forma absoluta la actividad de los Estados democráticos. 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.

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. Como bien señaló Habermas hace unos años, existe 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 establecer un sistema de gobernanza global o, cuando menos en nuestro caso, a nivel europeo, un sistema 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. 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 equiordenación, compartición, coordinación y subsidiariedad.

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 político 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 de los estados nacionales. Todo ello requiere, ciertamente, una intensa actividad de coordinación y cooperación entre los diversos agentes regionales, nacionales, transnacionales e internacionales implicados.

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

**Se precisa establecer un sistema de gobernanza global o, cuando menos en nuestro caso, a nivel europeo, un sistema 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**



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.

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 propia evolución del proceso de globalización 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 a ir imponiendo, de modo indefectible, una soberanía compartida**

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, debe intensificarse la participación de nacionalidades, länder, regiones, 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.

La Unión Europea, sigue considerando lo que ellos denominan la cuestión regional como un asunto estrictamente interno de los Estados. Frente a esta política resulta imprescindible otorgar a las regiones un lugar propio en los tratados europeos. La propia

evolución del proceso de globalización 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 a ir imponiendo, de modo indefectible, una soberanía compartida.

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. El Estado nacional ha dejado ya 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.

La regeneración de la democracia pasa de modo imprescindible por la necesidad de responder al reto no solo 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.

Para ello resulta necesaria la adecuación de las actuales instituciones políticas 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 proceso de globalización lo constituye el extraordinario aumento de las desigualdades de poder en todos los ámbitos: económico, político, científico, cultural y, sobre todo, social. Desigualdades que se están manifestando cada vez con mayor crudeza en

el caso europeo. 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. 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. 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.

Para terminar no puedo dejar de aludir 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. Es evidente que la política actual de la UE se halla muy lejos de atender adecuadamente a ninguno de estos tres retos. Tanto la Unión Europea como 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.

Soy consciente de que la integración de los inmigrantes, refugiados, etc. constituye un proceso social enormemente complejo, particularmente, en sociedades globalizadas y con fuerte dimensión multicultural como la europea. 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 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.

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. En Europa se está generando, cada vez con mayor intensidad, una 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 de larga duración, discapacitados, jubilados, familias monoparentales, menores, o incluso jóvenes en busca del primer empleo. 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.

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, valores perfectamente reflejados en la frase de Jean Monnet a la que he aludido al principio de mi intervención. Está en nuestras manos el volver a 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.

**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. Es evidente que la política actual de la UE se halla muy lejos de atender adecuadamente a ninguno de estos tres retos**