

Globalización y poder: los retos políticos*

(Globalisation and power: the political challenges)

Jáuregui, Gurutz
Univ. del País Vasco
Fac. de Derecho
Dpto. Derecho Constitucional y Administrativo
Pº de Manuel Lardizabal, 4
20018 Donostia

El proceso de globalización está incidiendo de forma decisiva sobre los vigentes sistemas estatales. Los Estados están perdiendo poder e influencia tanto en el ámbito externo como interno. La nueva situación está modificando de forma sustancial uno de los paradigmas teóricos fundamentales en los que se ha sustentado hasta ahora la legitimidad y el poder de los Estados cual es el principio de soberanía. El presente trabajo trata de analizar las consecuencias de todo ello tanto en el ámbito supranacional (Unión Europea, Gobierno mundial etc...) como infranacional (nacionalismos, regionalismos, etc...).

Palabras Clave: Globalización. Estado. Soberanía. Unión Europea. Regionalismo. Democracia. Ciudadanía.

Globalizazio prozesuak modu erabakigarri eragiten die indarrean dauden estatu sistemei. Estatuak boterea eta eragina galtzen ari dira bai kanpoko eremuan eta bai barnekoan ere. Egoera berri hau muinean aldatzen ari da orain artean Estatuaren legimitate eta boteraren bermea izan diren paradigma teorikoetako bat, hots, subiranotasunaren printzipioa. Lan hau aurreko guztiak dakartzan ondorioen azterketa egiten saiatzen da hala estatus gaindiko eremuan (Europako Batasuna, Munduko gobernuak, etab.), nola estatu barnean (nazionalismoak, erregionalismoak, etab.).

Giltza-Hitzak: Globalizazioa. Estatuak. Subiranotasuna. Europako Batasuna. Erregionalismoa. Demokrazia. Herriartasuna.

Le processus de globalisation influe de façon décisive sur les systèmes étatiques en vigueur. Les États perdent pouvoir et influence aussi bien dans le domaine externe qu'intérieur. La nouvelle situation modifie de façon substantielle l'un des paradigmes théoriques fondamentaux desquels la légitimité et le pouvoir des États se sont nourris jusqu'à maintenant; c'est le principe de souveraineté. Ce travail tente d'analyser les conséquences de tout cela tant dans le domaine supra étatique (Union Européenne, Gouvernement mondial, etc.), qu'intra étatique (nationalismes, régionalismes, etc.).

Mots Clés: Globalisation. État. Souveraineté. Union Européenne. Régionalisme. Démocratie. Citoyenneté.

*Este trabajo se incardina dentro de un Proyecto de Investigación más amplio subvencionado por el Gobierno Vasco (PI1999-56)

Una de las consideraciones más profundamente enraizadas en la cultura política contemporánea la constituye la idea del estado como estructura nuclear, imprescindible e insustituible del sistema político. Esta idea sacralizadora del estado poco o nada tiene que ver con su naturaleza originaria y con la razón de ser que dio lugar a su nacimiento. Los grandes precursores de la política moderna (Hobbes, Locke, etc.) calificaron a los estados como “inventos”, “artificios”, artefactos puramente ficticios ideados al objeto de resolver el vacío causado por el desmoronamiento del mundo medieval. La naturaleza ficticia de tales artefactos no significaba, ni mucho menos, que los mismos resultaran inútiles. Muy al contrario, los estados se han convertido en artificios absolutamente necesarios para el buen gobierno los seres humanos, a lo largo de los últimos cinco siglos. Con ello no pretendo poner en cuestión la utilidad y validez históricas de los mismos, cuanto el proceso de esencialismo, atemporalidad y sacralización del que han sido, y están siendo todavía, objeto en el pensamiento político contemporáneo.

1. EL OCASO DEL ORDEN WESTFALIANO

El actual proceso de globalización está desvelando, en buena medida, la intrínseca naturaleza artificial de tales artefactos. En tal sentido, no resulta descabellado afirmar que el vigente sistema político asentado en la división entre estados constituye, cada vez más frecuentemente, causa de conflicto, en lugar de factor de solución a muchos de los problemas del mundo presente. No pretendo con ello defender o, al menos despachar a la ligera, la necesidad de su desaparición. Bien al contrario, la controversia sobre la permanencia o extinción del sistema estatal constituye una de las cuestiones más importantes sometidas a objeto de discusión en la actual agenda de la teoría política.

Sea cual fuere su alcance lo que sí parece cierto y bastante incontrovertido es el hecho de que el proceso de globalización está incidiendo de forma sustancial sobre los vigentes sistemas estatales. Los estados están perdiendo poder o influencia tanto en el ámbito externo como interno. En el ámbito externo están cediendo parcelas de control frente a ciertos actores y actividades surgidos con el proceso globalizador en aspectos tales como el medio ambiente, el cambio climático, las tecnologías de la información, las migraciones, el terrorismo internacional y el crimen organizado, etc.¹ En el ámbito interno, se está produciendo un surgimiento o, en su caso, resurgimiento, de solidaridades identitarias, culturales, religiosas, o de otra índole que ponen en cuestión la identidad oficial nacional de los estados.

1. Los atentados de Nueva York del 11 de Septiembre de 2001 constituyen una buena prueba de los profundos cambios que comienzan a intuirse ya en la estructura, organización y administración del poder político en la era de la globalización.

Todos estos actores y actividades están provocando un profundo impacto desterritorializador con efectos todavía inciertos, pero que ya están generando una visión de la vida cada vez más universal y por lo tanto menos ligada a las pautas específicas de cada estado. Como señala Falk, esa transferencia de identidades está resultando fundamental en la erosión de los estados nacionales. El ciudadano peregrino sigue pagando impuestos y viajando con el pasaporte expedido por un gobierno territorial pero sus sueños y proyectos se hallan en cualquier otro lugar y constituyen parte de ese viaje hacia el futuro emprendido cada vez por más personas sin constreñimiento de razas, clases, nacionalidades, etc. (Falk. 1995. pág. 212).

La creciente internacionalización de la economía ha hecho que las regiones dependan cada vez más del contexto internacional y no del contexto estatal en el que se hallan territorial, geográfica y políticamente insertas. Un ejemplo evidente de ello lo tenemos en Europa. Un número cada vez más amplio de regiones se están adaptando, bajo el impulso de sus gobiernos y élites empresariales, para competir en la economía global, mediante el establecimiento de redes de cooperación entre las instituciones regionales y las empresas basadas en la región.

También en el ámbito político se produce una contradicción o una brecha similar entre la idea de un estado soberano, por una parte, y la realidad de un mundo multipolar en el que se produce una creciente transnacionalización de los procesos de decisión política. Todo ello afecta de forma importante al principio de la soberanía estatal. Resulta difícil encontrar o identificar, actualmente, alguna soberanía única que lo sea realmente. Las fronteras son penetrables y pierden su significado cuando actores no estatales pueden comunicarse a través del espacio. El estado ha dejado de ser un actor unitario para convertirse en un marco más, no el único, en el que se negocian y resuelven las diferencias políticas. La acción colectiva cada vez se escapa más de la jurisdicción del estado. Por ello, cada vez resulta más difícil mantener la idea del estado como el garante, o al menos como el único garante, del “interés general”.

No podemos olvidar, tampoco, los aspectos relacionados con la globalización de la cultura. La globalización y la multilateralización han provocado, en este campo, un doble efecto. El actual sistema global de comunicaciones está permitiendo a los individuos y a los grupos acceder a ámbitos físicos y sociales, o productos y pautas culturales hasta ahora inaccesibles. Ello está trayendo consigo una erosión de las identidades culturales nacionales estatales que puede manifestarse en un doble sentido. Bien, en la asunción de una cultura global desligada o, al menos, débilmente enraizada en elementos, lugares y tradiciones identitarios, o bien, mediante la vuelta a identidades o culturas profundamente arraigadas en valores y tradiciones etnocráticos.

El impacto de la globalización no sólo se manifiesta, pues, en el ámbito externo sino que influye también, de modo decisivo, en la propia estructura interna de los estados. El desbordamiento provocado por los problemas externos termina generando, en definitiva, numerosas dificultades internas.

A la vista de estos datos, ¿cuál puede ser el futuro de los estados? Pueden darse, en teoría, tres alternativas diferentes. La primera de ellas sería la vuelta a un estado fuerte y autónomo capaz de mantener el control del poder ante y frente a los nuevos entes y organismos transnacionales. Cabe una segunda posibilidad, consistente en confiar en la capacidad autorregulatoria del emergente sistema global y reducir, en consecuencia, la presencia y acción de los estados hasta una definitiva desaparición de los mismos.

Frente a ambas alternativas extremas cabe una posición intermedia consistente en la adaptación de los estados a la nueva situación. Una alternativa en la que los estados seguirían teniendo vigencia y un poder propio, pero profundamente modificado. Dejarían de constituir la estructura institucional básica del orden político para convertirse en partes o nodos de una red más amplia (Castells 1998. 11. Pág. 334). Una red en la que compartirían funciones, de un lado con las organizaciones transnacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales y, de la otra, con las regiones, comunidades, entidades locales, etc. de ámbito infra o interestatal. Los estados tienden a extinguirse como estructura de soberanía y como coordinador jerárquico. Lo que va a prevalecer de los mismos no va a ser su capacidad jerárquica unilateral para actuar, sino su potencial integrador y negociador.

La nueva situación exige modificar de forma sustancial uno de los paradigmas teóricos fundamentales en los que se ha sustentado hasta ahora la legitimidad y el poder de los estados, cual es el la noción de la soberanía. Los estados sobrevivirán en el nuevo orden mundial. Lo que ya es más dudoso es que sobreviva su soberanía, al menos con el sentido clásico en el que se ha entendido este concepto a lo largo de estos últimos siglos. La era de la globalización es también la era de la localización y, por tanto, la era de la diversificación del poder en varias soberanías compartidas, flexibles e interconexiónadas entre sí.

Este conjunto de nuevas realidades está horadando de forma extraordinaria los cimientos en los que hasta ahora se ha sustentado la teoría clásica del estado. Basta con una simple mirada al mundo actual y, particularmente, al funcionamiento efectivo de los estados actuales para comprobar hasta qué punto han quedado obsoletas las teorías clásicas en torno al estado. El orden internacional ha dejado ya de ser en la práctica un orden basado en los estados para convertirse en un sistema complejo en el que, junto a los estados aparecen importantísimas estructuras y organizaciones de

diverso tipo tales como las fuerzas del mercado, las fuerzas u organizaciones geopolíticas, las instituciones de derecho internacional, las ONG o, en otro ámbito, las entidades subestatales.

El proceso de globalización provoca una clara erosión del poder del estado entendido en su sentido clásico, y esa erosión se manifiesta tanto a nivel interno como internacional. El resultado de todo ello lo constituye la progresiva desaparición de esos elementos que han caracterizado tradicionalmente a los estados: centralización territorial, monopolio efectivo del poder, o sujeción de todos los poderes seculares y religiosos al estado. En su lugar se observa la aparición de procesos centrífugos en los que se produce una dispersión de competencias y poderes entre varios grupos o instituciones y ello tanto desde un punto de vista material como jurídico-formal.

Resulta cada vez más necesaria una nueva política multilateral, totalmente diferente de la practicada hasta ahora por el sistema westfaliano. Como señala Luhmann, la teoría política ha intentado repetidamente concebir al estado, o incluso a la política, como el centro de control de todo lo que acaece en ella o con ella. Hoy nos dirigimos, sin embargo, hacia una sociedad carente de centro. El poder político pierde su claro carácter asimétrico "de arriba a abajo" y se reconduce a la forma de una circularidad dinámica. A la vista de ese desarrollo, tiene poco sentido recurrir a formas restauradoras de poder (Luhmann. 1993. págs. 44, 65 y 66).

Se hace preciso, por lo tanto, recolocar a los estados en la perspectiva de una futura democracia global en la cual el ordenamiento jurídico de los estados no van a constituir el único sino uno más de sus diversos focos o fuentes legitimadoras. Algo de esto se está dando ya, en la práctica, en el ámbito de la Unión Europea, tal como veremos a continuación. En ese nuevo orden transnacional debe superarse la idea de una soberanía rígida ligada a espacios geográficos y territoriales concretos y configurarse un nuevo tipo de distribución del poder, de reparto de soberanía en tiempos, niveles y espacios maleables y flexibles.

2. LA UNIÓN EUROPEA: UN NUEVO MODELO DE PODER POLÍTICO EMERGENTE

Europa constituye, sin lugar a dudas, una de las zonas geográficas en las que se está manifestando, de forma más evidente, la necesidad de adaptación a la nueva situación. El actual proceso de integración europeo supone, en tal sentido, una reacción al proceso de globalización y, al mismo tiempo, su expresión más avanzada.

Ya desde 1945 y, sobre todo, desde la caída del muro de Berlín en 1989, quedó bastante claro que el orden político clásico basado en la división de Europa en estados soberanos no resultaba ya

adecuado para responder a los nuevos retos económicos, tecnológicos, militares, etc. En efecto, los estados nacionales europeos están resultando afectados a lo largo de estos últimos años, en mayor o menor medida, por un doble fenómeno. El primero, exterior, derivado del proceso de interdependencia, cada vez más desarrollado, que se está produciendo en todos los ámbitos sociales, económicos, políticos, militares, etc., y que se expresa en la aparición de estructuras, instituciones, organismos, etc. supranacionales. El segundo, interno, derivado de los cambios habidos en las relaciones de poder entre los diversos grupos e instituciones (entidades territoriales, corporaciones, grupos de presión, etc.)².

En el ámbito externo, la actividad de los estados nacionales se ve condicionada de modo directo e importante por las tendencias transnacionalizadoras que ya han quedado citadas. Así, en lo económico se da una importante disminución de su capacidad para tomar decisiones autónomas como lo manifiesta no sólo la pérdida del poder regulatorio de su política financiera y monetaria, sino de otros muchos instrumentos económicos. Es evidente que la implantación de la Unión Monetaria Europea mediante la creación del euro y la constitución del nuevo Banco Central Europeo, implica la pérdida de una parcela clave de la soberanía de los estados nacionales.

Lo mismo ocurre en el ámbito político, donde se ha producido una progresiva participación en diversos organismos de cooperación (Consejo de Europa, OSCE, etc.) y sobre todo, una transferencia de competencias fundamentales por parte de los estados a las instituciones comunes de la Unión Europea (UE). Por su parte el Acta Única Europea de 1986 estableció, y el Tratado de Maastricht lo reforzó, un calendario para la eliminación de los obstáculos que impiden el libre movimiento de personas, bienes y servicios. Se está produciendo ya una eliminación de las fronteras internas que puede conducir, en breve plazo, a la implantación de una ciudadanía europea común. Ya se han unificado o europeizado determinados asuntos relativos a la Justicia y el orden público tales como asilo, inmigración, terrorismo, narcotráfico, delincuencia internacional, etc., creándose incluso una Autoridad Policial europea. El Tratado de Amsterdam no hizo sino ratificar e intensificar esa tendencia. Es evidente que todo esto supone una importante erosión de la soberanía propia de cada estado.

Quizás donde la disminución o limitación de soberanía se manifiesta de modo particularmente dramático es en el ámbito de la política militar y de defensa. Un terreno que, como se sabe, constituye

una de las razones más importantes, sino la fundamental que otorga al estado nacional su propia razón de ser; la propia justificación histórica de su existencia. En el caso de Europa occidental, la Alianza Atlántica constituye, en cuanto organización supranacional bajo la dirección de un mando militar integrado en tiempo de paz, el caso más paradigmático de autodisolución de la razón de ser de los estados nacionales.

El estado nacional se asienta, como es bien sabido, sobre un triple fundamento: territorio, población y soberanía. Pues bien, este triple fundamento deja de tener sentido, ya que se desnacionalizan los ejércitos, a nivel exterior los estados nacionales se convierten en regiones militares, y en el ámbito interior, el ejército deja de cumplir su objetivo histórico de la defensa de la integridad territorial del estado nación.

La simbiosis entre sociedad industrial y estado nacional está dejando paso a una nueva simbiosis entre sociedad tecnológica y un nuevo tipo de estructura política que todavía no somos capaces de definir. Es quizás en la UE donde, como señala Schmitter, se manifiesta más claramente una nueva forma de gobierno emergente, totalmente diferente del estado-nación clásico (C. Schmitter 1992. págs. 186 ss). 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 específicos.

En efecto, la UE carece de un lugar concreto de autoridad suprema. Es cierto que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) puede dejar sin efecto leyes y decisiones específicas de los estados miembros pero, en general, las decisiones 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 violencia³.

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

2. He tenido oportunidad de analizar, en otro lugar y de forma extensa, los efectos producidos por los procesos de globalización y unificación europea en el ámbito interno de los estados nacionales europeos. Vid. Jáuregui. 1997.

3. Por no tener, la UE no tiene siquiera un ejército propio, ni una estructura militar. Los asuntos militares se discuten en el marco de la OTAN, y de forma más específicamente europea, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO).

continuas negociaciones entre los actores a diversos niveles, cada cual con su base de poder independiente.

Ello trae como consecuencia un considerable desmantelamiento del poder estatal actual en Europa. La UE no puede funcionar de forma efectiva si continúa manteniéndose como una confederación de estados soberanos sin capacidad para establecer una regulación adecuada de poderes a nivel europeo, estatal-nacional y regional. Esta superposición entre la UE y los estados 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 (Vid. Himsforth. 1996. pág. 643). En definitiva, la UE constituye la base para una nueva forma de estructurar el orden mundial. Un orden mundial posthegemónico capaz de reconocer la coexistencia de civilizaciones universales; un orden postWesfaliano capaz de reestructurar la autoridad política en un sistema a varios niveles; y un orden postglobalizado capaz de aceptar la legitimidad de diferentes caminos en orden a la satisfacción de las necesidades humanas (Cox, en Falk y Szentes. 1997. págs. 76/77).

Sea cual fuere el nuevo tipo de estado emergente, lo cierto es que la progresiva integración de los estados nacionales está originando ya importantes efectos en principios jurídico-políticos tan básicos y fundamentales como el de la soberanía. El mito integrador del estado nacional se ha definido, tradicionalmente, por tres dogmas clásicos de la soberanía como son la supremacía, la indivisibilidad, y la unidad del estado. En aplicación de esos principios el derecho y el estado han ido permanentemente unidos. El derecho en su sentido clásico, ha constituido siempre una emanación de la soberanía estatal. No se reconocía otro derecho que el generado por el propio estado, y el derecho internacional se aceptaba sólo en la medida en que el estado lo legitimaba.

Con el proceso de unificación europea comienzan a resquebrajarse, o cuando menos debilitarse, esos principios tradicionales. 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.

Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida; junto a las leyes del estado, han surgido normas comunitarias equiparables con aquellas⁴, y 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.

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.

3. LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA

El vigente proceso de transnacionalización ha abierto profundas brechas en esa concepción formal clásica de la soberanía entendida como poder supremo, originario e independiente. Es evidente que la idea de una sacrosanta soberanía de los estados sustentada sobre la correspondiente inmutabilidad de sus fronteras se halla cada vez más en entredicho. Una serie cada vez más frecuente de sucesos tales como catástrofes medioambientales, desarrollo de armas de destrucción masiva, violaciones de derechos humanos, etc. están provocando, de una parte, el cuestionamiento del principio de soberanía mediante intervenciones cada vez más frecuentes y de diversa intensidad, incluso militar; por parte de la comunidad internacional y, de otra parte, el cuestionamiento de las propias normas clásicas del derecho internacional.

Entre tales brechas cabe destacar la existente entre el ámbito formal (estatal-nacional) de la autoridad política y el sistema económico de producción, distribución y cambio estructurado a niveles no sólo estatales sino también globales y regionales. O también la brecha entre la idea del estado como actor independiente y el cada vez más amplio arraigo de organizaciones e instituciones internacionales o en su caso transnacionales. Así mismo, la brecha abierta entre la pertenencia a una comunidad política nacional manifestada en una ciudadanía, una titularidad de derechos, etc. y el desarrollo de un derecho internacional, transnacional o europeo, por un lado, y un derecho regional, por el otro.

Este conjunto de hechos convierte el principio de soberanía, al menos en su sentido clásico de

4. Se prevé que en un futuro cercano el 75 por ciento de la legislación nacional tendrá su origen directo o indirecto en la legislación comunitaria.

indivisible, ilimitada, exclusiva y perpetua, en una idea totalmente obsoleta y muerta. En un mundo tan multilateralizado, ¿es posible mantener la idea de que los únicos depositarios de la autoridad soberana son los estados? ¿Se puede seguir hablando todavía de soberanías indivisibles? ¿A qué otras instituciones hay que otorgarles, además o en lugar del estado, el depósito de la soberanía? ¿Qué tipo de soberanía a unos y otros? Llegando más allá, ¿tiene sentido en el mundo actual mantener el propio concepto de soberanía? Son preguntas muy complejas a las que no es posible dar respuesta definitiva en un trabajo de estas características. Por ello, en las líneas que siguen voy a limitarme a ofrecer, tan sólo algunas reflexiones provisionales que quizás puedan ayudar a tener una idea más clara sobre este asunto.

Se ha dicho, con razón, que la noción de soberanía no es un concepto sociológico, sino una categoría normativa (Rubio Llorente. 1996. pág. 19). La soberanía hace referencia a la "cualidad de un orden normativo" (Kelsen. 1965. pág. 376). La soberanía se ha considerado, en tal sentido, como un concepto de *jure*, es decir como un título legitimador del estado que le permite imponer sus propias normas. El reconocimiento de una soberanía de *jure* ha sido y sigue siendo de una gran importancia para aquellos países a los cuales se les deniega la misma.

Sin embargo, una cosa es la soberanía de *jure* de un estado y otra muy diferente su soberanía de facto, es decir la capacidad de poder real, o de autonomía, de la que dispone ese estado. Es evidente que el proceso de globalización está provocando una disminución de la autonomía y el poder de los estados. ¿Afecta de alguna manera esa pérdida de poder a su soberanía de *jure*? ¿Es posible mantener intacto, en esas circunstancias, el principio de soberanía? La respuesta, en mi opinión, es que la soberanía de *jure* de los estados resulta seriamente afectada por la disminución efectiva de su poder. Podría mantenerse la ficción de una soberanía absoluta, intocable, pero se trataría, en ese caso, de una soberanía virtual, puramente nominal y, por lo tanto, alejada del poder real. Ello no provocaría sino confusión e inseguridad jurídica a los ciudadanos y al propio sistema democrático. Por ello parece conveniente otorgar al concepto de soberanía una nueva dimensión más acorde con los cambios que vienen produciéndose en la estructura de poder.

Veamos la situación de la UE. Ya he señalado más arriba algunas de las importantes consecuencias derivadas del proceso de europeización, en el ámbito del poder de los estados. No voy a insistir en ello. Baste con recordar que son numerosas y muy importantes las materias ya transferidas por parte de los estados en favor de la UE. Una mirada al contenido de los Tratados constitutivos europeos nos permite comprobar que las materias transferidas hasta el momento constituyen tan sólo una parte de los asuntos susceptibles de ser asumidos por la UE en un futuro próximo. Así, la

UE puede asumir numerosas competencias en materias tan importantes como, por ejemplo, enseñanza (art. 149 TCE), cultura (art. 151 TCE), política sanitaria (art. 152 TCE), política social, política industrial, etc.

Sin embargo, el proceso de europeización, no sólo está incidiendo en la distribución material de las diversas esferas de poder, sino que también ha comenzado a afectar, y de forma sustancial, al ámbito de los derechos y libertades. El reciente Tratado de Niza ha acordado, como es bien conocido, la firma y proclamación de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La citada Carta recoge en un único texto, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión. Es cierto que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea carece, por ahora, de valor normativo y no constituye, por lo tanto, norma obligatoria para los Estados miembros, pero no es menos cierto que el Consejo Europeo de Niza se comprometió a proseguir el debate sobre el estatuto definitivo que hay que conferir a la misma, lo cual significa discutir y decidir sobre su posible incorporación al Tratado de la Unión Europea.

Esa progresiva regulación de los derechos fundamentales por parte de la UE y otras organizaciones internacionales viene determinada no sólo por la necesidad de universalizar esos derechos, sino también por la exigencia de otorgarles un contenido radicalmente distinto del hasta ahora vigente. Basta con lanzar una mirada a un derecho, y al mismo tiempo un concepto, tan fundamental para el derecho clásico, como es el de la ciudadanía para cerciorarnos de ello.

Tradicionalmente, los conceptos de ciudadanía y nacionalidad han ido estrechamente unidos en el marco de los estados nacionales. En el derecho clásico, la condición de ciudadano de un estado ha venido directamente ligada a la posesión de su nacionalidad. En el actual mundo de la complejidad ya no es posible mantener esta ligazón salvo que se quiera mantener lo que Ferrajoli ha calificado como "la mayor antonomasia que aflige a los derechos fundamentales", a saber; la dicotomía entre derechos humanos y derechos fundamentales a partir de la categoría de ciudadanía (Ferrajoli. 1992. pág. 950).

El mantenimiento del concepto clásico de ciudadanía bien a nivel de cada estado o bien a nivel europeo implica la necesidad de establecer una regla de exclusión con lo cual quedarían marginados contingentes cada vez mayores de personas. Por ello, resulta imprescindible establecer un concepto de ciudadanía totalmente diferente y nuevo, un concepto que permita compatibilizar la titularidad y el ejercicio simultáneo de varias y diversas ciudadanía por parte de una misma per-

sona⁵. Pero para que ello suceda va a resultar necesario modificar de forma profunda muchos de los esquemas constitucionales clásicos e, incluso, la noción misma de orden constitucional.

La era de la globalización mundial está provocando no sólo el fenómeno de la transnacionalización económica, política, etc. sino también el de la propia transnacionalización humana a través de los flujos migratorios. En tal sentido, la idea de los estados europeos asentados en sociedades perfectamente homogéneas se ha convertido en una mera ficción. La sociedad europea actual constituye, de hecho, un complejo y abigarrado *melting-pot* humano donde pugnan por convivir razas, religiones, lenguas, culturas, costumbres y tradiciones jurídicas extraordinariamente variadas.

Estos cambios no sólo están afectando al ámbito político-institucional, sino a todos los ámbitos, social, cultural, familiar, etc., de la vida del ser humano considerado tanto individual como colectivamente. Nos enfrentamos ante una profunda crisis del modelo estatal, tal como ha sido concebido hasta ahora. Junto a los conceptos de etnia, nacionalidad, ciudadanía, etc. cada vez nos resultan más comunes conceptos y realidades nuevas tales como integración, asimilación, sincretismo, pluralismo, intercambio cultural, aculturación, etc.

Dada la estrecha conexión existente entre los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, la existencia de cualquier identidad cultural diferente ha supuesto siempre un obstáculo, un cuerpo extraño, en el estado nacional. Sin embargo, a partir de ahora, la diversidad de identidades culturales va a convertirse en una condición indispensable para el desarrollo e institucionalización de la Europa unida. Los europeos nos enfrentamos a un espacio económico, político y cultural nuevo cada vez más vasto. Mantener y reforzar las identidades preexistentes ya no va a ser un obstáculo sino una condición para la aceptación del nuevo espacio político (Wolton. 1993. págs. 15/16 y Koslowski, op. cit. págs. 171/3)⁶.

La principal lección de esta difícil emergencia de una nueva Europa es la necesidad de romper con las categorías culturales que han dominado la construcción europea durante cuarenta años. En

5. Para un análisis de las implicaciones que se derivan de una emergente ciudadanía europea en relación a las cuestiones de identidad y legitimidad puede consultarse Koslowski, en Banchoff y Smith. 1999. págs. 155ss.

6. El multilingüismo de Europa simboliza perfectamente algunas perplejidades actuales tales como el devenir de la identidad de los estados nacionales y de las comunidades lingüísticas en el nuevo espacio político, o el devenir de la identidad del propio espacio político europeo. Como señala Habermas, de los procesos ciertamente conflictivos y dolorosos de tránsito a sociedades multiculturales surge una forma de integración social que apunta ya más allá del estado nacional. El proceso de formación de naciones se repite a un nivel más abstracto: las estructuras de decisión política reciben ahora un nuevo substrato cultural. La forma multicultural de integración social incubada dentro del estado nacional habrá de acreditarse más allá del mismo (Habermas, 1997. págs. 180/1).

tal sentido, el proyecto de una Europa democrática constituye una revancha de la sociedad contra la economía y contra la política, o al menos contra cierto tipo de política. El proceso de democratización de la UE se halla indisolublemente unido a una política de *grass-roots* en general, y al desarrollo de un "sentido de comunidad" en particular. Cuanto más fuerte sea ese sentido de comunidad más perdurable será la democracia europea y mayor la propensión de la Unión a superar sus conflictos internos (Chrysochoou. 1998. pág. 85).

Por ello, de la misma forma que cabe hablar de un mito del estado, de un sentimiento constitucional, lo mismo cabe decir de la necesidad de un mito o un sentimiento europeo. No es posible hablar de democracia en un sistema compuesto por *demos* nacionales separados. Tal democracia será posible sólo si todos sus miembros aparecen unidos por un profundo sentimiento de pertenencia a una comunidad común inclusiva. Y ese sentimiento europeo deberá forjarse, necesariamente, en la diversidad social, cultural, lingüística, etc. dado que la identidad no puede tener el mismo estatus en una sociedad estatal-nacional cerrada que en una sociedad europea abierta (Habermas. 1998. pág. 635).

La idea de soberanía no va a desaparecer pero si va a resultar profundamente modificada en el futuro. La emergencia y proliferación de instituciones internacionales tanto de ámbito universal como regional, el desarrollo de organizaciones transnacionales, la aparición de nuevos derechos y obligaciones relacionados con la herencia común de la humanidad, la protección de ciertos derechos a nivel global, etc. están provocando la pérdida de la exclusividad del estado como marco de ejercicio de la soberanía y, por tanto, dando lugar a la coexistencia, de forma simultánea, de diversas soberanías. Ello va a exigir a su vez, de hecho está exigiendo ya, el surgimiento y la coexistencia de múltiples ciudadanía que permitan ejercer una diversidad de derechos políticos en las diferentes comunidades políticas a las cuales pertenecen esos ciudadanos.

El problema no se plantea, por lo tanto, en términos de sustitución o eliminación de las viejas soberanías por una nueva soberanía europea, sino en términos de superposición entre ellas. Por decirlo de otra forma, la formación del *demos* europeo va a tener muy poco que ver con los procesos clásicos de *nation-building* que dieron lugar a la formación de los estados nacionales europeos. Ese futuro *demos* no debería ser estructurado como el resultado de un proceso irreversible de asimilación según el cual colectividades con fuertes afinidades territoriales deciden abandonar sus rasgos culturales distintivos y construir así una nación de nueva planta. He ahí el nudo gordiano de la cuestión que nos ocupa.

Esta nueva situación nos sitúa ante una doble alternativa. O bien se sigue manteniendo la tesis clásica de una sola soberanía entendida en su tri-

ple sentido de poder supremo, originario e independiente, o bien optamos por la idea de que es posible una soberanía compartida.

Parece necesaria 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. 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 o, en nuestro caso, europeo, 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 y europeo-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 o europeo, aquellos asuntos que requieren de una mediación transnacional dada la interconexión existente entre ese estado y las estructuras transnacionales (Held. 1995. pág. 235).

Esto implica el paso de una soberanía excluyente a una soberanía incluyente, en la que la cooperación no impide sino que despliega la soberanía de los particulares. Es preciso acabar con la idea clásica de que todo derecho emana necesariamente de una única fuente de poder, de una única soberanía. Frente a esta idea es necesario plantear la posibilidad de mantener una visión más amplia o más difusa del derecho. Como señala McCormick, se trata de construir un concepto de derecho que permita la posibilidad de solapamientos e interacciones entre diversos sistemas legales, sin que tenga que suponer ello, necesariamente, la subordinación o jerarquización entre ellos, o con respecto a terceros sistemas (MacCormick. 1993. págs. 8ss).

Frente a la concepción monista, kelseniana, de un sistema jurídico entendido como un todo unitario, parece más adecuada una visión pluralista capaz de mantener una compatibilidad entre sistemas que se solapan e interactúan mutuamente. Como bien señala Hart, caben muchas formas y grados posibles de dependencia e independencia (Hart. 1995. págs. 274/5). En la Europa contemporánea, y particularmente en ese orden jurídico complejo que constituye la UE, ya no resulta necesario aquél concepto clásico de soberanía que implicaba necesariamente la configuración de relaciones jerárquicas de supra o subordinación.

4. REGIONES, ESTADOS Y UNIÓN EUROPEA

La Europa unida no puede construirse ni contra los estados ni contra las regiones⁷, ni tan siquiera al margen de ellos, sino que debe constituir el crisol resultante de ese variado, complejo y rico acervo social y cultural de las diferentes colectividades que componen la sociedad europea.

De ahí la necesidad de tener en cuenta, a la hora de reorganizar el macropoder supranacional europeo, la compleja realidad europea que políticamente viene expresada, cuando menos, a través de tres niveles globales: 1. Los estados. 2. La UE y otros nuevos organismos supraestatales de integración, todavía débiles, pero con clara vocación de convertirse en una realidad inexorable en un plazo corto. 3. La existencia de ciertas colectividades territoriales subestatales –naciones, regiones, ciudades, etc.– que proclaman una capacidad de actuación propia.

Dejando ahora al margen los niveles 1 y 2, quisiera centrarme en los aspectos relativos al reconocimiento y regulación de las colectividades territoriales subestatales. ¿Otorgan las instituciones europeas y estatales alguna respuesta a esta importante cuestión? En caso afirmativo, ¿cuáles son las previsiones y las posibles alternativas previstas?

La UE ha mostrado con carácter general una débil, por no decir nula, sensibilidad regional. Como es sabido, el Tratado de Maastricht creó el llamado Comité de las Regiones. Este Comité se halla muy lejos de satisfacer las expectativas de las regiones, particularmente de aquellas que cuentan con un mayor grado de conciencia nacional o regional o, en su caso, con un mayor nivel de descentralización política. Así, desde la perspectiva de países federales como la República Federal Alemana, Bélgica, o Austria, el Comité de las Regiones no constituye una garantía suficiente para compensar las pérdidas competenciales sufridas hasta ahora en el federalismo interno, como consecuencia del proceso de unificación europea.

Sin embargo, la capacidad de actuación de las regiones en Europa no depende sólo de las instituciones europeas, sino también de lo que establezcan las previsiones normativas existentes en cada estado. La casuística a este respecto es muy variada. Hay estados como la RFA, Austria, o Bélgica, en los que las regiones ejercen una rica e intensa actividad europea.

7. Utilizo aquí los conceptos de "región" y "regionalismo" en un sentido amplio y global. Desde esa perspectiva caben incluir bajo esos conceptos realidades muy diferentes entre sí que van desde determinadas naciones sin estado hasta unidades meramente administrativas descentralizadas.

Ahora bien, estos ejemplos constituyen una excepción con respecto a otros muchos países. Hay estados como España o Italia, donde las regiones pugnan, en medio de no pocas dificultades, por mantener un cierto protagonismo. En la mayor parte de los estados restantes no hay previsión alguna al respecto.

El proceso de regionalización desde la perspectiva institucional comunitaria está resultando muy complicado como lo demuestra el escaso bagaje logrado en los más de cuarenta años transcurridos desde el surgimiento de lo que hoy es la UE. Aunque las razones de tal retraso son muy complejas, yo quisiera destacar dos que considero de suma importancia. En primer lugar, la ausencia de un diseño mínimamente aproximativo acerca de la futura configuración política de la UE. En segundo lugar, la propia complejidad y diversidad de la realidad regional europea.

Con respecto a la primera cuestión, cualquier avance que pueda formular aquí acerca de la institucionalización política definitiva de la UE no pasaría de constituir una mera especulación.

En lo que respecta al segundo problema, antes de perfilar un modelo de estructuración del poder regional, resulta imprescindible delimitar previamente qué se entiende por región, cuestión realmente complicada en la Europa actual. La diversidad de situaciones es extraordinaria y abarca a aspectos tan importantes como la terminología utilizada, la diversa organización política de cada estado, la diferente naturaleza jurídica de los textos institucionales, y sobre todo los diferentes niveles de regionalización. La consecuencia de todo ello es que si bien las vinculaciones interregionales tienen mucho significado simbólico, sin embargo tropiezan en la práctica con grandes dificultades a la hora de llevar a cabo su actividad de colaboración.

La complejidad y diversidad de situaciones se deriva fundamentalmente de la existencia de tradiciones históricas distintas en el marco de los diversos países europeos. Ello provoca el planteamiento de ritmos diferentes en el proceso de regionalización europea. De una parte, el ritmo impuesto en el seno de algunos de los estados más importantes de los quince, que induce a una cierta esperanza. De la otra, la extrema lentitud, rayana en la parálisis, por parte de las instituciones de la UE, a la hora de diseñar un proyecto regional europeo.

Europa se halla todavía lejos de adquirir la conciencia necesaria acerca de la importancia de este asunto. Se trata de un viejo contencioso que viene arrastrando desde el surgimiento de los estados nacionales, y cuya resolución definitiva resulta imprescindible no sólo para las propias naciones minoritarias y las regiones, sino para la propia Europa.

No cabe la menor duda de que la Unión Europea se enfrenta aquí a uno de sus retos más importantes. El reconocimiento de la diversidad regional y el consecuente otorgamiento de los instrumentos necesarios para que las regiones puedan disponer de un ámbito de poder propio suficiente va a hacer más eficaz y auténtica la integración y unificación europeas. Y al mismo tiempo, puede constituir la mejor vacuna para aliviar y, en el mejor de los casos, curar los terribles efectos causados por tantos y tantos nacionalismos excluyentes y sectarios vigentes tanto en el seno de las naciones minoritarias como en los propios estados nacionales.

El éxito de la integración europea depende no sólo de la conciencia de esa necesidad de protagonismo por parte de las entidades subestatales sino también, de la habilidad para estructurar mecanismos adecuados para hacer efectiva esa presencia. Tales fórmulas deben cumplir, cuando menos, dos condiciones.

En primer lugar, deben ser fórmulas novedosas, acordes con las nuevas circunstancias en las que va a desenvolverse Europa en el siglo XXI. Por lo tanto, aunque resulte cómodo inicialmente, hay que huir de ideas, mecanismos e instrumentos que históricamente quizás hayan sido válidos, pero que no son adaptables a las nuevas realidades. En tal sentido, no basta con crear una Europa de las regiones como alternativa a los estados, o incluso como estructura paralela a la Europa federal de los estados. Resulta preciso huir de mimetismos. La reestructuración debe ir más allá. La Unión Europea debe crear estructuras políticas capaces de revolver y desordenar muchas de las fronteras geográficas y mentales heredadas del estado-nación y capaces de responder a ese mundo de la complejidad y la multilateralidad a la que aludía más arriba.

En segundo lugar, los procesos de regionalización deben de tener en cuenta, en todo momento, cuál es su objetivo final. Un objetivo dirigido a resolver conflictos históricos, étnicos, socio-económicos, culturales, etc. del pasado. Europa no puede pasar de una situación de uniformidad estatal como la que estamos viviendo ahora a un proceso de uniformidad regional. No todas las regiones parten de situaciones iguales, ni plantean problemas similares, ni, por supuesto, exigen soluciones idénticas. El desarrollo de la UE exige que se den respuestas y adaptaciones específicas a problemas y situaciones así misma específicas. Las adaptaciones y reformas institucionales deben basarse en un meticuloso análisis de los problemas y del contexto institucional existente en cada país. La división del trabajo político entre las unidades estatales y las subestatales puede variar considerablemente, en función de las circunstancias concretas.

BIBLIOGRAFÍA

- BALBAR, Etienne. ¿Es posible una ciudadanía europea? *Revista de Filosofía Política*, nº 4. Madrid. Noviembre 1994.
- CAMILLETTI, J.A. y FALK, J. *The End of Sovereignty?* Edward Elgar Publishing. Aldershot. 1992.
- CASTELLS, Manuel. La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La sociedad red. Alianza. Madrid. 1998.
- CASTELLS, Manuel. La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad. Alianza. Madrid. 1998.
- CASTELLS, Manuel. La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3. Fin de milenio. Alianza. Madrid. 1998.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. *Democracy and the European Union*. Tauris Academic Studies. Londres. 1998.
- COX, Robert. Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe, en Falk, Richard y Szentes, Tamás. *A New Europe in the Changing Global System*. United Nations University Press. Tokyo. 1997.
- EIDER, Asbjørn. Documentos ONU E/ CN.4/ Sub. 2/ 1992/ SR. 32. 1992.
- FALK, Richard. *On Human Governance. Towards a New Global Politics*. Polity Press. Cambridge. 1995.
- FERRAJOLI, Luigi. *Diritto e Ragione (Teoría generale del garantismo penale)*. Laterza. Bari. 1992.
- HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado nacional*. Trotta. Madrid. 1997.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Trotta. Madrid. 1998.
- HART, H. L. A. *El Concepto de Derecho*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1995.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order*. Polity Press. Cambridge. 1995.
- HIMSWORTH, C.M.G. In a State no Longer: The end of Constitutionalism? en *Public Law*. 1996.
- JAUREGUI, Gurutz. *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea: ¿Utopía o ucronía?* Ariel. Barcelona. 1997.
- JAUREGUI, Gurutz. *La democracia planetaria*. Ediciones Nobel. Oviedo. 2000.
- KELSEN, Hans. *Principios de Derecho Internacional Público*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. 1965.
- KOSLOWSKI, Rey. EU citizenship: implications for identity and legitimacy, en Banchoff, Thomas y Smith, Mitchell P. *Legitimacy and the European Union*. Routledge. Londres. 1999.
- LUHMANN, Niklas. *Teoría Política en el estado del Bienestar* Alianza. Madrid. 1993.
- MacCORMICK, Neil. *Beyond the Sovereign State. The Modern Law Review*. Volume 56-1. Oxford. 1993.
- MICHELMANN, H. y SOLDATOS, P (eds). *The Role of Sub-national Units*. Clarendon Press. Oxford. 1990.
- RUBIO LORENTE, Francisco. El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*. nº 48. Madrid. 1996.
- SCHILLER, Nina Glick y otros (Ed.) *Towards a Transnational Perspective on Migration*. The New York Academy of Sciences. Nueva York. 1992.
- SCHMITTER, Philippe C. "La Comunidad europea como forma emergente de dominación política", en F. Benedicto y F. Reinares (ed). *Las transformaciones de la política*. Alianza Editorial. Madrid. 1992.
- SCHOLTE, Jan Aart. Beyond the Buzzword: Towards a Critical theory of Globalization, en Kofman, Eleonore y Youngs, Gillian. *Globalization: Theory and Practice*. Pinter Londres. 1996.
- SOLDATOS, Panayotis. La nouvelle génération de villas internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'Etat-nation, en Philip, Christian y Soldatos, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*. Bruylant. Bruselas. 1996.
- TOONEN, Theo A.J. "La Europa de las administraciones" en M. Arenillas y otros: *La Europa de las Regiones*. Universidad de Granada. 1994.
- WOLTON, Dominique. *La dernière utopie. Naissance de l'Europe Démocratique*. Flammarion. Paris. 1993.