

# LOS LÍMITES DE LA CIUDADANÍA EUROPEA. ESTADO-NACIÓN, GLOBALIZACIÓN Y UNIÓN EUROPEA

Tomeu Sales Gelabert

*Universitat de les Illes Balears  
Departament de Filosofia i Treball Social*

**Resumen:** Este artículo se enmarca en el ámbito de la filosofía política crítica y tiene como objetivo fundamental analizar críticamente la construcción político-institucional de la Unión Europea, entendida como un proceso histórico, dialéctico y abierto que ha dado forma a un nuevo tipo de ciudadanía. Así, dividiremos la exposición en tres grandes apartados. En el primer apartado se abordará el proceso de globalización y la consiguiente pérdida de poder político y económico del Estado-nación. En el segundo apartado, se analizará la construcción europea y la constitución de la ciudadanía europea. En el tercer y último apartado se explicará por qué desde un punto de vista democrático-radical la ciudadanía europea no constituye una verdadera ciudadanía transnacional alternativa a la ciudadanía nacional y por ello no puede erigirse en un ejemplo de ciudadanía cosmopolita.

**Palabras clave:** Ciudadanía, Estado-nación, globalización, Unión Europea, ciudadanía cosmopolita.

**Abstract:** This article belongs to the field of critical political philosophy and aims to analyze critically the political and institutional construction of the European Union, as an historical, open and dialectic process that has shaped a new kind of citizenship. So, we divide the explanation into three main sections. In the first section we will take into account the globalization process and the consequent loss of political and economic power of the nation state. In the second section, we discuss the European Constitution and European citizenship. In the third and final section, we explain explicitly because from a radical democratic point of view, European citizenship is not a real trans-national citizenship, that could become an alternative to the national citizenship and therefore, it could not become an example of cosmopolitan citizenship.

**Key words:** Citizenship, national State, globalization, European Union, cosmopolitan citizenship.

## I INTRODUCCIÓN: CIUDADANÍA POLÍTICA COMO IDENTIDAD SOCIO-POLÍTICA MODERNA

El concepto de «ciudadanía» hace referencia a una identidad socio-política, en

el sentido de creada y de artificial. Una «identidad secundaria» derivada de «identidades primarias» previas, como puedan ser la etnia, el género, la clase, la lengua, la religión o la edad. A lo largo de la his-

toria ha habido otras identidades políticas diferentes a la de la ciudadanía, como la del «vasallaje» propia de la época feudal o la del «súbdito» en la época de las monarquías absolutas (Heater, 2007: 11-14). Lo común a todas ellas es que la identidad socio-política está constituida por tres elementos, diferenciados e interconectados entre sí. En primer lugar por una serie de derechos, en referencia a la dimensión estatutaria de la identidad político-social. En segundo lugar, por la pertenencia a una determinada comunidad o pueblo, es decir a una colectividad auto-constituida. Y en tercer lugar, por la participación o no en las decisiones que atañen a la organización de dicha colectividad como un todo. Así, derechos, pertenencia y participación son los elementos básicos de toda identidad socio-política (Peña, 2008: 232).

La identidad socio-política propia de la modernidad es la ciudadanía, que hasta finales del siglo XX, se ha articulado como «ciudadanía nacional». El Estado-nación es el marco de referencia básico desde el que se modulan los derechos, la pertenencia y la participación de los ciudadanos. En el umbral de finales del s. XX y principios del s. XXI se abre la posibilidad de la superación de esta versión nacional de la ciudadanía hacia una configuración de la «ciudadanía transnacional y cosmopolita» de la mano de la «globalización», como fenómeno de orden político, económico, social y cultural que modifica los planos de relaciones sociales y de interacciones político-sociales.

Europa como realidad político-institucional representa una estructura jurídica, política, administrativa y económica transnacional que podría constituirse en un ejemplo de adaptación de los Estados-nación y de la política democrática frente a las dinámicas sociales y económicas de la globalización. Algunos autores tales como J. Habermas, U. Beck o Z. Bauman han mantenido dicha tesis. J. Habermas habla de la posibilidad de la constitución de Europa como una comunidad política articulada a

través de una esfera pública europea que sea la base de una nueva forma de «ciudadanía postnacional» (Habermas, 1996: 137; 1998). U. Beck en la misma línea, toma el proceso de construcción europea como un ejemplo a seguir para los Estados en las condiciones por un lado de la *economía política del riesgo global* que representa la transformación del capitalismo nacional-regulado en capitalismo global, desregulado y financiero, y por el otro lado, de la intensificación de las relaciones sociales por encima de las «fronteras nacionales» gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (Beck, Grande, 2004). Beck sostiene que si los Estados quieren continuar manteniendo su poder político deben entablar relaciones con otros Estados con el fin de controlar y constituirse en contra-poderes frente al poder del «Capital transnacional» (Beck, 2002). Se trata de estrategias de coordinación transnacional que abran la posibilidad a la constitución de una «ciudadanía cosmopolita» y de una política mundial, cosmo-política (Balibar, 2008), con actores transnacionales tales como: Estados transnacionales, empresas transnacionales y movimientos sociales transnacionales.

Valorando profundamente las reflexiones tanto de J. Habermas como de U. Beck en torno a la Unión Europea como el experimento transnacional ejemplar capaz de hacer frente a la globalización neoliberal, señalamos críticamente que la senda de la construcción europea en los últimos treinta años ha estado marcada por la ideología neoliberal y por un déficit democrático que la deslegitima. En este sentido, si bien el proceso de integración europea puede forjar una novedosa identidad socio-política, como la «ciudadanía europea» entendida como una ciudadanía transnacional, capaz de convertirse en el núcleo de una ciudadanía cosmopolita apta para la era global, no lo conseguirá si no asume y corrige sus limitaciones neoliberales y anti-democráticas de estas últimas décadas.

## II EL ESTADO-NACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN

El Estado moderno nace con la concentración de poder militar, administrativo, jurídico y económico de las monarquías autoritarias a finales del s. XV en Europa. El rey y la corona consiguen gradualmente arrebatar el poder tributario, militar y jurisdiccional de los nobles feudales y los unifican bajo la construcción de una administración centralizada. El caso paradigmático lo representa la monarquía de los reyes católicos en España. Los primeros Estados modernos son el español, el francés y el inglés. Son «Estados territoriales», en el sentido de que en un territorio concreto y delimitado el Estado es el máximo poder, más allá del cual no hay otro. La consolidación de esta forma jurídica y política del Estado moderno acaece en 1648 con el *Tratado de Westfalia* que institucionaliza el concepto de «soberanía territorial», tanto interior como exterior, de los diferentes Estados en la esfera internacional (Habermas, 1996: 84). Al amparo de este tratado que pone fin a la guerra de los treinta años y rompe con la posibilidad de articular un imperio a nivel europeo, se desarrollan las diferentes monarquías absolutistas. El rey en la cúspide del aparato del Estado reúne la máxima potestad legislativa, ejecutiva y jurídica dentro de su territorio estatal. Con el paso del tiempo el Estado se va consolidando como estructura de poder y de control social autónomo frente a la voluntad del rey.

Mientras en el continente se iban consolidando los regímenes absolutistas, en Inglaterra ya en el s. XVII encontramos la «Bill of de Rights» del Parlamento inglés en 1628, la posterior guerra civil en 1648, la proclamación de la República, y la Gloriosa revolución de 1688 que consiguió establecer una «monarquía parlamentaria» que concedía y salvaguardaba amplios poderes al Parlamento frente al Rey. Las revoluciones burguesas y populares británicas serán el germen de las posteriores revoluciones burguesas y populares, como

la Revolución Francesa de 1789, que terminarán con el poder absoluto de los monarcas, aunque sin cuestionar la estructura del Estado-moderno. Las revoluciones burguesas, populares y proletarias de la década de los 20, 30 y 40 del siglo XIX consolidan el «Estado liberal» como «Estado-nación» (Muniesa, 2008).

El nacionalismo como ideología orgánica de la burguesía liberal del s. XIX transforma el concepto de «soberanía territorial» del Estado absolutista en «soberanía nacional». Es la nación la que detenta el poder absoluto en el territorio nacional. Para ello, la nación ha de tomar la forma de Estado-nación. Aparece la segunda ola de creación de Estados europeos, los que se articulan desde la nación y el nacionalismo hacia Estados nacionales, como es el caso de Alemania e Italia (Habermas, 1996: 81). Los Estados territoriales europeos más antiguos, como el español, el francés y el inglés, abrazarán también el nacionalismo pero éste será creado «desde arriba»; es decir desde las esferas de poder estatal y las clases sociales dominantes. El nacionalismo ha fungido como el mecanismo de articulación orgánica y de cohesión social del que se valió la burguesía liberal para legitimar su ascenso al poder frente al incipiente proletariado urbano, la pequeña burguesía y el campesinado (Muniesa, 2008).

En el siglo XX nos encontramos con dos olas más de creación de Estados: la tercera ola tienen lugar después de la II Guerra Mundial y como consecuencia del proceso de descolonización, mientras que la cuarta sucede con la posterior desintegración de la Unión Soviética en los países del Este de Europa y de Asia central. Por tanto, se observa como el proceso de creación de Estados en su forma de Estados-nación ha continuado a lo largo del s. XX hasta bien entrada la década de los noventa del mismo siglo.

El «Estado-nación» es una formación social que articula una estructura jurídico-política, una estructura económica y una es-

estructura identitaria o ideológica. La estructura jurídico-política la representa el Estado y la división de poder entre el parlamento como poder legislativo, el gobierno como poder ejecutante de leyes que el parlamento genera y el poder judicial como poder autónomo y encargado de velar por el principio del «imperio de la ley». La estructura económica está conformada, por un lado por la dinámica de producción y distribución capitalista, y por otro por la sociedad de clases que esta dinámica genera. Así, el Estado-nación es desde sus orígenes un Estado capitalista. La estructura ideológica viene representada por el nacionalismo, como identidad secundaria creada para cohesionar las grandes líneas de fractura de la sociedad moderna, entre las que se destaca la división entre las clases que poseen los medios de producción y la clase que debe vender su fuerza de trabajo para subsistir. Se trata de una «identidad secundaria», porque es una identidad creada trans-individual que pretende unificar por encima de identidades primarias. Como toda identidad secundaria, al ser artificial debe reproducirse continuamente, por lo cual el Estado-nación moderno se ha dotado de mecanismos simbólicos tan potentes como los sistemas de educación nacional.

La nación no es más que la «etnificación ficticia» (Balibar, 2003: 46). Recrea ficticiamente unos orígenes comunes a través de una genealogía que se remonta a tiempos pretéritos y en muchos casos por el uso común de una lengua. La contrapartida del potencial integrador del nacionalismo en el s. XIX y a lo largo del siglo XX viene representado por su necesidad de limitarse frente a «los otros»; los que no son como nosotros, los no-nacionales. Se constituye el «nosotros colectivo nacional» siempre en contraposición a los que no lo son, con lo cual la condición básica de la existencia del nacionalismo es la *institución de fronteras*, en este caso *fronteras nacionales* (Balibar, 2003: 52). Las fronteras son las que marcan el límite antidemocrático que sella la diferencia entre los que

son nacionales y los que no lo son. Como tal, la frontera es fuente de continua tensión y violencia estructural e institucional.

Cambios en una dinámica estructural constitutiva del Estado-nación dará lugar a cambios de la misma estructura estatal-nacional. Por ejemplo el paso de un «capitalismo monopolista» a un capitalismo basado en el pacto social y la regulación estatal, convertirán al Estado nación en «Estado nación social» o «Estado de Bienestar». Ésta es la forma que adquirieron los Estados europeos posteriores a la II Guerra Mundial. A través del «pacto social» entre empresarios y trabajadores se dió forma a un Estado capaz al mismo tiempo de proteger los derechos del gran capital y mantener su expansión con la protección social y económica de los trabajadores asalariados. El Estado para garantizar la reproducción ampliada del capital tuvo que generar zonas no mercantilizadas, como los sistemas públicos de sanidad, los sistemas públicos de educación y toda una red de servicios y protecciones sociales, cuyo objetivo era hacer frente a las diferentes contingencias de los trabajadores. Como bien observó en sus lúcidos análisis K. Offe, el Estado de Bienestar se asienta sobre una contradicción entre por un lado garantizar la expansión mercantilista y por el otro organizar cada vez más amplias zonas de relaciones no mercantilizadas (Offe, 1988: 113). Durante las décadas de los 50 y 60 del s. XX esta contradicción se pudo gestionar, pero a partir de los 70 esta contradicción se hace cada vez más acuciante, desde el momento en que los beneficios empresariales empiezan a decrecer y el Estado se enfrenta a un déficit fiscal cada vez más grande. Las soluciones que se propondrán irán desde el neo-corporativismo hasta el neoliberalismo de Thatcher y Reagan.

Como se observa, el Estado como estructura de poder tiene una larga historia de cinco siglos y se ha ido adaptando a lo largo de las diferentes fases históricas y reestructuraciones sociales, primero como Estado absoluto, después como Estado li-

beral, Estado-nacional y su última versión ha sido el Estado de Bienestar nacional. Como señala Habermas, el Estado-nación ha tenido un éxito histórico sin precedentes porque ha sido capaz de integrar la sociedad moderna y sus diferentes líneas de diferenciación y desigualdad durante los dos últimos siglos (Habermas, 1996: 84).

Ahora, a raíz de la solución neoliberal que se inicia a finales de la década de los 70 en Inglaterra y Estados Unidos y por el desarrollo de los medios de comunicación e información digitales aparece un nuevo fenómeno a nivel transnacional que pone en cuestión tanto la soberanía interna como externa del Estado-nación. Nos referimos a la «globalización».

La globalización o mundialización en su acepción alterativa es una dinámica transnacional basada en cuatro subprocesos que se integran y se impulsan mutuamente (Beck, 1997; Zolo, 2005). En primer lugar, la aparición de las tecnologías de la información capaz de transmitir datos desde un lugar a otro del globo con una facilidad y rapidez impensable hace unos años. Este cambio tecnológico, sin caer en determinismos tecnológicos, ha transformado y generalizado el tipo de relaciones sociales transnacionales. Si en los inicios de la modernidad, las relaciones sociales mayoritarias eran de «cara a cara» en un lugar y tiempo determinado, ahora las nuevas tecnologías de la información desacoplan radicalmente las coordenadas temporales de las locales (Giddens, 1990). Uno puede relacionarse con gente simultáneamente que se encuentra a miles de kilómetros de distancia. Aparece la posibilidad de articular «comunidades o colectividades virtuales» que trascienden los límites tanto locales como nacionales de interacción social, que hasta ahora habían sido dominantes. La oportunidad que brinda la tecnología digital ha sido explotada y utilizada por el capital.

El segundo subproceso constitutivo de la globalización es la emergencia de un

mercado y un «capitalismo global». Un capitalismo que aprovechando las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información es capaz de transferir datos, acciones y capital de un lugar a otro del planeta sin por ello ceñirse al control estatal. Toda una serie de decisiones políticas y praxis ideológicas que vienen de los años 80 cristalizaron en la década de los noventa con la constitución de la OMC, institución internacional impulsora y garante de la liberalización de capital y de mercancías a nivel internacional, a través de sus sucesivas «rondas» de liberalización comercial. Este mercado internacional liberalizado se alza sobre el régimen «Wall-Street-dólar», que convierte a la economía norteamericana en el patrón del «sistema financiero internacional» (Gowan, 1999: 38)<sup>1</sup>. En este sentido, se habla de pérdida de soberanía económica de los Estados-nación. Éstos se ven supeditados a los cambios comerciales y variaciones en el mercado mundial sin la misma capacidad de intervenir para modificar las tendencias en beneficio de las empresas o de los ciudadanos nacionales.

El tercer elemento o subproceso de la globalización es el aumento de las consecuencias globales «no queridas» del proceso industrial o del productivismo de las formaciones sociales capitalistas avanzadas. Consecuencias que se manifiestan como «riesgos ecológicos y sanitarios» que afectan a multitud de individuos, de forma indiscriminada y más allá de las fronteras estatales-nacionales. Los riesgos ecológico-civilizatorios que ponen en riesgo la existencia misma de la especie humana como colectividad (nos referimos a los riesgos ecológicos que generan la tecnología atómica, la genética y la bio-química) generan una «consciencia global». La sociedad mundial se convierte en «sociedad del riesgo global», donde los afectados por diversos tipos de riesgos son capaces de conformar colectividades activas por encima de las fronteras nacionales y estatales. Las «comunidades de riesgo» son el reverso de la sociedad del riesgo global: sujetos transnacionales que articulan dis-

cursos y acciones transnacionales con vistas a intereses generales de la «humanidad» (Beck, 1999; 2002; 2008).

Por último, el cuarto elemento o subproceso de la globalización, que va muy ligado al segundo elemento es la hegemonía de la ideología «neoliberal» a nivel transnacional. La teoría y las prácticas socio-política que afirman que la mejor manera de promover el bienestar social es a través de fuertes derechos de propiedad, mercados libres y libertad comercial (Harvey, 2005: 6). Según esta teoría política normativa, el Estado debe jugar un papel subsidiario y garante del marco legal-institucional. El Estado debe de reafirmar su faceta de Estado de derecho a través de la autonomía del poder judicial y el aumento de las fuerzas de orden y de seguridad internas (policías y cárceles) (Harvey, 2005: 73-76). La teoría neoliberal se articuló en las reuniones que mantuvieron F. Hayek, L. von Mises y M. Friedman entre otros en *Monte Pelegrini* en Suiza en 1947. Esta teoría económica que pretendía convertirse en alternativa al keynesianismo hegemónico de la década de los 40 y 50 recibe el reconocimiento oficial, institucional y académico a mediados de los 70 cuando se concede el premio Nóbel de Economía primero a Hayek (1974) y después a Friedman (1976). Estas teorías empiezan a transformarse en prácticas estatales con el ascenso al poder de Thatcher en Gran Bretaña en 1979 y de Reagan en EEUU en 1980. En el fondo, como sostiene Harvey, tanto la teoría como la praxis política neoliberal (porque entre ambas hay una gran distancia) no son más que una «estrategia de restauración del poder de la clase capitalista» frente a las protecciones y servicios sociales universales que habían conseguido los trabajadores a través del pacto social por parte del Estado de Bienestar (Harvey, 2005: 23, 38). El elemento que nos interesa aquí destacar, es que la ideología neoliberal se convirtió en el motor que impulsó la liberalización, la desregulación y la privatización de amplios sectores indus-

trial que estaban en manos del Estado. Por ello, puede considerarse al neoliberalismo como uno de los procesos que han promovido con mayor ahínco la globalización del mercado de capitales y en menor medida del mercado de bienes y servicios, y una de las ideologías y prácticas sociales que más han limitado la acción y el poder estatal. En este sentido, no es extraño que se califique a la globalización como «globalización neoliberal», porque la emergencia de instituciones internacionales garantes y estimuladoras del mercado global se debe a su acción. Pero como hemos visto, considerar unilateralmente el mercado global y la ideología que lo ha impulsado como única base constitutiva de la globalización sería un craso error, porque invisibiliza otros procesos y dinámicas propias de la globalización que no se ciñen exclusivamente al mercado mundial.

La globalización como proceso irreversible de interconexión global ha puesto a la soberanía del Estado-nación frente a un límite que difícilmente puede superar en su clásica versión de Estado-nación. Las nuevas tecnologías y la afección de riesgos globales alteran el mecanismo de cohesión social que presentaba el nacionalismo, rompiendo las delimitaciones que las fronteras nacionales mantenían. Hoy es posible conformar comunidades o relaciones sociales transnacionales por encima de las fronteras nacionales, con lo cual el mecanismo de cohesión y de homogeneización social propio del Estado-nación pierde su efectividad. Las sociedades estatales se convierten en sociedades pluriculturales, étnica, religiosa y lingüísticamente heterogéneas. Los mecanismos de integración simbólicos, como la escuela nacional y la lengua, van perdiendo su capacidad integradora. Además, como ha mostrado reiteradamente E. Balibar, desde el momento en que la diferencia se integra dentro de las sociedades nacionales, las fronteras que éstas marcaban frente a los «otros» se vuelven arbitrarias y se muestran como lo que son: *instituciones anti-democráticas*.

La nación cada vez es menos capaz de articular el «pueblo», base de la soberanía nacional. La solución es la violencia que intenta mantener las fronteras nacionales a través de la fuerza de las expulsiones de inmigrantes, las obligaciones y las prohibiciones de ejercer ciertos tipos de prácticas culturales y religiosas. Además se veta el acceso a determinados servicios, derechos sociales y económicos a los «ciudadanos no nacionales». La ciudadanía, es decir los derechos, la pertenencia y la participación cívica se habían articulada durante el período del Estado-nación de forma nacional, con lo cual sólo se tiene derechos, se identifica con una colectividad y es capacitado para participar en las decisiones colectivas los miembros nacionales. Los «otros» quedan excluidos de la ciudadanía. La ciudadanía nacional se basa en el «lus sanguinis», a pesar de que algunos Estados hayan establecido en contraposición a éste el «lus soli» como criterio de pertenencia y de exclusión de la ciudadanía. En la práctica, el «lus soli» o la residencia en un determinado territorio como principio básico de adquisición de la ciudadanía no ha funcionado, como muestran los diferentes tipos de permisos de trabajo y de residencia que otorga el Estado francés o español que en muy pocas ocasiones se convierten en pasaportes para la adquisición de la ciudadanía plenamente francesa o española.

Por otro lado, la constitución de un mercado global de capital y de bienes sustentado en el sistema financiero internacional basado en el dólar, ha menguado en gran parte la soberanía económica de la que disfrutaban hasta entonces los diferentes Estados-nación. A este respecto se añade otra cuestión: la pérdida del poder democrático-popular frente al poder del gran capital. La democracia como sistema de toma de decisiones, pero también como «ethos social» es una conquista social a lo largo de la historia occidental por parte de las clases populares y el proletariado. Para lo cual cabe recordar la constitución jacobina francesa de 1793, el movimiento

cartista inglés de la *People's Charter* de 1838, la República francesa de 10 de Febrero de 1948 o la Comuna de París de 1871. La democracia liberal representativa como conquista social aparece en el s. XX y siempre ligada al Estado-nación. La elección por sufragio universal y secreto de los legisladores se convirtió en el elemento democrático de la soberanía nacional, entendida ahora como soberanía popular. Es el pueblo y no ciertos sectores de éste, el que se auto-organiza como colectividad. Pero la identificación del pueblo (demos) con la nación («ethnos ficticio») ha ligado la democracia al Estado-nación como democracia nacional. La pérdida de poder de la soberanía estatal frente a las dinámicas y correlaciones de poder transnacional representa también una pérdida de poder de la democracia y del pueblo frente a la reafirmación de poder de una determinada clase social.

Así, la globalización en sus distintas dimensiones significa pérdida de soberanía estatal, disolución o cuestionamiento del «imaginario ficticio de la comunidad nacional» y pérdida real de poder democrático frente a las empresas transnacionales. Frente a ello ha habido dos soluciones fácticas: la neoliberalización del Estado o la resistencia nacional socialdemócrata. La primera solución implementada por partidos de derecha liberal y neo-conservadora ha intentado minimizar el Estado en lo económico y maximizarlo en lo moral (García Santesmases, 2008: 174). La autoridad estatal se ha convertido en funcional para la reproducción ampliada del capital a nivel transnacional ya que ha liberalizado y des-regularizado los mercados internos y externos, tanto financieros como de bienes, ha disminuido la carga fiscal al capital y ha privatizado sectores sociales anteriormente no privatizados. Se trata de una adaptación activa y poco crítica a la lógica del capital transnacional, en la que la autoridad política se ha auto-desposeído a cambio de atraer inversión en su territorio estatal. La otra vía adaptativa es la

socialdemocrática nacionalista que intenta preservar altos niveles de protección social y económica a sus ciudadanos a cambio de cerrar el acceso a la misma por parte de inmigrantes o extranjeros. El Estado de Bienestar se blindó nacionalmente como una ciudadela de bienestar. Esta vía ha sido implementada por partidos socialdemócratas nórdicos y centro-europeos. Se trata de una vía re-activa que es insostenible a largo plazo.

Contra-fácticamente hay una vía alternativa a la desposesión del poder democrático del Estado frente al poder del capital transnacional: la transnacionalización y cosmopolitización del Estado (Beck, 2002: 234). El Estado se adapta a la nueva realidad socio-política mundial con el objetivo de conservar sus capacidades de acción y decisión. En este sentido, el Estado-nación ha de transformarse en «Estado transnacional». En dos sentidos: coordine sus acciones a nivel transnacional con otros Estados para hacer frente al poder del capital transnacional y se constituyan comunidades de intereses y de acción transnacionales (tales como movimientos sociales transnacionales). Como afirma Beck, la transformación del Estado-nación en Estado transnacional significa una redefinición de la soberanía nacional convertida ahora en «soberanía transnacional»: cada Estado individual pierde autonomía de acción y decisión frente a otros, a cambio, gana soberanía sobre su propio territorio estatal. Pierde autonomía porque debe coordinar sus acciones y decisiones con otros Estados, pero gana soberanía o poder porque a través de esta coordinación puede imponer condiciones al poder de las empresas transnacionales (Beck, 2002).

### III LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA COMO UN PROCESO DE CREACIÓN DE ESTRUCTURAS JURÍDICOS-POLÍTICAS TRANSNACIONALES

Durante un determinado período de tiempo, algunos autores consideraron crí-

ticamente que la Unión Europea constituía el ejemplo perfecto de agrupación estatal para hacer frente a las limitaciones de la globalización. Me refiero a finales de la década de los noventa y los primeros años de la primera década del s. XXI, a las posiciones defendidas tanto por J. Habermas (1998) como por U. Beck (2004). Las limitaciones posteriores a la que se ha visto sometida la UE a raíz de la intervención militar unilateral e ilegal anglo-americana de Irak en 2003, los *no* del referéndum francés y holandés a la *Constitución Europea* de 2005, el posterior *no* irlandés de este año (2008) al *Tratado de reforma* de Lisboa, y el actual caos de las estrategias económicas particulares para hacer frente a la crisis financiera y crediticia internacional (Octubre, 2008), ponen de manifiesto las limitaciones del proyecto Europeo como conglomerado de poder cosmopolita capaz de hacer frente al poder y los intereses del capital transnacional. En los próximos apartados intentaremos exponer por qué la UE puede constituirse como un poder transnacional y cosmopolita y también por qué aún no lo es y no lo será si sigue la línea de la construcción europea que hasta hoy se ha seguido.

La Unión Europea puede ser considerada como un «proto-estado transnacional», porque integra en su seno 27 Estados miembros, con una población que se aproxima a los 500 millones de habitantes y con un PIB superior al de Estados Unidos (Morata, 2007: 94). Sus fronteras no son fijas y sus instituciones han ido cambiando de función a lo largo de la historia de la integración Europea. Las instituciones europeas transnacionales no gozan de una soberanía plena sobre el territorio de la Unión, ya que la comparten con los diferentes Estados que la integran. En este sentido, la UE claramente no puede ser considerada un Estado, aunque tenga instituciones como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia Europeo que tengan una vocación transnacional. Por todo ello, la UE es un

objeto de estudio sumamente lábil e históricamente cambiante, a parte de ser una entidad política muy singular y en permanentes contradicciones internas.

El proceso de integración europea nace con posterioridad a la catástrofe política social y humanitaria que representó la II Guerra Mundial en el territorio europeo con la constitución el 18 de abril de 1951 de la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. Dicha comunidad estaba formada por rivales políticos seculares, como Francia y Alemania, además de Italia, Holanda, Luxemburgo y Bélgica. Se trataba de la institucionalización del Plan Schuman e ideado por J. Monnet de integrar a Europa a través de los intereses económicos, comerciales y industriales de los diferentes países firmantes. Se consumaba una ruptura histórica por la cual los Estados firmantes cedían soberanía a unas instituciones supranacionales (se crean cuatro instituciones clave: la Alta autoridad, el Consejo de Ministros, la Asamblea Común y el Tribunal de Justicia). Se instaura un incipiente mercado común entre los Estados firmantes, por el cual se suprimen barreras arancelarias y tarifas. El éxito inicial de la CECA indujo a la propuesta de la creación de una *Comunidad Europea de Defensa* por parte del gobierno francés que fracasó estrepitosamente en 1954. Los Estados no estaban aún preparados para ceder soberanía en un territorio tan importante como el que representa la defensa y el poder militar (Morata, 2007: 20).

El fracaso de la CED desinfló las primeras reacciones eufóricas europeístas, pero dio pie a la constitución en 1957 de la *Comunidad Económica Europea (CEE)* y a la *Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM)* con la firma del tratado de Roma. La CEE planteaba una mayor integración económica de los seis estados con la creación de una unión aduanera, en el interior de la cual hubiera libre circulación de mercancías, libre circulación de los factores de producción y libre competencia (Morata, 2007: 22). *Se consumaba un*

*modelo: la integración económica sin integración política y social*. El tratado de la CEE modificaba las instituciones supranacionales de la comunidad e instituía cuatro: la Comisión, el Consejo de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de Justicia. El poder reglamentario residía en el Consejo de Ministros, formado por los Ministros competentes de los Estados miembros, aunque la Comisión gozaba de la iniciativa legislativa ante el Consejo de Ministros. Se refuerza así el papel intergubernamental de la *Comunidad Económica Europea* frente al papel federalista que podría haber representado la Comisión, la Asamblea Parlamentaria o el Tribunal de Justicia.

Si en la década de los 50 la construcción europea está guiada por un claro *espíritu federalista*, personificado por Schuman y J. Monnet, que concebía la integración económica como un *paso previo* para una integración política y social posterior, el panorama en la década de los sesenta fue de un *espíritu claramente intergubernamental*. La subida al poder del General de Gaulle con su «nacionalismo chovinista» se oponía a cualquier cesión de soberanía a órganos supranacionales europeos. Su propuesta era en la línea de crear una *Unión de Estados* basada en una política exterior común y la cooperación intergubernamental en materia de defensa, política científica y cultural (*Plan Fouchet*). Otra de las medidas que caracterizan el ambiente anti-federalista y pro-gubernamentalista de la década de los 60 es el *Compromiso de Luxemburgo* (1966), por el cual cualquier decisión en el seno de la CEE debía de tomarse por unanimidad. En el fondo, el Compromiso de Luxemburgo institucionaliza la parálisis de la CEE.

La llegada al poder de G. Pompidou en Francia a finales de 1969 supuso un relanzamiento de la Comunidad y sus distintas políticas (entre ellas la Política Agraria Común [PAC] de 1958 y el debate en torno a la necesidad de recursos financieros de la Comunidad). En 1973 la CEE se amplía y

pasa de 6 a 9 miembros con la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca. El 1978 se crea el *Sistema Monetario Europeo* (SME) con el objeto de estabilizar las monedas de la CEE y protegerlas de las fuertes fluctuaciones. La SME intentaba estabilizar los precios de las mercancías en la Comunidad, para así estimular el comercio interno, y limitar los tipos de cambio entre las diferentes monedas integrantes.

En la década de los ochenta una serie de cambios en los gobiernos de los diferentes Estados miembros (Mitterrand y Kohl) y con la asunción de la presidencia de la Comisión por parte de J. Delors, el proceso de integración europea recuperó un nuevo impulso político. En 1986 se incorporan a la Comunidad España y Portugal, y con Grecia que ya lo había hecho anteriormente, la comunidad europea pasa a tener 12 miembros. En 1987 entra en vigor el *Acta Única Europea* que consolidaba el mercado único europeo e introduce modificaciones de la organización institucional, reforzando los poderes e independencia de la Comisión y se introduce el sistema de voto por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros.

Se llega así al Consejo Europeo de Maastricht en diciembre de 1991 en el que se aprueba el *Tratado de la Unión Europea* o *Tratado de Maastricht* (que no será ratificado y entrará en vigor hasta 1993 por el «no» en primera instancia del pueblo danés) por el cual se establece la estructura de los tres pilares de la *Unión europea*: la *Comunidad Europea*, la *política exterior y de seguridad comuna* (PESC) y la *cooperación judicial y asuntos internos* (CJAI). Los dos últimos pilares de la Unión se seguirán rigiendo por la lógica exclusivamente intergubernamental al margen del derecho comunitario. Este tratado realiza una reforma institucional de las instituciones de la Unión. Refuerza el papel del *Consejo de Europa* (formado por los primeros ministros y cabezas de Estado de los países miembros), se amplía el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada en el

*Consejo de Ministros* (lo que significa en la práctica que agiliza y flexibiliza la toma de decisiones políticas). Amplia los poderes del *Parlamento Europeo* a través de un nuevo «proceso de codecisión» en algunas materias conjuntamente con el Consejo de Ministros y la designación de la *Comisión*, previamente nombrada por el Consejo de Europa. Crea también el *Comité de las Regiones Europeas* y la figura del *Defensor del Pueblo Europeo*. Pero entre las novedades más importantes están la «*ciudadanía europea*» y el *principio de subsidiariedad*. La ciudadanía europea está representada por el derecho de votar en las elecciones europeas y municipales de todos los ciudadanos de la UE, independientemente del Estado miembro en el que residan. El principio de subsidiariedad legitima la actuación de la Comunidad en las áreas donde su intervención sea más eficiente que la que pueda ejercer el Estado miembro.

Pero la novedad más grande que introduce el *Tratado de Maastricht* es la puesta en marcha de la *Unión Económica y Monetaria* como respuesta a las limitaciones del Mercado único europeo que institucionalizaba el *Acta Única Europea*. El tratado preveía un proceso en tres fases que debía llevar a la creación de una unión monetaria europea. La primera fase iba de 1990 a 1993 basada en la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros. Una segunda fase que iba de 1994 hasta 1999 con el establecimiento de una serie de criterios de convergencia que limitaban el acceso a la Unión Económica monetaria (control del déficit público no superior al 3% del PIB, control de la inflación que no debía estar por encima de un 1,5% de la media de los Estados miembros, el tipo de cambio de la moneda tenía que permanecer dentro de los parámetros establecidos en el Sistema Monetario Europeo, y los tipos de interés de los dos últimos años no tenía que exceder más de dos puntos de la media de los Estados miembros). La tercera fase culminaría en 2002 con la introducción de una moneda común y con

el control monetario de la zona euro por parte del *Banco Central Europeo*, entidad autónoma e independiente respecto a los poderes tanto estatales como europeos, cuyo objetivo es marcar la política monetaria de la «zona euro» con el fin de mantener la estabilidad de los precios. Estas medidas serían complementadas con el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* de 1997 por el cual se intenta disciplinar los presupuestos estatales, con la cláusula de que el déficit público no puede ser superior al 3% del PIB estatal.

La Unión Europea se consolidaba como mercado único y unión económica y monetaria, mientras la integración política y social quedaba fuera del Tratado. Se reforzaba la construcción neoliberal de Europa, con la transformación como normas comunitarias de criterios tales como: contención del gasto público, de disciplina presupuestaria y objetivos claramente monetaristas (estabilización de los precios). El pleno empleo y las políticas públicas de protección social pasaban a un segundo plano. Los objetivos prioritarios eran claros. Los intereses económicos se supeditaban a los intereses empresariales. Desde este momento, la desafección del «pueblo europeo» cada vez ha ido en aumento respecto al entramado económico, burocrático e institucional en el que se estaba convirtiendo la Unión Europea.

Siguiendo con la historia del proceso de integración, en 1995 se integran a la Unión tres nuevos países: Austria, Suecia y Finlandia. Mientras que Noruega fue admitida, pero su entrada fue rechazada hasta en dos ocasiones a través de referéndum popular. No puede haber otra muestra más palpable de la desafección creciente de la UE y la voluntad popular. Esta ampliación conllevó necesariamente una revisión de los mecanismos de los votos de los diferentes Estados miembros en el Consejo de Ministros en el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada, quedando pendiente la cuestión de la posibilidad de articular minorías de bloqueo en el Consejo.

El *Tratado de Ámsterdam* de 1997 ratificó el proyecto y consolidó la creación de la *Unión Monetaria Europea* con el *Pacto de Estabilidad*. No entró en la modificación de la composición y del sistema de toma de decisiones tanto de la Comisión como del Consejo de Ministros, a pesar de haberse ampliado de 12 a 15 los miembros de la Unión. Lo que sí se modificó fue la expansión del proceso de toma de decisiones por mayoría cualificada del Consejo de Ministros a otras materias que hasta entonces estaban sujetas al sistema de decisión por unanimidad. También se aumentó el número de materias en las que el Parlamento Europeo ejercía el procedimiento de co-decisión. El tratado de Ámsterdam también incorporó el *Convenio de Schengen* (que prevía la eliminación parcial de las fronteras y los puestos de control policial, además de ajustar la cooperación en materia de justicia y asuntos internos de los Estados miembros) y se integra el principio de la «cooperación reforzada». Este principio ratifica e institucionaliza la Unión Europea de geometría variable o de dos velocidades. Permite que una mayoría de Estados puedan acelerar el proceso de integración en asuntos comunitarios y en materia de justicia e interior, pero no en materia de política exterior y de defensa común, siempre que se respete el derecho comunitario. Una solución a la que años antes llegaron Francia y Alemania ante las constantes reticencias de Gran Bretaña frente a la profundización del proceso de integración.

En 1999 se pone en marcha el *Banco Central Europeo* y se llega a la última fase de integración de la Unión Económica y Monetaria, de la que no forman parte Suecia, Gran Bretaña y Dinamarca (en un primer momento se excluyó Grecia por no cumplir con las condiciones de convergencia que estipulaba el Tratado de Maastricht). En 2000 el Consejo de Europa reunido en Lisboa aprueba la *Agenda de Lisboa*, que tiene como objetivo introducir las nuevas tecnologías de la información en el terri-

torio de la Unión, convertir la economía europea en una economía dinámica y más cohesionada socialmente. Se enuncia la necesidad de tomar medidas de redistribución de la renta y desarrollar una política de ocupación activa. Se llega así al Consejo de Europa de finales del 2000 en Niza con el objetivo es reformar el *Tratado de la Unión* para adaptarse a las futuras incorporaciones de los países del Este europeo, que ya habían manifestado la intención de adherirse a la Unión.

A nivel institucional, el *Tratado de Niza* reformó la Comisión elevando su número al número de Estados miembros, con un comisario por Estado. Se reforzaron los poderes del *presidente de la Comisión*. Por otro lado, el Tratado de Niza flexibiliza las condiciones de las cooperaciones reforzadas, y posibilitó que éstas se diesen en materias de defensa. Se modificó el número de materias en que se requería la toma de decisiones por unanimidad, reduciéndose en número, e incrementado el número de materias que debían ser tomadas por mayoría cualificada. Pero, el tema más complejo fue el de la *reponderación* de los votos en el Consejo de Ministros para el *sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada*. En contraposición a todos estos temas, la Cumbre intergubernamental elaboró una *Carta europea de derechos fundamentales* que finalmente no incluyeron en el Tratado de Niza. El resultado fue muy decepcionante, por la imagen que dieron los líderes y por las luchas de poder encarnizadas que representaban el mantenimiento de sus votos ponderados en el Consejo de Ministros. El Tratado de Niza reforzaba el *intergubernamentalismo* frente al federalismo supranacionalista, al reforzar el poder del Consejo de Ministros frente al Parlamento o la Comisión y no puso las bases para una institución eficaz y eficiente para después de la incorporación de los países del Este a la Unión.

El desbarajuste que representó la cumbre del Consejo de Europa de Niza y su tratado subsiguiente, forzó a tomar una

posición reflexiva comuna a los Estados miembros sobre el futuro de la Unión. Este posicionamiento ocurrió en 2001 en la cumbre de Laeken en Bélgica con la *Declaración de Laeken* sobre el futuro de la Unión Europea. Esta declaración se articula en cuatro puntos clave: el reto democrático al que se enfrentan las instituciones de la Unión, la necesidad de que la Unión adopte un nuevo papel en el mundo con una posición común, atender a las expectativas de la ciudadanía en torno a temas de justicia, seguridad, creación de empleo, lucha contra la pobreza y la exclusión social, y en cuarto lugar la declaración se refiere a la necesidad de simplificar los tratados. Así, para llevar a término estos objetivos declarativos, la Declaración de Laeken convocó una *Convención* con el objetivo de reformar el Tratado de Niza, frente a la cual puso al ex-presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing.

Mientras tanto, en marzo de 2003 Europa sufrió una fuerte división interna a raíz de la intervención militar, unilateral e ilegal, preventiva contra Irak. El gobierno británico apoyó desde un principio, militar y logísticamente dicha intervención, siguiéndole la España de Aznar, la Italia de Berlusconi y Portugal de Barroso. A estos países les acompañaron Dinamarca y los aspirantes firmes a entrar en la Unión: Polonia, Hungría y Chequia. Frente a ellos, los gobiernos alemán y francés se posicionaron claramente en contra de dicha intervención norteamericana, calificándola en el Consejo de Naciones Unidas de intervención militar. La fractura en la Unión de la Política Exterior y de Seguridad Común no había sido tan clara hasta entonces, más allá de los defensores de que la Seguridad de la unión dependiera de la OTAN (Gran Bretaña y Dinamarca) y los que defendían una agencia europea común de defensa (Francia y Alemania). Representó un duro golpe para el proceso de integración europea y reafirmó las diferencias y perspectivas que hay en el seno de la Unión en torno a la Política exterior y de defensa común.

La Cumbre Intergubernamental de Roma en 2003 y los trabajos de la Convención, que auto-definió sus trabajos como un ejercicio constituyente más allá del mandato de la Declaración de Laeken, terminó por fructificar en un el *Tratado Constitucional* firmado por los jefes de Estado y de gobierno en la cumbre extraordinaria de Roma en octubre de 2004. El Tratado Constitucional introducía novedades institucionales y pretendía constitucionalizar acuerdos que se hallaban dispersos en los diferentes tratados de la unión. A nivel institucional, la *Comisión* debía ser elegida por los gobiernos de los Estados miembros por mayoría cualificada y ratificada posteriormente por el *Parlamento Europeo*. Se guarda su instrumento político clave, la capacidad de iniciativa legislativa para proponer Directivas y reglamentos al Consejo de Ministros y al Parlamento. El *Parlamento* europeo aumentó en número con el objetivo de rebajar el poder que tenían en él los países más pequeños, y se equiparó el poder de éste con el del Consejo cuando toma decisiones por mayoría cualificada. Quedaban fuera de la capacidad legislativa del Parlamento la *Política Exterior* y de *Seguridad Común*, la *cooperación penal*, la *fiscalidad* y la *seguridad social*. El tratado Constitucional reforzaba el papel del presidente de la Comisión e instituía la figura del presidente del Consejo de Ministros. Se creaba la figura del *Ministro de Exteriores* que sería vicepresidente de la Comisión Europea, con lo cual quedaría más supeditado al poder del Parlamento Europeo. En el apartado de la regulación de la toma de decisiones por mayoría cualificada por el Consejo, se consolida el sistema de doble mayoría (Estados y población total de la UE), pasando las minoría de bloqueo de tres a cuatro Estados (Morata, 2007: 90-93).

En cuanto a otras novedades que introduce el Tratado, debemos de remarcar la regulación del principio de subsidiaridad y la institucionalización de la preeminencia del derecho comunitario sobre el derecho

estatal-nacional. Se regula el derecho de las iniciativas legislativas populares, a partir de un mínimo de 1 millón de firmar de ciudadanos de diferentes Estados miembros. Se incorpora la *Carta europea de los derechos fundamentales* de Niza, aunque son un cierto valor declarativo.

En mayo del mismo año 2004 se incorporaron a la Unión diez Estado miembros: Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, Eslovaquia, Chequia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre. Dos años después, el 1 de Enero de 2007 se incorporaron Bulgaria y Rumania, con lo cual la Unión pasaba a tener sus 27 Estados miembros actuales. El proceso de adhesión no fue fácil para ninguno de estos Estados. Después del colapso de la Unión Soviética estos países pidieron formalmente la adhesión a la Unión. Ésta fue considerada después de la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1997 en lo que se conoció como *Agenda 2000*. Los criterios sociales, políticos y sobre todo económicos que les exigieron cumplir para formar parte de la Unión fueron francamente difíciles de cometer. De hecho, muchos de estos países gozaban de sistemas de protección y servicios sociales, que tuvieron que reestructurar para cumplir con los compromisos de déficit público, de la tasa de interés y de estabilidad de los precios. Como consecuencia, el paro y las desigualdades sociales aumentaron en gran parte de estos Estados (Pastor, 2008). Ésta puede ser una de las causas que explican la poca afectación que representó para la población de estos Estados la entrada en la Unión. Poca simpatía que se refleja en los bajos índices de participación en los referéndums de adhesión, con una media de participación entre los diez países del 28,7% (llegando a casos puntuales a cuotas de menor participación, como el caso del 20,7% de Polonia y el 16,6 % de Eslovaquia). A estos elementos podemos añadir la congelación del presupuesto comunitario hasta 2013 en torno al 1,045% del PIB de la Unión, la reducción de los porcentajes del presupuesto que se destinan a la *Política Agraria Común* (del

45,9% al 43,1%), cuando estos Estados serían perceptores netos de este tipo de ayudas y el establecimiento de toda una serie de moratorias restrictivas temporales para los ciudadanos de algunos Estados recién incorporados que les impiden trabajar en determinados lugares de la Unión.

En junio de 2004 las elecciones al Parlamento Europeo registraron la tasa de abstención más alta conocida hasta el momento (54,8%), con lo cual sonaron todas las alarmas en las instituciones comunitarias. Con estos resultados se tiene que tener en cuenta los resultados de la ratificación del Tratado Constitucional. Quince de los Estados miembros decidieron ratificar el tratado por vía parlamentaria, mientras que los otros decidieron o bien por pura voluntad o bien por obligación de sus ordenamientos jurídicos internos ratificarlos vía referéndum. El 29 de mayo los ciudadanos franceses refutaron el texto Constitucional por un 54,86 % del *no* frente a un 45,14% del *sí*, con una participación en torno al 70 %. Tres días después hicieron lo mismo los ciudadanos holandeses. Una de las causas, a parte de la poca transparencia del tratado constitucional fue que dicho tratado constitucionalizaba de hecho las políticas neoliberales llevadas a término en las dos últimas décadas, tales como: la creación de una unión monetaria, el pacto de estabilidad presupuestario, la creación del Banco Central Europeo independiente frente a los poderes democráticos, etc.

La reacción frente a estos resultados fue la parálisis de los líderes europeos. No tenían un *plan B* en caso de que algún Estado no ratificara el Tratado, menos aun cuando se trataba de la población de dos de los Estados fundadores. El Tratado Constitucional estaba herido de muerte, porque nadie se atrevería a impulsarlo una vez que la ciudadanía de dos Estados miembros lo habían renunciado. Entre tanto se negoció duramente el presupuesto para la Unión para el período comprendido entre 2007 y 2013, que recortó en unas décimas su presupuesto en términos porcentuales

(pasó de representar el 1,24 % del PIB de la Unión para el período comprendido entre 2000-2007 a representar sólo el 1,045% del PIB de la Unión). Se volvieron a demostrar las correlaciones de poder en el seno de la Unión y la poca intención de seguir en la vía de la integración europea. El Consejo de Europa de Lisboa de 2007 organizó una respuesta a la no ratificación del Tratado Constitucional, en forma de *Tratado de la Reforma*, con el impulso de la presidencia francesa de Sarkozy y la alemana de Merkel. El Tratado de la Reforma, mucho más complejo que el Tratado Constitucional, elimina cualquier referencia a los símbolos identitarios, que se refieran a la voluntad de los ciudadanos. La *Carta europea de derechos fundamentales* sale del cuerpo del tratado, aunque tendrá un carácter vinculante para todos los Estados miembros a excepción de Gran Bretaña y Polonia. Desaparece el *ministro de exteriores europeo* y se mantiene la figura del *Alto representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad*. En referencia al sistema de voto en el *Consejo de Ministros*, se vuelve a introducir el derecho a veto en torno a las cuestiones de política exterior y de seguridad, fiscalidad, seguridad social y energía entre otras. Se establece que no entrará en vigor hasta 2014 y mientras tanto cualquier país podrá pedir que se vote según los criterios que establece el Tratado de Niza. Se sigue manteniendo la figura del presidente permanente para el Consejo de Ministros.

Para ratificar el Tratado de Reforma la mayoría de Estados miembros han optado por la vía parlamentaria, aunque en el caso de Irlanda se requería un referéndum ratificatorio. El 12 de junio de 2008 se llevó a término el referéndum irlandés, donde triunfó el *no* por un 53,4% de votos frente al 46,6 % del *sí*, con una participación del 53,1% del total de la votación. A estas alturas, no hay una posición firme al respecto y la Unión vuelve a estar sumida en una parálisis institucional, rigiéndose a través del Tratado de Niza.

## V LIMITACIONES AL COSMOPOLITISMO DE LA UNIÓN EUROPEA

Son muchos los autores, entre ellos Habermas y Beck que han destacado la originalidad de la construcción de la Unión Europea como entidad supranacional y cosmopolita. Partiendo de la constatación de que la globalización, sobre todo, en su versión neoliberal ha restado soberanía a los Estados-nación, convirtiéndolos en Estados transnacionales, y compartiendo la idea beckiana de que para hacer frente a las dinámicas del capital transnacional los Estados transnacionales han de cooperar para preservar la política democrática frente al poder del capital, *sostenemos que la Unión Europea no representa ni en las prácticas ni en las formas una entidad cosmopolita capaz de hacer frente al poder global del capital transnacional*. Las afirmaciones siguientes irán en la línea de la demostración de dicha tesis.

En primer lugar, *la construcción europea* si bien en sus primitivos inicios con la CECA (1951), el EURATOM y la CEE (1957) obedeció a unas intenciones pacificadoras después de los desastres de la II Guerra Mundial, sus desarrollos posteriores *han ido en la línea de establecer un mercado y una unión monetaria común en beneficio de los intereses de los grandes capitales europeos*. Éstos vieron en la construcción europea la posibilidad de crear un mercado de dimensiones mucho mayores que los de EEUU, con una capacidad adquisitiva mucho más potente. Una posibilidad para erigirse en una competencia mundial a la industria y las exportaciones norteamericanas. Se trataba de crear un bloque económico-financiero mucho más potente que el norteamericano, para competir con éste por el comercio mundial. El Acta Única Europea (1986) con la creación de un mercado común, el Tratado de Maastricht (1993) con estipulación por fases de la creación de una unión económica y monetaria, el Tratado de Ámsterdam (1997) con el impulso a la moneda común, el diseño neoliberal del BCE y el Pacto de

estabilidad presupuestario, y el Tratado Constitucional (2004), que al igual que el Tratado de la Reforma (2007), recogen los artículos de los tratados anteriores referentes al mercado común y la unión monetaria, y los constitucionalizan, representan un claro ejemplo al respecto. La creación de los Fondos estructurales, de la PAC, de los Fondos de desarrollo regional no constituyen sino pequeñas concesiones de los países altamente industrializados a los países menos desarrollados de la Unión, para que éstos puedan legitimar su entrada y su estancia en la Unión frente a su diferentes pueblos. Unos FE y FEDER que representan el 35,7% y una PAC de 43,1 % de un presupuesto del 1,045 del PIB de la Unión no componen un contra-poder real a las políticas mercantilistas de la Unión.

La integración europea no es más que la encarnación del sueño del liberalismo económico, y en sus últimos años de su versión más radical y antidemocrática; el neoliberalismo. En este sentido, la UE no puede simbolizar una unión supranacional de Estados que se erijan en contra-peso o contra-poder frente al capital transnacional. La UE ha sido desde sus orígenes aprehendida por los intereses del capital europeo, más en concreto del capital germánico, y el capital norteamericano. La UE se ha desarrollado hasta donde a los empresarios europeos y las autoridades norteamericanas les ha interesado. El ejemplo claro viene representado por el único desarrollo de la dimensión monetaria y mercantil de la Unión. Las últimas directivas aprobadas por el Consejo de Ministros y el Parlamento, como la directiva de servicios (anteriormente denominada directiva Bolkestein) (2006) y la directiva de las 60 horas semanales (2008), van más en la línea de des-regular el mercado de servicios interior europeo y erosionar así el pacto social que articuló los Estados de Bienestar. A estas directivas des-reguladoras, se añaden las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo en los casos LAVAL y VIKING, que dieron la razón a empresas letonas que

trabajaban en territorio sueco siguiendo la legislación laboral letona. La UE se está convirtiendo en el nivel administrativo, donde los gobernantes nacionales ponen en práctica políticas radicalmente neoliberales, que no se atreverían a lanzar en sus respectivos Estados, ya que perderían ante su pueblo la poca legitimación de la que disfrutaban. La UE se convierte así en un potente instrumento del que se valen los Estados miembros para aplicar políticas que no podrían aplicar directamente en sus respectivos territorios. Esta utilización de la UE desacredita cualquier posibilidad de que ésta se convierta en el futuro en un bloque político-democrático.

Por todo ello, la UE no es ni puede representar una contestación seria a las dinámicas de la globalización neoliberal, ni un poder transnacional ni cosmopolita. No es transnacional porque no constituye un auténtico poder supranacional, más allá de un mercado y una moneda común. Y tampoco es cosmopolita, porque entre los intereses que han guiado su construcción no aparecen intereses generales más allá de las fronteras europeas.

*En segundo lugar, la UE no constituye una entidad cosmopolita, porque no genera una identidad cosmopolita.* Como se ha indicado la identidad nacional es una identidad secundaria, que tuvo el potencial de unificar bajo una misma identificación una pluralidad de identidades primarias en un territorio dado. La identidad nacional se convirtió en el sustento ideológico que sustentó durante dos siglos el Estado-nación. Aunque la identidad nacional tuvo un notable éxito, su potencialidad articuladora y cohesionadora de la colectividad ha ido en descenso, básicamente por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y el proceso de globalización. La identidad nacional ha de ser sustituida por otra identidad secundaria capaz de cohesionar colectividades en las condiciones socio-políticas actuales (en las condiciones de la sociedad del riesgo global, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la infor-

mación, el poder del capital transnacional y la pérdida de poder progresiva de los Estados-nación clásicos). Un sustituto adecuado podría ser la «identidad cosmopolita». Al igual que la nacional, se trata de una identidad secundaria, social y política. Por tanto, la manera en que se puede articular es a través de la ciudadanía cosmopolita. Una identidad que tenga presente la necesidad de hacer política global o política cosmopolita. El objetivo es mantener el poder democrático y popular frente al poder tecnocrático o económico.

*En este sentido, la ciudadanía europea no puede ser considerada una ciudadanía cosmopolita por una serie de razones.* En primer lugar, porque se trata de un derivado directo de la ciudadanía nacional. Se es ciudadano europeo si se es ciudadano de alguno de los Estados miembros. En este sentido, la ciudadanía europea no elimina las fronteras no-democráticas nacionales sino que las refuerza. Por tanto, la ciudadanía europea no elimina la ciudadanía nacional sino que la consolida. Y en segundo lugar, la ciudadanía europea es un constructo artificial que sólo recoge el derecho al voto de los ciudadanos de los Estados miembros en las elecciones municipales del lugar donde residan, sea o no diferente del lugar de nacimiento y el derecho a voto en las elecciones europeas. Estos derechos políticos básicos no pueden constituir de por sí una forma adecuada de ciudadanía. La ciudadanía se basa en un logro histórico social de derechos civiles, políticos y socio-económicos. En el caso de las ciudadanía nacionales, todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos civiles, políticos y socio-económicos, mientras que en caso de la ciudadanía europea no es así. Ciudadanos de un Estado miembro más desarrollado (por ejemplo ciudadanos alemanes) gozan de más derechos y protecciones sociales que ciudadanos de otros Estados miembros (por ejemplo ciudadanos rumanos o búlgaros). En este sentido, la ciudadanía europea rompe el principio de la igualdad formal de todos

los individuos como constituyentes de la comunidad política, con lo cual no representa una auténtica forma de ciudadanía, sino un constructo artificial.

*En tercer lugar, la UE no constituye una entidad cosmopolita porque se ha construido, sobre todo en la última década, a espaldas del pueblo europeo.* Más allá de los debates esencialistas en torno a la existencia de un pueblo europeo como tal, cada vez que los ciudadanos de los Estados miembros que forman la UE se han pronunciado electoralmente sobre un tema referente a la Unión, los gobernantes han asumido los resultados en función de si eran o no de su agrado. Desde el Tratado de Maastricht con el no irlandés de 1992, los referéndums contrarios a los Tratados han aumentado: el no danés a la entrada en la Eurozona, el no noruego a la incorporación a la UE, el no francés al Tratado Constitucional, el no holandés al mismo tratado, etc. Se han evitado otros no sometiendo la ratificación de los Tratados constitutivos de la Unión por vía parlamentaria, en vez de por la vía de la ratificación popular. Sintomático al respecto ha sido que la ratificación del Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa sólo ha sido propuesta para ratificar por vía popular en Irlanda, y no porque sus gobernantes sean los grandes abanderados de la causa democrática, sino porque les obliga la Constitución estatal. Los resultados de este referéndum irlandés son del todo conocidos. Un no del 53,4% con una participación del 53,1 % del total de la población. A esta serie de descabros electorales, se debe sumar la abrumadora abstención de las poblaciones de los Estados miembros recién incorporados en 2004 en las elecciones europeas de 2004, con una media de participación en los 10 Estados en torno al 20% de la población (el caso de Eslovenia con un 16% es ejemplar). Abstención que se hace extensiva a todas las poblaciones de los Estados miembros, sobre todo en los Estados fundadores. Se ha pasado de una participación en torno al 60-70% en la década de los 70 y

80, a una participación que no es superior al 50%. Todos estos indicadores son sintomáticos respecto a la forma tecnocrática y no democrática de la construcción de la Unión. Democracia y cosmopolitismo van de la mano. Un cosmopolitismo auténtico (Beck, 2002) se desmarca del universalismo que pretende convertirse en hegemónico e imponer despóticamente a los «otros» nuestros valores y perspectivas. Un cosmopolitismo respetuoso con el «otro» es un cosmopolitismo emancipador, y como tal sus prácticas deben ser claramente democráticas y populares. En este sentido, la construcción supranacional de la Unión Europea ha sido y sigue siendo claramente a-democrática, y por ello no puede ser cosmopolita.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abendroth, W. (1965), *Historia social del movimiento obrero europeo*, Laia, Barcelona, 1983.
- Arteta, A., García, E., y Maíz, R. (Ed.) (2003), *Teoría política: poder, moral, democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Balibar, E. (2001), *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa? Las fronteras, el Estado, el pueblo*, Tecnos, Madrid, 2003.
- Balibar, E. (2007), «Del cosmopolitismo a la Cosmopolítica», *Revista internacional de filosofía política*, nº 31, julio de 2008, pp. 85-100.
- Beck, U. (1997), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Beck, U. (1999), *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid, 2002.
- Beck, U. (2002), *Poder y Contra-poder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona, 2004.
- Beck, U., Grande, E. (2004b), *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Paidós, Barcelona, 2006.
- Beck, U. (2007), *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Paidós, Barcelona, 2008.

- Etxezarreta, M. (2008), «La evolución (per-versa) de la política social de la Unión Europea», *Revista internacional de filosofía política*, nº 31, julio de 2008, pp. 123- 138.
- García Santesmases, A. (2008), «Estado, Nación, Ciudadanía y Bienestar» en Quesada, F., *Ciudad y ciudadanía. Senderos contemporáneos de la filosofía política*, Trotta, Madrid, 2008.
- Giddens, A. (1990), *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- Habermas, J. (1996), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Habermas, J. (1998), *La constelación post-nacional. Ensayos políticos*, Paidós, Barcelona, 2000.
- Harvey, D. (2005), *Breve historia del neoliberalismo*, Akal, Madrid, 2007.
- Morata, F. (2007), *Europa i la governança global*, UOC, Barcelona, 2007.
- Muniesa, B. (2008), *Libertad, liberalismo, democracia*, Viejo Topo, Barcelona, 2008.
- Offe, K. (1988), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza Editorial, México, 1991.
- Pastor, J. (2008), «Del sueño a la pesadilla europea», *Viento Sur*, nº 99, septiembre de 2008, pp. 7-22.
- Peña, J. (2008), «Nuevas perspectivas de la ciudadanía» en Quesada, F., *Ciudad y ciudadanía. Senderos contemporáneos de la filosofía política*, Trotta, Madrid, 2008.
- Quesada, F. (Ed.) (2008), *Ciudad y ciudadanía. Senderos contemporáneos de la filosofía política*, Trotta, Madrid, 2008.
- Salesse, Y. (2008), «Sobre la cuestión constitucional europea», *Revista internacional de filosofía política*, nº 31, julio de 2008, pp. 165-178.
- Sevilla, S. (2008), «Lecturas filosóficas de Europa», *Revista internacional de filosofía política*, nº 31, julio de 2008, pp. 9-28.
- Zolo, D. (2005), *Globalización. Un mapa de los problemas*, Ediciones mensajero, Bilbao, 2006.
- Zufiaur, J. M. (2008), «El modelo social en la cuneta», *Revista internacional de filosofía política*, nº 31, julio de 2008, pp. 101-122.

#### Nota

1 En el caso de P. Gowan y D. Harvey la teoría de la globalización se convierte en una teoría del imperialismo. Según esta tesis, con la globalización neoliberal no todos los Estados van perdiendo el mismo grado de poder y soberanía nacional. Se trata de una reestructuración post-soviética del poder del Estado-nación norteamericano como superpotencia global. Esta tesis aunque sólidamente sustentada, ha demostrado no ser del todo plausible a raíz de la crisis económico-financiera global. El gobierno norteamericano ha sido impotente, a pesar de sus continuas insuflaciones de liquidez al sistema financiero norteamericano, de contra-restar el descenso del crecimiento y los crash financieros de las entidades bancarias. Esto se debe al grado de globalización del sistema financiero norteamericano, ingobernable desde la autoridad estatal, aunque sea la autoridad imperial. La crisis económica de 2007 aporta material sumamente interesante para reestructurar las teorías sociales y políticas sobre la globalización de la década de los noventa.