

# **DEL ESTADO NACIONAL A LA DEMOCRACIA COSMOPOLITA: POLÍTICA Y DERECHO EN LA ERA GLOBAL**

Gurutz JÁUREGUI

Universidad del País Vasco (España).

## **RESUMEN**

El vigente proceso de globalización está provocando importantísimas consecuencias en estructuras, instituciones y conceptos clásicos de la política, el estado y el derecho. En el presente trabajo se pretende discutir algunas de esas consecuencias. En tal sentido y tras analizar los aspectos fundamentales que definen al actual proceso de globalización, se cuestiona el papel y el lugar de los estados en el nuevo orden mundial. La idea clave en la que sustenta el trabajo es la de que estamos asistiendo al ocaso del orden jurídico westfaliano vigente en los últimos tres siglos y al nacimiento de un nuevo orden jurídico y político mundial cuyo modelo más desarrollado lo constituye la Unión Europea. Por último se abordan las consecuencias que todos estos cambios están teniendo efecto en el principio de soberanía así como en los actuales sistemas constitucionales.

## **SUMMARY**

The ongoing globalization process is provoking very significant consequences in the structures, institutions and classical concepts of Politics, State and Law. This article aims to discuss some of these consequences. Following an analysis of the principal aspects of the globalization process, the role and place of states in the new world order are discussed. The main thesis of the article is that the Westphalian juridical order, prevailing for the last three centuries, is reaching its end and faces the coming of a new political and juridical order of which the most developed example is the European Union. Finally the consequences of these transformations for the principle of sovereignty and current constitutional systems are analyzed.

## **1. DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE GLOBALIZACIÓN**

El concepto de “globalización” ha devenido en un término de moda. Sea cual fuere su alcance real, es evidente que la globalización constituye un fenómeno nuevo que puede provocar —de hecho ya lo está haciendo— extraordinarias consecuencias.

Ahora bien, la globalización no constituye, tal como se nos pretende hacer creer, un hecho puramente económico. Plantear la existencia o, lo que es peor, defender la validez de una economía global, puramente técnica, al margen de condicionantes sociales, políticos, etc..., constituye pura y simplemente una fantasía. Una fantasía que poco tiene que ver con la globalización entendida en su

sentido auténtico y mucho con una determinada ideología globalista, que no globalizadora, propugnada por el neoliberalismo. Esta nueva ideología reduce la nueva complejidad de la globalidad y de la globalización a un aspecto —el económico— el cual además sólo se concibe linealmente, como una ampliación constante de los condicionamientos impuestos por el mercado mundial.

Por ello, la globalización puede constituir un enorme fiasco, una gran tragedia para la humanidad si no se controla adecuadamente la actividad de sus principales fuerzas dinamizadoras y no se estructuran debidamente los mecanismos necesarios para encauzar los efectos y consecuencias por ella causadas.

Es evidente que el concepto de globalización defendido por el neoliberalismo resulta totalmente incompatible con la idea de universalidad entendida como emancipación humana y progreso moral. De ahí la necesidad de retornar a la política o, para ser más exactos, a otro tipo de política, en la que los avances de la técnica y el desarrollo de la economía deriven en ventajas materiales y morales para los ciudadanos y no en motivos de frustración como ocurre en el momento actual.

Se está produciendo una disociación cada vez mayor no sólo entre fuerzas económicas globalizadas, transnacionales, y entidades políticas nacionales, sino también entre nuevas realidades tecnológicas universales (tecnologías de la información, etc.) y entidades culturales cada vez más segmentadas. La ausencia de lo político está permitiendo que las grandes corporaciones transnacionales estén llevando a cabo, en la práctica, una auténtica toma del poder, un verdadero control del mundo al margen de la política. Bajo el velo de una presunta racionalidad económica y tras una apariencia formal de apoliticidad, se está desarrollando, en la práctica, con extraordinaria fuerza un nuevo tipo de política que podríamos calificar, de acuerdo con Beck, como *parapolítica*. Esa actividad parapolítica, generada desde arriba, está permitiendo a las corporaciones transnacionales ocupar, de forma imperceptible, sin revolución, sin cambio de leyes ni de Constitución, mediante el simple desenvolvimiento de la vida cotidiana, los centros materiales vitales de la sociedad. Y todo ello, obviando el sistema político —gobierno, parlamento, opinión pública, jueces, etcétera—.

De este modo, el estado democrático está siendo reemplazado por un estado de derecho privado, desprovisto de cualquier referencia filosófica a los derechos humanos, reducido a un código de reglas estrictamente basado en criterios de eficacia.

El objetivo del neoliberalismo de crear, al margen de las necesidades y aspiraciones de la sociedad, una gran economía global diseñada desde centros neurálgicos en los cuales se concentra la información, producción y los mercados está provocando, afortunadamente, lo que Touraine ha calificado como un *grand refus*, es decir, un rechazo cada vez más amplio por parte de los sectores más dinámicos y responsables de la sociedad.

La superación de esa situación de desencanto y frustración sólo parece posible mediante la puesta en práctica de dos exigencias. De una parte, el desempeño de una disidencia activa que vaya implicando a un número cada vez mayor de ciudadanos en la exigencia de una aplicación efectiva de los derechos fundamentales. De

la otra, la reconstrucción de un sistema político e institucional capaz de procesar las demandas de los ciudadanos y de controlar la actividad y el poder de los protagonistas de la nueva economía global.

Parece evidente que en el momento actual ni la capacidad política de acción de los viejos estados nacionales, ni tan siquiera la de las organizaciones internacionales que han logrado institucionalizarse, guardan proporción alguna con el tipo de autorregulación que ofrecen unos mercados globalmente entrelazados.

La transnacionalización comienza a imponerse cada vez con más fuerza. El número de organizaciones transnacionales está aumentando de forma vertiginosa. Lo mismo ocurre con la aparición de nuevas estructuras transnacionales en el ámbito de la economía, la producción, el trabajo, etc. Cada vez surgen más problemas de dimensión transnacional (cambio climático, migraciones, sida, terrorismo, crisis monetarias, etc.). Los medios de comunicación nos convierten en algo cada vez más familiar y cercano numerosos acontecimientos de todo tipo (deportivo, cultural, o simplemente humano) que se dan más allá de nuestras fronteras. Igualmente, cada vez son más numerosas las comunidades transnacionales creadas y organizadas en torno a algún elemento o punto común de unión (religión, ciencia, cultura, estilo de vida, etc.).

## 2. EL LUGAR DE LOS ESTADOS EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Es evidente que el actual proceso de globalización está incidiendo en alguna medida sobre los vigentes sistemas estatales. Y está afectando no sólo a estados pequeños y medianos, subdesarrollados o en fase de desarrollo, sino también a los grandes estados democráticos consolidados.

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. 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.

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. Veamos, en todo caso, con mayor detalle, algunos de los ámbitos en los que el estado cede posiciones, tanto internas como externas, frente a los nuevos actores de la globalización.

En el ámbito económico las normas y sistemas estatales reguladores del control y desarrollo de la economía han perdido su sentido tradicional. La presencia y actividad de instituciones como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, etc., dejan, en tal sentido, poco espacio a la duda.

Es evidente que esa pérdida de control no es necesariamente uniforme. Varía en función de los diversos países, mercados y sectores. Pero no lo es menos que, de un modo u otro, la misma está afectando tanto a países en desarrollo que se encuentran en la periferia de la economía mundial, como a estados poderosos del primer mundo. Una buena prueba de ello la constituye la existencia del Banco Central Europeo y la puesta en vigor del euro en el seno de la Unión Europea.

Con esto no se pretende afirmar que la idea de la economía nacional resulte ya superada. Los diversos estados mantienen todavía una cierta autonomía para imponer una política económica con estilo propio. Lo que se quiere decir, simplemente, es que la nueva situación está provocando una clara disminución de la autonomía estatal en la esfera de la política económica y que, sobre todo, se está abriendo una importante brecha entre la idea de una comunidad política capaz de determinar libremente su propio futuro y la dinámica impuesta por la actual economía mundial.

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".

Las perspectivas de una regulación y control nacionales no son mucho mejores en otro ámbito decisivo del poder estatal: los medios de información y la comunicación. El control de la información y la comunicación en general y, a través de ellos, de la opinión, ha sido, a lo largo de la historia, uno de los instrumentos de sostén del poder estatal, sobre todo en la era de la comunicación de masas. Pues bien, la situación ha cambiado de modo radical en el transcurso de la última década, gracias a los avances de la tecnología. Todos los estados y, particularmente, los estados autoritarios están perdiendo de modo definitivo la batalla sobre los medios de comunicación en la era de la información.

Otra parcela, inquietante, sobre la que el estado está perdiendo su capacidad de actuación es la del control de la criminalidad organizada. Los estados se están viendo cada vez más incapaces para responder a los crecientes retos planteados por las grandes mafias del contrabando, la droga, la prostitución, los delitos informáticos, el tráfico de armas y, más recientemente, materiales radiactivos, aspectos relacionados con la biogenética, etc. Estas nuevas formas de criminalidad global exigen la adopción de medidas que superan el ámbito territorial estricto de los diversos estados.

Lo mismo podemos decir con respecto a los asuntos relativos a la tecnología militar y la seguridad mundial. En la época de la guerra fría se daba un “equilibrio del terror” casi perfecto entre las dos grandes potencias mundiales. El desarrollo de la tecnología por un lado, y la diversificación de las armas bélicas convencionales, a lo que debe añadirse el creciente aumento del tráfico de armas cada vez más poderosas y sofisticadas, por el otro, han hecho añicos ese equilibrio. La compleja y enmarañada red de niveles diferentes de poder destructivo reclama la puesta en práctica de algún tipo de acción concertada de nivel transnacional a fin de evitar posibles catástrofes o hecatombes.

Otro aspecto cuya solución exige, de forma necesaria, la puesta en práctica de acciones transnacionales es el relativo a la solución de los problemas relacionados con la ecología y el medio ambiente. En este ámbito los estados mantienen una incapacidad casi congénita para gestionar un orden que, por su propia naturaleza, tiene un carácter global o planetario (Declaración de Río de Janeiro de 1993, Protocolo de Kioto, etc.).

No podemos olvidar, por último, los aspectos relacionados con la globalización de la cultura. La globalización está provocando, 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.

Los cambios no afectan por lo tanto sólo 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. La era de la globalización mundial trae consigo no sólo el fenómeno de la transnacionalización económica, política, etc., sino también el de la propia transnacionalización humana a través de los flujos migratorios.

A la vista de cuanto acaba indicarse no parece exagerado afirmar que, en el momento presente, los estados se hallan sometidos a retos y embates muy serios. Ello resulta obvio. La cuestión no radica, por lo tanto, en reconocer la existencia de esas dificultades, sino en determinar el alcance exacto de las mismas. Dicho de otro modo, de lo que se trata es de dilucidar si la actual crisis del sistema estatal conduce de modo inevitable a su progresiva extinción o bien provoca, simplemente, una metamorfosis del mismo.

No resulta fácil otorgar una respuesta a esta cuestión. Lo que sí parece claro es que el epicentro de ese nuevo orden no lo van a constituir ya los estados sino las

instituciones transnacionales. Los estados pueden constituir un punto de apoyo imprescindible pero, al mismo tiempo, uno de los principales obstáculos para la adecuada consolidación de las nuevas instituciones transnacionales.

Es preciso desacralizar al estado. Lo importante en la configuración del nuevo orden mundial no es tanto el estado cuanto la democracia. Los estados son útiles en la medida en que constituyen, en el momento actual, la institución fundamental en la que se asienta la democracia. Pero en contra de una opinión muy extendida (vid., por todos, Przeworski), no es cierto que para que haya democracia deba existir necesariamente un estado. Bien al contrario, resulta no sólo posible sino incluso necesario estructurar una democracia global o transnacional, más allá de los propios estados. Ése es uno de los grandes retos a los que se enfrentan, precisamente, la teoría política y el derecho público en el momento presente.

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. Es ésta una alternativa poco realista por las razones que ya han quedado indicadas. 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. Es ésta una alternativa no sólo posible sino incluso realista, dada la evolución de los últimos. El problema radica en que se trata de una alternativa demasiado realista y, por tanto, extraordinariamente peligrosa. Ello supondría el triunfo definitivo del neoliberalismo o, si se quiere, del dogma según el cual toda la actividad humana debe supeditarse al primado de la economía global y a los intereses de las grandes multinacionales.

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, como señala Castells, en partes o nodos de una red más amplia. 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. Dicho de otro modo, los estados ejercerían su actividad no tanto como entidades soberanas, sino como partes componentes de un nuevo orden político internacional más amplio y más complejo.

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. Como veremos más adelante, 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 interconexionadas entre sí.

### 3. EL OCASO DEL ORDEN WESTFALIANO

Como es sabido, el actual orden jurídico-político se fundamenta en la división territorial del mundo en estados soberanos, cada uno de los cuales ostenta un poder, una soberanía exclusiva, sobre un ámbito territorial determinado, expresado en una o varias líneas fronterizas de separación. Ello conlleva la necesidad de la defensa del ámbito territorial propio frente a las posibles agresiones exteriores. Por ello puede afirmarse que el orden político moderno se sustenta en la separación y el antagonismo entre estados soberanos.

Este antagonismo entre estados soberanos dio pie a la configuración de un sistema interestatal y unas relaciones internacionales que poco o nada tenían que ver con el orden democrático. Más que hablar de “orden”, hay que hablar de “desorden internacional”. Las relaciones internacionales no se han basado, tradicionalmente, en un modelo de convivencia pacífica sino en situación de guerra permanente entre estados.

Este orden internacional adquirió plena carta de naturaleza a partir de los Tratados de Westfalia de 1648 dando así pie a la configuración de una teoría “realista” de las relaciones internacionales basada en tres principios: 1. la configuración del orden político mundial como una sociedad de estados; 2. el establecimiento de un principio de coexistencia entre esos estados en virtud del cual se especificaban una serie de condiciones mínimas que permitirían a los mismos convivir y organizar sus asuntos propios en el orden internacional y 3. la instauración de un sistema de regulación mutuo en el que no fuera necesaria una autoridad supranacional.

Es obvio que la consolidación del modelo westfaliano distó mucho de ser un proceso uniforme en el que todos los estados mantendrían una situación de igualdad perfecta. Tras esa aparente equidad formal, lo que realmente se estableció en la práctica fue un sistema profundamente jerarquizado que originó enormes desigualdades e injusticias de las que fueron víctimas, sobre todo, los países pequeños y las civilizaciones extraeuropeas.

En este modelo westfaliano las fronteras han tenido una importancia fundamental a la hora de definir el discurso de la soberanía. No se trata sólo de unas fronteras físicas que delimitan y separan a un estado soberano con respecto a otro u otros. Junto a ellas se dan unas fronteras culturales que separan lo “mío” con respecto a lo de los “otros”, e incluso unas fronteras conceptuales que separan lo interno con respecto a lo internacional, la comunidad propia como orden frente a la anarquía.

En realidad, esa noción de soberanía exclusiva y hermética ha sido siempre más un mito que una realidad, un mito que ha servido más para legitimar la supresión de la competencia política, tanto en asuntos internos como internacionales, que para poder ejercer un poder real. Muy pocos estados han ejercido en la práctica, ni siquiera en los momentos más álgidos del estado nacional, una soberanía de estas características.

Siempre ha existido en el mundo contemporáneo una clara divergencia entre la división formal del mismo en estados nacionales y la realidad política, militar,

social, económica, cultural, etc., subyacentes. Al margen de la división formal en estados, el mundo se ha configurado siempre en torno a ciertos bloques geoestratégicos que han ido configurándose y cambiando a tenor de las circunstancias históricas (el antagonismo Francia-Alemania en Europa, el Imperio británico, EEUU, la URSS, China, el sudeste asiático, ahora la Unión Europea, etc.). Sin embargo, tal divergencia está alcanzando en el momento actual un grado y unas cotas difícilmente imaginables hace tan sólo unos años. Para comprobarlo basta con señalar algunos datos.

El actual mapa político mundial está constituido, formalmente, por aproximadamente 194 estados. Pues bien, esa estructura formal se ve amenazada, tanto a nivel externo como a nivel interno. Desde la perspectiva externa, se calcula la existencia de alrededor de 18.000 organizaciones no gubernamentales supranacionales que cubren la práctica totalidad de los asuntos humanos (científicos, culturales, humanitarios, económicos, políticos, etc.) relacionados con el bienestar de los seres humanos. A ello hay que añadir la existencia de más de 2.000 organizaciones intergubernamentales.

Desde la perspectiva interna, la ONU cifra en 5.000 el número de grupos étnicos extendidos por el mundo, y algunos autores calculan que actualmente existen en el mundo del orden de 10.000 sociedades o colectividades étnicas, lingüísticas, raciales, religiosas o con identidades de algún otro tipo, cuyo asentamiento poco o nada tienen que ver con el diseño de fronteras existente.

Los estados son incapaces de abordar los problemas derivados de todo ese complejo mundo, y de hecho actúan tan sólo sobre una parte mínima del conjunto del sustrato del conocimiento humano. Sus limitaciones se muestran, además, tanto en el orden internacional como interno. La existencia y progresivo ascenso de ese cúmulo de organizaciones supra e infraestatales supone una limitación notoria de las posibilidades de actuación de los estados.

La emergencia de toda esta nueva red de agencias, grupos, entidades, etc... no es el resultado de una moda o de la casualidad. Constituye una verdadera necesidad, un intento de respuesta a la consolidación de un progresivo sistema de intercambios internacionales derivado de la interdependencia compleja, el papel creciente de las empresas transnacionales, y el descubrimiento y la difusión de nuevas tecnologías de producción, distribución y comunicación.

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, o las propias ONG que cada vez están adquiriendo un protagonismo más intenso en los asuntos a escala mundial, influyendo con su actividad, de forma notoria, en la acción de los estados y, sobre todo, en la actividad de la propia ONU.

Es obvio que la erosión del estado no es definitiva. En el futuro los estados seguirán configurándose, probablemente, como una estructura imprescindible en el marco de la futura gobernabilidad mundial. Me remito a lo ya señalado anteriormente.

Pero no es menos obvio que, al margen de la circunstancia concreta de cada estado, 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. A nivel interno se está produciendo una progresiva desaparición de los 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.

Es, sin embargo, en el ámbito externo donde se manifiestan de forma más evidente las enormes limitaciones a las que actualmente se ve sometido el poder del estado. Tal como ya he señalado antes, el acelerado proceso de interdependencia y transnacionalización que estamos viviendo actualmente en los órdenes tecnológico, científico, económico, cultural, humanitario, etc., están provocando un desfase absoluto entre el orden político y la realidad social. La mejor prueba de la velocidad e intensidad de este proceso la constituye el hecho de que, ni la capacidad política de acción de los viejos estados nacionales, ni tampoco la de las recientes uniones de estados, ni la de las conferencias internacionales que han logrado institucionalizarse, guardan proporción alguna con el tipo de autorregulación que ofrecen los mercados global y mundialmente entrelazados entre sí.

La proliferación de organismos internacionales, tanto formales como informales, no emanados directamente de la "autoridad" de los estados, o la marcada tendencia a una disminución de la efectividad de los gobiernos individualmente considerados, como consecuencia de la expansión de fuerzas e interacciones transnacionales, están haciendo que muchos de los ámbitos tradicionales de actuación del estado (defensa, etc.) ya no puedan ser llevados a cabo sin el recurso a formas internacionales de colaboración. Ello está obligando a los estados a aumentar su nivel de integración política con otros estados en órganos o instituciones supraestatales provocando, así, un extraordinario aumento de instituciones y organizaciones supranacionales.

Esa progresiva internacionalización resta posibilidades de acción autónoma al estado y trae como consecuencia el que cada vez resulte más difícil la regulación de importantes procesos de decisión por parte de las constituciones. Los estados carecen, por sí solos, de la capacidad necesaria para responder a los nuevos retos. El concepto de democracia nacional comienza a constituir, cada vez más, una "contradictio in terminis". Una democracia que reduce su actividad al ámbito interno de las fronteras estatales se configura, en la práctica, como una democracia de "apartheid".

De ahí la necesidad de crear un nuevo orden global. Un nuevo orden en el que los estados deben ceder una buena parte de su poder a nuevas instituciones y

estructuras transnacionales a fin de hacer frente a las nuevas necesidades y de controlar la acción de los nuevos actores globales. La disolución de los bloques militares contruidos en torno a las dos superpotencias, el avance de las nuevas tecnologías y la percepción social cada vez más acentuada de que los desafíos de la humanidad tienen un carácter global no han hecho sino acrecentar la necesidad de una interdependencia multilateral entre los estados. Resulta cada vez más necesaria una nueva política, totalmente diferente de la practicada hasta ahora por el sistema westfaliano.

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 va 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 tendré oportunidad de señalar más adelante.

Como es obvio, en la actual fase de transición se produce un importante desfase, un *décalage* entre el presente sistema de relaciones internacionales y el sistema transnacional del futuro. Pero el *iter* configurador e institucionalizador de la nueva sociedad global debería tender a transcurrir en esa línea que se acaba de indicar. 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.

#### 4. HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

Los cambios producidos como consecuencia del proceso de transnacionalización o globalización actuales están provocando una auténtica falta de orden, una verdadera anarquía internacional. Estamos viviendo una crisis general de legitimación no sólo de los estados, sino también del orden internacional por ellos creado. Cada vez resulta más insostenible el mantenimiento del actual sistema asimétrico y desigual de relaciones internacionales. La realidad globalizadora está haciendo cada vez más urgente y necesaria la puesta en práctica de una verdadera integración mundial fundada sobre el derecho.

El contenido de las relaciones internacionales ha sufrido una importante transformación en los últimos años. Tradicionalmente esas relaciones se circunscribían fundamentalmente a las cuestiones de la paz y la guerra, a la representación diplomática de los estados, y a la conclusión de tratados de carácter, generalmente, político o militar. Actualmente, ese ámbito tradicional de las relaciones internacionales se ha visto acompañado de un extraordinario crecimiento e intensificación de múltiples relaciones en los ámbitos medioambiental, económico, comercial, cultural, científico, tecnológico, social, etc.

Estos cambios han hecho que, en el mundo actual, el protagonismo de las relaciones internacionales no sea ya exclusivo de los estados, sino que corresponda a otros muchos entes, instituciones u organizaciones (intergubernamentales, no

gubernamentales, infraestatales o, incluso a entidades privadas de carácter mercantil, profesional, cultural, social, etc.). Estamos pasando de una rígida y hermética estatalización de las relaciones internacionales a una enriquecedora segmentación tanto territorial como funcional. Junto a la diplomacia, aparecen varias formas (global, interregional, transfronteriza, intermetropolitana, etc.) de paradiplomacia cuyo sujeto no es el estado, y que son perfectamente compatibles con la diplomacia estatal.

Resulta, por ello, necesaria una readecuación del derecho internacional, y ello en un doble sentido. En primer lugar, abandonando la idea del mismo como el derecho exclusivamente “entre estados”. En segundo lugar, ampliando el contenido y las materias susceptibles de una regulación internacional. La creciente aparición y expansión de numerosas entidades no estatales exige redefinir las bases en las que se ha sustentado, hasta ahora, el derecho internacional.

También parece imprescindible la necesidad de otorgar una mayor capacidad de decisión y un mayor poder político a las cada vez más numerosas e influyentes organizaciones internacionales o intergubernamentales. El actual grado de institucionalización de la mayor parte de estas organizaciones (ONU, Consejo de Europa, Unión Europea, etc.) es todavía muy débil, si lo comparamos con su importancia política real. Tales organizaciones pueden y deben actuar como garantes, frente a los estados constituidos, de la defensa de todo tipo de derechos mediante el establecimiento, allí donde sea necesario, de garantías internacionalmente reconocidas.

No basta con crear un orden internacional. Ese orden debe ser, además, un orden democrático. Al igual que ocurre con las instituciones de cada estado, también los organismos y fuerzas sobre los cuales se estructura el orden internacional deben ser objeto de un control democrático por parte de los ciudadanos. Desde este punto de vista, el desafío no consiste en detener el despliegue de la internacionalización —algo que es imposible— sino en democratizar, a pesar de sus dificultades, las organizaciones internacionales.

Ese nuevo orden internacional debe basarse en un derecho internacional diferente. Un derecho capaz de situar a los individuos, los gobiernos y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales bajo un nuevo sistema de ordenación jurídica. El derecho internacional debe trascender por tanto el estrecho corsé establecido por el actual sistema interestatal y estructurar un nuevo orden verdaderamente global o mundial en el que se estructuren poderes e instituciones (tribunales internacionales de justicia, etc.) capaces de imponer sus reglas tanto a los individuos como a los estados y a todas las demás organizaciones infra y supraestatales.

En el momento actual no tiene sentido el mantenimiento de una separación tan rígida entre lo interno y lo externo. Afortunadamente, en el derecho internacional contemporáneo se va afianzando cada vez con más fuerza la idea de que la soberanía de los estados no puede servir de escudo inexpugnable frente a graves violaciones de los derechos humanos. Ya no es posible obviar responsabilidades amparándose en el eufemismo del *asunto interno*. Por eso, cualquier actitud que haga

prevalecer el principio de la soberanía nacional sobre el respeto a la dignidad humana resulta radicalmente contraria a los más elementales principios de justicia.

Esta progresiva difuminación entre el derecho interno y el derecho internacional sitúa a los juristas en la perspectiva de un nuevo horizonte cual es el de la necesidad de asumir la elaboración progresiva de un nuevo orden mundial o, en palabras de Ferrajoli, un constitucionalismo mundial. Un constitucionalismo regulador de un ordenamiento jurídico complejo en el que sea posible la convivencia de órdenes jurídicos diversos no sustentada, necesariamente, en relaciones jerárquicas de supra o subordinación, sino en criterios de compartición, coordinación y subsidiariedad.

Ése es el gran reto de los derechos internacional y constitucional ante el siglo XXI. Un reto que es urgente asumir dada la cada vez más compleja y difusa relación existente entre el derecho de los estados y el orden internacional. Aspectos relativos a la extensión de la soberanía internacional sobre los estados tales como el concepto de intervención, los tipos de intervención (presión diplomática, intervención militar, embargo económico), las razones o criterios justificadores de la misma, etc., constituyen algunas de las cuestiones más candentes e importantes del mundo actual.

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

Sin embargo, tampoco basta con esto. Es preciso, además, que las organizaciones transnacionales puedan ejercer su autoridad y sean capaces de limitar el poder de los estados. Todo lo contrario de lo que está ocurriendo en el momento actual, en el que determinadas instituciones internacionales, tales como la ONU, se han convertido, por la inercia de la fuerza, en un dócil instrumento en manos de los estados más poderosos. Así, tras el espejismo de unas relaciones internacionales formalmente equitativas, y tras la pantalla de unas organizaciones formalmente internacionales, en la práctica lo que existe es el dominio de uno o varios estados poderosos sobre todos los demás.

Es necesaria una refundación de una nueva ONU asentada no sobre la soberanía de los estados sino sobre la autonomía de los pueblos que componen el mundo o, en palabras de Ramonet, menos dependiente de EEUU y más pendiente del sufrimiento humano.

## 5. LA UNIÓN EUROPEA: UN NUEVO MODELO EMERGENTE

La debilidad e incapacidad de la ONU no ha impedido el surgimiento y desarrollo de algunas organizaciones y estructuras nuevas, a escala regional, dirigidas a

responder a los retos de la globalización. 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.

A partir de 1945 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.).

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 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 OTAN cons-

tituye, 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, en el 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.

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 violencia.

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

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 estado (más exactamente organización política, pues llamarla estado resulta arriesgado, al menos si lo entendemos en su sentido clásico) todavía sin perfilar, pero con unas características y elementos básicos radicalmente diferentes de los conocidos hasta ahora. En definitiva, la UE constituye la base para una nueva forma de estructurar el orden mundial.

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, tal como ya ha quedado indicado anteriormente. 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 los incapacitan, incluso a los estados más poderosos de la Unión, para salvaguardar la autonomía de su espacio territorial. Esta erosión de la capacidad de los estados se produce en todo tipo de ámbitos, militares, políticos, económicos, sociales, culturales, y tanto a nivel externo como interno.

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

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.

## 6. LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA

Es evidente que el vigente proceso de transnacionalización ha abierto profundas brechas en esa concepción formal clásica de la soberanía entendida como poder supremo, originario e independiente. 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 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 convierten el principio de soberanía, al menos en su sentido clásico de 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 este texto. 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. Es cierto que la soberanía hace referencia, en palabras de Kelsen, a la “cualidad de un orden normativo” pero no lo es menos que los actuales cambios en la estructura del poder condicionan y limitan, y lo van a hacer mucho más en el futuro, tanto el contenido como la propia naturaleza de la soberanía. Este condicionamiento y limitación afecta, además, al doble ámbito en el que se expresa o manifiesta tal principio: el del poder constituido y el del propio poder constituyente.

Veamos primero la naturaleza de tales cambios en relación al poder constituido. Ya he señalado antes algunas de las importantes consecuencias derivadas del proceso de internacionalización, y particularmente en nuestro caso 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 Unión Europea. La sola transferencia de tales materias ha provocado ya una alteración y limitación importante del poder soberano de los estados los cuales, en gráfica expresión de Pérez Royo, han pasado de mantener una soberanía “limitable”, a ejercer una soberanía realmente “limitada”. Pues bien, 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.

Sin embargo, el proceso de internacionalización y, en nuestro caso, 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. Baste con recordar el artículo 10.2 de nuestra Cons-

titución, la importante labor integradora del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en su aplicación e interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. También, en el ámbito específico de la UE, el creciente protagonismo adquirido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) no ya en las materias estrictamente comunitarias sino, en lo que aquí interesa, en la progresiva protección de los derechos fundamentales.

A mayor abundamiento, el 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 antinomia que aflige a los derechos fundamentales", a saber, la dicotomía entre derechos humanos y derechos fundamentales a partir de la categoría de ciudadanía.

Como ya he señalado antes, las fronteras han tenido y siguen teniendo una importancia fundamental en el estado nacional. No se trata sólo de unas fronteras físicas que delimitan y separan a un estado soberano con respecto a otro u otros. Junto a ellas se dan unas fronteras culturales que separan lo "mío" con respecto a lo de los "otros", e incluso unas fronteras conceptuales que separan lo interno con respecto a lo internacional, la comunidad propia como orden frente a la anarquía. Dentro de las fronteras impuestas por el Estado soberano es posible la existencia de derechos y obligaciones, orden, libertad, etc. Fuera de las mismas no existe orden ni comunidad. Sólo los de dentro, es decir, los que ostentan la nacionalidad del estado nación son considerados ciudadanos y en consecuencia, sujetos de derechos. Los de fuera, carecen de los más mínimos y elementales derechos.

El mantenimiento del concepto clásico de ciudadanía bien a nivel de cada estado o bien a nivel europeo se ha convertido en una auténtica regla de exclusión

en la cual quedan marginados contingentes cada vez mayores de personas. Por ello, resulta imprescindible sustituir el actual concepto excluyente y monista de ciudadanía por un concepto de ciudadanía totalmente diferente y nuevo, un concepto incluyente que permita compatibilizar la titularidad y el ejercicio simultáneo de varias y diversas ciudadanía por parte de una misma persona.

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. Por ejemplo, tal como ha sugerido Javier de Lucas, vincular la ciudadanía con la residencia y no con la nacionalidad.

Como ya he señalado antes, 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.

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.

Vistas algunas de las consecuencias de la integración europea sobre la capacidad de actuación del estado sobre el poder constituido, conviene preguntarse ahora sobre los posibles efectos de tal integración sobre el propio poder constituyente.

El actual proceso de integración europea no ha logrado anular, todavía, la validez de la constitución como norma creadora o constituyente del estado. Es de todos sabido que la legitimidad de los Tratados europeos emana o se deriva de las constituciones de los estados miembros. Por lo tanto, mientras no se dé una constitución europea, la soberanía seguirá radicando en las constituciones de los diversos estados.

Sin embargo, la UE se está configurando de forma cada vez más decisiva como una unidad efectiva desde el punto de vista político y económico aunque no se halle regida por una constitución común. Quiérase o no, la UE comienza a verse desde fuera como una unidad con la que se cuenta, y a la que se llama a concurrir en los escenarios políticos mundiales. De esta forma acrecienta su competencia, no ya por la autorización de los estados miembros sino por razón de una situación política que la obliga a ejercerla.

Por eso, la relación entre orden constitucional e integración europea deviene la cuestión decisiva de la situación constitucional en los próximos años. El estado no puede llevar a cabo, por más tiempo, con plena autonomía, algunas de las funcio-

nes clásicas que a él se le asignaban. Ello trae como consecuencia la necesidad de dejar de actuar como una entidad independiente, autoconstituida, para integrarse en una colectividad más amplia, bajo una constitución común, que comprenda a varios estados.

Basta con analizar las últimas modificaciones constitucionales operadas en algunos de los estados miembros de la UE para comprobar la progresiva integración constitucional de los mismos en el seno de la Unión. Es cierto que esta intensificación del proceso de integración se debate, en palabras de Rubio Llorente, entre dos lógicas distintas, la lógica de la integración que supondría la prevalencia del derecho europeo sobre los derechos nacionales, y la lógica de la soberanía que fundamentaría en cada constitución nacional el poder de los órganos y la validez del derecho.

En mi opinión, todo parece apuntar, salvo acontecimientos imprevisibles, a una prevalencia de la lógica de la integración sobre la lógica de la soberanía, y ello por varias razones.

La primera razón la constituye el manifiesto desequilibrio existente entre el grado de transnacionalización económico-social y la permanencia de la vieja estructura jurídico-institucional. Tal como ha señalado Habermas, en el momento actual existe un riesgo real de capitulación del estado de derecho ante la complejidad social. Los estados y las instituciones internacionales cada vez van a tener más problemas para mantener su legitimidad si no son capaces de mantener una cierta autonomía con respecto a las fuerzas surgidas o, en su caso, protagonistas de la globalización, a la hora de atender a los problemas que se vienen planteando. En la conciencia de los ciudadanos europeos cada vez viene arraigando con más fuerza la idea o el sentimiento de que Tratados como el de Maastricht, o más recientemente los de Amsterdam y Niza, constituyen más un acto de despotismo ilustrado que una decisión democrática. Por ello, y al menos en lo que a la UE se refiere, tanto los cambios ya realizados como los que vayan a producirse en un futuro inmediato van a hacer imprescindible, en no poco tiempo, una Constitución europea común.

Una segunda razón viene determinada por el progresivo desequilibrio manifestado entre las atribuciones formales otorgadas a los estados por sus respectivas constituciones y la cada vez mayor limitación de sus competencias reales por parte de las organizaciones supraestatales y, particularmente en nuestro caso, la UE.

La superación de ese desequilibrio implica la necesidad de construir un mito-sentimiento europeo junto al mito-sentimiento constitucional de los estados. La UE aparece hasta el momento como una formación racional, que no está por ahora en condiciones de apelar a un consenso de sentimientos. Sin embargo, la sedimentación de ese sentimiento europeo va a resultar totalmente imprescindible en el futuro.

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

No es posible hablar de democracia en un sistema compuesto por *demoi* 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 estatuto en una sociedad estatal-nacional cerrada que en una sociedad europea abierta.

## 7. EL FUTURO DE LAS CONSTITUCIONES

El sentimiento no es, sin embargo, en sí mismo suficiente. La sedimentación del sentimiento europeo exige la creación de una constitución o un documento jurídico común a todos los ciudadanos europeos. Lo que une a los miembros de una sociedad definida por el pluralismo social, cultural y de valores es, primordialmente, la existencia de unos principios, unas reglas, unos procedimientos, es decir, un espacio público común o un orden jurídico-político. En otras palabras, una constitución europea.

El problema radica en determinar, de una parte, qué tipo de relación debe establecerse entre las constituciones de los estados y la constitución común y, de otra parte, qué características pueden definir a esa constitución europea común.

Con respecto a la primera cuestión conviene aclarar cuanto antes que el actual proceso de globalización y, en nuestro caso, el previsible establecimiento de una constitución europea no va a implicar la desaparición de las constituciones estatales-nacionales actualmente vigentes. Y ello por dos motivos.

En primer lugar, la soberanía de los estados va a resultar imprescindible en el período de transición hasta la configuración definitiva de un ordenamiento jurídico-constitucional supraestatal. Los estados van a seguir manteniendo muchas funciones tales como proteger físicamente a las personas, prestar servicios sociales básicos, facilitar a los ciudadanos el derecho a participar en la vida política e, incluso, representarlos a nivel internacional, dado que los individuos todavía seguimos siendo miembros de una comunidad internacional en la medida en que somos ciudadanos de un estado.

En segundo lugar, una vez estructurado ese ordenamiento, parece evidente que a una sociedad compleja y abierta como la actual, particularmente en el caso europeo, debe corresponderle también una soberanía y, por lo tanto, un ordenamiento jurídico-constitucional complejo y abierto.

Por ello, no va a desaparecer la idea de soberanía pero sí va a resultar profundamente modificada en el futuro. El problema no se plantea, por lo tanto, en términos de sustitución o eliminación de las viejas soberanías por una nueva sobe-

ranía europea o de las vigentes constituciones por una nueva constitución, sino en términos de superposición entre ellas.

La eventual aprobación de una constitución europea nos sitúa ante una doble alternativa. O bien se sigue manteniendo la tesis clásica de una sola soberanía entendida en su triple sentido de poder supremo, originario e independiente, o bien optamos por la idea de que es posible una soberanía compartida. Si optamos por la primera alternativa, todavía nos queda por resolver el problema de si tal soberanía debe corresponder a la UE, o a los estados nacionales o, en otras palabras, si al final termina prevaleciendo la lógica de la integración o la lógica de la soberanía.

Frente a esta posición cabe una segunda alternativa consistente en optar por una soberanía compartida. Partiendo de la base de que resulta inevitable una constitución europea y de que esa nueva soberanía europea no va a producir una extinción de la soberanía de los diversos estados, sino una superposición de soberanías, entonces se plantea la cuestión de cuál va a ser la soberanía residual de los estados y cuáles pueden ser los elementos de conflicto entre ambas soberanías.

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.

Resulta innegable que el declive del estado nacional como única estructura jurídico-política a través de la cual se configura el estado de derecho sitúa tanto a la idea de la constitución como a la propia teoría constitucional en una encrucijada extraordinaria y de consecuencias bastante imprevisibles. Sin embargo, considero que tal cambio no tiene por qué significar necesariamente que las constituciones vayan a disolverse totalmente hasta quedar reducidas a una mera categoría histórica.

Con independencia de la forma que cobre en el futuro la UE, su existencia presupondrá siempre la de los estados miembros y, con ellos, la de sus respectivas constituciones. Y a su vez, por su parte, la futura UE solo podrá cumplir eficazmente con sus tareas si su ejecución es descentralizada y observa el principio de subsidiariedad.

Resulta del todo punto inviable seguir manteniendo la idea de las instituciones europeas como meros organismos delegados de la soberanía de cada estado. El

mantenimiento de tal situación ofrece el riesgo evidente de que el proceso de globalización o transnacionalización en el que nos hallamos inmersos provoque una pérdida real tanto de la efectividad como, incluso, de propia legitimidad del derecho como método regulador de la convivencia de los seres humanos. Así está sucediendo ya, de forma alarmante, en el proceso de construcción europea.

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. 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.

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. Hay muchas formas y grados posibles de dependencia e independencia.

La construcción de ese orden jurídico complejo hará posible la coexistencia entre un derecho comunitario y un derecho interno basados en una relación de equiordenación y no en una relación de supra o subordinación. La concepción clásica de la soberanía establece una distinción tajante entre derecho interno y derecho internacional. Ya no resulta posible seguir manteniendo esta idea en el momento actual. Los nuevos tiempos requieren reglas también nuevas.

Afortunadamente, en el derecho internacional contemporáneo se va afianzando cada vez con más fuerza la idea de que la soberanía de los estados no puede servir de escudo inexpugnable frente a graves violaciones de los derechos humanos. Ya no es posible obviar responsabilidades amparándose en el eufemismo del *asunto interno*. A estas alturas no tiene sentido el mantenimiento de una separación tan rígida entre lo interno y lo externo. Por eso, cualquier actitud que haga prevalecer el principio de la soberanía nacional sobre el respeto a la dignidad humana resulta radicalmente contraria a los más elementales principios de justicia.

Esta progresiva difuminación entre el derecho interno y el derecho internacional sitúa a los juristas en la perspectiva de un nuevo horizonte cual es el de la necesidad de asumir la elaboración progresiva de un constitucionalismo mundial. Un constitucionalismo regulador de un ordenamiento jurídico complejo en el que sea posible la convivencia de órdenes jurídicos diversos no sustentada, necesariamente, en relaciones jerárquicas de supra o subordinación, sino en criterios de compartición, coordinación y subsidiariedad. Ése es, en definitiva, el gran reto del constitucionalismo ante el siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCHIBUGI, Daniel y HELD, David, *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- AXTMANN, Roland, *Liberal Democracy into the Twenty-First Century. Globalization, Integration and the Nation-State*, Manchester University Press, Manchester/New York, 1996.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998.
- CAMILLERI, J. A. y FALK, J., *The End of Sovereignty?*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1992.
- CASSESE, Antonio, *Violence and Law in the Modern Age*, Polity Press, Cambridge, 1986.
- 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.
- CHRYSOCHOOU, Dimitris N., *Democracy and the European Union*, Tauris Academic Studies, Londres, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi, *Diritto e Ragione (Teoria generale del garantismo penale)*, Laterza, Bari, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi, "La conquista de América y la doctrina de la soberanía exterior de los Estados" en BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio, *Soberanía: Un principio que se derrumba*, Paidós, Barcelona, 1996.
- HABERMAS, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Trotta, Madrid, 1997.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.
- HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999.
- 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.
- JÁUREGUI, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994.
- JÁUREGUI, Gurutz, *La democracia planetaria*, Editorial Nobel, Oviedo, 2000.
- KELSEN, Hans, *Principios de Derecho Internacional Público*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1965.
- LUCAS, Javier de, *El desafío de las fronteras*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.
- MACCORMICK, Neil, "Beyond the Sovereign State", *The Modern Law Review*, volume 56-1, 1993.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid, 1988.
- PÉREZ TRIVIÑO, José Luis, *Los límites jurídicos del soberano*, Tecnos, Madrid, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- RAMONET, Ignacio, *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Temas de Debate, Madrid, 1997.
- RUBIO LORENTE, Francisco, "El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48, 1996.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.
- SCHMITTER, Phillippe C., "La Comunidad europea como forma emergente de dominación

- política” en F. BENEDICTO y F. REINARES (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- TOURAINÉ, Alain y otros, *Le grand refus: réflexions sur la grève de décembre*, Fayard, Paris, 1995.
- VEGA, Pedro de, “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 100, Abril/Junio 1998.
- WOLTON, Dominique, *La dernière utopie. Naissance de l'Europe Démocratique*, Flammarion, Paris, 1993.