

# **Propuestas para una nueva etapa en la construcción de la Unión Europea**

*Pierre Calame, julio de 2021*

Europa será grande si ofrece a sus ciudadanos y al mundo respuestas a los retos del siglo XXI.

Frente a la crisis de la modernidad nacida en Europa y simbolizada por el "Siglo de las Luces", muchos, especialmente en China, esperan que, de acuerdo con su vocación universalista, Europa sea capaz de inventar un nuevo Siglo de las Luces.

En diciembre de 2001 se celebró por primera vez en Lille una Asamblea Mundial de Ciudadanos, que ofreció un resumen de la sociedad mundial a través de su diversidad geográfica y socioprofesional y la distribución de los participantes teniendo en cuenta el peso demográfico de las distintas regiones del mundo (sólo los chinos y los indios representaron el 25% del total). Diez días de intercambios para llegar a la conclusión de que, a pesar de esta diversidad, los pueblos podían ponerse de acuerdo sobre los retos comunes del siglo XXI. Esto es esencial: frente a las interdependencias irreversibles entre las sociedades y entre la humanidad y la biosfera, todos los pueblos deben construir una comunidad de destino, y ésta no puede basarse en una historia o una religión común; son los desafíos comunes y la voluntad de afrontarlos juntos a partir de valores comunes los que serán el cemento.

En la Asamblea Mundial se identificaron cuatro retos comunes. Esta es la hoja de ruta para el siglo XXI. A Europa le corresponde proponer respuestas que estén a la altura del desafío. El primer reto es basar la comunidad mundial en un valor común, presente en todas las sociedades, que es la responsabilidad, es decir, el deber de tener en cuenta el impacto de nuestras acciones en el resto de la humanidad y en la biosfera. El segundo reto es liderar la revolución de la gobernanza para inventar una forma de gestionar nuestras sociedades que concilie las interdependencias globales que nos unen con la diversidad de contextos y culturas. El tercer reto es renovar nuestro pensamiento y nuestras políticas económicas para responder a las exigencias de la justicia y de la protección de la biosfera a través de una gran "vuelta al ruedo" de la economía. El cuarto reto es establecer una comunidad global de destino superando las lógicas nacionales que oponen artificialmente los destinos de los pueblos.

Las doce propuestas que siguen, cada una de ellas resumida en 1.500 caracteres para respetar el formato exigido por la Conferencia sobre el Futuro de Europa, no agotan la complejidad de estos retos, pero ilustran los primeros pasos que debe dar la Unión Europea para mostrar su voluntad y capacidad de afrontarlos. Se dividen en cuatro capítulos: la revolución en la gobernanza, la "vuelta al primer plano" de la economía, la construcción de una comunidad de destino, la educación.

## **A. La revolución de la gobernanza**

El Estado nacional soberano, la democracia representativa, la división de poderes entre los distintos niveles de gobierno, la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Cuatro construcciones intelectuales e institucionales nacidas en Europa entre los siglos XVII y XVIII que hemos llegado a considerar como verdades absolutas, universales e intemporales. Sin embargo, se trata de cuatro construcciones históricas que corresponden al estado de Europa en ese momento. Hablar de gobernanza es dejar atrás la ilusión de que estas formas son insuperables o incluso apropiadas para los retos del siglo XXI y examinar las invariantes de la gobernanza, de una civilización a otra y de una época a otra, y preguntarse qué formas de gestión de las sociedades son las más adecuadas para los retos de nuestro tiempo: gestionar un mundo interdependiente, preservar los bienes comunes globales. Surgen tres invariantes: comunidad, objetivos y legitimidad.

*La comunidad:* un grupo de humanos y no humanos que se considera solidario y para el que se han inventado todo tipo de normas, que en conjunto forman la gobernanza.

*Objetivos:* la finalidad de la gobernanza es garantizar la sostenibilidad de esta comunidad persiguiendo tres objetivos: mantener la cohesión interna; garantizar el equilibrio a largo plazo entre la comunidad humana y su entorno; y resistir la agresión externa si es necesario.

*Legitimidad:* el poder y las instituciones sólo son legítimos si satisfacen el doble imperativo de justicia y eficacia. La legalidad de los actos de los gobernantes, que en Occidente equiparamos demasiado a menudo con la legitimidad, y la existencia de un poder judicial independiente son sólo dos de las muchas formas de legitimidad.

Seis de las doce propuestas se refieren a la gobernanza. Su objetivo es: hacer emerger una verdadera "comunidad europea", es decir, la conciencia de todos los europeos de un destino común; inventar una "federación 2.0" para Europa, reforzando la capacidad de acción de la Unión, respetando la diversidad de situaciones, mediante la aplicación de una gobernanza multinivel; reconocer que los "territorios", los espacios de vida de los europeos, están llamados a ser actores principales de la transición hacia sociedades sostenibles y reunir las condiciones para que lo sean realmente; establecer un derecho europeo de la responsabilidad.

### **A.1 Construir una conciencia popular europea a través de un proceso ciudadano**

La construcción europea se basó en la unificación del mercado, una solución de recurso tras el rechazo en 1954 de la Comunidad Europea de Defensa. Esta estrategia ha sido eficaz, pero a medida que el comercio mundial se ha ido unificando, la Unión se ha convertido en el punto débil de la globalización económica y en un enano político. La dificultad de reforzar la Unión tiene una causa profunda: *el mercado único, la moneda común y el estatuto del ciudadano europeo no bastan para crear la conciencia de una comunidad de destino, para hacer surgir un "pueblo europeo"*. Para ello, los ciudadanos europeos deben explicarse mutuamente sus valores, su visión del mundo, sus prioridades, sus miedos y sus esperanzas. Este proceso basado en los ciudadanos es la condición para una nueva etapa de la UE. Alimentada por los logros de la democracia deliberativa, debería organizarse en dos etapas: a nivel de las ciudades y regiones; luego a nivel europeo.

A nivel de ciudades y regiones, romper con la idea de los "intereses nacionales" y el miedo de los Estados a que su propia identidad se disuelva en Europa. Estos paneles de ciudadanos deberían trabajar durante seis meses en torno a dos preguntas clave: ¿cuáles son los retos comunes del mundo en el siglo XXI? y ¿qué respuesta es capaz de dar Europa? A continuación, en un segundo paso, una Asamblea Ciudadana Europea de 1000 ciudadanos delegados por los paneles locales pondrá en común sus ideas y propuestas.

### **A. 2 Ciclo de formación de la gobernanza multinivel europea y de los funcionarios nacionales**

La Unión Europea ha promovido las ideas de gobernanza multinivel y subsidiariedad activa. Al hacerlo, fue el primero en asumir que ningún desafío al que se enfrentan las sociedades hoy en día puede ser resuelto por un solo nivel de gobernanza y que es *necesario definir las modalidades concretas de cooperación entre estos diferentes niveles en lugar de proceder, de manera siempre ilusoria, al reparto de competencias entre estos diferentes niveles*. Desgraciadamente, esta nueva visión de la gobernanza, que es esencial si queremos dar a la gobernanza la legitimidad de la que a menudo

carece hoy en día, como ilustra la crisis de la democracia representativa, sigue siendo ajena a las culturas administrativas y políticas nacionales. Es necesario un importante programa de intercambio entre funcionarios de diferentes Estados miembros y de formación en los principios y métodos de la gobernanza multinivel.

El envío de funcionarios nacionales a la Comisión Europea por parte de varios Estados miembros es ciertamente útil para abrir las administraciones públicas nacionales a Europa, pero dista mucho de ser suficiente para organizar este verdadero cambio cultural. Ya no son sólo las escuelas europeas de Brujas o Florencia las que necesitamos, sino una formación común de la función pública en Europa.

### **A.3. Una red europea de centros temáticos para el intercambio de experiencias**

En 2018, la Comisión Europea tradujo los dos principios fundadores de la Unión, la proporcionalidad y la subsidiariedad, en un método de elaboración de políticas europeas: la gobernanza multinivel que rige la cooperación entre los distintos niveles de gobernanza, basada en el principio de subsidiariedad activa, que consiste en comparar las experiencias de los Estados y de las autoridades locales y regionales en un ámbito determinado, identificar los principios rectores comunes y, a continuación, hacer que cada autoridad aplique estos principios rectores en función del contexto. Es una modalidad de aprendizaje y mejora continuos. El Método Abierto de Coordinación ya se basa en la misma idea, pero se limita a las políticas nacionales.

La gobernanza multinivel es esencial: ningún problema de la sociedad puede tratarse a un solo nivel. Los entes locales y regionales tienen un papel decisivo, ya que son más capaces que los Estados de ir más allá de las políticas sectoriales. La Unión Europea debe convertirse en una gran comunidad de aprendizaje, rica en su unidad y diversidad.

Se propone crear, para cada gran política pública, un polo europeo de animación de la subsidiariedad activa. (intercambio de experiencias, declaración de principios rectores, aplicación diferenciada). Se distribuirán entre los Estados miembros.

### **A.4 Una fábrica europea de transiciones territoriales y un programa europeo de formación para los representantes electos y los gestores de las autoridades locales**

Asistimos a la "venganza de los territorios": habían perdido su importancia en los siglos XIX y XX en beneficio de los Estados y las grandes empresas. Hoy en día, la situación se invierte: los actores capaces de hacerse cargo de la transición hacia sociedades sostenibles son los que pueden gestionar simultáneamente las dimensiones económica, social y ecológica de la sociedad: son, respectivamente, los *territorios*, el espacio vital de la sociedad y los *sectores de producción* globalizados que organizan la cooperación entre miles de actores. Esto otorga a las autoridades locales y regionales nuevas responsabilidades. Pero sus marcos políticos y administrativos están poco o mal preparados para ello y las políticas públicas suelen ser sectoriales. De ahí la idea de crear *una verdadera Fábrica Europea de Transiciones Territoriales*, que cree las condiciones para un intercambio permanente de experiencias entre las autoridades locales y regionales y un marco común de formación para su personal político y administrativo.

Tres acciones concretas para empezar: la creación de un banco europeo de experiencias sobre territorios en transición; un "Erasmus para autoridades locales" que lleve a su personal político y

administrativo a trabajar en una autoridad local de otro Estado miembro; un gran programa conjunto de tres años de formación a distancia para su personal.

### **A. 5 Apoyo a la creación de Agencias Económicas Territoriales en todos los territorios europeos**

La política de cohesión territorial ha sido uno de los éxitos de la Unión Europea y ha permitido a la Unión apoyar directamente a las comunidades subnacionales. Esta perspectiva debe ampliarse y renovarse ahora, con la nueva prioridad de la transición hacia sociedades sostenibles (Green New Deal). Los "territorios" serán actores principales: encarnan los vínculos entre las dimensiones económica, social y ecológica de la vida de las sociedades y permiten "pensar localmente para actuar localmente y globalmente" en su modo de vida y en su modelo económico, que todavía hoy se basa en la ilusión de que los recursos infinitos del planeta están a disposición de Occidente. Tenemos que volver a lo que antes se llamaba "oeconomía": el arte de garantizar el bienestar de todos dentro de los límites de la biosfera.

Pero los territorios siguen sin estar intelectualmente preparados para conocer y comprender su metabolismo, para llevar a cabo una transición sistémica, para desarrollar la cooperación entre los actores y las sinergias entre los ámbitos de gobernanza que esta transición requiere. Hay que desarrollar nuevas profesiones, nuevos modos de conocimiento y nuevos enfoques de la complejidad. De ahí la propuesta de dotar a todos los territorios comprometidos con la transición de una Agencia Económica Territorial, con el apoyo de la Unión Europea: esta inversión inmaterial es ahora una prioridad.

### **A.6. La Carta Europea de Responsabilidades Humanas y la ampliación de la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

Los derechos humanos son ahora la columna vertebral de la legislación europea. Las demandas por inacción climática contra Estados o grandes empresas no han podido señalar el impacto de esta inacción en las sociedades en su conjunto y en el clima; han tenido que señalar el impacto... en los derechos humanos de las comunidades nacionales. Y se dota a los ríos de personalidad jurídica para poder conferirles "derechos".

La preeminencia de los derechos humanos es exclusiva de Occidente. En un mundo todavía dominado por Occidente, se afirmaron en 1948 como un valor universal, pero no hay ningún equivalente en otras civilizaciones, y su carácter exclusivo ha roto el equilibrio entre derechos y responsabilidades. El único valor verdaderamente universal es la responsabilidad, porque *sustenta la idea misma de una comunidad*, a menudo compuesta por seres humanos y no humanos, en la que cada miembro es responsable del impacto de sus acciones en la comunidad en su conjunto.

La responsabilidad será la columna vertebral de la ética y el derecho en el siglo XXI. Para ello será necesario adoptar una Declaración Universal de las Responsabilidades Humanas, la contrapartida de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La UE puede tomar la iniciativa, siempre que adopte una Carta Europea de Responsabilidades Humanas y amplíe la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para incluir la responsabilidad.

## **B. La economía**

En los últimos treinta años, frente a la insuficiencia de un pensamiento económico heredado de los siglos pasados, que se basaba en la ilusión de recursos infinitos, hemos asistido a la proliferación de

términos compuestos, desarrollo sostenible, crecimiento verde, responsabilidad social y medioambiental de los actores económicos y financieros: a menudo oximorones que pretenden superar nuestras contradicciones mediante la magia de las palabras. ¿Por qué no volver simplemente al concepto utilizado hasta mediados del siglo XVIII: la oeconomía, que era el arte de asegurar el bienestar de todos respetando unos recursos limitados que había que preservar a toda costa? Esta vuelta al pasado nos lleva a cuestionar la naturaleza de los distintos bienes y servicios y los regímenes de gobernanza que les corresponden, así como la legitimidad del poder ejercido por los actores económicos, financieros o políticos que se comportan de forma irresponsable. Se destacan aquí dos propuestas, no porque abarquen toda la economía, sino porque son especialmente significativas y urgentes: la gestión de la energía fósil mediante cuotas individuales; la renovación del contrato social entre las finanzas y la sociedad.

### **B.1. La lucha contra el calentamiento global: la introducción de cuentas individuales de carbono a nivel europeo**

Desde la Cumbre de la Tierra de 1992, la lucha contra el calentamiento global ha sido ineficaz. La huella de carbono de los europeos no se ha reducido: el aparente progreso en suelo europeo es el resultado de la deslocalización de las actividades industriales más intensivas en energía. Los métodos tradicionales, como gravar el precio del carbono y multiplicar las normas, son socialmente inaceptables o ineficaces. Es necesario un cambio completo de perspectiva, que el nuevo Green Deal no ofrece.

En Francia, la Assises du climat celebrada a principios de 2021 ([www.assisesduclimat.fr](http://www.assisesduclimat.fr)) planteó el problema en términos muy diferentes: imponer una obligación de resultado en línea con nuestros compromisos internacionales, reduciendo nuestra huella en un 5% anual, de 10t a 2t en treinta años. Esto significa que las emisiones se racionan y el límite se reduce un 5% al año. Para juzgar las políticas propuestas se utilizan cuatro criterios: tener en cuenta la totalidad de la huella ecológica; garantizar la consecución del resultado; asegurar la justicia social; y movilizar a todos los actores privados y públicos al servicio de los objetivos comunes. Sólo una política respeta estos cuatro criterios: la asignación a cada ciudadano de una cuota de emisión individual libremente negociable, una cuenta de carbono ([www.comptecabone.org](http://www.comptecabone.org)). Estas son las perspectivas que se necesitan a nivel europeo: organizando conferencias europeas sobre el clima; debatiendo en las instituciones europeas las modalidades de creación de una cuenta de carbono.

### **B.2 La financiación sostenible y el contrato social**

La Unión Europea intenta poner la financiación al servicio de la transición: evaluación del riesgo climático, taxonomía de las actividades, reorientación del BEI... Y miles de instituciones financieras han suscrito los Principios de Inversión Responsable (PRI) de la ONU. Pero a pesar de la proliferación de fondos "éticos", el deber fiduciario de los gestores de carteras sigue siendo el de proporcionar una rentabilidad a los inversores. La ética es secundaria.

Los sistemas de ahorro socializado, los fondos de pensiones, los fondos de inversión y las sociedades de inversión representan una parte considerable del capital invertido. Un nuevo contrato social europeo entre las finanzas y la sociedad debe basarse en una Carta de responsabilidad de los diferentes actores: accionistas, administradores de fondos, gestores de carteras, bancos.

Ejemplo: los accionistas. Según la doxa, son los verdaderos propietarios de una empresa. Tienen derecho a voto desde el momento en que compran una acción. ¿Concedemos la nacionalidad a cualquiera que cruce la frontera? La posesión de acciones suele ser corta (su duración media ha bajado

de 7 a 1 año desde la Segunda Guerra Mundial). Y el carácter anónimo del accionariado hace que ningún accionista pueda ser considerado responsable de las decisiones perjudiciales tomadas por la empresa en el momento en que poseía las acciones. Todo esto debe cambiar. Un razonamiento similar para otros actores.

### **C. Una comunidad global de destino**

Los destinos de los diferentes pueblos y naciones se han vuelto inseparables, y sólo la conciencia de la humanidad de que somos una "familia humana", en palabras de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, nos permitirá hacer los sacrificios mutuos necesarios para nuestra supervivencia. Esto está muy lejos. En primer lugar, porque los Estados nacionales, al pretender representar exclusivamente a "su" pueblo, nos alejan de la conciencia de un destino común; en segundo lugar, porque todavía no ha surgido un verdadero derecho internacional de la responsabilidad. A estas cuestiones responden las dos propuestas.

#### **C. 1. La contribución de la Unión Europea al surgimiento de una comunidad global de destino mediante la organización del diálogo entre sociedades**

Desde el siglo XVII, los Estados han reclamado el monopolio de las relaciones internacionales y han actuado como si las comunidades nacionales heredadas históricamente fueran "comunidades naturales" inquebrantables. La ONU ha convertido la soberanía de los Estados en algo sagrado. Sólo la Unión Europea encarna su necesaria superación. En un contexto de intensa e irreversible interdependencia entre las sociedades, es urgente crear *una conciencia de comunidad global de destino*, tomando conciencia de que lo que nos une con otras sociedades es más importante que lo que nos separa. Esto sólo puede hacerse organizando un diálogo directo entre las sociedades, en pie de igualdad, involucrando a todos los círculos sociales e invitándolos a confrontar sus puntos de vista sobre los desafíos globales comunes.

La experiencia del foro China-Europa ([www.China-Europa-Forum.net](http://www.China-Europa-Forum.net)) demuestra que ese diálogo es posible, apasionante y revela que en muchos temas las diferencias dentro de la sociedad europea y dentro de la sociedad china son mayores que las diferencias entre "chinos" y "europeos". La Unión Europea no ha podido apoyar financieramente este foro: no tiene ninguna línea presupuestaria para ello. Debería ser una urgencia y una prioridad para los próximos años organizar el diálogo de la sociedad europea con las sociedades chinas, americanas, indias, latinoamericanas o del sudeste asiático.

#### **C.2 La Unión Europea, promotora de un derecho internacional de la responsabilidad**

La invención de un derecho europeo alimentado por las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y reinscrito en los derechos nacionales con márgenes de apreciación nacionales, es un gran avance de la Unión Europea.

La construcción de principios jurídicos comunes es ahora una cuestión mundial, porque la ausencia de un derecho internacional de la responsabilidad aplicable a los actores, públicos o privados, cuyo impacto es global, demuestra que al haber inventado en el siglo XIX la "sociedad de responsabilidad limitada" ¡hemos construido en el siglo XXI empresas con una irresponsabilidad ilimitada!

El derecho internacional, en un mundo multipolar, no puede ser ni la aplicación extraterritorial del derecho estadounidense ni la universalización del corpus jurídico occidental. Como muestra el libro

"On the Road to a Universalizable Common Jus", existen principios de gobierno y de derecho comunes a las diferentes tradiciones jurídicas del mundo: el derecho continental, el derecho común, el derecho chino, el derecho islámico. Por lo tanto, hoy es posible concebir, a través del diálogo entre las sociedades, las bases de un sistema jurídico global, implementado a través de la red de tribunales de justicia regionales y nacionales, que lleve a los diferentes tipos de actores públicos y privados a asumir plenamente su responsabilidad hacia el resto del mundo. La Unión Europea hace bien en tomar esta iniciativa.

#### **D. Reforma del sistema educativo**

¿Qué tipo de seres humanos, qué tipo de élites necesitaremos? El año 2050, dentro de algo menos de treinta años, es un horizonte que se ha hecho familiar en Europa y en los distintos Estados miembros. Es el plazo en el que pretendemos ser neutros en carbono (pero sin nuestras emisiones de gases de efecto invernadero importados...). 2050: los niños que hoy formamos en nuestras escuelas serán los trabajadores y los estudiantes de nuestras universidades serán los directivos. ¿Los estamos preparando para la abrumadora tarea que les corresponderá por la incapacidad de las generaciones actualmente a cargo de realizar los cambios necesarios a tiempo? Nada es menos cierto. Las dos propuestas pretenden dar respuesta a este impasse.

##### **D. 1 La reforma de la educación: preparar a los jóvenes europeos para los retos del futuro**

Los jóvenes formados hoy dirigirán el mundo en 2050. Tal y como ilustra el cambio climático, tendrán que asumir el carácter interdependiente e irreversible de nuestras sociedades y liderar una transición sistémica: gestionar las relaciones entre los seres humanos, entre las sociedades, entre la humanidad y la biosfera de una manera nueva; pensar y vincular numerosos cambios sin ceder a la ilusión de que los problemas se resolverán con la ciencia y la tecnología.

Formación para la transición, gestión de la complejidad y ciudadanía global: los fundamentos de la educación, a menudo caracterizados por la división entre conocimientos y valores, la enseñanza por disciplinas y la separación de las ciencias físicas, biológicas y sociales, deben ser completamente revisados.

La educación debe estar arraigada en los territorios locales: lugares donde se descubre la interrelación entre las cosas y los seres, ofrecen la oportunidad de desarrollar proyectos cooperativos, a la escala y al alcance de cada edad, orientados al descubrimiento del poder de actuar. En todas las edades, los intercambios entre escuelas, colegios e institutos de todo el mundo deben permitir a los alumnos descubrir otras culturas, pero también y sobre todo descubrir que son ciudadanos del mundo que se enfrentan a los mismos retos, llamados a cooperar. Estos son los fundamentos de la reforma educativa.

##### **D. 2 Un nuevo contrato social entre la universidad y la sociedad**

La Declaración de Lisboa proclama la voluntad de Europa de convertirse en líder mundial de la sociedad del conocimiento. Esta ilusión de que más conocimientos construidos y transmitidos por las facultades monodisciplinares garantizan el progreso se refleja en la Declaración Final del Congreso Mundial de Educación Superior de 1998: "¡financien ampliamente las universidades respetando su autonomía y su desarrollo estará asegurado! Esto no es cierto. El Congreso Mundial de 2009 ya reconoció que la prioridad de la universidad es formar ciudadanos responsables.

La financiación de la enseñanza superior se basa en un contrato social heredado del pasado: la autonomía de la universidad construida frente a la iglesia y las autoridades civiles; la organización de las facultades por disciplinas que data de principios del siglo XIX. La universidad como lugar de innovación... ¡se autorreproduce! La Unión Europea debe redefinir el contrato social entre la universidad. Hay varias vías:

- un plan de estudios básico común a toda la enseñanza superior, una introducción a los conocimientos y métodos básicos para comprender nuestro complejo mundo y sus desafíos;
- Enraizar la formación en las realidades territoriales, poniendo a los estudiantes al servicio de la sociedad y en contacto directo con la complejidad y el ejercicio de la responsabilidad;
- formación interdisciplinaria que moviliza una diversidad de conocimientos para abordar problemas concretos;
- una revisión de la formación del profesorado, desde el nivel primario hasta el universitario.