

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social



Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Equipo editor /organizador

Jose María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Joxerramon BENGOETXEA CABALLERO
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Vicepresidente de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz Pérez de las Heras
Vocal de EuroBasque

Maria Oianguren Idigoras
Vocal de EuroBasque

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria
Técnico de EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2020

© Copyright Imagen de Portada by VEGAP
Imagen de portada: LAZKANO: "LABERINTO" 18,5 X 27,5 CM. Aguafuerte coloreado a mano.
2004. Jesús Mari Lazkano. Ed. Exclusiva para EuroBasque.

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-711-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Presentación

<i>Aurkezpena – Presentación</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	

Introducción

<i>Introducción</i>	17
JOXERRAMON BENGOETXEA	

Sección I. Visiones institucionales

<i>Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan:</i> <i>ekonomian, ingurugiroan eta gizartean</i>	29
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Traducción al castellano del original en Euskera</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	33
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	37
MIKEL ANTON ZARRAGOITIA	

<i>La sostenibilidad ambiental en la Europa del siglo XXI</i>	41
AITOR ZULUETA TELLERIA	
<i>La implementación de los ODS en el Gobierno Vasco</i>	47
LEYRE MADARIAGA GANGOITI	
<i>Sostenibilidad social, económica y ambiental</i>	53
EMILIANO LÓPEZ ATXURRA	
 Sección II. La sostenibilidad social en Europa	
<i>Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI</i>	61
AITOR BENGOETXEA ALKORTA	
<i>UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador</i>	65
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi. Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas en el marco de diferentes iniciativas comunitarias</i>	95
GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE	
<i>La Renta Básica Universal, instrumento que garantiza la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el PIDESE</i>	161
ÁNGEL ELÍAS ORTEGA	
 Sección III. La sostenibilidad económica en Europa	
<i>Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad</i>	171
VIRGINIA GÓMEZ SIERRA	

<i>Un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible</i>	185
JON BARRUTIA GÜENAGA	
<i>Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa</i>	195
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE	
 Sección IV. La sostenibilidad ambiental en Europa	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática</i>	211
XABIER EZEIZABARRENA	
<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática</i>	225
ASIER GARCÍA LUPIOLA	
<i>La contribución de las regiones a la política climática</i>	261
ELISA SAINZ DE MURIETA	
<i>La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea</i>	273
ROSA GILES CARNERO	

Introducción

<i>Introducción</i>	17
JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO	

Introducción

JOXERRAMON BENGOETXEA
Secretario General de EuroBasque
UPV/EHU

1. La Aporía de la Sostenibilidad en la Europa del Siglo XXI
2. El desarrollo humano sostenible en la UE
3. La gobernanza democrática multinivel
4. Los principales retos a futuro para la UE en el mundo
5. Conclusión: la meta de los ODS

1. LA APORÍA DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA EUROPA DEL SIGLO XXI

La reciente cumbre climática COP 25 celebrada en Madrid y organizada por Chile ha puesto de relieve una profunda y preocupante aporía en el estado de la cuestión del cambio climático: sabemos que la temperatura del planeta está aumentando y que este calentamiento tendrá consecuencias trágicas para la Humanidad y sabemos también que la emisión a la atmósfera de CO₂ es la principal causa de este calentamiento; pero a pesar de ello los representantes de los Estados no alcanzan los compromisos vinculantes necesarios para remediar esta situación. A todas luces esta incapacidad refleja una irracionalidad colectiva. A falta de datos y análisis fiables y precisos sobre las consecuencias exactas que el calentamiento global y la degradación ambiental tendrá en el futuro, más allá de las predicciones certeras sobre el aumento de la temperatura global, cabe realizar una propuesta axiológica en el ámbito de la razón práctica, aquella que aborda la doble cuestión normativa: ¿qué se debe hacer? Y cómo puedo yo participar en la deliberación y en la implementación de lo que debemos hacer? Para ello es necesario el conocimiento, saber qué es lo que más debemos valorar a la hora de conocer, analizar, interpretar y actuar. Inspirándome en la conexión entre economía y moral, me centraré en dos valores que, en mi opinión, determinan el futuro de la Unión Europea en el mundo y que además tienen una relación directa con la aporía señalada: el desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática.

Desarrollo sostenible y gobernanza afectan a la calidad de vida. Aspectos económicos relacionados con el desarrollo sostenible como la economía del conocimiento, el reparto de la riqueza, la responsabilidad ambiental, y aspectos relacionados con la gobernanza

democrática como la igualdad de oportunidades. Nuestra autonomía individual como personas autónomas a la hora de decidir sobre nuestros planes de vida y nuestra autonomía colectiva como pueblo (autogobierno) a la hora de decidir nuestros modelos socio-económicos, nuestra identidad cultural y nuestro status políticos están intrínsecamente entrelazadas. Además, dado el protagonismo histórico de Europa en el mundo, dada su responsabilidad como potencia colonial, que ha exportado las formas de vida, de mercado y del estado al resto del mundo, el desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática multinivel son también parte de su responsabilidad planetaria desde el cosmopolitismo.

El desarrollo sostenible se orienta al crecimiento económico, pero como un objetivo más, que se debe equilibrar con la protección ambiental, supeditándolo a ella. La economía clásica propugnaba la durabilidad de los recursos, pero desde el prisma de la reducción de costes o del ahorro en materiales, siempre con el objetivo de aumentar los beneficios¹. Preservar y recuperar la biodiversidad, asegurar un entorno sano y limpio –agua dulce y salada, aire y atmósfera, suelo y subsuelo–, respetar la capacidad de carga del planeta, reducir nuestra “huella ecológica”², nada de esto entraba en sus objetivos. La escala planetaria del desarrollo sostenible, como nuevo paradigma, implica que no se puede ignorar el efecto que tienen nuestros sistemas económicos –explotación de recursos y materias primas, pautas de consumo, producción y distribución– sobre el planeta y sobre el resto de las sociedades, coetáneas y futuras. El desarrollo sostenible, al proyectarse sobre el futuro, pretende una justicia intergeneracional: pensar en las generaciones futuras, satisfacer las necesidades de nuestra generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Para ello es necesario pensar en nuevas formas de gobernanza, donde se puedan defender esos intereses de las futuras generaciones y de los pueblos y sociedades menos industrializados.

El desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática tienen un marcado acento vasco y desde hace décadas se desarrollan en nuestro entorno académico e institucional, generando afinidad ideológica en la sociedad y en la clase política vasca³.

2. EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE EN LA UE

El desarrollo sostenible pretende asegurar el desarrollo económico, algo más complejo que el “crecimiento” del PIB, sin dañar, malgastar ni agotar los recursos naturales y

1 “Energy companies want to extract more natural resources. Their CEOs are not paid to worry about climate change” Simon Johnson, “How to Rethink Capitalism”, *Project Syndicate*, 01-10-2019.

2 Mathis Wackernagel e.a., “Tracking the ecological overshoot of the human economy”, 99 *Proceedings of the Academy of Science*, (Nr 14), Washington 2002.

3 Uno de los máximos exponentes de esta doble articulación, práctica y teórica, del desarrollo humano sostenible y de la gobernanza democrática, lo encontramos en el Lehendakari Ibarretxe. Véase Juan Jose Ibarretxe Markuartu, *The Basque Case*, George Mason University, Virginia, 2016, y *The Basque Experience, constructing sustainable human development*, University of Nevada, Reno 2015.

los bienes vitales. El desarrollo *humano* sostenible añade una dimensión social a este ya difícil equilibrio entre desarrollo económico y respeto ambiental: inclusión social y lucha contra la pobreza. En la economía clásica el crecimiento del PIB era compatible con la exclusión y las desigualdades socioeconómicas. El reparto no importaba. Por el contrario, la dimensión humana del desarrollo asume este reto para lograr la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la igualdad real entre hombres y mujeres.

El desarrollo sostenible ha estado, desde el Tratado de Ámsterdam, en el centro del proyecto europeo, como objetivo general de las políticas de la UE. La Unión Europea proclamó en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, en la Estrategia 2020 y en la Agenda de Mejor Legislación su intención de desarrollar un modelo socioeconómico sostenible, inteligente e integrador. Este modelo, a integrarse en, e integrar a, todas las políticas de la UE, pretende un doble objetivo: al mismo tiempo afianzar la competitividad económica europea y convertir a la Unión Europea en líder de la protección del medio ambiente y de la lucha contra el cambio climático (mitigación y adaptación).

La nueva Agenda Estratégica para la UE (2019-2024), aprobada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019⁴ añade una prioridad nueva a la tradicional dimensión de la UE como un mercado interior basado en el imperio de la ley y en la competitividad: lograr una Europa social justa, verde y climáticamente neutra. Es un objetivo muy ambicioso que pretende un reparto justo de los costes sociales del cambio climático, de la transición a una economía climáticamente neutra. Abordemos ahora los dos factores clave de esta transición justa, el cambio climático y la energía (eficiencia energética y energías renovables).

La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea de 2013 se inscribe en los sistemas de planificación previstos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas. La estrategia europea reconoce que el cumplimiento de los objetivos fijados a nivel europeo debe lograrse mediante las acciones estatales, regionales y locales. Además, la estrategia debe ser *global* pues la adaptación al cambio climático de Europa será insuficiente si el resto de los Estados y bloques mundiales no hacen nada por mitigar el cambio climático. Europa va a competir con el resto del mundo en condiciones de desventaja desde la perspectiva de los costes de producción, dada su escasez de recursos y el coste elevado, comparativamente, de su mano de obra, pero la UE puede y debe liderar tanto la economía circular como la regulación ambiental global y eventualmente imponer restricciones a la importación de bienes que no cumplan con los estándares ambientales europeos. Esto añadirá tensiones comerciales a las ya existentes a escala global (USA-China). La política comercial europea deberá estar preparada.

La Cumbre del Clima celebrada en París en diciembre de 2015 (COP21), acordó limitar el aumento de la temperatura global a 2°C y, a ser posible, 1.5°C, para 2030.

4 <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>

Para lograr dicho objetivo, deben reducirse las emisiones de gases de efecto invernadero, y para ello, resulta imprescindible reducir el consumo energético, lo cual, a priori, parece implicar una ralentización de la producción industrial, del consumo y del transporte, lo cual llevaría a un decrecimiento, como repetidamente airean los críticos del modelo, los *negacionistas* del cambio climático, con Trump a la cabeza. Así, por ejemplo, los fuegos en la selva amazónica (verano 2019), una catástrofe ecológica para el resto del mundo, se ven como una oportunidad para el desarrollo y el Presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, apoyado por el Presidente de EEUU, Donald Trump, y por el sector agro-ganadero y forestal brasileño, niega que la Amazonia⁵ sea patrimonio de la Humanidad, acusando de paso a la UE de colonialismo ecológico. Los fuegos en Australia (2019-20) no hacen cambiar la apuesta de sus dirigentes políticos por el carbón.

Este es el contexto global en el que debemos comprender el liderazgo europeo y defender los valores del desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática. La neutralidad climática y la transición energética van a acarrear importantes costos económicos⁶ y existe el riesgo de que paguen más quienes menos pueden costearla. Por ello se invoca la justicia social, en concreto que la mitigación, reparación y adaptación no perjudiquen a las clases más bajas encareciendo su acceso a los bienes vitales y asegurar a todas las personas una calidad de vida digna⁷.

Sobre la política energética recae gran parte de la producción industrial, el transporte y el consumo, aceleradores del calentamiento global. En la necesaria transición a un nuevo modelo energético neutro, la política energética europea avanza sobre tres ejes fundamentales: des-carbonización, acceso universal a la energía y seguridad de suministro. Pero en este proceso se producirán importantes desajustes para la industria y los transportes y es previsible que estos conlleven importantes pérdidas de puestos de trabajo. El caso de la industria automovilística será paradigmático de esta transición de las energías fósiles a las renovables. Los productores que antes completen la transición serán capaces de competir y desplazar a los menos adaptados. A esta potencial merma de empleo se debe añadir la que proviene de la robotización y la inteligencia artificial. El riesgo de desempleo es importante, su impacto sobre las ayudas sociales va a ser grande y el desarrollo humano sostenible exige poner el acento en la integración social y en la lucha contra la exclusión, aspectos

5 Como lo afirma Marina Silva, ex ministra de medio ambiente, “The Hollow Consensus on the Amazon”, *Project Syndicate*, Sep 27, 2019: “Bolsonaro’s government is busily dismantling hard-won environmental protections, preventing law-enforcement agencies from enforcing regulations, honoring environmental criminals as “hard-working people,” attacking indigenous peoples, rebuking renowned scientists, and criticizing donors such as Norway and Germany that have supported the country’s broadly successful Amazon Fund.”

6 La Comisión Europea en su documento *A Clean Planet for All*, estima que deberá invertirse anualmente un 2.8% del PIB de la UE (€520.000-575.000 millones de euros) si se quiere alcanzar la neutralidad climática.

7 Susanne Wixforth and Reiner Hoffmann, “Thinking climate and social policies as one”, *Social Europe*, 17 September 2019.

abordados en la cumbre de Gotemburgo de la UE, que puso de relieve la necesidad de impulsar el pilar social de la Unión. La renta básica universal pasará a dominar la agenda de la política social y la agenda de la política económica no podrá ignorarla. Inevitablemente repercutirá sobre el gasto social y el déficit público, que al mismo tiempo combate el propio Eurogrupo, por lo que la política económica, monetaria y fiscal deberían armonizarse con el Pilar Social, y no al contrario, como ha ocurrido hasta ahora, por una interpretación rígida de los criterios de convergencia de la UEM. Europa deberá dotarse de instrumentos eficaces de política fiscal.

La adaptación al cambio climático requiere de una actuación multinivel basada en el principio de cooperación entre todas las instituciones y los agentes implicados, en un contexto de coordinación con la política europea de cohesión económica, social y territorial. Ello nos lleva a la segunda idea fuerza de esta contribución, la gobernanza democrática multinivel y en red.

3. LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA MULTINIVEL

La gobernanza se puede entender de múltiples formas acumulables⁸: como cultura jurídica y política (concepto de normatividad, o de poderes públicos, ideas de auto-gobierno y soberanía, ...); como mix regulatorio público/privado, (la gobernanza privada transnacional, regulación, coregulación, desregulación, auto-regulación, ...); como asignación de recursos y adopción de decisiones (el mercado, el gobierno y las instituciones públicas, la sociedad civil, ...); como relaciones entre administración (poderes e instituciones) y sociedad (individuos, partidos, actores, grupos); como relaciones en el seno de una misma administración, (jerarquía, desconcentración, relaciones interdepartamentales, ...); como relaciones horizontales entre distintas administraciones al mismo nivel (cooperación, ...); como relaciones con las administraciones en el nivel más cercano a la ciudadanía (gobernanza local, ...); como relaciones con las administraciones en el nivel más alejado de la ciudadanía (“*global governance*”, transnacional, ...); como relaciones con entidades alejadas del Estado y de su control (gobernanza corporativa, ONGs, sociedad civil, ...); como medio en que se producen todas estas relaciones (gobernanza digital, *e-governance*, ...); como áreas o materias concretas donde se expresan todas estas relaciones (gobernanza de la seguridad, gobernanza económica y monetaria, gobernanza científica, gobernanza de la propiedad intelectual, del desarrollo sostenible, del cambio climático, de la seguridad alimentaria, de la pesca, del comercio global, de la diversidad cultural, hasta de los entornos de juegos digitales, ...); como las instituciones donde se articulan estas relaciones (gobernanza judicial). Todas estas dimensiones son relevantes en la UE.

8 Para un desarrollo de estas ideas véase Joxerramon Bengoetxea, “Governance and Interdependence. The Governance Cost of Dependence” en Iñaki Goirizelaia y Maite Zelaia (eds) *What is the Cost of the Basque Country’s Dependency on Spain?*, Editorial Dykinson, Madrid, 2019, p. 57-76.

En la escala vertical –escalas territoriales institucionales– la gobernanza va desde lo global a lo local, o mejor aún, desde lo local a lo global, siguiendo a la idea de soberanía popular. En la escala horizontal la gobernanza alcanza desde lo institucional-formal (administraciones públicas) hasta lo informal y social (sociedad civil, mercado). En la escala de la realidad social la gobernanza va desde lo material y físico (la ordenación del territorio, las instituciones disciplinarias, ...) a lo virtual e intangible (los datos personales, las redes, internet, *mass media*, ...). En todas las dimensiones y escalas la gobernanza tiene que ver con la toma de decisiones colectivas en distintos contextos, más o menos jerarquizados, más o menos institucionales, más o menos participativos. La gobernanza democrática implica la participación, o la posibilidad de participar, de toda la ciudadanía en las decisiones sobre las cuestiones que les interesan y, lo que resulta mucho más difícil, en las decisiones que les afectan. Supone igualmente la posibilidad de la ciudadanía de controlar o fiscalizar las decisiones que se adoptan en su nombre.

La gobernanza democrática requiere de una cultura política transversal que reposa sobre principios regulativos como la participación de, y consulta a, la ciudadanía; la transparencia en la adopción de decisiones y procesos; la rendición de cuentas por quienes adoptan las decisiones; la accesibilidad y apertura a los procesos de decisión (*responsiveness*); contar con los expertos y consultarlos (*Expert-Knowledge*) y contar con los interesados (*stakeholders*) en la toma de decisiones especialmente en la fase de información y consulta; la innovación en la cosa pública en materia de gestión, financiación e iniciativas (por ejemplo, los *partenariados* público-privados); la cooperación vertical, horizontal y transversal; la coordinación; la eficacia, eficiencia, control y evaluación de las políticas y las acciones⁹. Todos estos aspectos contribuyen a la gobernanza democrática. Cuando la acción de los gobiernos no obedece a reglas claramente establecidas se produce una opacidad, cuando se concentran monolíticamente los poderes y las decisiones se dificulta la representación, cuando los partidos políticos se burocratizan pierden la conexión ciudadana. Entonces se deteriora la democracia¹⁰.

En definitiva, la gobernanza cumple tres funciones principales: 1) mejora el gobierno –y, en este sentido, se habla de *buena* gobernanza, nuevas técnicas, procesos– a través de la participación, la consulta, la evaluación, la fijación de objetivos e indicadores, la detección de buenas prácticas, etcétera¹¹; 2) suple al gobierno, cuando no actúa, o compensa la ausencia de gobierno en áreas de interés público que por diversos motivos no son objeto de intervención administrativa, y también 3) complementa al

9 Véase Comité de Ministros del Consejo de Europa (2008) – Estrategia de Innovación y Buena Gobernanza a nivel local (ELoGE label).

10 Pierre Rosanvallon, en *Le bon gouvernement*, Editions du Seuil, Paris 2015, sentencia de este modo: “Nos régimes peuvent être dits démocratiques, mais nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement”.

11 El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea (2001) refleja esta una cultura de cooperación y coordinación multinivel basada en *benchmarks*, indicadores, evaluación, *peer review*, *best practice*, *smart regulation*, *de-regulation*, *self-regulation*, *co-regulation*.

gobierno, en la complejidad institucional, cuando el gobierno no alcanza a cumplir su misión (*partenariados* público-privados) o cuando apela a la sociedad civil o a los agentes sociales a regular un ámbito concreto (negociación colectiva). Estas funciones se hacen más visibles en la Unión Europea, la *polity* más poliárquica del mundo, sin un orden jerárquico claro¹² (Innerarity), que “gobierna sin gobierno”, a través de una administración única que reposa en las administraciones de los Estados miembro y del método comunitario donde la Comisión propone, los Comités Económico y Social y de las Regiones opinan y el Parlamento y el Consejo disponen, todo ello supervisado, jurídicamente, por el Tribunal de Justicia y, contablemente, por el Tribunal de Cuentas. Asegurar los principios de la gobernanza democrática en este contexto deviene esencial.

En la Unión cobra especial importancia la gobernanza federal que comporta un reparto competencial, un principio de competencias atribuidas, la subsidiariedad con proporcionalidad, la lealtad federal, solidaridad y cohesión territorial, el respeto a la identidad constitucional de los Estados miembro, y una regulación de mínimos con instrumentos como las directivas que dejan margen de adaptación. Pero es un federalismo de tipo asimétrico que tiene en cuenta la diversidad y las distintas voluntades de integración de los pueblos de Europa y así aparecen las cooperaciones estructurada, la geometría variable, las diversas velocidades. Gran parte de la regulación europea se produce a través de instrumentos blandos *–soft law–* mediante buenas prácticas, especialmente allí donde no tiene competencias legislativas.

El impacto que esta forma de gobernanza tiene sobre la ciudadanía y el territorio europeo es importante y sutil pero el sistema es muy complejo y existe un riesgo de desafección democrática. Los partidos políticos y los medios de comunicación deberían actuar como facilitadores de la involucración ciudadana en el sistema de gobernanza europeo para hacerlo más participativo y democrático. El territorio se redimensiona o reajusta¹³ y la ciudadanía europea se superpone a las ciudadanía “nacionales”, sin reemplazarlas, con un indudable impacto sobre las identidades culturales y políticas. La propia idea de democracia se adapta a las nuevas formas de ciudadanía, de demos, gobernanza y territorio. No hay más que ver lo difícil que ha resultado en el Reino Unido alcanzar un acuerdo sobre el Acuerdo de Retirada de la UE –ciudadanía de la Unión, territorio de la frontera en Irlanda del Norte– con la adopción de medidas anticonstitucionales como la suspensión del Parlamento por parte del Primer Ministro

12 Daniel Innerarity, “La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional” en Joxerramon Bengoetxea (coord.) y EuroBasque (ed.), *Nuevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid 2018, p. 73-78.

13 Michael Keating, “Federalismo multinivel y el futuro de Europa” en Joxerramon Bengoetxea (coord.) y EuroBasque (ed.), *Nuevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid 2018, 47-65, p. 47: Mientras el rescaling, o reajuste territorial, altera las relaciones entre función, movilización política e instituciones, la integración europea y el gobierno regional pueden verse como esfuerzos que van de la mano para recuperar ámbitos políticos que han escapado del alcance de los estados-nación”.

poniendo de manifiesto la tensión entre poder ejecutivo, democracia directa y democracia representativa, en un trasfondo donde el argumento principal a favor del Brexit durante la campaña del referéndum fue precisamente recuperar la soberanía parlamentaria¹⁴.

La gobernanza democrática multinivel está en permanente evolución en la UE y debe afrontar los principales retos de la integración federal y de la participación ciudadana en la toma de decisiones en todas las escalas y en todos los niveles. Si la UE logra estos objetivos se convertirá en modelo de gobernanza global. Si fracasa, quedará como una máquina burocrática al albur de algunos gobiernos nacionales y de terceras potencias.

4. LOS PRINCIPALES RETOS A FUTURO PARA LA UE EN EL MUNDO

Se han mencionado y esbozado ya tres importantes retos para la UE en el mundo: desarrollo económico equilibrado con reparto justo de la riqueza, integración social y protección ambiental. Los retos a los que debe enfrentarse la UE son legión: la crisis del euro, la ralentización económica, la dependencia energética, las “guerras” comerciales, los populismos, el Brexit, el envejecimiento de la población, el drama de las personas demandantes de asilo, la adaptación a las nuevas tecnologías, la localización de los datos personales y la soberanía sobre los datos, las barreras comerciales, la defensa, el terrorismo (*Daesh*), la amenaza rusa sobre los países bálticos y sus campañas cibernéticas de fake news que pueden desestabilizar a la UE en general. Si analizamos los retos internos: el Brexit, los dumping fiscales y sociales internos, las demandas de ampliación interna y secesión en algunos Estados miembro, las democracias iliberales en otros, los populismos y brotes autoritarios en muchos de ellos. Fijándonos en la geopolítica: los EEUU con la presidencia de Trump, Rusia con la presidencia de Putin, Ucrania, la nueva potencia industrial y tecnológica que es China (iniciativa *Belt and Road*), Corea del Norte (*rogue states*), Afganistán, Brasil con Bolsonaro, el Magreb, el Sahel, Libia (*failed states*), Sudán y África central (hambrunas, guerra), Nigeria y países vecinos (Boko Haram), todo Oriente Medio (Israel/Palestina, Egipto, Siria, Turquía, Arabia Saudí, Yemen, Irán, Iraq, cada uno de ellos con sus problemas especiales).

La lista es inagotable, sobre todo porque evoluciona constantemente. Por su parte la UE ya ha elaborado su propia lista de retos y prioridades en el documento “Una nueva agenda estratégica para la UE (2019-2024)”. Estas son sus cuatro prioridades principales: i) proteger a los ciudadanos y las libertades; ii) desarrollar una base económica sólida y dinámica; iii) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; iv) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. Sólo el punto iii es novedoso respecto a las anteriores reflexiones estratégicas, pero destaca el hecho de que

14 Joxerramon Bengoetxea, “Prorrogation eta lagun faltuak”, *Berria*, 2019-09-05.

la cuestión climática y social, la justicia se haya separado de la cuestión económica, que sigue dando la impresión de centrarse en el crecimiento¹⁵.

De todos estos retos, unos tienen relación más directa con los dos valores que informan nuestro análisis: desarrollo humano sostenible y gobernanza democrática multinivel. La amenaza más importante atañe a nuestra propia supervivencia en el planeta y es por tanto vital: el cambio climático, cero-emisiones para el año 2030 en la UE, y para el mundo en 2050. El IPCC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) lleva produciendo informes insoslayables desde 1990 pero el Convenio Marco contra el Cambio Climático de la ONU (1994) y su protocolo de Kyoto (1997), el Acuerdo de París de 2015 no han conseguido los resultados esperados. La cumbre COP 25 (Madrid/Chile) es un claro ejemplo.

La UE debe tomar la iniciativa, debe encabezar el *Green New Deal* a escala mundial¹⁶. La UE se está convirtiendo en el regulador mundial más importante y activo en la lucha contra el cambio climático. La UE está impulsando la acción ambiental de Naciones Unidas y especialmente la cumbre de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Así lo reconoce la propia Agenda estratégica para la UE (2019-2024)¹⁷ y el programa de la nueva Comisión Europea liderada por Ursula von der Leyen (2019-2024). Pero ante la falta de vinculatoriedad de los acuerdos alcanzados globalmente, la UE deberá recurrir al multilateralismo mediante acuerdos de las potencias más contaminantes del planeta, aunque los EEUU queden fuera del Acuerdo. Convertirse en el líder mundial de la lucha contra el cambio climático implica no solo una regulación audaz sino una inversión colosal en ciencia y tecnología para hacer posible la transición de energías fósiles a renovables,

15 La agenda pretende “renovar la base para un crecimiento inclusivo y sostenible a largo plazo y reforzar la cohesión en la UE. Para ello es preciso lograr una convergencia al alza de nuestras economías y abordar los retos demográficos. (...) será vital fomentar la igualdad de condiciones, particularmente en el ámbito del comercio. Esto significa garantizar una competencia leal dentro de la UE y a escala mundial, fomentar el acceso al mercado, luchar contra las prácticas desleales, las medidas extraterritoriales y los riesgos que para la seguridad plantean terceros países, así como proteger nuestras cadenas de suministro estratégico.”

16 En su discurso de candidatura a la presidencia de la Comisión, Ursula von der Leyen se comprometió a proponer un *Green Deal* para Europa en sus primeros cien días de mandato, compromiso que reiteró una vez elegida Presidenta, en su discurso ante el Parlamento Europeo de 10 de septiembre de 2019, proponiendo la visión del primer continente climáticamente neutro del mundo. Inspirado en el *New Deal* del Presidente Roosevelt tras la Gran Depresión de 1929, el *New Deal* “verde” busca una transición rápida y justa hacia una nueva economía diseñada para prevenir el cambio climático pero también para transformar un sistema financiero neoliberal que ha fracasado. En febrero de 2019 se presentó un proyecto de ley ante el Congreso de los EEUU para hacer frente a la nueva recesión, no de crecimiento sino de bienestar – salud, educación, ecosistemas – con un *US Green New Deal*. Véase Eloi Laurent, *The New Environmental Economics: Sustainability and Justice*, Polity Press, New York, 2020.

17 “La UE se valdrá de su influencia para encabezar la respuesta a los desafíos mundiales, mostrando el camino en la lucha contra el cambio climático, promoviendo el desarrollo sostenible y aplicando la Agenda 2030, y cooperando con los países socios en materia de migración.”

como lo propugna el *Green New Deal*. Todas las ciencias, también las sociales y la Humanidades están implicadas en este cambio de paradigma, para lo cual la gobernanza democrática multinivel y multiescala será un instrumento crucial. Las decisiones en torno a la transición energética, como las que afectan a los transportes, a los residuos o al sistema productivo, nos afectan a todos y sus impactos sobre nuestra calidad de vida son indudables, por lo que es ineludible involucrarse en la toma de decisiones.

Hemos mencionado también la dimensión humana o social del desarrollo sostenible y la necesidad de relanzar el pilar social de la UE, como se propuso en la cumbre de Gotemburgo. El Tratado de Lisboa habla del modelo europeo como algo que va más allá de la economía de mercado. Propone un modelo, encriptado, de “economía social de mercado” donde lo social está por desarrollar¹⁸. Aquí también será necesaria una gobernanza democrática. Habrá que decir a qué nivel institucional competen qué decisiones, cómo coordinar los distintos niveles para alcanzar objetivos compartidos de bienestar social. El modelo social implica que el mercado se regula para alcanzar dichos objetivos. También la unión económica y monetaria debe orientarse hacia su alcance. El objetivo, hasta ahora único, de control de la inflación debería acompañarse de la lucha contra el desempleo y la exclusión. La política de cohesión —económica, social y territorial— es un instrumento indispensable, pero sin movilizar la política fiscal no será suficiente.

V. CONCLUSIÓN: LA META DE LOS ODS

En definitiva, se trata de alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas declarados en 2015 para alcanzar el bienestar de la Humanidad y del planeta en esta generación y para las que vengan en el futuro: lograr el fin de la pobreza y del hambre, más salud y bienestar, una educación de calidad e igualdad de género, acceso al agua limpia, al saneamiento y a una energía asequible no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico para todas y todos, reducción de las desigualdades, comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima y protección de los ecosistemas, y paz, justicia e instituciones sólidas junto con alianzas para alcanzar todas estas metas; en resumen desarrollo humano sostenible y gobernanza democrática multinivel. La pregunta desde la razón práctica es qué debemos hacer como personas y como colectivos para alcanzarlos: el cambio empieza en nosotros mismos.

18 Ante el debate entre partidarios de la economía de mercado como mejor plataforma para asignar los recursos y asegurar la libertad de empresa y contrarios a la misma, por considerar que conduce a la desigualdad y a la sociedad de mercado, el modelo de la UE es una economía social de mercado, fórmula indefinida y ambigua que mantiene abierto el debate.