



INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA UE: EL DEBATE SOBRE LA SOBERANÍA EUROPEA PLURALISTA

JAVIER UNCETABARRETECHEA
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

IGOR FILIBI
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

DOI: 10.14679/13538

La innovación política es un factor clave para entender el proceso de integración europea, particularmente en una época marcada por la incertidumbre y el desencanto. Como es bien conocido, la idea de compartir soberanía en una organización supranacional supuso una innovación que hizo la guerra no solo impensable sino materialmente imposible. Como veremos a lo largo del presente texto, desde la crisis de la Silla Vacía hasta la actualidad el proceso de construcción europea ha vivido una constante tensión entre los elementos supranacionales y los intergubernamentales. Este modelo entró en crisis en esta última década debido sobre todo a las críticas a su gestión de la crisis de 2008 y el Brexit, y este contexto marcado por la pandemia y las incertidumbres del futuro, ha puesto de manifiesto que Europa es la escala de actuación más eficaz en muchos problemas. Ello implica que la escala europea debe ser desarrollada para ser eficaz, pero en este trabajo se defiende que esta búsqueda de la eficacia no puede significar abandonar el debate sobre la democracia. El reto, por lo tanto, radica en definir cómo puede desarrollarse el marco político europeo, absolutamente necesario, a la vez que simétricamente este proceso también implique un desarrollo democrático.

Las escalas políticas, cuando van más allá del marco estatal, exigen abordar la cuestión de la soberanía. Por otro lado, la tensión entre la visión intergubernamental y la supranacional lleva implícito un debate de fondo sobre la democracia. La primera perspectiva daba por hecho que el único marco posible para una democracia era el Estado-nación, por lo que la cooperación entre Estados, si bien podía llegar a ser necesaria en diferentes ámbitos, debía quedar limitada a cuestiones técnicas y funcionales, sin cuestionar el marco político estatal y la legitimidad de la nación (el pueblo) como único *demos* posible. La segunda visión cuestionaba esto, y señalaba la necesidad de construir un nuevo marco político, una escala adecuada a los enormes retos del siglo XX y que permitiese alcanzar la masa crítica suficiente para competir con los colosos que habían surgido (EEUU, Unión Soviética). Este marco político debía ser democrático, pero los conceptos con los que se pensaba se inspiraban en el único ejemplo disponible: EEUU. La federación norteamericana, como es sabido, tras unos inicios marcados por el amplio debate de los





padres fundadores que se recogen en *The Federalist Papers*, pronto adoptó un enfoque hamiltoniano, y aceptó el modelo del Estado-nación imperante en la sociedad internacional de la época, con una soberanía en buena medida única.

Así, el federalismo europeo, con pocas excepciones como los jóvenes inconformistas de los años 20, proponía una Federación europea inspirada en el caso norteamericano. Con el tiempo, sin embargo, ambas visiones han ido modificando sus presupuestos, evolucionando a la vez que el proceso de integración avanzaba.

Por un lado, gran parte del nacionalismo ha ido aceptando que la integración europea debe incluir formas fuertes de cooperación entre Estados, incluyendo obligaciones jurídicas que limiten la soberanía, más por consideraciones relacionadas con la eficacia que por un verdadero convencimiento sobre la necesidad de limitar la soberanía. Con todo, especialmente en la etapa posterior a la crisis de 2008 y ante las dudas sobre la capacidad de las instituciones para gestionarla, una parte de la ciudadanía quiere volver a un Estado soberano idealizado. El miedo y la incertidumbre generados por la crisis han alentado la idea sobre la necesidad de “recuperar el control” y, en nuestro contexto político y cultural, esto “equivale a la recuperación soberana del Estado nación” (Arias Maldonado, 2020: 16).

Por otro lado, a su vez, el federalismo europeo también ha ido alejándose de modelos más ideológicos y formales para aceptar que la integración debe basarse en la solución de problemas concretos, que debe mostrar su utilidad allí donde los Estados, por sí mismos, no son capaces de actuar eficazmente. De alguna forma, el viejo federalismo europeo ha entendido que los problemas del Estado, que los tiene y son estructurales, no bastan para justificar la Federación europea, pues ésta debe demostrar su utilidad antes de ser aceptada por una mayoría de la población y por los gobiernos.

En el contexto actual, marcado por la sucesión de dos enormes crisis (financiera y económica de 2008-2019 y Covid de 2020-21), ha surgido el concepto de soberanía europea como brújula para profundizar el proyecto de integración como única salida a los retos de Europa. A nuestro juicio, dicho debate es ya una innovación necesaria, pero no suficiente, para responder a los desafíos a los que se enfrenta Europa. Con total seguridad las instituciones europeas deberán aumentar su poder en algunas áreas en las que los gobiernos de los Estados han mostrado repetidamente su incapacidad de responder a los desafíos. Sin embargo, un peligro del aumento del poder en las instituciones de la UE también podrían, en nombre de la eficacia, terminar reforzando una Europa tecnocrática que termine copiando las limitaciones de la concepción monista de la soberanía estatal.

Es por ello que el debate de la soberanía europea no puede limitarse a que la actual noción de soberanía monista estatal se aplique ahora a la escala europea. Es preciso un debate profundo que aborde una concepción pluralista de la soberanía. La soberanía europea debe ser más eficaz que las soberanías nacionales -razón última de la creación de la integración europea- y además debe suponer una innovación conceptual que permita una profundización democrática. Este es un punto central de la cuestión, ya que un principio irrenunciable de la política europea debe ser su carácter democrático. Es importante afirmar esto en un contexto en el que se observa una erosión de numerosas democracias y en el que algunas potencias regionales (Brasil, Turquía, Irán, etc.) y





Innovación democrática en la UE

mundiales (China, Rusia, India) defienden de forma cada vez más asertiva valores y comportamientos no democráticos.

El reto de la democracia europea pasa, por lo tanto, por reconfigurar el viejo concepto de la soberanía nacional-estatal de forma que sea posible la creación de una nueva soberanía europea, compatible con los Estados y las naciones, pero que a la vez pueda crear un marco político sólido y capaz de actuar con eficacia en aquellos ámbitos necesarios a escala europea.

A tal fin, en el presente capítulo, en primer lugar realizaremos una breve reflexión sobre la evolución del concepto de soberanía y su paso a ser una soberanía nacional así como la contradicción entre una concepción monista y pluralista de la soberanía que, con el triunfo de la primera, acabó creando un mundo de Estados-nación contemporáneo que tan sólo presuponia la posibilidad de una democracia sobre la existencia de un único demos. En segundo lugar, veremos como una gran crisis de este modelo, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, favoreció una serie de profundas innovaciones que favorecieron una profunda innovación política en los países de Europa Occidental, cuyo principal resultado fue el cuestionamiento de esa visión monista al plantear, en el seno de las Comunidades Europeas, un modelo que suponía compartir soberanía en el seno de una organización supranacional. En tercer lugar repasaremos sucintamente la historia del proceso de integración y veremos cómo, fundamentalmente desde la década de los sesenta, al difuminarse esa sensación de amenaza con el crecimiento económico y la suavización de la Guerra Fría, y tras la crisis de la Silla Vacía en 1966, se inició una era de difícil equilibrio entre lo supranacional y lo intergubernamental que marcó el futuro del proceso de integración. Posteriormente analizaremos como dicho equilibrio inestable ha entrado en una profunda crisis, fundamentalmente en la última década por su incapacidad de ofrecer una respuesta a la crisis. Por último, plantearemos la necesidad de una respuesta que suponga una innovación en términos políticos y democráticos apostando por una soberanía europea pluralista.

1. LA SOBERANÍA COMO INNOVACIÓN POLÍTICA

Durante la Edad Media el mundo medieval transitó lentamente de la idea de la ciudad de Dios, universal y jerárquica, a un sistema de soberanías compartimentalizadas y particulares. El Papado apoyó a los reyes contra el poder del Emperador, contribuyendo así al surgimiento de los poderes nacionales. Cuando el rey de Francia defendió que “*rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*” (el rey no reconoce superior, en su reino es emperador), estaba afirmando simultáneamente dos principios distintos: por un lado, se le atribuía al rey un poder absoluto en su territorio, por otro lado, estaba negando la existencia de una *civitas maxima* a la que el rey estaría subordinado (Torres Gutiérrez, 1999:998).

La crisis, la incertidumbre y el miedo son momentos en los que se favorece la innovación política y en la propia historia del concepto de soberanía encontramos un buen ejemplo de ello. Así, la convulsa realidad social, económica y política de la Europa del siglo XVI creó las condiciones para una transformación profunda favorecida por las guerras de religión. La soberanía fue, tal y como veremos a lo largo de este apartado, la





respuesta diseñada para terminar con una serie de guerras constantes en la que no parecía posible definir un ganador definitivo (Filibi, 2020).

En 1517 Lutero clavaría en la puerta de la iglesia de Wittenberg sus noventa y cinco tesis, iniciando así la Reforma protestante. La rebelión desembocaría en 1524 en la Guerra de los campesinos alemanes, que inició un interminable periodo de guerras que se prolongaría durante 173 años, hasta 1697. Esta guerra adquirió un carácter particularmente fratricida en Francia, que se vio asolada entre 1562 y 1598 por una continua guerra religiosa y política. En ese contexto de caos, cuatro años después de la masacre de los hugonotes, Jean Bodin publicó en 1576 un libro titulado *Los seis libros de la República*, donde concibió un concepto nuevo, la soberanía, “el poder absoluto y perpetuo de una República”, destinado a reforzar la autoridad del Rey, para mediar entre las facciones y asegurar el orden y la paz. A pesar de su distinción entre soberanía y gobierno, insistió siempre en que “la autoridad soberana debe ser absoluta, perpetua e indivisible” (Andrew, 2011: 77).

En 1609, Charles L’Oyseau escribe su *Traité des Seigneuries*, un tratado sobre los distintos tipos de superioridad política, y señala con total claridad que la soberanía es la *Seigneurie* propia del Estado, distinta y superior a las demás. En palabras de Bertrand de Jouvenel, “se ve, pues, que la soberanía, tal como L’Oyseau nos la presenta desde 1609, es ya una planta prodigiosamente vigorosa”; lo que puede observarse en los Estados Generales de 1614, donde la idea de soberanía “está entonces enteramente confundida con la del poder real” (Jouvenel, 2000: 196 y 189).

En medio de otra guerra civil, la inglesa, que se extendió desde 1642 a 1651, Thomas Hobbes escribía en 1651 un libro que sería otro de los pilares de la soberanía absoluta: el *Leviatán*. Hobbes argumentaba a favor de un contrato social y del gobierno de un soberano absoluto que terminase con la guerra y restableciese la paz. Hobbes, que nació antes de tiempo porque a su madre se le adelantó el parto ante el terror de la armada española que se acercaba a las costas inglesas, llegó a decir que su vida había estado marcada por el miedo. Había sufrido toda su vida la división entre facciones y con su obra trataba de contribuir a crear un poder tal que fuese capaz de terminar con el estado de naturaleza, esa interminable guerra de todos contra todos.

Sin solución de continuidad, entre 1568 y 1648, en medio de numerosas guerras por doquier, la Guerra de los Treinta Años arrasaría toda Europa una vez más, al involucrar a las principales potencias. Fue una guerra larga y terrible, que diezmó la población al causar importantes hambrunas y enfermedades. Finalmente, las potencias, incapaces de exterminarse o de imponerse, completamente exhaustas, tuvieron que firmar la paz. Pero no fue un acto de tolerancia ni de grandeza política, fue la simple resignación a la existencia del otro. En realidad, el Tratado de Wesfalia formalizó “el aplazamiento de un genuino reconocimiento, exploración y encaje de la diferencia” (Blaney & Inayatullah, 2000: 44).

Este proceso es tan central en la historia de Europa que incluso el tipo de guerras fue adaptándose a él. En primer lugar, a medida que el poder central se fue imponiendo, “las guerras privadas dejaron de ser toleradas, y la capacidad de hacer la guerra comenzó a ser universalmente reconocida como un atributo de la soberanía”. De este modo hubo una fase de guerras que se pueden denominar *constitutivas* (entre las cuales podemos introducir claramente las guerras de religión), pues lo que estaba en juego era qué clase de unidades serían los sujetos políticos. Más tarde se produciría una segunda fase de guerras





Innovación democrática en la UE

configurativas en las que se aceptaba la naturaleza de las unidades pero debía establecerse su configuración territorial exacta. Finalmente, la contigüidad territorial fue estableciéndose como un principio aceptado, al menos en Europa central (Ruggie, 1993:162-3), si bien con excepciones, como los territorios coloniales, que a su vez tuvieron importantes contribuciones a la propia configuración del estado moderno europeo (Branch, 2010).

Las dos grandes revoluciones burguesas del siglo XVIII introdujeron cambios sustanciales en el concepto de soberanía pero también mantuvieron algunos elementos previos que recordaban claramente el sentido absolutista que se le dio a partir del siglo XVII (Ferrero y Filibi, 2004: 10-11). La restauración monárquica tras el Congreso de Viena (1815) parecía restaurar el principio monárquico y cierto equilibrio de poder a escala global que favorecería el desarrollo de un sistema relativamente estable. La era de las monarquías absolutas se fue difuminando a medida que se agudizaban las tensiones y se sucedían los procesos revolucionarios durante el siglo XIX y principios de XX. Así, progresivamente se fue sustituyendo la soberanía estatal encarnada por el monarca por una soberanía nacional encarnada en la nación (Ferrero y Filibi, 2004: 11), y aunque el orden internacional se mantuvo relativamente estable hasta 1914 (Filibi, 2020: 122) la propia generalización del modelo de Estado-nación acabó teniendo consecuencias en el ámbito internacional:

Se establece de este modo un vínculo simbiótico entre el Estado como organización del poder político y la nación como identidad política y cultural distintiva de un pueblo soberano dando origen al Estado-nación como única forma socialmente legítima de comunidad política en la modernidad. De este modo se refuerza la espacialidad exclusivista inscrita en la fórmula westfaliana: a la exclusividad del Estado en su jurisdicción territorial se suma la exclusividad de la nación como objeto de identidad política. Por consiguiente, la sociedad de Estados se redefine como sociedad internacional y las unidades que interactúan pasan a ser comunidades nacionales homogéneas que defienden sus respectivos intereses 'soberanos' que consideran supremos (Ferrero y Filibi, 2004: 12).

La Revolución Francesa supuso una profunda transformación en el concepto de soberanía, pero mantuvo una concepción monista de la misma que permitió, con el desarrollo del modelo de Estado-nación, desarrollar una uniformización que los viejos regímenes absolutistas de los siglos XVII y XVIII no podrían ni imaginar, por ejemplo con el desarrollo de los sistemas de escolarización de masas. La revolución americana se planteó en unos términos diferentes. En primer lugar, debemos verlo tanto como una revuelta en clave democrática pero también como una guerra de independencia frente a un poder colonial europeo. En este sentido, existía una lógica prevención sobre las transformaciones políticas producidas en Europa desde el siglo XVI y una resistencia a las concepciones monistas y se enfatizaba la importancia. Tras el amplio debate sobre estas cuestiones que se recoge en *The Federalist Papers*, la tensión entre el Estado Federal y los Estados federados que se observa en varias de las primeras sentencias del Tribunal Supremo¹, poco a poco el enfoque hamiltoniano se fue imponiendo y con el tiempo se fue aceptando el

¹ Por ejemplo, este es el caso de la célebre sentencia *Chisholm vs Georgia* (1793) que dio lugar a la aprobación de la Undécima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que fue ratificada en 1795 y que establece que “el poder judicial de los Estados Unidos no debe interpretarse que se extiende





Javier Uncetabarretechea e Igor Filibi

modelo de Estado-nación imperante en la sociedad internacional de la época y con una soberanía, en buena medida, única. Esta evolución del Estado norteamericano sugiere el surgimiento de un modelo de organización política que se va convirtiendo en el canon, en el estándar de la legitimidad política (Hall, 1999). A medida que el modelo se consolida, también lo hace un sistema de control social que incentiva la imitación del modelo y penaliza las desviaciones (Hurd, 1999).

La generalización en Europa del modelo del Estado-nación durante el siglo XIX y a principios del XX permitió el desarrollo de un Estado que estaba presente en ámbitos de la vida de su vida (salud, educación...) en los que antes no estaba presente, permitió favorecer la Revolución Industrial e impulsar un cambio tecnológico que se plasmó en una superioridad tecnológica y militar que favoreció el imperialismo y la expansión colonial en gran parte del mundo. El cambio económico permitió que el Estado apostará por la creación de grandes empresas en sectores estratégicos que le permitían planificar y desarrollar políticas de rearme que tenían el potencial de llevar a los conflictos bélicos a un nuevo nivel. El modelo que llevó a las potencias europeas a ser hegemónicas en 1914 provocó que, después de algo más de tres décadas y dos Guerras Mundiales que lo cambiaron todo, se entrara en un nuevo contexto de Guerra Fría en el que la propia supervivencia de Europa estaba en juego.

2. COMPARTIR SOBERANÍA COMO INNOVACIÓN CLAVE DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La integración europea y la idea de la crisis como oportunidad para la innovación política han estado profundamente interrelacionadas desde el principio. La Primera Guerra Mundial supuso un primer aldabonazo a la hora de abordar la cuestión europea de una manera diferente. El período entreguerras como reflejo de un mundo (y un Continente) en transformación buscaba nuevos instrumentos con los que abordar la construcción de Europa. Así, Aristide Briand, Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, propuso la creación de una organización de tipo federal en Europa en el marco de la reunión anual de la Asamblea de la Sociedad de Naciones celebrada en septiembre de 1929, además de comprometerse a presentar ante los 27 Estados europeos que eran parte de la Sociedad de Naciones de un plan detallado en esta dirección. Este fue el origen del denominado Memorándum Briand que fue presentado el 1 de mayo de 1930 y que contenía no pocos elementos originales para articular una ambiciosa cooperación en el ámbito político y económico, si bien no abordaba la cuestión de la soberanía². La crisis económica y el auge de cada vez más regímenes autoritarios o totalitarios, unidos a la posibilidad de un nuevo conflicto armado a escala europea y global provocó el fracaso de dicha Iniciativa.

La Segunda Guerra Mundial creó un marco adecuado para que se presentaran propuestas que en otro contexto nunca hubieran sido lanzadas y que iban mucho más allá de cualquier tipo de cooperación por muy ambiciosa que fuera. Así,

a cualquier litigio de derecho o de equidad que se inicie o prosiga contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado o súbditos de un Estado extranjero”.

² Véase el texto del Memorándum en francés en: <https://dl.wdl.org/11583/service/11583.pdf>





Innovación democrática en la UE

en junio de 1940 se propuso la creación de una Unión franco-británica que implicaría la institución de organismos comunes para la defensa, la política exterior, la hacienda y la economía, entre otras medidas de gran calado (Shlaim, 1974). La incertidumbre no cesó tras el final del conflicto y el final de la Segunda Guerra Mundial dejó un horizonte muy sombrío para una Europa arrasada, desangrada y profundamente dividida que se vería agravado por la Guerra Fría. La posibilidad de un conflicto, esta vez nuclear, entre los Estados Unidos y la URSS, y con Europa como el teatro de operaciones más probable, puso la necesidad de evitar una Tercera Guerra Mundial en el centro de la agenda y favoreció la innovación política.

El debate sobre el futuro de Europa se convirtió en un tema central y la búsqueda de elementos innovadores se convirtió en un imperativo para poder ofrecer una respuesta a los desafíos de dicha época. Dichos elementos los podemos encontrar en un vivo y pujante movimiento federalista europeo que abordaba el futuro de Europa con una mirada sustancialmente diferente. Un buen ejemplo lo encontramos en eventos tan relevantes como el Congreso de La Haya (1948) en el que se celebró un amplio debate que culminó con la aprobación de tres resoluciones en el ámbito cultural, económico y político. La primera organización internacional relevante fue el Consejo de Europa, en la que tan sólo podían ingresar Estados democráticos (véase el Capítulo Segundo del Tratado de Londres³) y que incluía también multitud de elementos innovadores y desarrollos prácticos, sobre todo en el terreno de los derechos humanos, pero que se encontraba lastrado por no abordar la cuestión de la soberanía europea (Dayez, 1949).

Las dificultades para que todos los Estados de la Europa Occidental pudieran aceptar la creación de nuevas instituciones que abordaran la cuestión de la soberanía europea y que fuera más allá de la cooperación intergubernamental se observan con claridad en el complejo proceso de creación de las Comunidades Europeas. En este punto, la innovación se concretó en la Declaración Schuman, que tenía el ambicioso objetivo de que un nuevo conflicto bélico en Europa fuera “no sólo impensable sino materialmente imposible”. El eje de su propuesta era sencillo pero a la vez profundamente innovador: compartir soberanía en el marco de una organización supranacional en un sector limitado, el carbón y el acero, pero estratégico por su estrecho vínculo con la guerra y los procesos de rearme. Este método mostró un diagnóstico claro del problema, una solución innovadora y la audacia necesaria para llevarla a la práctica. En efecto, una idea monista de la soberanía unida al desarrollo de agresivos nacionalismos (de Estado) llevó a los países europeos a la guerra y al desastre (Filipi, 2020). La Declaración Schuman inspiró la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1952 y, tras el fracaso del Plan Plevén que pretendía avanzar en el ámbito de la integración en el ámbito de la defensa, otras dos Comunidades (Comunidad Económica Europea y Euratom) en 1957.

El carácter innovador de la Declaración Schuman como factor clave en la creación de las Comunidades Europeas es habitualmente destacado por la literatura especializada. Sin embargo, resulta mucho menos conocido que, en los años inmediatamente posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial y antes de la creación de la CECA, una serie de países europeos aprobaron una serie de reformas coordinadas en sus constituciones

³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0>





que planteaban la posibilidad de compartir soberanía en el marco de una organización internacional (Brunkhorst, 2016:15).

Así, por ejemplo, la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949 incluía en su artículo 24 la posibilidad de que la Federación pudiera transferir por ley derechos de soberanía a instituciones internacionales (parágrafo primero) y que pudiera “encausarse en un sistema de seguridad colectiva y recíproca para la salvaguardia de la paz y consentirá con este motivo en las limitaciones a sus derechos de soberanía que sean susceptibles de conducir a un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo y de garantizar dicho orden” (parágrafo 2).

Las originalidades de la Constitución de la naciente República Federal Alemana pueden explicarse en gran parte por la presión y la influencia de potencias como los Estados Unidos, Francia o el Reino Unido. Sin embargo, la Constitución de 1946 que dio origen a la Cuarta República francesa señalaba en su Preámbulo que, bajo reserva de reciprocidad, consiente las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz”. En cambio, el Reino Unido no estaba dispuesto a compartir a soberanía y, al darse cuenta de que los Seis iban a seguir adelante aún sin su participación, impulsó un proyecto alternativo, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), que proponía otra vía de avanzar la integración europea sin cesión de soberanía. Tras constatar su fracaso de un método puramente intergubernamental, solicitó el ingreso a las Comunidades Europeas que se formalizó en 1973 (Filibi, 2019a: 135).

Los británicos no eran los únicos que desconfiaban de las nuevas instituciones que funcionaban bajo la premisa de compartir soberanía en una organización supranacional. El lanzamiento del Plan Plevén, con el apoyo de Jean Monnet y bajo el impulso del éxito de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, mostraba un deseo de avanzar de forma decidida en la integración política pero la Comunidad Europea de Defensa, nacida de una propuesta francesa, fracasó al votar en contra de su ratificación la Asamblea Nacional en 1954. La llegada al poder de Charles De Gaulle en un país clave como Francia en un contexto de hundimiento de la Cuarta República y con la guerra en Argelia como telón de fondo auguraba tiempos difíciles para el futuro de las entonces naciendo Comunidades Europeas. De hecho, De Gaulle era partidario de una ambiciosa cooperación europea que abarcaba áreas tan relevantes como la defensa pero no a costa de compartir soberanía. La crisis de la Silla Vacía y el posterior Compromiso de Luxemburgo que reconocía (de manera informal) la exigencia de unanimidad del Consejo (dicho de otra forma, un derecho de veto) cuando estén en juego intereses vitales del Estado, definió un momento clave en la historia del proceso de integración.

El éxito económico de las Comunidades Europeas atrajo a nuevos Estados que aceptaron a regañadientes la idea de compartir soberanía en una organización supranacional. Cuatro países optaban a entrar en la primera ronda de ampliación y todos menos los británicos lo sometieron a referéndum en 1972. En Irlanda (10 de mayo) y Dinamarca (2 de octubre) el resultado de la votación fue favorable pero el 25 de septiembre el no ganó en Noruega y el gobierno renunció a presentar la ratificación del Tratado de Adhesión al Parlamento. El gobierno conservador de Edward Heath perdió las elecciones en 1974 y el Partido Laborista prometió un referéndum sobre dicha cuestión que se celebró el 5 de junio de 1975 y en el que el sí ganó por amplia mayoría.





Innovación democrática en la UE

Las Comunidades Europeas se encontraban en una encrucijada a mediados de los setenta. La crisis de la Silla Vacía demostró que existía un sector de las élites y de la ciudadanía que desconfiaban de las nuevas instituciones y no querían compartir soberanía en una organización supranacional. Sin embargo, los británicos que impulsaron la EFTA para no aceptar el método comunitario, tuvieron que rectificar y solicitar el ingreso en las Comunidades en la medida que resultaba eficaz para conseguir un mayor desarrollo económico. Esa tensión entre lo supranacional y lo intergubernamental, y los debates sobre la necesidad de optar por una Europa (más) eficaz o (más) democrática marcaron las siguientes décadas en el proceso de integración.

3. LA TENSIÓN ENTRE LO SUPRANACIONAL Y LO INTERGUBERNAMENTAL

Las visiones más convencionales de la historia de la integración suelen calificar la etapa que va desde la superación de la crisis de la Silla Vacía hasta la aprobación del Acta Única Europea (1986) como una época de parálisis y estancamiento. Esta visión incide en un reforzamiento de lo intergubernamental que hacía más difícil tomar decisiones por consenso en un club más grande que pasó en 1973 de 6 a 9 socios. Además, entre los nuevos miembros, Dinamarca y especialmente el Reino Unido eran particularmente hostiles a avanzar en una clave supranacional. La misma creación del Consejo Europeo en 1974, en un principio como foro informal⁴, muestra a nuestro juicio una no disimulada intención de reforzar lo intergubernamental y en cierta manera difuminar el papel central de la Comisión a la hora de definir la agenda comunitaria a futuro. En definitiva, este período es habitualmente presentado como una época de profundo reforzamiento de lo intergubernamental pero no debemos olvidar que en esas dos décadas también se dieron pasos, algunos no suficientemente conocidos, para avanzar en la integración en clave supranacional. En concreto destacaremos la relevancia de dos: la constitucionalización de los Tratados y el hecho de que en 1977 se tomara la decisión de que el Parlamento Europeo fuera elegido por sufragio universal directo.

La integración europea no perdió la capacidad de innovar pero si bien, a nuestro juicio, la idea de compartir soberanía en organización supranacional fue una aportación positiva en clave democrática, otras innovaciones posteriores merecen una valoración mucho más cautelosa. Un buen ejemplo lo encontramos en la integración a través del derecho y “la constitucionalización de los Tratados” como un factor clave en la definición del orden legal comunitario. En este sentido cabe recordar que sus dos principios fundamentales (la supremacía y el efecto directo) no aparecen en los Tratados y han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal en una serie de sentencias que se iniciaron en 1963 con el caso Vand Gend & Loos. Sin entrar en mayores detalles, cabe señalar que se trató de un proceso profundamente innovador pero discutible en términos democráticos. En concreto, fue particularmente hábil el uso de la cuestión prejudicial como un mecanismo de (limitada) participación ciudadana concebida de forma que permitiera al Tribunal desarrollar su jurisprudencia de forma que favoreciera la ampliación de las po-

⁴ En 1992 las reuniones del Consejo Europeo obtuvieron un reconocimiento oficial y en 2009, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, fue reconocida como una institución oficial de la UE.





sibilidades de actuación de las instituciones comunitarias. Durante décadas esta situación fue aceptada incluso por los Estados más euroescépticos por consideraciones de eficiencia económica centradas en el papel central del Tribunal de Justicia en el funcionamiento del Mercado Único y encaja dentro del complejo equilibrio entre lo intergubernamental y supranacional (Uncetabarretechea, 2010: 119-122).

La decisión de que el Parlamento Europeo fuera elegido por sufragio universal directo supuso un momento clave en la historia de la integración europea. Las primeras elecciones se celebraron en 1979 y dicha institución, a pesar de no disponer en ese momento de grandes competencias, jugó un papel relevante en el impulso que conoció el proceso de integración a mediados de los ochenta que no siempre es valorado en su justa medida por la literatura especializada. La legitimidad de un primer Parlamento elegido por sufragio universal que culminó su mandato con la aprobación en 1984 de un proyecto de Tratado sobre la Unión Europea (el conocido como Proyecto Spinelli) supuso un desafío a un proceso de construcción europea cada vez más intergubernamental y reforzó la necesidad de profundizar en el proceso de integración:

Esto fue, sin duda, un importante refuerzo de la legitimidad democrática de la Comunidad Europea y permitió a esta institución convertirse en un actor con capacidad de propuesta política, como se demostró con la aprobación en 1984 del proyecto de Tratado sobre la Unión Europea (Proyecto Spinelli). Dado el control absoluto de la integración y de sus instituciones por parte de los gobiernos, el proyecto Spinelli consistió en la elaboración de un texto exclusivamente parlamentario, sin ninguna intervención de los gobiernos o de la Comisión, y que fue aprobado por una amplísima mayoría: 258 votos favorables, contra sólo 35 negativos y 23 abstenciones. El desafío político fue radical, pues el Parlamento Europeo pretendió realizar la ratificación del texto directamente por los parlamentos nacionales. Los gobiernos de los Estados reaccionaron en el Consejo de Milán de 1985, invocando el artículo que disponía que las revisiones de los tratados deben realizarse mediante una Conferencia Intergubernamental, y convocando inmediatamente una que aprobaría el Acta Única Europea (García de Enterría, 1995: 12-13).

La aprobación del Acta Única Europea (1986) y poco después del Tratado de Maastricht (1992) iniciaron una época de gran profundización en la historia del proceso de integración con, por ejemplo, un Parlamento que en cada reforma de los Tratados ha obtenido cada vez más competencias pero también supuso la creación de una UE con cada vez mayor poder y que era observada con recelo por cada vez más sectores de la sociedad europea. La profundización de la integración no suponía necesariamente un retroceso en la dimensión intergubernamental y conviene recordar que en Maastricht se incluyó la primera cláusula “opting out” en los Tratados que permitía al Reino Unido unirse cuando quisieran a la Unión Económica y Monetaria.

Las peculiaridades del proceso de integración unidas a la creciente crítica a las instituciones europeas han llevado a que algunos autores establezcan una (falsa) dicotomía entre democracia y eficacia. La propia lógica de este proceso de integración ha creado una estructura institucional que prima la integración negativa y un enfoque liberalizador y dificulta la definición de acciones de integración positiva (Scharpf, 2000: 64-96). La acción liberalizadora fomentada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia tiene un carácter obligatorio mientras que, durante mucho tiempo, la posibilidad de adoptar me-





Innovación democrática en la UE

didias correctoras era casi imposible por la exigencia de unanimidad del Consejo. Incluso ahora, con la extensión de la mayoría cualificada, no deja de resultar un proceso difícil y sigue siendo necesario un amplio consenso (Scharpf, 2000: 86). Si a esto unimos que cualquier reforma de los Tratados exige la unanimidad de los Estados y ello, dicho de otra forma, la realidad es que cualquier Estado miembro puede vetar cualquier cambio que le perjudique. Así, por ejemplo y citando un tema que actualmente es de absoluta actualidad, resulta difícil pensar que una reforma de los Tratados que conlleve un papel más activo y decidido de la UE en el ámbito fiscal pueda ser aceptado por países como Irlanda, Luxemburgo o los Países Bajos.

El panorama se complicó todavía más con un cambio en la orientación del proyecto de integración. Bastiaan Van Apeldoorn ha destacado que en la época en que se aprobó el Mercado Único y posteriormente el Tratado de Maastricht se observaba la supremacía de lo que denominaba “proyecto constitucional neoliberal” frente a otros dos proyectos rivales que denominaba socialdemócrata y neomercantilista respectivamente (Van Apeldoorn, 1998). Un factor clave para comprender la hegemonía del neoliberalismo tanto en el AUE como en el Tratado de Maastricht lo encontramos en que las reglas del juego que impulsan la liberalización de los mercados o la forma en que se define la Unión Económica y Monetaria aparecen claramente definidas en los Tratados y tan sólo pueden ser modificadas si son aprobadas por unanimidad de los Estados miembros. En cambio, el salto cualitativo producido en la política de cohesión que fue el incentivo que ofrecieron a los países más pobres para aceptar tanto Maastricht como el AUE tiene que ser arduamente negociado cada siete años en las duras negociaciones del marco financiero plurianual. En un contexto favorable pueden negociar con más fuerza su apoyo a esas reformas que en no pocas ocasiones pueden ser vista como una forma de “comprar” el apoyo a la reforma:

“... los instrumentos de política pública de los que dispone la Comisión Europea y las restricciones de competencias y de recursos de la Comisión impuestos por la soberanía de los Estados miembro implican que la Comisión puede ser eficaz a la hora de promover la liberalización del mercado pero no a la hora de legislar la política social o de empleo a nivel europeo (...). Por contra, la Comisión ha progresado poco en sus esfuerzos por fomentar inversiones masivas de infraestructuras en el transporte transeuropeo como medio para crear empleo, en gran parte debido a que carece de autoridad para movilizar los enormes recursos financieros que se requieren. Allí donde existen recursos significativos para fomentar la cohesión -los fondos estructurales de la Comunidad- estos recursos han funcionado mucho más como pago colateral para ‘comprar’ la inserción al mercado único de los Estados miembros más pobres que como distribuidor más extenso de oportunidades económicas entre individuos, grupos o regiones dentro de los Estados miembro. Por otra parte, estos recursos son escasos en comparación con los enormes fondos que podrían dedicar las autoridades públicas de los Estados miembro a objetivos regionales o sociales de no existir la regulación restrictiva de la Comunidad” (Smith, 1999: 128).

La creciente crítica y contestación al proyecto europeo a finales de los noventa y principios del presente siglo trajeron una doble apuesta que suponía, por un lado, reforzamiento de la hegemonía del neoliberalismo en las políticas de la UE y por otro una apertura limitada a la participación ciudadana en la que no se incluye la posibilidad de





modificar los temas centrales de la agenda comunitaria (Uncetabarretechea, 2010: 128). Las críticas arreciaron desde amplios sectores de la ciudadanía europea sobre todo en la primera década de este siglo y esto se plasmó claramente con el fracaso durante el proceso de ratificación del Tratado Constitucional Europeo ante el resultado negativo de los referéndums celebrados en Francia y Países Bajos en 2005.

4. LA DERIVA INTERGUBERNAMENTAL DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y SUS RESPUESTAS

La respuesta europea a la crisis de 2009 dejó una profunda insatisfacción en la medida que no fue percibida ni como democrática ni como eficaz. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue llamado como un actor externo que debería participar activamente en un proceso de disciplinamiento de los países de la periferia del euro que se encontraban en serias dificultades. La palabra *troika* perdió su significado original entre el mundillo de los expertos en integración europea relacionado con las presidencias rotatorias del Consejo de la UE y adquirió notoriedad como un actor básico a la hora de dar una respuesta a la crisis en la que participan dos instituciones clave de la Unión como es la Comisión Europea y el Banco Central Europeo a las que se une una organización internacional (el FMI). Resulta paradójico que el Fondo Monetario Internacional, claramente llamado a jugar un papel de inflexible impulsor de la ortodoxia que le caracterizó en sus respuestas a la crisis en la década de los ochenta y los noventa, jugó un papel más dialogante y flexible que la propia Comisión Europea y no pocos gobiernos europeos. Si a esto le unimos las concesiones a Cameron en etapas anteriores al referéndum del Brexit, se creó una profunda insatisfacción por dicha forma de construir no sólo en un amplio sector de la ciudadanía europea sino que el mismo Parlamento Europeo no dudó en manifestar su crítica y su oposición.

Esa forma de construir Europa tecnocrática, neoliberal y con un reforzamiento progresivo de la dimensión intergubernamental mostró todas sus limitaciones tras el Brexit y la necesidad de un cambio profundo se defendía incluso por instituciones clave como el Parlamento Europeo. La crítica ante la actitud europea en la crisis de 2009 en lo que respecta a la periferia del euro empezó a mostrarse de forma cada vez más clara y Juncker, en un discurso ante el Parlamento Europeo en una sesión celebrada el 15 de enero de 2019 con motivo del vigésimo aniversario del euro, lamentó la “insuficiente” solidaridad ante la crisis griega y subrayó que “insultamos” a Grecia.⁵

La crisis de Europa debe ser repensada de manera que los conceptos básicos de la democracia se adapten al contexto de esa nueva realidad compleja que es la Unión Europea y un mundo globalizado en el que están teniendo lugar profundas transformaciones políticas (Innerarity, 2017: 11-12). De forma casi inevitable tendemos a pensar la democracia teniendo como marco fundamental el Estado pero, en un contexto global marcado por la crisis y la incertidumbre, debemos repensar la democracia en otras claves. Del mismo modo, es la hora del cambio y de la audacia a la hora de impulsar la transformación

⁵ Discours par le Président Juncker en plénière du Parlement européen à l'occasion de la séance solennelle pour célébrer le 20e anniversaire de l'euro. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_19_425





Innovación democrática en la UE

política. No basta con pensar en Europa como la escala adecuada para dar una respuesta eficiente a la crisis en un contexto marcado por la (post)pandemia. La tentación de sacrificar el debate sobre la democracia en nombre de la eficacia puede llevarnos a una realidad en la que no tengamos ni una ni otra.

La vuelta a un idealizado contexto de democracias soberanas en una Edad de Oro del Estado del Bienestar resulta inviable por distintas razones. En este punto, un obstáculo clave lo encontramos en un mundo dominado por grandes corporaciones multinacionales y distintos fondos de inversión que han ido transformado la realidad de la economía política global en base a la defensa de sus intereses (Picciotto, 2011). En este sentido, Habermas advierte el peligro de que “regímenes tecnocráticos sigan proliferando bajo la inocente etiqueta de “gobernanza” mientras no se aprovechen con éxito las fuentes de legitimación democrática también para las autoridades supranacionales. La transnacionalización de la democracia se está retrasando.” (Habermas, 2015: 57).

La vuelta atrás en el tiempo, buscando la protección en una idea de soberanía que sirva como refugio ante los desafíos, peligros e incertidumbres planteados a todos los niveles en un contexto (post)coronavirus ofrece una falsa sensación de seguridad. Con todo, y como veremos en el apartado siguiente, no basta con el mero paso de una soberanía estatal a la europea, también resulta absolutamente necesario definir los contornos de una soberanía europea pluralista.

Las consecuencias y debilidades mostradas tanto por la Unión Europea como por los Estados miembros en la gestión de la pandemia han favorecido el desarrollo de debates que hace algo más de un año parecían impensables. La respuesta europea a la actual crisis si bien no ha respondido a todas nuestras esperanzas por ejemplo en el terreno de los eurobonos, se ha mostrado sustancialmente diferente tal y como se ha observado en la aprobación del nuevo marco financiero plurianual (2021-2027) y del instrumento de la UE para la recuperación tras la pandemia (Next Generation EU). Este nuevo presupuesto ofrece elementos profundamente innovadores si los comparamos con los anteriores y ofrece una base más sólida para adoptar medidas positivas y solidarias en unos años que se presentan decisivos (Crowe, 2021). Sin embargo, no debemos minusvalorar el papel que el mundo corporativo puede jugar en el corto, medio y largo plazo a la hora de diseñar una sociedad internacional favorable a sus intereses. Un contexto de creciente deuda externa puede contribuir a acentuar la debilidad de los Estados y favorecer un mayor sometimiento a los intereses de dichos grupos corporativos a escala global.

En definitiva, la necesaria revalorización de lo público como uno de los desafíos clave que debe enfrentar a futuro la UE no debe ser confundida con una vuelta al Estado que no dejaría de ser una estrategia equivocada para responder a los enormes desafíos de un contexto (post)COVID. En el contexto europeo y en términos geopolíticos, los Estados Europeos (incluso los más grandes y poderosos) son demasiado pequeños para jugar un papel relevante a escala global.

En definitiva, nos encontramos en un contexto de profunda crisis que puede favorecer transformaciones e innovaciones no siempre positivas en clave democrática. Esta situación marcada por la incertidumbre y el miedo más absoluto nos ofrece un ecosistema de carácter global favorable al desarrollo de “soluciones” más o menos autoritarias que sacrifiquen la democracia en nombre de la seguridad y la eficacia que supongan una regresión





en términos democráticos a escala global. En el contexto de la UE, dicho riesgo se reduce pero no es inexistente. En cierta manera existe una doble tentación a la hora de mirar al pasado: por un lado abandonar o reducir a una posición marginal a la UE con el objeto de refugiarse en el Estado en la esperanza de volver mágicamente a la Europa Occidental de los cincuenta y los sesenta o quienes, por otro lado se apostaría por una recuperación más o menos parcial del viejo método tecnocrático que suponga apostar claramente por la eficacia para evitar engorrosos debates sobre la soberanía y la democracia. Como veremos en el apartado siguiente, no basta con plantear un debate sobre la soberanía europea sobre bases exclusivamente pragmáticas sin apenas entrar en consideraciones democráticas que, en definitiva, no deja de ser una formulación más elaborada y sofisticada de esa segunda tentación a la que hacíamos referencia. A nuestro juicio ambas posturas serían equivocadas y contraproducentes. En este momento, toca abordar con claridad el debate democrático y, como abordaremos en el apartado siguiente, se impone una reflexión sobre una soberanía europea pluralista como fórmula que busque abordar un adecuado equilibrio entre democracia y eficacia.

5. HACIA UNA SOBERANÍA EUROPEA PLURALISTA Y DEMOCRÁTICA

La crisis ha sido siempre un poderoso incentivo para la reflexión y la innovación política. Tal y como hemos visto anteriormente, la integración europea partió del principio de que la soberanía estatal debía ser compartida. Este fue un punto irrenunciable de la propuesta francesa de Robert Schuman y Jean Monnet. Desde luego se trata de una extraordinaria innovación. La propuesta del gobierno francés (Declaración Schuman), al proponer compartir las soberanías, cierra el círculo iniciado por Jean Bodin 300 años antes. De forma paradójica, el mismo concepto que surgió para terminar con las guerras de religión en 1648, en 1948-1950 es considerado causante de las guerras nacionalistas del siglo XX (Filibi, 2020: 123).

Por un lado, la integración europea permitió comenzar a hablar de una soberanía europea, entendida como la aplicación del concepto originalmente surgido en los Estados territoriales modernos europeos a una escala más amplia, susceptible de ser más eficaz a la hora de solucionar ciertos problemas que los Estados europeos ya no eran capaces de abordar en solitario: desde asegurar la paz hasta regular adecuadamente el funcionamiento del mercado, crecientemente internacional. En este sentido, pueden citarse diversos autores que comenzaron a hablar de los Estados Unidos de Europa, en clara alusión a los Estados Unidos de América. Un buen ejemplo lo encontramos en el artículo de Albert Dayez, publicado en el semanario *Le Phare Dimanche* el 7 de agosto de 1949. Este texto, con el título “A quand la ‘souveraineté européenne’?” (¿Para cuándo la ‘soberanía europea?’), señalaba que la única forma de poder construir una Federación Europea era que los gobiernos aceptasen poner en común sus soberanías y crear una soberanía de alcance europeo (Dayez, 1949). Sin duda, suponía una gran innovación en la medida que aplicaba el contexto de soberanía, hasta entonces circunscrito al ámbito estatal a la escala europea pero su concepción sobre la soberanía no era tan diferente al ya existente entre los Estados, tan sólo se trataba de aplicarlo a una escala mayor.

Sin embargo, a medida que avanzaba el proceso de integración y que los Estados iban poniendo más y más soberanía en común, la preocupación fue surgiendo un nuevo án-





Innovación democrática en la UE

gulo de debate. Los gobiernos de los Estados constataban su incapacidad de abordar numerosos retos en solitario y entendían que sólo compartiendo sus soberanías éstas podrían convertirse en instrumentos eficaces. El creciente poder de las instituciones europeas, especialmente visible desde la aprobación del Tratado de Maastricht, causo inquietud en una parte importante de la ciudadanía europea. El no danés en el primer referéndum del Tratado de Maastricht y el apurado triunfo del sí en Francia lo mostraron con toda su crudeza y pusieron de actualidad el debate sobre el déficit democrático de la UE en la literatura especializada sobre el tema. El problema se agudizó en este siglo cuando las instituciones de la Unión empezaron a perder su aura de eficacia en especial tras la crisis de 2009.

Las críticas a la concepción monista del poder soberano no son nuevas. John Gerard Ruggie (1993) ya señaló que una de las características de la modernidad política es el punto de vista único, la concepción de que el poder se corresponde con la visión desde una única subjetividad. La propia experiencia de la integración europea favoreció el desarrollo de una perspectiva crítica sobre la soberanía. Así, autores como MacCormick (1999), Bellamy y Castiglione (1997), o Walker (2003), cuestionaron en la década de los noventa las propias bases epistemológicas y conceptuales de la soberanía, particularmente en el ámbito de la integración europea. En este sentido, MacCormick señalaba en 1993 que en la recién creada Unión Europea era tan inaceptable para los Estados miembros la posibilidad de una soberanía exclusiva de la Unión, como para ésta aceptar que la única soberanía era la de los Estados (MacCormick, 1993:5). En este sentido, las visiones monistas de la soberanía no eran capaces de explicar ni comprender la situación de la integración europea en la década de los noventa:

Resulta obvio que ningún Estado en Europa Occidental es ya un Estado soberano. Ninguno está en una posición en la que todo el poder que se ejerce internamente en él, tanto políticamente como legalmente, derive de fuentes puramente internas. Igualmente, por supuesto, no es cierto que todo el poder que se ejerce tanto políticamente como normativamente se ejerza por, o a través de, o por concesión de, uno o más órganos de la Comunidad Europea. (MacCormick, 1993:16).

El cuestionamiento de la visión monista de la soberanía a la luz de los desarrollos de la integración europea en la década de los noventa favoreció la posibilidad de dar un paso más allá. La perspectiva tradicional de la soberanía tan sólo podía concebir la UE o bien como una organización internacional o bien como un Estado, aunque fuese en sus fases iniciales de formación. Ambas visiones coinciden en que no conciben la soberanía fuera del Estado, ya que ésta, por definición, ni se divide ni se comparte (Avbelj, 2004: 349). Frente a las ya citadas visiones tradicionales de la soberanía o la de quienes consideran que el mismo concepto de soberanía debería ser abandonado, Matej Avbelj destaca las ventajas de lo que llama una visión “post tradicional” que supone una redefinición de la soberanía europea en clave pluralista (Avbelj, 2004: 353-359). Según su concepción la UE puede ser “una federación no estatista: una unión”, “compuesta de veintisiete Estados territoriales soberanos” y “un nivel supranacional funcionalmente soberano” (Avbelj, 2020: 301).

En una dirección similar, Sophie Heine hablaba de la relación entre la soberanía europea y el federalismo, señalando que este binomio era necesario para rescatar la agencia





política, la capacidad efectiva de actuar (Heine, 2015). Así, afirma que “una perspectiva euronacionalista crearía divisiones artificiales entre un valioso “nosotros” y un devaluado “ellos”, abriendo así la puerta a todo tipo de exclusiones y discriminaciones” (Heine, 2015).

El resultado del referéndum británico celebrado el 23 de junio de 2016 confirmó que alrededor de un 52% de los votantes optaron por abandonar la UE. De nada sirvieron las concesiones planteadas unos meses antes al Primer Ministro David Cameron, y esa “Europa a la Carta” con un creciente sesgo intergubernamental mostró todas sus limitaciones y carencias. A nivel institucional, el Parlamento Europeo adoptó un rol muy activo para buscar una salida a la crisis y así, su Comisión de Asuntos Constitucionales aprobó un documento el 20 de diciembre de 2016 estableciendo un diagnóstico de los problemas de la Unión Europea y un esbozo de los cambios que habría que realizar, incluyendo modificaciones en los tratados, para solucionarlos. Es significativo que este documento fue aprobado como una resolución del Parlamento Europeo en su sesión plenaria de 16 de febrero de 2017, como parte de una batería de tres resoluciones que abordaban el futuro de la UE: cómo sacar el máximo rendimiento del Tratado de Lisboa, qué cambios habrá que introducir en los tratados y las cuestiones de la financiación de la UE. Es significativo que, si bien en ningún momento aparecía de forma explícita, el documento aplicaba una noción implícita de soberanía europea.

El 26 de septiembre de 2017, el Presidente de Francia, Emmanuel Macron, leyó un importante discurso en la Universidad de La Sorbona (París), titulado “Iniciativa por Europa”⁶, en el que explícitamente reclamó una soberanía europea, compatible con la soberanía francesa. Casi un año después, el 12 de septiembre de 2018, el presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker tituló su intervención en el Debate sobre el estado de la Unión Europea “la hora de la soberanía europea”⁷.

A partir de ese momento el concepto ha ido adquiriendo una mayor presencia en la literatura académica, apareciendo en diversos papers, ponencias y artículos. A simple modo de ejemplo, podrían señalarse dos documentos particularmente significativos. Por un lado, Mark Leonard y Jeremy Shapiro publicaron en junio de 2019 un texto titulado “Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act” (Soberanía estratégica: Cómo Europa puede recuperar la capacidad de actuar), en el que, como hacía Sophie Heine unos años antes, se reclamaba el concepto como el mejor instrumento para facilitar una capacidad efectiva de la Unión Europea para actuar en un contexto internacional muy cambiante y crecientemente hostil. En esta ocasión el concepto acuñado era el de *soberanía estratégica* (Leonard & Shapiro, 2019). En un contexto marcado por la deficiente respuesta de los Estados europeos al COVID-19, otro paper que ilustra el éxito y desarrollo del concepto de soberanía aplicado a la escala europea y en tema de especial relevancia al hablar de la “soberanía de la salud” (Hackenbroich, Shapiro & Varma, 2020).

Debido a esta proliferación de ejemplos, el concepto de soberanía europea parece haber llegado para quedarse. En todos los casos se reclama la capacidad soberana para

⁶ Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe/>

⁷ Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_es_0.pdf





Innovación democrática en la UE

la escala europea, si bien nadie niega que los Estados vayan a seguir siendo soberanos (Heller, 2019). Un hilo conductor común de los argumentos que defienden este concepto es el de recuperar la capacidad de actuación desde los poderes públicos, en un contexto muy difícil, de grandes crisis y profundos cambios geopolíticos. Como ya señalamos en el apartado anterior, la respuesta a la actual crisis provocada por la pandemia del COVID-19 ha sido sustancialmente distinta a la que se dio en 2009, y existe una creciente aceptación de que Europa es la escala de actuación adecuada para responder a los desafíos de un futuro marcado por la incertidumbre.

La Unión Europea vive de nuevo momentos de cambio cuyo alcance todavía no se vislumbra con demasiada claridad. Así, recientemente se ha lanzado la conferencia sobre el futuro de Europa con un año de retraso, ya que su inicio estaba previsto para mayo de 2020 pero, debido a la pandemia, no se ha puesto en marcha hasta el año siguiente. El 10 de marzo de 2021 se firma la Declaración Conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa por parte de David Sassoli (el presidente del Parlamento Europeo), el primer ministro portugués António Costa (en nombre de la Presidencia del Consejo) y la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen, donde se afirma que “es un ejercicio de opinión en sentido ascendente centrado en los ciudadanos, que permitirá a los europeos expresar lo que esperan de la Unión Europea”⁸. Sin embargo, las primeras sensaciones no son tan positivas como parecía en un primer momento y las desavenencias entre las instituciones europeas y los gobiernos amenazan el resultado de un proceso democrático que se vendió inicialmente como un diálogo en pie de igualdad entre las instituciones de la Unión y los ciudadanos y la sociedad civil (Aldecoa, 2021).

La Conferencia, pese a sus problemas e insuficiencias, se añade como una nueva fase del proceso de reforma de los Tratados. Tomando perspectiva, se comprueba que las Comunidades Europeas surgieron como un acuerdo entre los gobiernos de los Estados, y siempre han sido estos quienes han ido reformando dichos tratados. No obstante, este sistema terminó en una suerte de bloqueo que sólo pudo ser superado con otra innovación, la de la Convención, que fue capaz de redactar un proyecto de tratado constitucional. Visto su éxito, la Convención fue introducida en el Tratado de Lisboa como una fase previa a la Conferencia Intergubernamental clásica. La Convención incluye toda una pluralidad de actores políticos, europeos y estatales, con amplia participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos estatales. Puede interpretarse como una innovación que mejora la democracia representativa de la UE. Dos décadas después, la Conferencia viene a desarrollar el principio de democracia participativa, con un llamamiento a la sociedad civil para que incorpore sus reflexiones al proceso político de la UE.

Todos estos cambios avanzan en la tendencia inicial del proceso de integración de superar paulatinamente la soberanía estatal como criterio absoluto y único de legitimación política. La integración no ha terminado con la soberanía de los Estados, pero la va transformando de forma intensa y en tantos aspectos distintos que, en la práctica, la vieja soberanía estatal puede considerarse superada en los Estados miembros de la UE. Ello no ha significado el fin de la soberanía estatal, ni tampoco su sustitución por una nueva so-

⁸ El texto de la Declaración Conjunta en castellano está disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf





beranía europea. Precisamente lo que se ve en Europa es un proceso evolutivo por el cual va surgiendo un nuevo concepto de soberanía más compleja, que incluye diversos puntos de vista, que no es absoluta, que no es jerárquica en su sentido tradicional, y que forma parte de un proceso aún inacabado, lo que significa que es abierto.

Frente a la noción clásica del federalismo europeo de construir unos Estados Unidos de Europa similares a los EEUU, la integración europea ha supuesto una evolución ideológica y conceptual tanto del viejo nacionalismo estatal con su concepto de soberanía clásica, como de la noción de soberanía europea del federalismo europeo igualmente clásico (Filibi, 2019b). Pese a que no se ha llegado a un consenso al respecto todavía, sí parece claro que el debate actual parte de dos premisas centrales. Por un lado, la soberanía estatal ha sido superada en importantes aspectos y la dimensión europea constituye una parte esencial de la soberanía estatal en el marco de la UE. Por otro lado, puede afirmarse igualmente que la soberanía europea no será del tipo de la soberanía estatal clásica a una escala más amplia. Si hay algo que está claro es que apenas nadie desea un super Estado europeo. Por el contrario, la evolución futura de la Unión implicará una soberanía europea con poder efectivo y decisivo en algunas áreas, pero ello será compatible con otras áreas en las que los Estados seguirán siendo los actores principales y otras en las que las regiones con parlamentos elegidos y potestad legislativa desarrollarán sus propias políticas (Börzel, 2020). Esta combinación supone la creación de un nuevo tipo de poder político, tan innovador como lo fue el concepto de soberanía en el siglo XVI. El reto consiste en asegurarse de que este nuevo tipo de poder y de soberanía sea democrático en un sentido profundo, es decir, que la soberanía europea sea un pilar de una verdadera democracia multinivel europea. Está por ver hasta qué punto la actual conferencia sobre el futuro de Europa contribuye a este ambicioso objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, Francisco (2020), “El coronavirus y la Conferencia sobre el futuro de Europa”, *Crítica*, nº 1052; pp. 14-23.
- Aldecoa, Francisco (Dir.) (2021). *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en Marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Andrew, Edward (2011): “Jean Bodin on sovereignty”, *Republics of Letters: A Journal for the study of Knowledge, Politics and de Arts*, Vol. 2, No. 2, 2011; pp. 75-84.
- Arias Maldonado, Manuel (2020): *Nostalgia del soberano*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Avbelj, Matej (2014), “Theorizing sovereignty and European integration”, *Ratio Juris*, Vol. 27, No. 3; pp. 344-363.
- Avbelj, Matej (2020), “A sovereign Europe as a future of sovereignty”, *European Papers*, Vol. 5, No. 1; pp. 299-302.
- Bellamy, Richard and Castiglione, Dario (1997), “Building the Union: The nature of sovereignty in the political architecture of Europe”, *Law and Philosophy*, 16; pp. 421-445.





Innovación democrática en la UE

- Blaney, David L. e Inayatullah, Naeem (2000): “The Wesphalian deferral”, *International Studies Review*, Vol. 2, No. 2; pp. 29-64.
- Börzel, Tanja A. (2020), “Multilevel governance or multilevel government?”, *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 22, No. 4; pp. 776-783.
- Branch, Jordan (2010), “Colonial reflection’ and territoriality: The peripheral origins of sovereign statehood”, *European Journal of International Relations*, Vol. 18, No. 2; pp. 277-297.
- Brunkhorst, Hauke (2016), “European constitutionalization between capitalism and democracy”, *Constellations*, Vol. 23, n° 1; pp. 15-26.
- Colomer, Josep Maria (2015): *El gobierno mundial de los expertos*, Barcelona, Anagrama.
- Crowe, Richard (2021): “An EU Budget of States and Citizens”, *European Law Journal*, 1-14.
- Dayez, Albert (1949): “A quand la ‘souveraineté européenne’?”, *Le Phare Dimanche*, 7 août.
- Fabbrini, Sergio (2015). *Which European Union? Europe after the Euro crisis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferrero, Mariano e Filibi, Igor (2004): “Globalización, espacio, ciudadanía: Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial”, *RIPS. Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, Vol. 3, n° 1, pp. 7-24.
- Filibi, Igor (2019a): “Federalismo y regionalismo en Europa: ¿hacia qué camino político camina la UE?”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 60, 2019, pp. 125-156.
- Filibi, Igor (2019b), “El nuevo federalismo europeo: la posición del Parlamento Europeo ante el debate sobre el futuro de Europa”, en: Bengoetxea, J. (coord). *Europa de las regiones y el futuro federal de Europa*. Madrid, Dykinson; pp. 89-105.
- Filibi, Igor (2020): “La Declaración Schuman: el nacimiento de la Europa política”, Aldecoa, Francisco (Dtor.): *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa. A los 70 años de la Declaración Schuman*, Madrid, Marcial Pons, pp. 121-132.
- García de Enterría, Eduardo (1995), “El proyecto de Constitución europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, n° 45; pp. 9-29.
- Habermas, Jürgen (2012). *The crisis of the European unión: A response*. Oxford, Polity Press.
- Habermas, Jürgen (2015): “Keywords on a Discourse Theory of Law and of the Democratic Constitutional State”, Habermas, Jürgen: *The Lure of Technocracy*, Cambridge, Polity Press pp. 46-60.
- Hackenbroich, Jonathan; Shapiro, Jeremy and Varma, Tara (2020), “Health sovereignty: How to build a resilient European response to pandemics”, *European Council on Foreign Relations*, June 2020.
- Hall, R. (1999), “Collective identity and epochal change in the international system”, in: Yamamoto, Y. (Ed.). *Globalism, regionalism and nationalism. Asia in search of its role in the twenty-first century*. Oxford, Blackwell; pp. 45-69.





- Heine, Sophie (2015), “European sovereignty and federalism: A necessary alliance to rescue political agency”, *EGMONT, Royal Institute for International Relations*, Brussels, 12 November 2015 (disponible en: <http://egmont.lademo.be/european-sovereignty-and-federalism/>)
- Heller, Hermann (2019). *Sovereignty. A contribution to the theory of public and international law*. Oxford, OUP.
- Hurd, Ian (1999), “Legitimacy and authority in international politics”, *International Organization*, Vol. 53, No. 2; pp. 379-408.
- Innerarity, Daniel (2017): *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Jouvenel, Bertrand de (2000). *La soberanía*. Granada, Editorial Comares.
- Leonard, Mark and Shapiro, Jeremy (2019), “Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act”, *European Council on Foreign Relations*, June 2019.
- MacCormick, Neil (1993), “Beyond the Sovereign state”, *The Modern Law Review*, Vol. 56, No. 1; pp. 1-18.
- MacCormick, Neil (1999). *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Picciotto, Sol (2011). *Regulating global corporate capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ruggie, John Gerard (1993), “Territoriality and beyond: Problematizing Modernity in International Relations”, *International Organization*, Vol. 47, No. 1; pp. 139-174.
- Scharpf, Fritz (2000): *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza.
- Shlaim, Avi (1974), “Prelude to downfall: The British offer of Union to France, June 1940”, *Journal of Contemporary History*, Vol. 9, No. 3; pp. 27-63.
- Smith, Mitchell P. (1999): “La gran transformación de Europa: el mercado único y el modelo europeo de sociedad”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 117-139.
- Torres Gutiérrez, Alejandro (1999), “Orígenes canónico-medievales del concepto moderno de Estado”, *Ius Canonicum*, Vol. 39; pp. 987-998.
- Uncetabarrenechea, Javier (2010): “Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa”, VV.AA.: *VIII Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2009*, Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2009, pp. 115-156.
- Van Apeldoorn, Bastiaan (1998): “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, pp. 12-53.
- Walker, Neil (2003), “Late sovereignty in the European Union”, in: Walker, N (ed). *Sovereignty in transition*. Oxford, Hart

