

EUROPE ET SOUVERAINETÉ – EUROPE AND SOVEREIGNTY, Número 368 de la Revista *L'Europe en formation*, 2013

El hecho de dedicar un número monográfico a la idea de Europa y soberanía, por parte de la Revista «L'Europe en formation», no deja de llamar la atención en un momento particular como el actual, en que la propia Unión Europea atraviesa una grave crisis existencial, habiéndose llegado a cuestionar incluso la viabilidad de su buque insignia, la zona euro. Por todo ello en este estudio monográfico se ha echado mano a una serie de juristas, economistas y politólogos, con el fin de reflexionar sobre el sentido que en este contexto histórico pueda tener un término como el de soberanía, que a pesar de haber sido acuñado hace muchos siglos, en unas condiciones que no son precisamente del todo las nuestras actuales, no deja de necesitar de una constante reflexión, más aún en un momento como el presente, en que la propia noción de soberanía es puesta en discusión a raíz del moderno proceso de mundialización, que obliga a tener que repensar el propio concepto, en el marco de un nuevo orden económico mundial en que los inmensos flujos financieros obligan a redefinir aquel viejo concepto acuñado por Bodino, al darse la sensación de ser los propios mercados financieros, los verdaderos nuevos soberanos del mundo.

Resulta inevitable tener que reconocer la propia evolución experimentada por el mismísimo concepto, desde la idea medieval que hacía proyectar la idea de soberanía sobre un modelo monoteísta en que el poder venía de Dios, único portador de la soberanía, hasta la concepción genial de Bodino, que abre las puertas a la aparición

de los modernos Estados absolutos, y a una definición de las relaciones internacionales propia de una sociedad de iguales, hasta llegar a las tesis republicanas que a finales del siglo XVIII producen la traslación de la soberanía del Príncipe al Pueblo, pasando por la Nación. Son precisamente estos deslizamientos semánticos los que nos hacen interrogar si la evolución de la soberanía no es otra cosa que el mero reflejo de los cambios que han experimentado las sociedades afectadas, o por el contrario, su verdadero motor.

Por otra parte, la propia percepción de lo que hay que entender como comprendido dentro de la noción de soberanía, está intrínsecamente ligada a cada una de las diversas culturas políticas nacionales existentes en la Unión Europea, sirviendo de ejemplo cómo los conceptos de *ejercicio conjunto de la soberanía* o el de *soberanía dividida*, están vinculados a la tradición jurídica alemana, en un marco histórico preciso como es el del Sacro Imperio Romano Germánico, un verdadero mosaico de territorios llamado a ofrecer la mayor resistencia a la instauración del orden moderno de los Estados soberanos.

Actualmente, la propia idea de soberanía es puesta en cuestión, a raíz de acontecimientos tales como el espectacular desarrollo experimentado por la protección internacional de los derechos del hombre, (con la aparición de conceptos tales como el de *deber de ingerencia humanitaria* o la *responsabilidad de proteger*) o la propia evolución de la Unión Europea, con su progresión por etapas, pero de

forma continuada a pesar de las pausas experimentadas, y de las propias incertidumbres existentes en el horizonte sobre cómo será su esquema futuro, y sobre si se decantará del lado de una *Europa fuerte* o una mera *Europa mercado*. Como señala el propio Vlad Constantinesco, la Unión Europea ha venido royendo la soberanía de los Estados miembros de la misma, con su consentimiento, lo cual tiene como efecto colateral obligarnos a comenzar a reflexionar sobre las modalidades del advenimiento de una verdadera soberanía europea, y de su poder constituyente u originario. Se hace de este modo particularmente difícil construir una Unión Europea atribuyendo a la misma cada vez un mayor número de responsabilidades, sin dotarla de los medios institucionales y financieros para ello necesarios.

El estudio del Profesor Vlad Constantinesco reflexiona sobre en qué medida el incremento del número de Estados miembros de la UE, ha afectado a la manera de concebir la soberanía de los Estados que la componen, explorando la vía de lo que pudiera denominarse como una soberanía constituyente, a nivel de la Unión Europea, a partir de una decisión conjunta de los Estados miembros, (soberanos a los efectos del Derecho Internacional), y por ratificación de los respectivos pueblos, (soberanos en el sentido propio del Derecho Constitucional). En el fondo late la tensión descrita en su trabajo por Jean-Pierre Gouzy, entre la búsqueda de la integración política por un lado, y la voluntad de mantener su soberanía por parte de los Estados integrantes de la UE. El Profesor Stéphane Pierré-Caps advierte inteligentemente del riesgo de una posible desnaturalización del concepto de soberanía, al transformarlo en una noción artificial, al considerarla como una propiedad *ne varietur* del Estado, pues si

el Estado es soberano, no hay posibilidad alguna no sólo de construcción europea, sino de creación de ningún tipo de unidades multinacionales.

El Tribunal Constitucional alemán al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Tratado de Maastricht llegó a hablar de un *ejercicio en común de la soberanía*, y que la obligación de la Unión de respetar la identidad nacional de sus Estados miembros, establecida en el art. 4.2 del TUE, tiene en cuenta la independencia y la soberanía de los mismos, lo que ha llevado a algunos autores alemanes a hablar de la existencia de una *soberanía adaptada*, en palabras de Roland Bieber. Todo ello sin pasar por alto la particular actitud de algunos Estados como el Reino Unido, que como recuerda Iris Nguyễn-Duy, no deja de ser paradójica, pues a pesar de haberse integrado en la Unión Europea hace casi medio siglo, no ha dejado de ofrecer una sistemática resistencia a cualesquiera forma de integración europea, recurriendo a las más ingeniosas fórmulas a tal efecto, con el fin de proteger su soberanía, con la inclusión de reservas, el desarrollo de diferentes procedimientos de control y *cerrosos referendarios*.

A todo este debate se unen las peculiares discusiones existentes en algunos Estados miembros de la Unión Europea sobre un eventual derecho de secesión, como ocurre en el caso de España, respecto a determinadas Comunidades Autónomas, una cuestión que es afrontada por Alberto Pérez Calvo, que a partir de un escrupuloso análisis del marco jurídico constitucional español actual, concluye con la imposibilidad de reconocer dicho derecho de secesión, y la imposibilidad por parte del Gobierno de autorizar la celebración de un posible referéndum en tal dirección, pues supondría contravenir lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Constitución es-

pañola, según el cual la soberanía nacional pertenece al pueblo español, así como el artículo 2 del citado texto normativo, que señala que la Constitución se funda en la unidad indisoluble de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, por lo que la única posibilidad jurídica de autorización de un referéndum exigiría la previa revisión constitucional, algo que no es precisamente fácil, pues la reforma del Título Preliminar de la Carta Magna española, exige la adopción del acuerdo por mayoría de 2/3 del Congreso y del Senado, la disolución de las Cortes, la convocatoria de nuevas elecciones y la ratificación de la decisión por las nuevas Cámaras, que debería adoptar el nuevo texto de la reforma por mayoría de 2/3, y la final ratificación de la modificación constitucional en referéndum nacional. Una secesión inconstitucional activaría el artículo 155 de la Constitución española, que prevé un mecanismo semejante a la *Bundeszwang* alemana. Además el Profesor Pérez Calvo hace hincapié en que de acuerdo con el ordenamiento europeo, la independencia entrañaría la salida automática de la Unión Europea, por parte del Estado secesionista, un hecho que por si solo serviría para hacer inviable cualquier tipo de aventura de este tipo, no sólo desde un punto de vista político, sino también económico.

La crisis monetaria, (y económica), que está siendo experimentada por Europa obliga a reflexionar sobre los límites inherentes y las insuficiencias que presenta una mera *gestión intergubernamental* de la misma, que debería dar paso, en palabras de Bernard Barthalay, a la llegada de los *Estados Unidos de Europa*, a partir del empleo de fórmulas políticas de corte federalista que ayuden a superar la impotencia individual y colectiva de los Estados-nación. Estas innovadoras soluciones

deberían inspirarse en un modelo federal meta-nacional, un *new deal* basado en un nuevo contrato social europeo, que supere una mera aproximación liberal del problema, y que establezca una serie de poderosos valores de solidaridad económica, y de sostenibilidad financiera y ambiental, lo cual obliga a redefinir el tradicional modelo capitalista.

Algunas de las propuestas hechas por el Profesor Barthalay abarcan la necesidad de elaborar un nuevo contrato social europeo que abarque las bases de un modelo común de protección social, y un ingreso mínimo garantizado incondicionalmente unido a la idea de ciudadanía, una redistribución de la representación en el Parlamento europeo a partir de una nueva repartición de escaños en base al principio de *no taxation without representation*, (un eurodiputado alemán representa a 852.000 ciudadanos alemanes, mientras que uno maltés sólo a 68.000), y una mayor igualdad de oportunidades para los productores, pues la concurrencia de diversos regímenes salariales, fiscales y sociales falsea la concurrencia empresarial.

A ello habría que unir la aceptación de impuestos comunes, recortando la competencia fiscal entre los diversos Estados, contribuyendo a una competencia empresarial más leal y a la profundización en el mercado interior, fortaleciendo el papel a desarrollar por las autoridades federales, sin incrementar la presión fiscal. Asimismo Barthalay propone la necesidad de conseguir la sostenibilidad de las finanzas públicas, algo no especialmente fácil en la zona euro, donde la deuda soberana es *nacional*, pero la moneda es *europea* y en que, sin un claro prestamista de último recurso, el euro funciona como una moneda *externa*. Ello obligaría a repensar los estatutos del BCE que se erigen como un muro entre las finanzas de los Estados

miembros y la política monetaria. Para que una política monetaria única sea eficaz, en una situación de extraordinaria divergencia financiera, tal y como demuestran los *spreads*, sería necesario que una tasa de interés único se aplicara a una deuda pública puesta al menos parcialmente en común o mutualizada. A ello habría que unir una necesaria demostración de solidaridad, y la imperativa creación de puestos de trabajo y la lucha contra el desempleo, aunque para ello se haga necesario un mayor intervencionismo público en los mercados, y *jubilarse a Adam Smith*, como dijera Jeremy Rifkin.

En el actual contexto de crisis económica en la zona euro, es especialmente pertinente la reflexión de Michel Dévo-ly, que al analizar el problema de la deuda pública, pone de manifiesto cómo los Estados endeudados han perdido buena parte de su soberanía, al depender de los mercados financieros y de las agencias de calificación, dejándose en el camino buena parte de los márgenes de maniobra que pudieran tener para llevar a cabo sus políticas económicas, lo cual nos incita a pensar en el modo de poder cambiar el presente estado de cosas. Una primera respuesta nos sugiere la inexorable necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas, algo para lo que quizás la respuesta neoliberal de recurrir masivamente al rigor financiero, no sea la única solución, es más, en opinión de Michel Dévo-ly, la reconquista de la autonomía financiera de los Estados, requiere que éstos se emancipen de dicho paradigma liberal, y avancen decididamente por la senda del camino federal.

Antonio Padoa-Schioppa mete el dedo en la llaga, al poner de manifiesto que la actual crisis económica ha servido para descubrir las dificultades de poder desplegar una respuesta coordinada, eficaz

y democrática a nivel europeo, y cómo la solución *intergubernamental* que se ha dado, deja mucho que desear desde ambas perspectivas, las de efectividad y democracia. Por otro lado, no deberíamos negarnos a ver las dificultades políticas e ideológicas subyacentes que dificultan adoptar una estrategia europea común más avanzada, situándose en el centro de todos estos obstáculos, una concepción de la soberanía que política e intelectualmente ha quedado superada, por venir unida a una visión puramente *nacional y monocrática* de la historia y de los poderes soberanos, tal vez porque no hay nada más obstinado que las ideas falsas, especialmente cuando las mismas están vinculadas a poderosos intereses de conservación.

Cabe preguntarse si la soberanía está llamada a seguir jugando un papel crucial en un futuro próximo, o si por el contrario naufragará en el proceso de mundialización que estamos viviendo, disolviéndose como un azucarillo en el agua, al devenir obsoleta e inútil, ¿será capaz o no adaptarse a la mundialización? ¿La construcción del nuevo orden jurídico europeo podrá ser considerado como una alternativa creíble a la soberanía de los Estados miembros, o se limitará meramente a preservarla, a raíz de la obligación encomendada a la Unión Europea de respetar la identidad de sus Estados miembros? De fondo queda el riesgo de perder la relación democrática entre los gobernantes y sus pueblos, que incita a no renunciar a la idea de soberanía, y la necesidad de redefinir nuevas formas de democracia, tanto en lo que respecta a las modalidades de representación política, como de control por parte de los ciudadanos, y rendición de cuentas ante éstos por los gobernantes, con el fin de contribuir a la aparición de una nueva legitimidad de los propios gobernantes hacia sus gobernados.

Eric Maulin al hablar de la *irreducibilidad* de la soberanía territorial hace hincapié en que si bien la evolución ligada a la mundialización puede afectar a la naturaleza del Estado, no puede sin embargo cambiar el principio de su propia existencia soberana, de modo que solo la soberanía del pueblo garantiza el principio democrático. Como señala Claude Nigoul, el concepto de soberanía a pesar de su ambigüedad, llega hasta nuestros días, al igual que el de Estado, al cual se encuentra intrínsecamente ligada, probablemente por ser la piedra angular de cualquier arquitectura política global, y el federalismo debe afrontar dicha realidad, que fue por definición su propia negación. Y el juez del TEDH, Anatoly Kolev, en un interesante trabajo sobre la jurisprudencia de dicho Tribunal, reflexiona en qué modo las grandes Declaraciones de Derechos posteriores a la II Guerra Mundial, consagrando los derechos y las libertades fundamentales han provocado una verdadera revolución a nivel mundial, al convertir al ser humano por primera vez en la historia, en un *ser universal* con una capacidad jurídica propia en Derecho In-

ternacional, rompiendo las cadenas que le unen con *su* Estado, como ocurriera en la Prehistoria, cuando al romper los lazos que le vinculaban con su linaje tribal, se convirtió en *homo juridicus*, adquiriendo este nuevo *homo universalis* su propia dimensión jurídica, a la vez nacional e internacional.

A modo de conclusión, tras analizar este número monográfico del número 368, de la Revista «L'Europe en formation», entendemos que se trata de una muy interesante y oportuna colección de trabajos sobre la idea de soberanía, y la construcción de Europa, que pueden ser de gran utilidad de cara a repensar el futuro de Europa, especialmente en un momento de crisis como el actual, en que se hace necesario dar una adecuada respuesta a los retos que se plantean a la Unión Europea a nivel jurídico, político y económico, para lo que las fórmulas federales pueden servir de parámetros en los que fijarse.

ALEJANDRO TORRES GUTIÉRREZ
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pública de Navarra