

## «La Europa de la soberanía» del presidente Macron\*

\*La versión original en francés de este artículo fue publicada en «La Revue de l'Union Européenne», n.º 615, Febrero 2018.

Por Dusan SIDJANSKI

Profesor emérito de la Universidad de Ginebra  
Centro de Excelencia Dusan Sidjanski en Estudios Europeos

*Frente a la crisis global de la Unión Europea, el presidente Macron, europeísta comprometido, propone una «Europa de la soberanía». La constatación de partida es sencilla: la Unión no está dotada de poderes soberanos (o no suficientemente). Sin embargo, la respuesta a las grandes amenazas que acechan la Unión Europea y la zona euro exige la intervención de estos poderes soberanos de los que carece, en especial en lo que se refiere a la moneda, a la política exterior, a la defensa y a la seguridad, y a las migraciones. Todos estos campos están sometidos en nuestras democracias a una autoridad política y a un control parlamentario. El ejército y las fuerzas de seguridad, sobre todo. Al ser la refundación de la Unión de los 27 una hazaña de más o menos duradera negociación, puede contemplarse una acción inmediata por medio de la «cooperación reforzada» para crear un núcleo político federador capaz de insuflar un aire dinámico al conjunto de los 27 Estados miembros.*

Frente a la crisis global, el presidente francés propone una respuesta adecuada con su idea de dotar a la Unión, o al menos a un núcleo, de poderes soberanos en proporción al fardo de amenazas y de desafíos a los cuales se enfrenta la Unión simultáneamente. Esta crisis existencial amenaza la supervivencia de Europa.

### **I.- La crisis global: ¿cómo superarla?**

#### **1. La zona euro y más allá**

La Unión Europea vive una crisis existencial multiforme. Con algunos matices y en grados diferentes, existe un consenso sobre las amenazas y los principales desafíos a los que se enfrenta. No obstante, el consenso se esfuma al llegar a las respuestas para estas amenazas y

desafíos. Veamos algunos ejemplos, comenzando por la zona euro: la cuestión de su reforma, de la salida definitiva de la crisis y de la austeridad que ha dejado profundas huellas en las sociedades de los Estados miembros del euro. A guisa de ejemplo, la austeridad impuesta por Alemania ha dado lugar a una guerra psicológica entre los medios de comunicación griegos y alemanes.

La cuestión de la pauperización y de las desigualdades crecientes, las elevadas cifras de desempleo y la deuda pública han desestabilizado los vínculos de solidaridad y han amenazado la democracia, no solamente en Grecia, sino principalmente en los países del sud de la zona euro. Así, es de recibo preguntarse lo siguiente: ¿cómo han podido los Estados Unidos deshacerse rápidamente de la crisis que ellos mismos provocaron, mientras que la zona euro en particular apenas consigue volver al nivel previo a la crisis? Y sin embargo, Merkel y Hollande coincidían en que el fracaso del euro sería el tiro de gracia para la Unión.

## **2. Las amenazas interiores**

El resurgimiento del nacional-populismo, de los euroescépticos y de los antieuropeos viene frecuentemente acompañado de movimientos extremistas de izquierda y de derecha. La austeridad ha allanado el terreno de las derivas autoritarias en Europa central (Polonia, Hungría, República Checa). Esta ola afecta igualmente a Austria, Alemania, los Países Bajos, o incluso Francia, donde el Frente Nacional extiende desde hace tiempo una sombra sobre la Unión. La Historia resurge con el estallido de Yugoslavia y del fortalecimiento de las fracturas al interior de la Unión entre el Norte y el Sur, tal y como ocurre entre los Estados que respetan los valores y principios democráticos y aquellos que recientemente han optado por lanzarse a la deriva. Dicha tendencia se ve confirmada por el Brexit y por las fuerzas independentistas tanto en Cataluña como en Escocia.

La Unión no esconde su mareo en el torbellino de la globalización, confrontada a los flujos migratorios que han alimentado las tendencias proteccionistas del Grupo de Visegrado, el cual ha rechazado permitir a los migrantes que circulen a través de Europa central. Durante largo tiempo, se consideraba que Italia era responsable de la afluencia de migrantes en su territorio, mientras que Grecia se beneficiaba de la ayuda de la Unión. No olvidemos, sin embargo, que la falta de política europea de asilo y de inmigración favorece a los partidos de extrema derecha. Y así, los 450 millones de europeos se muestran reticentes a acoger refugiados y migrantes (con la excepción de Alemania), incluso cuando estos países sufren de

una demografía a la baja (salvo en Francia). Al mismo tiempo, la amenaza del terrorismo islamista va materializándose y se agrava así el ambiente de inseguridad, mientras que la caída de Raqqa no parece anunciar el final de los ataques. La Unión se enfrenta a una guerra ideológica, religiosa y de seguridad que llevan a cabo algunos grupos, o incluso algunos individuos fanáticos.

Paralelamente, los desafíos se acumulan en forma de crimen organizado, de la amenaza de los GAFAs,<sup>1</sup> que ocupan una posición dominante en el mundo sin respeto alguno por las reglas del juego, mientras que el mundo digital y los problemas de ciberseguridad invaden Europa y el resto del mundo. Finalmente, la retirada del compromiso internacional de la América de la era Trump, los conflictos regionales en Oriente Medio y la amenaza nuclear de Corea del Norte crean una atmósfera de pavor y suscitan una tendencia de vuelta a los Estados-nación. A estas amenazas se añaden los desafíos en relación con el cambio climático, la energía y la competencia desleal que contribuyen a crear un clima de desorden internacional.

### **3. El engranaje de la crisis global**

Todos estos ejemplos de amenazas apuntan a la ausencia o insuficiencia de poderes soberanos en el seno de la Unión, así como a la ausencia de una visión global, una visión especialmente necesaria a sabiendas de que estas crisis, amenazas y desafíos mantienen una creciente interdependencia e interacción entre ellas. Al abordar uno de los problemas, otros sectores se ven afectados por efecto dominó; de ahí que la crisis sea global. Sin embargo, las crisis previas a «la gran crisis» de 2008 —con la excepción de aquellas de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea (CPE)— se caracterizaban por su aspecto sectorial. Así ocurrió con la «silla vacía», que afectaba tanto la agricultura como el voto a la mayoría cualificada. A diferencia de la idea según la cual Europa sale reforzada de estos torbellinos, constato un debilitamiento del espíritu y voluntad comunitarios. Con las amenazas de la crisis actual, el método Jean Monnet de integración sectorial, que debiera conducir paso a paso a la Unión política, ha llegado a su límite. De ahí el dilema: ¿salto político o declive de la Unión?

---

<sup>1</sup> Acrónimo que designa Google, Apple, Facebook y Amazon, o más ampliamente, los «gigantes de la web».

Retomando los diferentes ejemplos de convergencias de crisis, de cambio en el entorno político, del clima o de las innovaciones digitales, la única respuesta válida es la propuesta de una «Europa de la soberanía» del presidente Emmanuel Macron. Esta Europa exige una acción inmediata para devolver la esperanza a los pueblos de Europa y derrocar el engranaje nocivo (*spill down*). Solo cumpliendo esta condición se puede concebir una refundación general a medio o largo plazo. Todo ello explica las voces que abogan por «la cooperación reforzada», destinada a constituir un núcleo dotado de poderes soberanos. Un ejemplo: la supervivencia a largo plazo del euro depende de la creación de una autoridad política. No obstante, el euro es hoy, en palabras de Brugmans, el producto del «federalismo al revés».

## II.- La nueva estrategia

### 1. La Unión necesita urgentemente un núcleo político

La futura Unión política es la clave del éxito de la Unión Monetaria. Tal era la postura de la *Bundesbank* en 1992,<sup>2</sup> que sigue el proyecto de Lamers y Schäuble de 1994 para la creación de un «núcleo duro» provisto de un gobierno y un legislativo. Aun prefiriendo el término «núcleo federador», no me haría de recordar el leitmotiv: la historia jamás ha conocido una moneda única sin un poder soberano detrás. Y sin embargo el euro se inscribe dentro del engranaje económico desprovisto de marco político. El estudio de numerosos casos por el equipo de Karl W. Deutsch concluye que las federaciones exitosas se han formado bajo la impulsión de un núcleo federador.<sup>3</sup>

El entierro del «proyecto Schäuble» en la década de los noventa y el rechazo de la Constitución Europea por referéndum en Francia y en los Países Bajos marcan el principio de graves crisis: la crisis financiera importada de los Estados Unidos en 2008 —que mutó en crisis económica, social o incluso política— carcomió las solidaridades entre sociedades. Todo ello se refleja en las derivas autoritarias de Hungría y Polonia así como la mayor presencia de partidos nacional-populistas y extremistas dentro de las democracias europeas.

Es más, las amenazas se acumulan: los efectos de la austeridad, las presiones nacionalistas, las olas populistas (léase extremistas y antieuropeas), sin olvidar los miedos frente a la

---

<sup>2</sup> *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank*, feb. 1992.

<sup>3</sup> K. W. Deutsch et al., *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

afluencia de «masas» de migrantes, de terroristas islamistas y de las guerras en la vecindad. Tantas son las espadas de Damocles que pesan sobre la Unión. Al mismo tiempo, la globalización junto al aumento de las superpotencias como China o India, la vuelta de la Rusia de Putin, así como la desestabilización del orden mundial por el presidente Trump y el Brexit, al igual que con los conflictos en Oriente Medio, suscitan miedos que llaman a un salto a la acción por parte de la Unión. Algunas voces, como la de Macron, piden la refundación de la Unión Europea, mientras que la reunión de Merkel con el gobierno polaco confirma la voluntad de este último de recuperar los poderes transferidos a la Unión. Las «convenciones democráticas europeas» surtirían sus efectos positivos solamente tras haber recuperado la confianza y la esperanza.

## **2. La Unión en estado de urgencia**

Ya es hora de admitir que la Unión Europea necesita urgentemente un núcleo dinámico federador dotado de poderes soberanos que le permita revitalizarse y con la posibilidad de incluir a aquellos miembros que también así lo deseen. En este sentido, el Tratado de Lisboa previó «la cooperación reforzada», que permite la creación de un núcleo de vanguardia capaz de dar una respuesta al cúmulo de amenazas y de asegurar la supervivencia del euro.

Integrado en la Unión, este núcleo utilizaría las mismas estructuras reducidas a la dimensión de sus miembros: un Consejo Europeo, un Consejo de Ministros y sobre todo un Ejecutivo y el Banco Central Europeo, el Parlamento Europeo de los 19<sup>4</sup> y una Cámara especializada del Tribunal de Justicia. El núcleo dispondría de poderes soberanos y sus decisiones se tomarían según el método comunitario —a la mayoría cualificada— en los ámbitos monetario y económico, pero también en las cuestiones de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa, las intervenciones militares en el extranjero o incluso los flujos migratorios. Este acto decisivo aseguraría la supervivencia del euro, la definición de estrategias comunes y la atribución de medios gracias a un presupuesto propio. Falta todavía pulir los detalles, pero lo esencial es estrechar la colaboración en una estructura democrática integrada en el seno de la Unión.

---

<sup>4</sup> La idea de un Parlamento de los 19 excluidos del resto de Estados miembros de la Unión amenaza no solo con reforzar la fractura Este-Oeste, sino también con provocar una ruptura en el seno de la Unión Europea, lo que es todavía más grave.

Así, la dinámica insuflada por este núcleo federador devolvería la impulsión al conjunto de los 27 e intensificaría su «unidad en la diversidad» conforme a una visión federal. Dicha iniciativa incumbe a Francia y a Alemania, junto con otros como Italia y otros Estados de la zona euro que tengan el valor de comprometerse para juntar a todos los 27 miembros de la Unión. Ya es hora de remediar la enfermedad infantil de la Unión que, después del fracaso de la CED, no ha logrado dotarse de un proyecto político a pesar de que hoy en día la política ha desbancado a la economía. Pagando el precio de este relanzamiento, la Unión Europea volverá a encontrar su papel de faro de la democracia en nuestro mundo globalmente desestabilizado. Se trata, y estoy convencido de ello, de la supervivencia de nuestra civilización. La creación de este núcleo en el seno de la zona euro es la prioridad urgente frente a la disgregación de la Unión Europea, y en todo ello se inscribe la llamada del presidente de la República Francesa Emmanuel Macron a favor de una «Europa de la soberanía».

Con este fin, proponemos proceder en dos fases: 1) una acción inmediata llevada a cabo por un núcleo federador en el corazón de la zona euro susceptible de insuflar un nuevo aire a la Unión Europea; 2) un enfoque que apunte a la refundación de la Unión a medio plazo. Estas dos iniciativas comparten como objetivo la creación de una «Europa de la soberanía».

Además, con la ola de innovaciones tecnológicas, de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial, la Unión necesita más que nunca un «alto consejo ético». Los valores y principios democráticos, los derechos humanos y la solidaridad se ven llamados a regresar a su papel fundamental en todas las actividades de la Unión Europea. Al término de un periodo de divorcio entre los valores fundadores y las actividades económicas y sobre todo financieras de la Unión, ha llegado el momento de reunificar estos dos elementos complementarios que forman la originalidad de la identidad europea.

El núcleo político dispondría de una visión global, de competencias soberanas y de medios necesarios no solamente para la recuperación económica, sino también en el ámbito de las relaciones exteriores, la defensa y la seguridad (sobre todo en el caso de la lucha contra el terrorismo), los GAFAs y el fraude fiscal. Este núcleo dinámico, que volvería a poner en marcha a los 27, devolverá la esperanza de una Europa unida y solidaria en un mundo desestabilizado confrontado con fuerzas nacional-populistas y extremistas. Sin embargo, la crisis, el aumento de las desigualdades y la pauperización allanan el terreno a los regímenes

autoritarios tanto en Europa como en el resto del mundo. Es urgente que Europa, baluarte de la democracia y de los derechos humanos, recupere el impulso y se reafirme en el diálogo de culturas. Ha llegado el momento de elegir entre declive o desarrollo de la civilización europea.