

Europeos y americanos ante un tiempo incierto

Francisco Javier Rupérez Rubio

Introducción

Los setenta años transcurridos desde que finalizara la Segunda Guerra Mundial y se firmara en San Francisco la Carta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas han contemplado el nacimiento y la consolidación de uno de los bloques políticos, económicos y defensivos más poderosos e influyentes en la historia de la humanidad: el constituido por la multiplicidad de lazos formales e informales que forman el entramado de las relaciones entre los países de la Unión Europea con los Estados Unidos de América. No estaba históricamente escrito que el país creado al calor de la rebelión de los colonos europeos de origen sajón, establecidos en la costa este del norte del continente americano contra la metrópoli británica, fuera a jugar un papel determinante en el futuro del viejo continente. La Declaración de Independencia, en su amargo y contundente memorial de agravios contra Jorge III, el rey de la Gran Bretaña, más bien deja intuir lo contrario: un magnífico y displicente aislamiento de las naciones y sistemas de gobierno con los que los colonos habían marcado la distancia que suponía la irremediable anchura del océano Atlántico. En 1815, cuando los europeos arreglan en el Congreso de Viena sus cuentas pendientes tras la derrota de Napoleón, América ni está presente ni se la espera. Pero cien años más tarde, cuando los imperios autoritarios rompen el delicado equilibrio consolidado en la capital austriaca, los distantes americanos de las antiguas colonias sí se hacen presentes en los campos de batalla europeos para tomar partido a favor de los ciudadanos que en el continente veían amenazados los derechos y principios que

habían inspirado en 1788 la Constitución americana. Y si pronto habrían de recoger sus bártulos para retornar a sus orillas ultramarinas, sin ni siquiera tomarse la molestia de ratificar el Pacto de la Sociedad de las Naciones que su mismo presidente, el visionario Wilson, había inspirado, pocos años tardarían en retornar, y esta vez de manera definitiva, para impedir de nuevo que los totalitarismos acabaran con la libertad y para contribuir no solo a la victoria militar sino también y sobre todo a la consolidación progresivamente afirmada de las sociedades inspiradas en el respeto al individuo y a la ley.

La Carta de las Naciones Unidas es un testigo privilegiado de ese reencontro entre las democracias de América y de Europa. Resultado de la voluntad de los vencedores para instaurar un orden pacífico tras la hecatombe bélica, la inspiración que trasluce el fragmento inicial del texto en su preámbulo es sin duda alguna de origen occidental: «Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios». Es ese un mundo respetuoso con la libertad y la igualdad de los seres humanos, servidor del Estado de Derecho, partidario de limitar el uso de la fuerza, decidido impulsor de un nuevo y más justo espacio de relaciones económicas y sociales. No es difícil encontrar en esas inspiradas líneas la pluma de John Foster Dulles, de lord Cadogan, de Paul Henri Spaak o de George Bidault. Y en el transfondo las ideas que Franklin Delano Roosevelt y Winston Churchill habían comenzado a pergeñar en la Carta del Atlántico Norte en 1941. Las democracias en América y en Europa reencontraban el lenguaje común y la fuerza de la solidaridad. Más allá de los desencuentros puntuales o de las rupturas históricas subsistía un fondo participado de convicciones cada vez más necesitadas de apoyo y ayuda. El océano dejaba de separar para convertirse en un mar compartido.

En muchos sentidos y desde aquel momento, los Estados Unidos se han convertido también en un país europeo. En la medida en que se iba ge-

neralizando su hegemonía, la dinámica del «imperio consensual», que al modo romano ha sido la suya, fue buscando alianzas y entendimientos en los que consolidarse y desde los cuales transmitir una cierta idea de la estabilidad. Ese conjunto de apoyos ha estado fundamentalmente integrado por los países del Occidente europeo, aquellos que ya desde antaño tenían la democracia parlamentaria como sistema y otros que con el paso del tiempo la han ido adquiriendo. No sería exacto afirmar que el sistema global de las relaciones americanas se ha basado exclusivamente en ese tipo de países. Exigencias pragmáticas del guión, donde a menudo prima más la estabilidad que la pureza de los principios, han conducido a la conclusión de alianzas circunstanciales que poco se compadecían con la inspiración de los padres fundadores. La rigidez bipolar impuesta por la Guerra Fría fue también razón suficiente para justificar el mantenimiento de malas compañías. Pero es así mismo innegable que en la preferencia final la estructura siempre ha contado con las democracias como soporte y entre ellas de manera preferente las europeas. En ese diseño, y confirmando sus elementos esenciales, se encuentra la decidida voluntad mostrada por políticos y militares americanos tras la victoria y en posguerra de facilitar e incluso imponer la democracia a los Estados que durante la contienda habían sido enemigos. Es esa la historia de Japón. Es también y sobre todo la historia de Alemania. La red americana de alianzas a partir de 1945 incluye lo que quedaba de la Commonwealth en el Pacífico-Australia y Nueva Zelanda, convierte a Japón en su principal punto de apoyo en el Lejano Oriente, cuenta, asimismo, con Canadá vecino en el extremo Norte del continente. Pero sobre todo fija en Europa occidental, a la que desde el principio se suma la vencida Alemania, el apoyo fundamental para la vertebración de la nueva arquitectura internacional.

No es solo una cuestión de afinidades políticas e ideológicas, es también la necesidad de hacer frente en Europa a las patentes mociones expansionistas de la exaliada Unión Soviética. Lo hacen los Estados Unidos acudiendo en socorro de los devastados territorios europeos con la ayuda canalizada a través del Plan Marshall, bautizado con el nombre del que fue su inventor e impulsor, el secretario de Estado George Marshall. El Plan, realizado en los cuatro años transcurridos entre 1947 y 1951, supuso la inyección de 13 mil millones de dólares de la época —139 mil millones actuales— en la economía de dieciséis países europeos, entre los cuales no figuraban ni España ni Finlandia, considerados ambos como reliquias del vencido fascismo, ni tampoco ninguno de los países que en el este de Europa habían quedado sometidos a la influencia de la URSS, habría de ser Stalin el que prohibiera a los potenciales disidentes, como Polonia y Checoslovaquia, la tentación de apuntarse al programa. Marshall, al lanzar el Plan en 1947, había explicado su razón y alcance: «Es lógico que los Estados Unidos hagan lo que sean capaces de hacer para ayudar a la recuperación de la normal salud económica en el mundo, sin

la cual no puede haber estabilidad política ni paz asegurada. Nuestra política no se dirige contra ningún país, pero sí contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Cualquier Gobierno que esté deseando ayudar a la recuperación encontrará total cooperación por parte de los Estados Unidos de América». La administración del Plan trajo consigo la creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) —años más tarde convertida y ampliada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— que ya contiene los gérmenes del futuro proceso de unificación europea. Los Estados Unidos apostaban por la recuperación europea y al hacerlo apostaban también por un modelo integrado.

Es la misma necesidad y motivación, la de acudir en apoyo de la Europa democrática que inicia su reconstrucción posbélica, y esta vez en el terreno de la defensa frente a la belicosidad soviética, la que alienta la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949. Las tropas americanas seguían desplegadas en buena parte del Occidente europeo y no era estrictamente necesario buscar para su permanencia otra cobertura legal que no fuera la extendida por los Gobiernos nacionales. El Tratado de Washington eleva la relación defensiva bilateral a un esquema multilateral de alianza que, como bien recuerda el general García Servert en su aportación a este libro, otorga automatismo y la correspondiente responsabilidad al viejo principio del sistema: cualquier ataque contra uno de los miembros será considerado por los demás como un ataque a ellos mismos, para responder en consecuencia. Cierto es que el automatismo en la respuesta viene algo matizado por la exigencia de las consultas previas y que el caso de especie nunca se ha producido, si exceptuamos la respuesta unánime que el Consejo Atlántico ofreció a los Estados Unidos al considerar que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 merecían la solidaridad descrita en el artículo 5 del Tratado fundacional. La declaración no pasó de su alcance retórico, porque los americanos, en la primera fase de su respuesta al Afganistán de los talibanes, dijeron no necesitar de otro empuje que no fuera el suyo propio. Queda todavía por ver lo que ocurriría, y los ruegos de propios y ajenos es que nunca ocurra, en el caso de que fuera otro aliado el que se viera atacado y necesitado de la respuesta armada de sus socios, incluyendo la de los americanos. Es este el momento, en que estas líneas están siendo escritas, en que la OTAN está actuando para prevenir lo irremediable al ofrecer cobertura política y militar a los países miembros de la Alianza cuya integridad está siendo puesta en duda por el neoaventurismo ruso: los países bálticos y Polonia, principalmente. Es evidente que la Rusia de Putin querría romper la solidaridad aliada, bien llevando sus provocaciones de fuerza a la zona indefinida de la «guerra híbrida», bien apostando por la ausencia de respuesta aun en el supuesto de un flagrante casus belli. Imaginan los agoreros el peor de los escenarios posibles: aquel en que una Alianza debilitada por la retirada americana de la esce-

na internacional y por la fragilidad europea evitara responder, poniendo con ello en duda radical no ya su efectividad sino su misma existencia. No parece que ese terminal escenario esté todavía en los libros. Las razones que en su momento llevaron a la creación de la OTAN, y que se han mantenido incólumes durante decenios, siguen teniendo hoy su plena validez. Difícil es de imaginar que los intereses comunes euroamericanos puedan situarse en el abismo de su abdicación. Esa eventual fractura de la solidez atlántica marcaría una nueva, y no precisamente mejor, época de las relaciones internacionales. Aun en las incertidumbres del momento, no existen elementos que hagan pensar en otro escenario que no sea el de la continuación del vínculo aliado y el de su uso como poderoso elemento de disuasión frente a las provocaciones. Pero, qué duda cabe, el mismo enunciado de las dudas, impensables hace todavía un quinquenio, muestra hasta qué punto la OTAN, y en el fondo todo el entramado de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos, están hoy sometidos a supuestos de tensión frente a situaciones potencialmente muy graves. Tanto como para poner en peligro el paradigma que de manera más o menos exitosa ha marcado las relaciones internacionales en los últimos setenta años. El de la paz casi a cualquier precio.

Con la OTAN como más visible dato del compromiso de los Estados Unidos con la estabilidad europea y con la evolución del proceso de unificación continental, siempre seguido con interés por los americanos y en general objeto de aliento e impulso por parte de ellos, las relaciones transatlánticas se han caracterizado tanto por el adquirido carácter de sus permanencia, nunca puesta radicalmente en duda, como por el registro eventual de divergencias y desacuerdos. Los más conocidos merecen recordación: los Estados Unidos rehusaron participar en la intervención militar franco-británica en Suez en 1956, los europeos se mantuvieron al margen de la presencia americana en Vietnam, bien que fuera una continuación de la que los franceses habían mantenido durante los últimos tiempos de su imperio colonial; la mayor parte de los europeos manifestaron su rechazo a la intervención americana en Irak en 2003 y ahora mismo es patente la diferencia de trato que unos y otros deparan a palestinos e israelíes en el conflicto que les enfrenta desde hace décadas: son ya varios los países continentales los que se han inclinado por reconocer un Estado Palestino, ante la irritación de la Administración americana. Otros contenciosos suelen tener también vida propia en las relaciones entre las dos orillas, trátase a veces de contiendas económicas y comerciales —el contundente rechazo que la parte europea otorga a los productos agrícolas de origen transgénico podría ser uno de ellos— o los provenientes de las escuchas electrónicas, dadas a la publicidad por funcionarios desleales de uno y otro lado, a las que los servicios americanos de inteligencia habrían sometido a responsables gubernamentales franceses y alemanes o a las que estos últimos habrían dedicado a sus colegas americanos. No cabe ignorar, aunque tampoco exagerar, que en las relaciones entre la

Unión Europea y los Estados Unidos, superados los tiempos en los que la misma esencia de la reconstrucción continental tenía su origen allende el Atlántico, han tenido y siguen teniendo un permanente subtexto: el de la prepotencia americana y el de progresiva afirmación de la supuesta o real independencia europea. A ello habría que añadir la persistencia de sentimientos antiamericanos, no por minoritarios menos visibles, en ciertos segmentos de las sociedades europeas y hoy crudamente expresados por algunos de los grupos parlamentarios de la extrema izquierda y de la extrema derecha en el Parlamento Europeo. Son también sectores visibles de la sociedad americana, y no únicamente situados en los márgenes del espectro político los que mantienen una quejosa crítica frente a lo que estiman debilidad europea en momentos críticos para la estabilidad mundial, debilidad siempre inclinada, según esos círculos, a buscar en el apoyo de Estados Unidos la solidez de la que en origen ellos, los europeos, carecen.

Pero, en el lado opuesto del argumento, no faltan los casos en que la solidaridad de europeos y americanos se sobrepone a cualquier duda circunstancial para realizar acciones concertadas de alcance significativo. Los países europeos en su mayoría se sumaron a la acción internacional liderada por los Estados Unidos contra Irak de Saddam Hussein cuando la invasión de Kuwait en 1991; los americanos, no sin alguna vacilación inicial, apoyaron las acciones bélicas de la OTAN contra Milosevic en 1995 cuando el régimen serbio procedía al exterminio de la población bosnia; como también hicieron cuando por iniciativa franco-británica la Alianza decidió intervenir en Libia en 2011 contra el autócrata coronel Gadafi; la presencia europea a través de la OTAN fue permanente en Afganistán desde 2003 hasta la retirada de los contingentes extranjeros en 2014; y durante toda la extensión de la Guerra Fría la solidez del vínculo transatlántico nunca fue puesto seriamente en duda. Una buena prueba de ello fue la estrecha cooperación con la que europeos y americanos llevaron a cabo la negociación con los soviéticos del Acta Final de Helsinki, produciendo un texto que pronto habría de revelarse como incómodo para los intereses de la Unión Soviética y que con el tiempo habría de alzarse como una contundente denuncia contra las acciones del presidente ruso Vladimir Putin en la península ucraniana de Crimea y en el resto del país. La Europa occidental en sus diferentes formatos y los Estados Unidos de América han contribuido a inspirar y mantener lo que podríamos considerar el paradigma de las relaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI y cuyas mejores expresiones se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas, en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París de la CSCE OSCE de 1990, firmada tras la caída del Muro de Berlín y en vísperas de la desaparición de la Unión Soviética, documento este último que hace de la democracia representativa el mejor modelo para la conducción de las políticas nacionales y la receta más segura para un mundo en paz y en libertad.

Manifestación determinante de la comunidad de intereses entre los Estados Unidos y la Unión Europea son sus relaciones económicas y comerciales y el mismo peso mundial de la suma de sus economías. El comercio y la inversión entre ambos constituyen el mayor volumen mundial en ese terreno. Es una relación que genera anualmente 5 billones de dólares en ventas y genera unos 15 millones de empleos en ambos lados. El tráfico de mercancías supuso en 2013 un total de 787 mil millones de dólares. Las compañías americanas en Europa y las europeas en los Estados Unidos ocupan el primer lugar en los respectivos mercados. Cerca del 60% de las inversiones globales americanas se realizan en Europa — tres veces más que el total de las inversiones americanas en toda Asia—, mientras que cerca del 70% de las inversiones extranjeras en los Estados Unidos provienen de Europa, que invierte en los Estados Unidos ocho veces más de lo que lo hace conjuntamente en India y en China. Las inversiones europeas en los Estados Unidos alcanzaron en 2012 la cantidad total de 8,7 billones de dólares, mientras que las americanas en Europa subían a los 13 billones. La suma de los productos nacionales brutos de Europa y de Estados Unidos suman el 50% del mundial en términos de valor y 40% en términos de paridad de poder de compra. Esa poderosa relación bilateral es la más significativa en el mundo para la configuración de regulaciones y formatos, además de encabezar las tendencias a favor de la liberalización del comercio internacional.

Es precisamente en ese contexto, como bien señala en su aportación a este volumen Erik Rovina Mardones, donde debe situarse la presente negociación y su no menos presente polémica del acuerdo de libre cambio entre las dos áreas conocido en inglés como el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* y en sus siglas del *TTIP*. Iniciativa conjuntamente lanzada y mantenida por los Gobiernos de ambas partes, alegando con razón que una mayor fluidez en el tráfico económico y una más profunda liberalización de sus normas contribuiría a mejorar el mercado de trabajo en ambos lados y a favorecer los respectivos crecimientos económicos, objetivos ambos de alta prioridad en la situación económica incierta heredada de la crisis de 2008, no ha dejado, sin embargo, de chocar con obstáculos de vario tipo, que el Parlamento Europeo ha explotado en una larga lista de temores y eventuales agravios concebidos como instrucciones dirigidas a los negociadores europeos. También determinados círculos americanos, que como en un espejo reflejan los temores proteccionistas expresados por algunos medios europeos, han expresado temores y levantado obstáculos para que la negociación no llegue a buen término. Constituiría un grave error el que, por consideraciones que poco o nada tienen que ver con la racionalidad económica, se impidiera que las relaciones entre los dos lados del Atlántico no pudieran alcanzar un mayor y mejor nivel de desarrollo, que indudablemente habría de repercutir favorablemente en el crecimiento económico bilateral y global. No sin dificultades, el Congreso americano ha despejado finalmente el

terreno para la firma de un tratado semejante al propuesto europeo con los países del área del Pacífico, respondiendo con ello a la parcialmente frustrada aspiración del presidente Obama de reorientar las relaciones americanas hacia esa parte del mundo. La tozuda realidad de los hechos ha terminado por imponerse en este y en otros terrenos, devolviendo a la relación euroamericana la preeminencia que le corresponde en términos cuantitativos y cualitativos. Sería lamentable que opciones cortoplacistas a uno y a otro lado del Atlántico torcieran las esperanzas de un gran diseño, cuyas implicaciones políticas y económicas no pueden ser olvidadas.

En cualquier caso, en los tiempos que corren, ya mediada la primera década del siglo XXI, las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos cuentan tanto con la brillante inercia que se desprende de la realidad del pasado y del presente y del incierto futuro que un tiempo cambiante depara. De un lado, la orientación de la política exterior americana se ha visto inicialmente alterada en sus prioridades por las opciones de un presidente como Barack Obama, por orígenes, formación y trayectoria el menos euroatlantista de todos los que han ocupado la Casa Blanca desde los tiempos de la Primera Guerra Mundial. Partidario de una política de repliegue, que no sin razón correspondía al cansancio nacional por las aventuras bélicas, quiso invertir los términos tradicionales en los que se movieron sus antecesores para mirar al este en vez de al oeste, congraciarse con el mundo musulmán y afirmar una nueva relación con la Rusia postsoviética. Ninguno de esos propósitos contenía un explícito rechazo de las relaciones privilegiadas con el mundo europeo, pero en la práctica encerraban una voluntad de preterirlas a un lugar secundario. Los medios políticos europeos, a veces tan sospechosos de la voluntad intervencionista americana, manifestaron pronto su preocupación por la tendencia, con el mohín disgustado de la doncella olvidada. Pronto la mostrenca realidad ha devuelto las cosas a su exacto sitio: el *reset* de las relaciones con Moscú ha acabado en Crimea; las relaciones con el mundo musulmán están cargadas de las frustraciones que siguieron a las «primaveras árabes» y de las incertidumbres terminales que hoy representa el Estado Islámico; y el Lejano Oriente está cada vez más teñido de las voluntades peligrosamente expansionistas de China. Europa, casi de manera natural, ha vuelto a situarse en la primera línea de las ocupaciones americanas. Y también de sus preocupaciones.

Porque, de otro lado, esa Europa comunitaria, que tan bien retrata el profesor Francisco Aldecoa en su ensayo, que se duele tanto del olvido como de la excesiva atención, no atraviesa por sus mejores momentos. Enredada en sus complejos sistemas decisorios, que tanta perplejidad despiertan entre los americanos, debe hacer frente en la multiplicidad de sus 28 soberanos socios a las consecuencias de la mayor crisis económica que ha conocido al continente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, a las consiguientes escaseces materiales y políticas, a la patente falta

de un liderazgo consolidado y capaz y a la flagrante incapacidad para constituirse en un firme referente en temas de seguridad y defensa, precisamente cuando ambas están más necesitadas en el ámbito europeo y global. Todo ello está muy precisamente desarrollado en la contribución a este volumen del embajador Nicolás Pascual de la Parte. La crisis surgida con motivo de la incompetencia y despilfarro desde hace años prevalentes en Grecia, y que ha puesto crudamente de relieve las insuficiencias de un sistema monetario que no cuenta con la correspondiente unificación fiscal y regulatoria, ha contribuido inevitablemente a verter dudas sobre la calidad de la moneda única europea, sobre sus posibilidades de supervivencia y en definitiva sobre la misma solidez de todo el conjunto. Medios públicos y privados de los Estados Unidos, algunos bienintencionadamente interesados en que la solidez del aliado europeo no perdiera fuerza y otros, ultranacionalistas imperiales, en todo lo contrario, vienen siguiendo el tema con atención concentrada. La imagen europea, como se podrá comprender, no ha salido precisamente beneficiada de todo ello. En un momento en que las fragilidades evidentes de las dos partes coinciden con uno de los tiempos más críticos de la historia contemporánea, cuando la adecuada y sólida respuesta de ambos hubiera sido más necesaria.

La solución dada a la permanente crisis griega es la menos mala que cabía esperar, en la medida en que mantiene al país heleno dentro de la moneda única y a cambio establece unas duras normas de comportamiento para el que hasta ahora había sido el «niño mimado», al que todo le era consentido, de la familia europea. La Administración Obama ha seguido muy de cerca las vicisitudes del tema, haciendo público su deseo de que Grecia, sin otros matices, mantuviera su conexión con el euro, posiblemente condicionado por razones geoestratégicas —la pertenencia de Grecia a la OTAN— y seguramente influido por el poderoso *lobby* grecoamericano. Afortunadamente las reclamaciones de disciplina en el seno de la Unión han tenido más fuerza que los cantos de sirena americanos y la fuerza de algunos grandes —Alemania— y muchos pequeños —el Sur, el Báltico, Bulgaria, entre otros— ha conseguido canalizar la racionalidad hacia los terrenos de donde nunca debía haber salido. Conociendo la historia griega, es de presumir que se trate solo de una solución provisional, pendiente sobre todo del cumplimiento que a ella otorguen los mismos griegos, y sometida a nuevos vaivenes en los que sería de esperar que los miembros de la Unión actuaran con la firmeza que ahora han demostrado y los responsables americanos se comportaran de consuno: nada hubiera sido más dañino para la solidaridad transatlántica que una nueva cesión sin condiciones a las onerosas aventuras griegas. La tan temida *grexit*, la salida griega del euro, habría dañado menos la solidez del conjunto europeo —en el que Grecia, hay que recordarlo, representa solo el 2% del PIB europeo— que el resquebrajamiento consiguiente a la admisión sin trabas de la posibilidad de romper las reglas comunes.

Es esto último lo que definitivamente habría dado al traste con el mismo diseño monetario unificado. A lo mejor conviene que Obama lea menos a Krugman y Stiglitz y hable un poco más con Merkel. Es conveniente en este y otros terrenos de la relación común distinguir las voces de los ecos e ignorar los cantos de sirena. Por mucho que provengan del Peloponeso.

El paradigma que en sus distintas ediciones había parecido regir las relaciones internacionales desde 1945 hasta nuestros días está siendo violentamente puesto en duda por la Rusia de Vladimir Putin y por la barbarie incontrolada del Estado Islámico. El mundo en 2015 ha contemplado los mayores desplazamientos de población desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Las secuelas del cambio climático, entre las que debe incluirse la misma polémica sobre sus orígenes y alcances, como nos recuerda en este volumen María del Mar Hidalgo, implican respuestas económicas y sociales a las que todavía no se ha dotado de la suficiente urgencia. La seguridad de los suministros energéticos está comprometida en varias partes del mundo. La globalización de sistemas económicos y de creencias políticas, que tantos beneficios ha venido deparando a la humanidad en su conjunto, ha contribuido sin embargo a crear bolsas de desconfianza, desarraigo y violencia. No es aventurado afirmar que la imprevisibilidad se ha instalado en el tablero de las relaciones internacionales de forma desconocida en memoria reciente. Aunque las normas que sentaron las normas de comportamiento desde la Segunda Guerra Mundial hubieran sufrido un amplio catálogo de violaciones, la virtualidad de su conjunto nunca había sido radicalmente puesta en duda. No podemos hoy decir lo mismo, cuando principios y fronteras que parecían inalterables se ven violentamente sometidas a una voluntad revolucionaria de cambio. Pudiéramos estar contemplando el final de una era y el comienzo de otra, nueva y desconocida. Cabe preguntarse si la Unión Europea y los Estados Unidos, que han llegado a encarnar el mejor de los conjuntos posibles para dotar de estabilidad global al mundo de la post-guerra, sabrán y podrán estar a la altura de las circunstancias.

Frente a Putin el conjunto euroamericano ha logrado mantener una razonable y loable firmeza, traducida en la categórica condena de las agresiones rusas contra Ucrania —y la tajante afirmación de la OTAN rechazando para el presente y para el futuro el reconocimiento de la adquisición territorial de Crimea por parte de Rusia—, en la imposición de sanciones económicas por ambos lados contra individuos y organizaciones en Rusia y en la adopción de medidas militares de protección y disuasión en los países limítrofes miembros de la Alianza. En el arriesgado tablero en que el presidente ruso mueve sus fichas resulta patente su creencia de encontrarse ante una debilitada alianza occidental susceptible además de ser dividida con halagos y amenazas. Hasta ahora sus cálculos han resultado en gran parte erróneos. Las sanciones están causando daño en la economía rusa y en las economías privadas de los individuos que

han sido objeto de las mismas, todos ellos miembros del clan mafioso que forma parte del «putinato» y de su sistema cleptócrata. Rusia ha sido expulsada de las reuniones del G8 y se está viendo forzada a incrementar el gasto público en el sector de las industrias defensivas, a las que se está desviando como mano de obra una parte significativa del contingente militar obligatorio, en un esfuerzo para mantener niveles de actividad y de consumo. El acusado descenso de los precios del petróleo ha contribuido también poderosamente a complicar las perspectivas económicas y sociales de la Rusia postsoviética. Que sin embargo no deja de provocar a los despliegues militares de la OTAN en el norte y en el sur de Europa con incursiones aéreas no programadas ni de amenazar a próximos y vecinos con el corte de suministros energéticos en el caso de comportamientos inamistosos. Ninguna quiebra sustancial se ha producido en el seno de las organizaciones occidentales, pero no dejan de aparecer signos de inquietud en sociedades y Gobiernos preocupados por la energía o sensibles a la propaganda. Los casos de Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y Grecia son al respecto muy significativos. Sin olvidar los sectores empresariales europeos y americanos, deseosos de ver llegar el momento en que las sanciones desaparezcan y retornen los negocios.

No menos grave es el intento sistemático de los servicios rusos de inteligencia —tan parecidos en todo a los soviéticos— en sembrar la inestabilidad política y social en los países de la Unión Europea y la OTAN de la vecindad moscovita —y viene de nuevo a la memoria el caso de Bulgaria, o el de Rumania, o el de los tres bálticos— e incluso el de sembrar las semillas de la desconfianza en los países balcánicos —Serbia, Bosnia, Macedonia— que albergan esperanzas de pertenecer un día a ambas organizaciones. En ese terreno es particularmente urgente la colaboración intensa entre Bruselas y Washington para dotar de fortaleza al sistema de integración —que tantos beneficios está aportando ya a los países que en su día se movieron en la órbita soviética— y cortar de raíz los intentos neoimperiales de la Rusia dirigida por Vladimir Putin para socavar las estructuras de la democracia liberal.

Numerosas tachas de incumplimiento pueden ser recordadas en las últimas décadas si se tienen como puntos de referencia normativa la Carta de las Naciones Unidas y el Acta Final de Helsinki. Pocas, si alguna, tienen la gravedad y el alcance de las protagonizadas por Vladimir Putin al invadir Ucrania, violaciones frontales de los preceptos básicos de la arquitectura internacional, realizados y presentados como hechos consumados sin retorno ni justificación otra que la desnuda voluntad del jefe transgresor. Si la debilidad o el tiempo introducen fisuras en los castigos o llegan a permitir convalidaciones pseudojurídicas de los hechos, la delicada estructura de obligaciones y derechos que hoy conforma el orden internacional se vendría estrepitosamente abajo, en medio de un conjunto imprevisible de graves consecuencias. La caída del Muro de Berlín

y la consiguiente desaparición de la Unión Soviética señalaron el fin de las «zonas de influencia» y el entierro de la llamada «soberanía limitada». Putin, que nunca ha ocultado sus nostalgias de la URSS, desearía el retorno a esas prácticas, manifestaciones aberrantes de concepciones totalitarias. Y fuentes de la inestabilidad que la negación de los derechos elementales de la persona trae consigo. Americanos y europeos se encuentran frente a un reto que sin exageración se puede calificar de existencial, en tantas cosas similar al que británicos y franceses conocieron frente a Hitler y creyeron haber resuelto con el «apaciguamiento» de Múnich en 1938. Vienen naturalmente a la memoria las palabras de Winston Churchill en su alocución de Fulton, en 1946: «Por lo que he visto de nuestros amigos y aliados rusos durante la guerra, estoy convencido de que nada admiran tanto como la fuerza y de que nada les inspira menos respeto que la debilidad, especialmente la debilidad militar. Por esa razón la vieja doctrina del equilibrio de poder es defectuosa. No podemos permitirnos, si podemos evitarlo, el trabajar dentro de márgenes estrechos, ofreciendo tentaciones a una prueba de fuerza. Si las democracias occidentales permanecen unidas en su estricta adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, su influencia en la promoción de esos principios será inmensa y nadie podrá molestarlos. Si por el contrario se dividen o vacilan en el cumplimiento de su deber y si dejamos que estos años fundamentales transcurran sin consecuencia, entonces, sin duda, la catástrofe nos puede anegar a todos».

Y con respecto al Estado Islámico ya no caben las dudas metodológicas que surgieron cuando comenzaba a tomar forma y fuera minusvalorado por analistas y políticos, como si se tratara de otra manifestación del terrorismo inspirado por Al Qaida y susceptible de ser aniquilado con los instrumentos habituales para la ocasión. Su consolidación, su expansión hacia otros confines en el norte de África e incluso en el África subsahariana configuran una amenaza estratégica comparable, e incluso más grave, que la encarnada por el aventurerismo ruso. El Estado Islámico, al que Obama llegó a comparar con un grupo de jóvenes y desvinculados *yihadistas* reunidos sin orden ni concierto, puede hoy ya ser considerado, en los términos estrictos de las descripciones que habitualmente se utilizan para identificar lo que sea un Estado, como una entidad que merece tal nombre: tiene territorio, posee población, se ha dotado de unas estructuras gubernamentales y cuenta con medios de subsistencia. Extendido por partes importantes de los territorios de Irak y de Siria, países que a todos los efectos tienen hoy reducida su integridad territorial, capaz de utilizar en beneficio propio algunos de los recursos energéticos de esas zonas, está explotando con terrible brutalidad las diferencias entre chiitas y suníes —de los que el Estado Islámico se ha convertido en brazo armado— y suscitando adhesiones próximas y lejanas entre masas desafectas de orígenes diversos. Está actuando con métodos terroristas en Yemen, Egipto, Libia y Túnez y amenazando con hacerlo en Argelia

y Marruecos, mientras ha conseguido la adhesión del sangriento grupo islamista nigeriano Boko Haram. Ha provocado importantes oleadas de refugiados, muchas de las cuales pretenden encontrar acomodo en Europa, e introducido un nuevo factor de incertidumbre e inestabilidad en el Oriente Medio, dividido no solo por la dinámica árabe-israelí sino también ahora, y más profundamente que nunca, por la representada respectivamente por Arabia Saudí e Irán. Y frente a las impresiones que la eficaz propaganda del Estado Islámico deja traslucir, su diseño se basa en y promueve un poder político que solo como fachada encuentra cobertura en las reclamaciones califales. El Estado Islámico es una poderosa y temible criatura nacida en los medios del ejército de Saddam Hussein y en los de sus servicios de inteligencia e indudablemente acabar con su existencia necesita de una operación militar en toda regla.

Es comprensible que los Estados Unidos contemplen con desgana la posibilidad de una nueva intervención militar en la región. Es comprensible también que los europeos, afectados sobre todo por las incertidumbres planteadas por la Rusia de Putin, vean el tema del Estado Islámico con cierta lejanía. Es evidente, sin embargo, que la generalización territorial, política y religiosa de un Estado terrorista que marque su influencia desde Mesopotamia hasta el Mediterráneo occidental podría llegar a tener un impacto devastador sobre la estabilidad europea y africana y en definitiva sobre la paz mundial. No será fácil obtener de las sociedades europeas el beneplácito para actuar militarmente contra el Estado Islámico en momentos en que son escasos los recursos y urgentes las necesidades de otro tipo. Pero solo una acción conjunta y decidida por parte de la alianza euroatlántica, sea cual sea el formato que adopte y aun sabiendo que el peso primordial de la operación recaerá sobre los Estados Unidos, podrá cortar de manera significativa los significativos riesgos que encarna un Estado Islámico progresivamente consolidado. Naturalmente la acción no podrá ser únicamente bélica y deberá acompañarse de acciones policiales antiterroristas y de otras de tipo educativo y social dirigidas fundamentalmente a contrarrestar en los países musulmanes y en las sociedades occidentales que albergan comunidades de esa confesión religiosa, lo que el biempensante eufemismo del momento califica de «extremismo violento». Pero ese conjunto de acciones, que deberían ser urgentes, compendian, junto con el encarnado por la Rusia postsoviética, una de las indispensables tareas en donde se pondrá a prueba la solidez y la eficacia de la relación entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

Agoreros existen en ambos lados del Atlántico, habitualmente dedicados los de acá a recrearse en los sentimientos baratamente antiamericanos de ciertos sectores intelectuales y políticos, mientras los de allá, de manera no menos barata, encuentran regocijo en poner de relieve las fragilidades del viejo continente. Ni unos y ni otros han conseguido mellar en lo fundamental, la relación transatlántica. Como datos adicionales de su

buen estado de salud habría que señalar la intensa colaboración desarrollada por ambos lados en la negociación con Irán sobre el alcance de sus programas de energía atómica, a los que aquí mismo hace referencia Charles Powell, o la proximidad de las preocupaciones y la búsqueda simultánea de arreglos para garantizar la seguridad de los suministros energéticos, tema al que dedica espacio y profundidad María del Mar Hidalgo. Todo ello sin olvidar los múltiples niveles de institucionalización que en este momento conocen esas relaciones y que permiten un diálogo constante y fluido entre ambas partes.

En el caso de Irán la participación euroamericana ha sido paradigmática hasta el extremo que los resultados de la negociación han sido anunciados en rueda de prensa por el ministro iraní de Asuntos Exteriores, Muhamad Yavad Zarif, y por la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini. El anuncio del complejo acuerdo, que ocupa más de ciento cincuenta páginas, no comporta, con todo, su finalización: un largo período de análisis, preguntas, escepticismos, aprobaciones y rechazos se abre en la vida internacional. Cabe la duda razonable si los negociadores han puesto definitivamente coto a las aspiraciones iraníes para dotarse de armamento atómico o si por el contrario, impulsados por las circunstancias y por sus propias debilidades, han alcanzado solo un estadio intermedio en el que el retraso de los deseos persas es ampliamente compensado por la finalidad real que Teherán perseguía con todo el ejercicio: el levantamiento de las sanciones. Sin olvidar las posibles alteraciones en alianzas y alineamientos que el acuerdo puede traer en el Oriente Medio, con Israel y los países del Golfo, incluyendo Arabia Saudita, perplejos ante la posible aproximación americana y europea, al Irán de los «ayatolas», de Hezbo-llah y de Hamás, por mencionar solo algunos de los grupos terroristas islámicos que cuentan con el beneplácito y la financiación persa. ¿Es esa la hoja de ruta que depara el acuerdo? ¿Tienen Europa y los Estados Unidos adecuadamente medidas sus repercusiones? ¿Cabe esperar al menos que la dinámica de lo conseguido abra un camino para la sustitución del régimen teocrático iraní? Preguntas hoy todas sin respuesta.

Claro que el mundo no se agota en las relaciones entre la Unión Europea con los Estados Unidos. Como cierto es, asimismo, que ninguno de los dos elementos de la ecuación agotan sus relaciones en las bilaterales mantenidas entre ellos. La Unión Europea sigue siendo, en los términos que los clásicos definieron ya hace más de un decenio, «un gigante económico y un enano político». Aunque algunos matices habría que añadir hoy para mejorar tan brutal definición, el *dictum* sigue teniendo validez general. Y los Estados Unidos siguen siendo una gran potencia, la única digna de merecer tal nombre en el mundo actual. También desde hace decenios se viene predicando su decadencia, con los estrategas de laboratorio anunciando la eclosión de la era china. Es evidente que no ha

sido así: datos económicos, políticos y militares siguen describiendo al país americano con los perfiles de superioridad que desde hace al menos setenta años viene mostrando. La cambiante relación de proporciones no ha conseguido alterar la realidad de esos datos. A la que hay que añadir una observación pertinente: son los Estados Unidos, seguidos a cierta distancia por Europa, los únicos que, a medias por intereses y a medias por convicciones, mantienen una visión global de los términos en que el tiempo contemporáneo permite la obtención de una cierta estabilidad. Esa visión global no es posible encontrarla en los declarados segundones y aspirantes, trátase de China, cuanto menos Rusia o el resto de los emergentes, India, Brasil o, apurando mucho el terreno, Sudáfrica. Es en ese panorama donde emerge la calidad e incluso la necesidad de las relaciones entre europeos y americanos. Todo lo que Gobiernos y sociedades de ambos lados puedan hacer para fomentar la continuación y la profundización de esos lazos redundará sin duda alguna en un entorno internacional más libre, próspero y pacífico. La experiencia así lo demuestra. Y las dificultades actuales no deben servir de obstáculo para seguir practicándolo. Nos va en ello la subsistencia de la civilización. O al menos de la mejor versión que de ella han tenido nunca los humanos.

Este volumen colectivo, que recoge las aportaciones de algunos de los más cualificados especialistas sobre los diversos aspectos de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea, es el resultado de la bienvenida cooperación cívico-militar entre el Instituto Español de Estudios Estratégicos, que dirige el general Miguel Ángel Ballesteros, y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, presidido por el ex ministro y académico Marcelino Oreja. Para mí ha sido motivo de honor y satisfacción el haber coordinado, a su requerimiento, los trabajos para llevar la obra a buen fin. Espero y deseo tenga la difusión y suscite la atención que su contenido merece.

