

Por un proyecto europeo y transatlántico renovado: Europa y la relación transatlántica en el 75 aniversario de Plan Marshall

Ricardo López-Aranda Jagu | Distinguished Visiting Fellow, German Marshall Fund of the US, Washington DC | @RLAranda 

El 5 de junio se celebró el 75 aniversario del discurso del secretario de Estado George Marshall en la Universidad de Harvard, en el que anunció las grandes líneas del plan que lleva su nombre, que propició el desarrollo económico y la integración europea y sentó las bases de la relación transatlántica tal como hoy la conocemos.

Setenta y cinco años después, tanto la integración europea como la asociación transatlántica necesitan un impulso renovado, adaptado al nuevo contexto internacional. Resulta necesario ofrecer un proyecto movilizador a las respectivas opiniones públicas, pues de lo contrario podrían caer en la tentación de cerrarse sobre sí mismas. La invasión de Ucrania ha provocado una reacción inmediata que apunta en la dirección correcta, pero quedan por delante decisiones fundamentales.

En 1953 el gran cineasta Luis García Berlanga dirigió “Bienvenido, Mister Marshall”, una de las películas más divertidas de la historia del cine español. En ella, un pequeño pueblo rural se prepara frenéticamente para la visita de una delegación estadounidense encabezada por Mr. Marshall, que se espera que traiga consigo el tan necesario desarrollo tras la posguerra. Pero, al final, los elegantes coches negros de la comitiva norteamericana cruzan el pueblo a gran velocidad sin ni siquiera detenerse ante la multitud que los aclama y desaparecen en una nube de polvo. Una metáfora de lo que supuso el Plan Marshall para España. O quizá no.

En 1947 España no fue considerada elegible para beneficiarse del Plan Marshall, a causa de la escorada no beligerancia del régimen del general Franco durante la Segunda Guerra Mundial. Fue una gran oportunidad perdida, pero no iba a ser definitiva. De hecho, el Plan Marshall puso en marcha una serie de acontecimientos que llevaron a la aparición de una Europa democrática y desarrollada, lo que, a su vez, cuando la dictadura llegó a su fin, proporcionó a España un sentido de la dirección que debía seguir el país. Este objetivo común ayudó a guiar a España durante los peligrosos años de la transición a la democracia, en los que el ruido de sables y una feroz campaña terrorista conspiraron contra la aspiración general del pueblo español de vivir en paz y democracia.

El contexto económico era igualmente desfavorable en esos años. La crisis del petróleo de 1973 afectó fuertemente a España, generando estancamiento económico, altos niveles de desempleo, inflación y una creciente deuda pública. Comprendiendo la magnitud de los retos, y con el objetivo de consolidar la todavía incipiente democracia,

en 1977 los principales partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales alcanzaron lo que se conoció como los Pactos de La Moncloa, que incluían una serie de dolorosas medidas económicas que se consideraron colectivamente necesarias para estabilizar el país.

Europa siguió siendo durante este proceso un punto de referencia para la sociedad española, y así, después de mucho esfuerzo por parte de dos generaciones de españoles, la adhesión a la OTAN en 1982 (confirmada en referéndum en 1986) y a las (entonces) Comunidades Europeas en 1986, proporcionó en la mayoría de los españoles una sensación de realización, de que España ocupaba por fin su lugar natural como democracia entre los socios europeos y los aliados occidentales.

Éxito desorientador

Paradójicamente, con el fin de la Guerra Fría llegó también un período de desorientación para Europa y, en general, para Occidente. El proyecto común europeo parecía en esa época algo cada vez más difícil de aprehender, perdido en una nebulosa tecnocrática. En efecto, una vez alcanzado su objetivo original de garantizar la paz, la democracia y la prosperidad, así como otros proyectos movilizados, como la libertad de circulación y el euro, la UE se enfrentó a la creciente dificultad marginal de fijarse nuevas metas. El Tratado de Maastricht supuso formalmente un importante avance, pero en cuestiones cruciales como la arquitectura del euro, la seguridad y defensa, o el equilibrio entre el método comunitario y el intergubernamental, con el tiempo se iba a poner de manifiesto un importante desfase entre *branding* y realidad.

En 2005 la propuesta de nuevo Tratado Constitucional, percibida como producto de la tecnocracia, no conectó con las opiniones públicas de Francia y los Países Bajos y fue rechazada en ambos países mediante referéndum, aprovechando la ocasión para expresar su disgusto político. A pesar de ello, el Tratado de Lisboa rescató sus principales elementos, incluida una capa adicional en una administración ya de por sí compleja.

La Unión, privada de grandes objetivos políticos, produjo naturalmente objetivos tecnocráticos, por ejemplo, la Estrategia Europa 2020, para fomentar el crecimiento económico. La Estrategia Global de la UE de 2016 refleja el sentimiento de vulnerabilidad de la UE en un entorno internacional crecientemente volátil. En efecto, en los últimos años Europa ha debido reaccionar ante una concatenación de crisis (Gran Recesión, crisis de los refugiados, atentados terroristas, Brexit, presidencia de Trump y COVID-19) y su objetivo político parece haberse reducido a sobrevivir o a salir del paso. En algunos casos, como con la reacción inicial a la crisis financiera de 2008, la respuesta fue incluso nociva para el proyecto europeo, diseñando y llevando a cabo políticas que enfrentaron a los países entre sí y que finalmente tuvieron un efecto global negativo.

Al otro lado del Atlántico

La falta de impulso también ha afectado a la relación transatlántica en los últimos años. El punto álgido de la relación entre EEUU y la UE fue probablemente la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción lanzados en la cumbre de Madrid de 1995, bajo la presidencia española de la Unión, y el punto más bajo la guerra de Irak, que creó una profunda división entre los Estados miembros de la UE y EEUU (y también dentro de Europa). Desde entonces, la relación fue perdiendo relevancia y a partir de 2010 las cumbres UE-EEUU dejaron incluso de celebrarse, al menos anualmente.

El “giro hacia Asia” de la Administración Obama pareció implicar una menor inversión política en las relaciones con Europa. El acuerdo comercial TTIP fue impulsado tíbilmente por los líderes políticos de ambos lados del Atlántico, en un contexto de creciente recelo hacia los efectos de la globalización y finalmente perdió su oportunidad, ya que ambas partes fueron incapaces de sensibilizar a sus opiniones públicas sobre su significado en el marco del mundo emergente.

En cambio, se ganaron preeminencia los desacuerdos sobre el insuficiente nivel de gasto en defensa de los Estados europeos dentro de la OTAN, o sobre las diferencias comerciales entre EEUU y la UE. En EEUU, la UE pasó de ser percibida como un socio esencial y, de hecho, un éxito de la política exterior estadounidense de posguerra, a ser presentada como un competidor desleal, un aliado incumplidor e incluso un enemigo, al menos en el ámbito comercial, en palabras del propio expresidente Trump, que además sembró dudas sobre el compromiso de EEUU con la seguridad europea a través de la OTAN. La presidencia de Trump parecía de hecho apuntar a un período en el que era más probable que EEUU y Europa evolucionasen en direcciones diferentes que continuaran avanzando en la estrecha asociación que tan bien les había servido desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

En última instancia, en algún momento la idea fundacional de la UE y de la OTAN pareció perder su impulso, y se inició una era post-épica caracterizada por la carencia del sentido de propósito histórico que había surgido tras la Segunda Guerra Mundial. Europa y EEUU pudieron, quizá, haberse permitido esta desorientación durante un paréntesis benigno de la historia conocido como “momento unipolar”. Pero, en la actualidad, la Historia ha vuelto e ignorar los signos de los tiempos es un lujo que tanto EEUU como Europa ya no pueden permitirse.

¿Qué hacer?

En 1921, reflexionando sobre el futuro de España en un momento en el que el país sufría una crisis militar en el exterior y graves divisiones políticas internas, José Ortega y Gasset se preguntó qué es lo que hace crecer a una comunidad política, y concluyó que es lo mismo que la hizo nacer: una aspiración, una esperanza, un anhelo. Para mantenerse unida necesita tener siempre ante sus ojos un proyecto sugestivo de vida en común. Sólo las grandes, audaces empresas despiertan los profundos instintos vitales de la humanidad. “No el pasado, sino el futuro; no la tradición, sino el afán”.

Sin duda, la guerra contra Ucrania, que es también una guerra contra el orden europeo e internacional, y una guerra contra la democracia, es un banderín de enganche para Europa y EEUU, y un punto de inflexión en la historia reciente del que ya se pueden extraer lecciones. La agresión se produjo en un momento en el que el marco conceptual para interpretar la política mundial oscilaba entre, por un lado, la interdependencia entre Estados como fuente de paz y prosperidad y, por otro lado, la vuelta a la competencia entre grandes potencias, incluso mediante la violencia. Por desgracia, el ataque a Ucrania parece apuntar al triunfo de esta última opción. Ante este nuevo escenario, el proyecto europeo y la relación transatlántica necesitan renovar sus fundamentos. Y estos fundamentos no pueden ser sólo de resiliencia ante la adversidad, ya sea la agresión rusa o la rivalidad china. Tienen que ser, no defensivos, sino ambiciosos, deben no sólo oponerse a algo, sino proponer algo.

Un proyecto inspirador para Europa...

Existe un amplio consenso en la sociedad española en torno a la idea de que –como en los tiempos difíciles de la transición hacia la democracia– el proyecto de integración europea forma parte de esa empresa común, de ese propósito. Este es también el caso de muchos Estados miembros de la UE, cuyas opiniones públicas perciben a Europa no como una entidad externa, sino como parte de su identidad. Pero si Europa se ha convertido en un destino nacional para muchos de sus Estados miembros, el propio proyecto europeo debe contener una ambición. La pregunta es, pues, ¿cuál es hoy el objetivo de Europa?

Tradicionalmente, este objetivo era la prosperidad y la paz a través de una profunda cooperación que se ha convertido en solidaridad europea. Pero las crisis que ha sufrido la Unión en los últimos años han puesto en duda el poder transformador de la cooperación, tanto en la Unión como en su vecindad, que está en el centro del enfoque tradicional de la integración europea.

A la vista de ello ha emergido en Europa una creciente conciencia de la necesidad de dar un impulso renovado al proyecto de integración, adaptado al nuevo contexto internacional. Esta es, por ejemplo, la razón de ser de expresiones como “soberanía europea”, acuñada por el presidente francés. Pero se trata de un concepto ambiguo. Sugiere un desplazamiento de poder hacia el pueblo europeo, cuando, en realidad, se refiere a la capacidad de movilizar a nivel europeo una serie de activos en los ámbitos de la defensa, el comercio, la política industrial y tecnológica, etc., pero dentro del actual marco institucional, preeminentemente intergubernamental. La idea de un pueblo (“demos”) europeo sigue siendo una aspiración.

Otro intento, semánticamente menos cargado, de articular la necesidad de renovación del proyecto europeo es la noción de autonomía estratégica, según la cual la UE debe ser capaz de limitar la dependencia exterior en materia de seguridad, económica, financiera, monetaria (el euro), comercial, tecnológica, regulatoria, etc. y debe ser capaz de actuar por sí misma. Pero, de nuevo, por un lado, hay un desfase evidente entre el uso de este concepto (ya presente en la Estrategia Global de la UE de 2016) y la realidad de la dependencia crítica de la UE de las importaciones de gas ruso que la agresión a

Ucrania ha desvelado, o de los suministros médicos de China puestos de manifiesto al inicio de la crisis del COVID. Por otro lado, la autonomía estratégica de la UE no puede significar ensimismamiento, ya que Europa sabe muy bien que no puede llevar a cabo su visión y agenda internacionales sin la cooperación de otros.

También en el sentido de adaptarse a las nuevas circunstancias va la idea de que la UE debe empezar a “hablar el lenguaje del poder”, expresión preferida del alto representante Borrell, o ser “geopolítica”, en palabras de la presidenta von der Leyen. Estos conceptos reflejan la necesidad de que la UE esté preparada para un escenario mundial de competencia entre grandes potencias, pero al mismo implican el reconocimiento implícito del fracaso de la tradicional estrategia transformadora de la UE, es decir, de los esfuerzos –a través de las políticas de vecindad, desarrollo y comercio– por construir un mundo que se parezca a la UE, donde la política de poder ya no sea necesaria. Por supuesto, ambos enfoques podrían y deberían ser complementarios, pero está claro que el primero está ganando terreno frente a la otrora preponderancia del segundo.

Estas ideas implican cambios profundos en la postura exterior de Europa en el mundo, sin que, sin embargo, paralelamente se hayan previsto modificaciones en las estructuras de toma de decisión de la UE. En otras palabras, corren el riesgo de ser la última manifestación de la tendencia europea a la hipérbole que caracterizó el período posterior a Maastricht. La falta de voluntad para emprender más reformas institucionales se basa en el argumento de que la integración institucional europea ha alcanzado sus límites. Desde el supuesto pragmatismo se argumenta que no tendría sentido intentar profundizar en la integración, ya que los electorados nacionales han virado hacia posturas más nacionalistas. Y en efecto, el más reciente Eurobarómetro muestra que aparentemente los europeos no aspiran a que se tomen más decisiones a nivel europeo, siendo los ciudadanos españoles una de las pocas excepciones.¹

Sin embargo, al mismo tiempo que las opiniones públicas de los Estados miembros piensan mayoritariamente que la Unión debe dotarse de medios para afrontar mejor tanto la crisis como la pandemia del coronavirus, también consideran que deben ser capaces de aplicar nuevas medidas para mejorar la igualdad de género en el lugar de trabajo, deben contar con competencias y herramientas suficientes para defender los intereses económicos de Europa en la economía mundial y deben desarrollar la política exterior, de seguridad y de defensa común, las políticas comerciales, energéticas, migratorias, de asilo, etc. En otras palabras, sí que hay deseo de más Europa en los campos en los que se identifica el valor añadido de la UE.

En general, los ciudadanos europeos se muestran favorables al proyecto de integración europeo incluso en países, como Polonia y Hungría, con gobiernos nacionalistas. Las encuestas también muestran que los europeos tienden a confiar más en las instituciones europeas que en las nacionales. Y aun aceptando el supuesto argumento de la falta de apoyo a Europa, que sí afloró en el Reino Unido durante el proceso del Brexit, su lógica podría plantearse al revés: los electores se vuelcan en los proyectos nacionales en

¹ “Standard Eurobarometer 96 – Winter 2021-2022”, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>.

ausencia de un claro sentido de propósito europeo. Si Europa no proporciona ese proyecto movilizador, el cuerpo político tenderá a buscarlo en otra parte, quizá envuelto en populismo.

En cualquier caso, la reacción de la UE a dos crisis recientes ha demostrado que el proyecto de integración es más pertinente que nunca y que puede convertirse en el vehículo de la movilización ciudadana en áreas críticas.

En primer lugar, la agresión rusa contra Ucrania ha supuesto un punto de inflexión en cuanto a la capacidad de acción internacional de Europa. En este contexto, la UE ha sido decisiva a la hora de aplicar rápidamente sanciones masivas, ejercer presión política, prestar apoyo humanitario, dar cobijo a millones de refugiados e incluso proporcionar a Ucrania importante material ofensivo, algo inédito en la historia de la Unión. Aunque sigue a vueltas con la dependencia de algunos de sus Estados miembros del suministro energético ruso, ha desarrollado una estrategia para desprenderse de ella que habría sido impensable antes de la agresión.

La agresión también ha tenido su repercusión en la Nueva Brújula Estratégica Europea, que ha sido considerada por el alto representante Borrell como “un punto de inflexión para la UE como proveedor de seguridad”. Aunque este nuevo marco estratégico no implica una transición de la UE de la gestión de crisis a la defensa colectiva, un área que sigue estando en manos de los Estados miembros y de la OTAN, sí representa potencialmente un avance significativo en materia de capacidades militares, y una vía de profundización de la ambición de la UE a las áreas de ciberdefensa, los ámbitos marítimo, aéreo y espacial, las amenazas híbridas y nuevas áreas como la soberanía tecnológica y la seguridad de las cadenas de suministro.

En la actualidad el gasto agregado en defensa de los Estados miembros de la UE es cuatro veces superior al de Rusia, y equivalente al de China, pero el resultado no es obviamente comparable. Así pues, la defensa no tiene que ver principalmente con el gasto, sino con la posibilidad de utilizar la capacidad militar y (ésta es la mayor incógnita de la UE) con la voluntad de utilizarla. La agresión contra Ucrania ha sido una sacudida que ha llevado a varios países europeos a anunciar un aumento significativo del gasto y la ambición en materia de defensa. El nuevo contexto de seguridad confirma claramente la necesidad de que Europa invierta en sus capacidades militares para poder llevar a cabo por sí misma operaciones de gestión de crisis, pero también que invierta mejor en su industria de defensa, incluido en tecnologías espaciales y cibernéticas.

En segundo lugar, la UE también ha reaccionado eficazmente ante los efectos económicos de la pandemia del COVID-19, en contraste con su inadecuada reacción a la crisis financiera y económica de 2008/2012. Esta vez, la UE se ha dotado de los medios fiscales para reaccionar eficazmente a través del Plan de Recuperación de la UE de Nueva Generación (*NextGenerationEU*). Si no lo hubiera hecho, Europa habría caído con toda probabilidad en una profunda recesión, ya que la pandemia forma parte del creciente número de fenómenos que los Estados miembros de la UE no pueden gestionar eficazmente a nivel nacional. Sin embargo, el significado del Plan de Recuperación es discutido, y mientras algunos hablan de un “momento hamiltoniano”,

otros lo consideran una medida excepcional y temporal. Los primeros debates que han tenido lugar durante la Cumbre Europea de Versalles sobre la creación de un mecanismo similar para hacer frente a las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania no parecen, por el momento, ser alentadores.

La UE está superando, pues, los distintos obstáculos a los que se enfrenta. Pero tarde o temprano tendrá que dar una respuesta significativa a más retos estratégicos. Uno de ellos es, obviamente, la ampliación de la UE. Esto no sólo afecta a Ucrania, sino al conjunto de los países que ya han iniciado esta vía, en particular en los Balcanes Occidentales. La vocación transformadora de la UE ha incluido una perspectiva de ampliación que no puede mantenerse en suspenso indefinidamente. Es cierto que esta perspectiva está sujeta a condiciones objetivas, pero la impresión en los últimos años ha sido que la UE pretendía tener una política de ampliación, pero en realidad era incapaz de llevarla a cabo, debido a la sucesión de crisis a las que se enfrentaba. La agresión contra Ucrania, unida al aparente deseo ruso de utilizar su capacidad de interferencia en los Balcanes, exigen el fin de las dilaciones. Pero la ampliación debe ir acompañada de un cambio institucional. Una Unión de 27 Estados miembros, en la que predomina el principio intergubernamental, es ya difícil de gestionar. Esta vez hay que aprovechar la oportunidad que se perdió en el pasado de profundizar la Unión en paralelo a su ampliación. La propuesta del presidente Macron de crear una Comunidad Política Europea puede ayudar a resolver algunos casos particulares, pero difícilmente será aceptada por muchos candidatos como alternativa a la adhesión.

Un segundo reto a futuro se encuentra en el ámbito fiscal. Ha llegado el momento de extraer las consecuencias de la sucesión de crisis que ha sufrido la UE y de crear una capacidad fiscal permanente a nivel de la UE, de modo que las prioridades fiscales puedan definirse *ab initio* como europeas, y no como resultado de la pugna entre intereses nacionales, de modo que la UE pueda reaccionar no sólo ante choques simétricos, sino también asimétricos, sin que ello degenera en enfrentamientos entre los Estados miembros. No se trata de castillos en el aire, existen propuestas concretas para poner en práctica esta idea.² Que haya suficiente voluntad política entre los Estados miembros es otra historia. En cualquier caso, en el momento histórico actual acuerdos económicos y sociales suficientemente ambiciosos, capaces de superar la preocupante situación económica internacional, movilizando a la sociedad hacia un objetivo común – como los acuerdos de La Moncloa durante la transición española a la democracia– sólo pueden tomarse a nivel europeo.

En tercer lugar, para reforzar la legitimidad de una Unión más profunda en el futuro, es necesario un mayor control democrático a nivel europeo. La capacidad fiscal, en particular, está inextricablemente ligada al control democrático y, por tanto, sus responsables deberían rendir cuentas a los ciudadanos europeos a través de un Parlamento Europeo (PE) que responda en su elección a reglas verdaderamente

² Enrique Feás, Carlos Martínez Mongay, Miguel Otero-Iglesias, Federico Steinberg y Jorge Tamames (2022), "Una propuesta de reforma de las reglas fiscales de la UE", Policy Paper, Real Instituto Elcano, enero, <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/una-propuesta-de-reforma-de-las-reglas-fiscales-de-la-ue/>.

europas (y no a un agregado de normas nacionales). El PE y los ciudadanos europeos, a través de la Conferencia para el Futuro de Europa, han propuesto que se establezcan listas transnacionales en las elecciones al PE, algo que podría ser posible ya en las elecciones de 2024.

Por último, la rápida reacción europea a la agresión contra Ucrania ha sido posible gracias a la evaluación común de la amenaza y a una convergencia (con matices en cuanto a plazos y alcance, pero no en cuanto a principios) sobre la respuesta de la UE. Pero esta situación es excepcional, y la UE tiene que encontrar la manera de poder reaccionar internacionalmente de forma más expeditiva y eficaz cuando no exista esta unanimidad subyacente, algo que las normas actuales no permiten. Un uso más amplio de la abstención constructiva y sobre todo la posibilidad de recurrir a mayorías cualificadas, con “frenos de emergencia” para cuestiones de especial sensibilidad nacional, mecanismo que ya existe en otros ámbitos de decisión europeos, debería introducirse de forma urgente en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. El fin de la competición estructural entre los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, mediante la fusión de ambas figuras, también ayudaría a incrementar la coherencia de la acción exterior de la Unión.

Como se ha apuntado, se ha culminado recientemente un amplio ejercicio de consultas ciudadanas a través de la Conferencia sobre el futuro de Europa, que ha recogido las expectativas de dichos ciudadanos respecto a la Unión. La Conferencia ha hecho una serie de propuestas entre las que destaca establecer la mayoría cualificada como regla general en las tomas de decisiones del Consejo, limitando la unanimidad a la ampliación a nuevos miembros y a lo tocante a los principios fundamentales de la Unión, incluida su Carta de Derechos Fundamentales. La Conferencia identifica algunas áreas en las que la mayoría cualificada sería especialmente necesaria, como la política exterior y de seguridad y la preservación del medio ambiente y la fiscalidad. También propone ampliar las competencias de la Unión al ámbito de la salud, al establecimiento de normas comunes para la acogida de refugiados y a una mayor armonización fiscal entre Estados miembros. Estas propuestas van en el sentido de dotar a la UE de esa ambición común que los ciudadanos demandan. Con todo, está por ver si los Estados miembros están dispuestos a llevarlas adelante, dado que muchas implican reformar los Tratados, algo que varios ya han rechazado.

Parece pues que, a pesar de la conmoción provocada por la crisis de Ucrania, al menos por el momento la UE no está preparada para entrar en un nuevo período fundacional. Pero cabe pensar que si no articula la aspiración a un futuro inclusivo, inspirador y ambicioso corre el riesgo de acabar sucumbiendo ante un populismo que viene cargado de nostalgias de un pasado imaginario. En las circunstancias actuales, salir simplemente del paso ya no es una opción realista.

... y para la asociación transatlántica

Tras los incómodos años de la Administración Trump, la elección del presidente Biden ofreció una oportunidad para reconstruir la confianza en las relaciones entre EEUU y la UE. Es cierto que hubo algunos errores iniciales, como la gestión estadounidense de la retirada de Afganistán o del acuerdo AUKUS, ambos realizados sin consultar a los aliados europeos, pero esto ha dado paso a un intenso proceso de consultas para crear un sólido frente político común para responder a la agresión a Ucrania.

El alto representante Borrell se apresuró a aprovechar la oportunidad de la llegada de la nueva Administración estadounidense con la propuesta de lanzar una agenda transatlántica para el cambio global. Desde entonces, se han puesto en marcha varios grupos bilaterales EEUU-UE sobre comercio y tecnología (TTC), sobre seguridad y defensa, sobre China y el Indo-Pacífico y sobre Rusia, mientras que se ha reactivado el Consejo de Energía y, tras la agresión rusa contra Ucrania, se ha creado un grupo de trabajo específico para reducir la dependencia europea de los combustibles fósiles rusos. Este tipo de reuniones entre funcionarios de ambos lados del Atlántico dan contenido concreto a la cooperación bilateral y ayudan a construir una relación de entendimiento mutuo y confianza entre los respectivos interlocutores. La confianza a través de un estrecho contacto personal debería ser una característica permanente de la cooperación entre EEUU y la UE.

De hecho, hay un gran número de cuestiones en las que se puede trabajar conjuntamente para lograr resultados mutuamente beneficiosos –por ejemplo, la reforma de la OMC– y en las que ya se han realizado importantes avances, como en el ámbito de la armonización del impuesto de sociedades, o la superación de las diferencias en cuanto a subsidios a aeronaves, aranceles sobre acero y aluminio y flujos de datos.

Pero dada la gravedad de las circunstancias actuales, el trabajo tecnocrático debe situarse en un marco político sólido. Una vez más, la nueva Administración estadounidense se apresuró a mostrar la importancia que concede a las relaciones entre la UE y EEUU con la celebración de una nueva cumbre bilateral en junio de 2021. El presidente Biden también ha viajado a Europa en marzo de 2022 para participar en las cumbres del Consejo Europeo y de la OTAN (y del G 7) para abordar la agresión rusa a Ucrania. También ha mantenido varias videollamadas con el presidente del Consejo Europeo y de la Comisión, el secretario general de la OTAN y otros líderes europeos antes y después de que estallara la crisis de Ucrania, siendo esas videollamadas decisivas para reforzar y visibilizar la determinación común de Occidente.

Tras un largo período en el que las cumbres UE-EEUU perdieron relevancia y en el que incluso, durante la presidencia de Trump, fueron la ocasión de poner en primer plano las divergencias, estas reuniones deberían aprovecharse mejor para manifestar claramente a las opiniones públicas de ambos lados del Atlántico la coincidencia de valores e intereses entre Europa y EEUU.

El Giro hacia Asia anunciado por el presidente Obama ha presentado un falso dilema: la crisis de Ucrania ha demostrado que la política mundial actual debe analizarse de forma sistémica, ya que los acontecimientos en Europa afectan al Indo-Pacífico y viceversa. Ambos teatros son, en efecto, vasos comunicantes, ya que una crisis en uno de ellos supone una mayor vulnerabilidad en el otro. En este mundo más complejo la UE necesita a EEUU, pero EEUU también necesita a la UE. Como demuestra el contraste entre la gestión de la crisis de Ucrania y los casos de Afganistán o AUKUS, EEUU y la UE pueden conseguir mucho si se consultan mutuamente, en lugar de actuar unilateralmente. Si EEUU es la nación indispensable, en palabras de la recientemente fallecida secretaria de Estado Madeleine Albright, la UE es su socio indispensable. Para cualquier actor de la actual sociedad internacional el repliegue es una ilusión, el espléndido aislamiento un lujo que pertenece a otro mundo, y los socios fiables una necesidad.

Ni que decir tiene que este tipo de asociación no se consigue intentando imponer puntos de vista a la otra parte, sino teniendo en cuenta las diferencias de enfoque y articulando respuestas comunes en consecuencia. El régimen de sanciones de la UE y de EEUU contra Rusia ha sido tan amplio y profundo porque se ha dado espacio para que cada cual pudiera reaccionar de acuerdo con su propio contexto económico y cultura política. En el futuro los actores a ambos lados del Atlántico deberían tener en cuenta que la cohesión es en sí misma un activo político que hay que fomentar y proteger a través de la concertación y el diálogo. Este tipo de enfoque será especialmente importante en lo que respecta a las relaciones con China, en las que la UE y EEUU parten de posiciones relativas diferentes.

La dimensión interna

Paralelamente, hay que trabajar para que la relación transatlántica no se convierta en una víctima colateral de la actual y creciente polarización política interna, en particular en EEUU. El recelo e incluso la hostilidad hacia la UE expresada por el presidente Trump no es un fenómeno aislado, sino una tendencia, especialmente en algunos sectores del partido Republicano. En ellos se considera que la UE ofrece un modelo que compite con el estadounidense, demasiado generoso en cuanto al Estado de bienestar, y demasiado ajeno al pensamiento político tradicional, con su noción de “soberanía compartida” y sus instituciones supranacionales, que son percibidas como una capa adicional de una administración ya de por sí demasiado grande. La posible brecha entre los planteamientos europeos y los de algunos sectores del Republicanismo se ha manifestado recientemente con el voto negativo de 63 congresistas Republicanos a una resolución de la Cámara de Representantes en la que se expresaba su apoyo inequívoco a la OTAN y a la creación de un Centro de Resistencia Democrática en el seno de la Organización.

Para seguir siendo fuerte, la relación entre la UE y EEUU debe volver a ser un esfuerzo bipartidista, como lo fue el apoyo al Plan Marshall. Esto implica implicar más al Congreso estadounidense. Para los europeos, significa llegar tanto a los Republicanos como a los Demócratas para asegurarse de que las posiciones de la UE son comprendidas por ambos y no son consideradas hostiles por ninguno. Por lo tanto, es importante hacer

que la relación entre EEUU y la UE sea relevante por razones que atañen a todo el espectro político estadounidense. A los interesados en una agenda común de valores y multilateralismo hay que dejarles claro que la UE es el aliado más importante de EEUU en ese ámbito. A los que tienen un enfoque geopolítico debería hacerseles ver que la UE es también un socio necesario en los actuales tiempos de incertidumbre, como ha demostrado el enfrentamiento con Rusia sobre Ucrania, y que es también un interlocutor esencial para tratar con una China cada vez más asertiva. Ambos enfoques no son contradictorios, sino complementarios.

Como ha demostrado la presidencia de Trump, existe riesgo de futuras divergencias entre las agendas europea y estadounidense. Es necesario gestionar estas divergencias para que no degeneren en una ruptura. Por ello, los marcos de diálogo bilateral existentes deben presentarse y percibirse como parte de una relación transatlántica que trasciende a los partidos políticos de ambos lados del Atlántico. Hay que intensificar las interacciones bilaterales no sólo entre las administraciones, sino entre parlamentarios, empresarios, la comunidad intelectual y de centros de pensamiento (*think tanks*), universidades y la sociedad civil en general.

El regreso de la OTAN

Por último, pero no por ello menos importante, si la crisis de Ucrania ha dado protagonismo a la UE a corto plazo, a largo plazo marcará el regreso de la OTAN. Después de un período crítico, en el que fue calificada de obsoleta por el presidente Trump y en muerte cerebral por el presidente Macron, también ha recuperado la seguridad en sí misma. La cumbre de junio de 2021 prometió abrir un nuevo capítulo en las relaciones transatlánticas, y la agresión de Rusia contra Ucrania ha demostrado claramente que la OTAN no es algo del pasado.

Aunque, para evitar una escalada, no se ha implicado directamente en la crisis, la OTAN ha activado sus planes de defensa, desplegado en su flanco oriental parte de su Fuerza de Respuesta, 40.000 efectivos adicionales y medios aéreos y navales, así como cuatro grupos de combate multinacionales adicionales, lo que demuestra que las garantías del artículo 5 están muy vivas.

La reacción al ataque contra Ucrania también está contribuyendo a limar algunas divergencias tradicionales en la relación transatlántica respecto a la OTAN. La desavenencia en torno a la diferencia en el gasto de defensa europeo entre las cifras reales y el objetivo acordado para 2024 parece ahora en vías de solución ya que, como se ha indicado, ante las nuevas circunstancias, varios países europeos, entre ellos España, han anunciado su intención de aumentar su gasto y ambición en materia de defensa. Y lo que es más importante, este aumento del gasto implica la voluntad de los miembros europeos de la OTAN de asumir una mayor responsabilidad en su propia defensa, equilibrando así el reparto de la carga transatlántica de la seguridad europea.

Otra cuestión tradicionalmente controvertida para la que la necesidad de una reacción común a la agresión rusa ha tenido un efecto apaciguador es el papel respectivo de la OTAN y la UE en la seguridad europea. La UE puede y, como refleja su nueva Brújula

Estratégica, está dispuesta a hacer más en la gestión de crisis y en el desarrollo de las capacidades militares, ayudando así a aligerar la carga de seguridad de EEUU en Europa y su vecindad. Pero si EEUU se muestra reacio a este enfoque, como ha sucedido en el pasado, esto generará resistencia en algunos Estados miembros de la UE. Un mayor reparto de la carga requiere que EEUU apoye los esfuerzos europeos para desarrollar su dimensión de seguridad. Como ha declarado el alto representante Borrell, y se desprende de la nueva Brújula Estratégica Europea, los esfuerzos de la UE en materia de defensa deben ser adicionales y complementarios a los de la OTAN.

Dicho esto, no se puede negar que la Administración Trump ha dejado una sensación de preocupación en Europa en cuanto a la solidez del compromiso estadounidense con la seguridad europea. El desarrollo de la noción de autonomía estratégica dentro de la UE es, en parte, un reflejo de esta preocupación. Pero la crisis de Ucrania ha demostrado la eficacia de la relación transatlántica cuando se aborda conjuntamente un desafío común. A ambos lados del Atlántico este propósito común supone una renovación de la confianza mutua y, por tanto, de la solidificación de la Alianza.

En última instancia, la agresión rusa contra Ucrania también incide en el debate sobre el papel de la OTAN, ya que pone en primer plano su carácter tradicional de instrumento de seguridad colectiva en el área europea. No cabe duda de que Europa y EEUU seguirán colaborando para afrontar una amplia gama de retos internacionales, incluidas las consecuencias para el orden internacional de la creciente asertividad de China, pero la OTAN tendrá que concentrarse en hacer frente a los retos procedentes de la vecindad del este y el sur de Europa. El nuevo panorama de seguridad significará probablemente para la OTAN la transición de una presencia avanzada en los Estados miembros más cercanos a Rusia, basada en la idea de señalar el compromiso de todos los Aliados con la defensa de esos países, a una postura de defensa avanzada, en la que la OTAN posicionaría sus fuerzas para poder defender eficazmente esos países en caso de un ataque similar al sufrido por Ucrania. Otra consecuencia de la agresión rusa contra Ucrania ha sido la solicitud de adhesión de Finlandia y Suecia a la Alianza, algo que indudablemente aumentaría su seguridad y también las capacidades de la Organización. Al mismo tiempo, la OTAN no debe descuidar otros retos, como el de preservar la estabilidad en su vecindario sur, que se encuentra en permanente estado de crisis. La OTAN debe mantener una capacidad de refuerzo que le permita reaccionar a desafíos en el conjunto de su vecindad, oriental y meridional. En definitiva, Europa y EEUU se enfrentan a una época más volátil y peligrosa que la de la Guerra Fría, y deben adaptarse rápidamente al nuevo panorama de seguridad.

La Cumbre de la OTAN de Madrid, que tendrá lugar los días 29 y 30 de junio, será un momento histórico para la Organización en que este ajuste deberá llevarse a cabo. La aprobación del **Concepto Estratégico de Madrid**, que deberá fijar un marco para estar mejor preparados en el terreno militar para afrontar los retos que provienen del Este y del Sur, pero también para que nuestras sociedades sean más resilientes frente a los ciberataques y la desinformación. Para España, en el 40º aniversario de su adhesión a la OTAN, será un recordatorio de que la libertad y la democracia que disfrutamos no pueden darse por sentadas.

Una ambición para el mundo

En el difícil contexto económico e internacional actual, existe una cierta tentación en las sociedades occidentales a retraerse en muchos ámbitos, desde el comercio hasta la seguridad, desde los valores hasta los compromisos globales. Las vulnerabilidades reveladas por la pandemia del COVID 19 ya han provocado una tendencia al acortamiento de las cadenas de valor y a la renacionalización en sectores considerados estratégicos. El libre mercado ha perdido su pasada aura de infalibilidad, acusado –con razón o sin ella– de estar en el origen de las desigualdades y el estancamiento social. La agresión rusa parece haber confirmado las consecuencias negativas de las decisiones impulsadas por el mercado y de la interdependencia económica, revelando una profunda vulnerabilidad en el sector energético.

Pero el repliegue como reacción a esta vulnerabilidad no sólo iría en contra de la tradicional agenda de apertura de Occidente, que forma parte de sus valores, sino que también sería políticamente imprudente, ya que significaría dejar espacios que otros están deseando ocupar. Un ejemplo de ello es la retirada de EEUU del TTP en Asia, que ha dejado el campo libre a China (algo que EEUU parece tratar de revertir mediante el recientemente acordado *Indo-Pacific Economic Framework*). Otro es la incapacidad de la UE para cerrar acuerdos comerciales con América Latina, y en particular con Mercosur, al tiempo que se queja de la creciente influencia de China en la región.

Asimismo, la preservación de un orden internacional basado en normas, que es de suma importancia para Occidente, exige una política de mano tendida, ya que no puede lograrse sin la participación de los demás. Este orden no puede sobrevivir si es percibido como un puramente orden occidental, sino sólo si es compartido por la comunidad internacional en su conjunto.

Una vez más, la agresión rusa contra Ucrania ha puesto de manifiesto la relevancia de la comunidad internacional en su conjunto, más allá de Occidente, en la defensa de un orden mundial basado en normas. Las resoluciones de la Asamblea General de la ONU (AGNU) de los días 2 y 23 de marzo sobre, respectivamente, la agresión a Ucrania y sobre el acceso a la ayuda y la protección de los civiles, *ambas aprobadas por una abrumadora mayoría de la comunidad internacional*, recuerdan la obligación de todas las naciones de abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado y exigen a Rusia la retirada inmediata, completa e incondicional de todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. En otras palabras, exigen que se respeten los principios básicos del derecho internacional, consagrados en la Carta de la ONU, que garantizan la paz y la seguridad internacionales.

Pero el amplio apoyo de la comunidad internacional a estas resoluciones no debe llevar a la complacencia, ya que al mismo tiempo la mayoría de los países no han seguido a Occidente y a los Estados afines en la imposición de sanciones a Rusia. El apoyo internacional a las posiciones occidentales no debe darse por sentado. Requiere canales de comunicación y una conversación constante en la que los interlocutores sean tomados en cuenta y escuchados. De lo contrario, el impulso creado por la Asamblea General de la ONU podría perderse, y los países del “Sur Global” podrían conceptualizar

la situación actual como un *remake* de la confrontación de posguerra entre Oriente y Occidente, y reasumir el papel de no alineados, con el que están familiarizados. Por el contrario, debe ponerse de relieve que el conflicto actual es una lucha entre el respeto a la soberanía y la integridad territorial de todos los Estados, por un lado, y el uso de la fuerza para alcanzar objetivos políticos, por otro lado.

En la misma línea, proteger el sistema internacional establecido en 1945 significa también actualizarlo para tener en cuenta las sensibilidades más allá de Occidente. La Carta de las Naciones Unidas se aprobó en un mundo en el que aún no se había producido la descolonización y, por tanto, algunas de las instituciones creadas por ella no reflejan adecuadamente la composición actual de la comunidad internacional. Para que se conserve, es necesario reformar el orden internacional actual, por ejemplo, dando más peso a los países del Sur en el Consejo de Seguridad. Para ser creíble en la defensa del orden mundial basado en normas, Occidente debe defender estas reformas, evitando dar la impresión de aferrarse a viejos privilegios.

Los países occidentales también deben continuarse mostrándose activos en el ámbito de los derechos humanos, junto con otros países de todo el mundo. En este ámbito, en el marco del Consejo de Derechos Humanos (CDH), China está liderando una campaña para supeditar los derechos humanos a la interpretación de los gobiernos nacionales, en contra del espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 y de su desarrollo posterior. Occidente debe formar parte de una contraofensiva, haciendo un esfuerzo especial para que las democracias de África, Asia y América Latina estén a su lado. La votación en la Asamblea General de la ONU del 7 de abril, por la que se suspendió la pertenencia de la Federación Rusa al CDH, es una señal importante, pero el número de abstenciones y las ausencias de los países africanos, asiáticos y de Oriente Medio demuestran que es necesario realizar más esfuerzos de acercamiento. En esta empresa, en la que los valores universales corren el riesgo de perder terreno, Occidente no puede permitirse una nueva retirada de EEUU del CDH, que dejaría un espacio vacío que otros se apresurarán a ocupar. Una vez más, Europa debe apelar al conjunto del espectro político estadounidense para explicar las consecuencias sistémicas de tal medida.

Por último, el apoyo a la democracia es también una parte esencial de la agenda occidental. En este sentido el proceso de la Cumbre para la Democracia lanzado por el presidente Biden es una iniciativa bienvenida. Más que un club cerrado, debería entenderse como un vehículo para ayudar a las democracias incipientes a consolidarse, una comunidad acogedora para quienes deseen fortalecer sus instituciones. Al mismo tiempo, debemos evitar proyectar mecánicamente en el presente la mentalidad de nueva Guerra Fría, esta vez entre democracias y autocracias. Las democracias tienen que seguir denunciando las políticas de los regímenes autocráticos, pero simultáneamente tendrán que cooperar en áreas de interés mutuo como la lucha contra el cambio climático, la prevención de nuevas pandemias, etc. Con todo, sí hay un elemento de la mentalidad de la Guerra Fría que merece ser preservado: las democracias han de confiar en la capacidad de sus ideas de prevalecer a largo plazo, como lo han hecho en el pasado.

¿Regreso al futuro?

Al igual que en 1947, cuando se lanzó el Plan Marshall, estamos viviendo un momento crucial en la Historia, acelerado por la agresión rusa contra Ucrania. Tanto la UE como el vínculo transatlántico deben adaptarse a la nueva situación. Tienen que ser audaces, superar nuevos retos y fijar nuevos objetivos. Ello debería llevar a Europa a extraer las consecuencias necesarias de las crisis pasadas, en lugar de seguir reaccionando a las que van surgiendo. Para la relación transatlántica significa pasar de una cooperación fragmentaria y *ad hoc* a una relación más profunda y estructurada. El mundo ha cambiado y adaptarse a ese cambio es una necesidad. Como sugirió Ortega y Gasset, el modelo para hacerlo no debe buscarse en la repetición del pasado, sino en la creación de un proyecto ambicioso para el futuro.