



Cuadernos de Estrategia 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales

Instituto Español de Estudios Estratégicos
Instituto de Estudios Europeos de la Universidad
San Pablo - CEU



MINISTERIO DE DEFENSA



Cuadernos de Estrategia 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales

Instituto Español de Estudios Estratégicos
Instituto de Estudios Europeos de la Universidad
San Pablo - CEU



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2015

NIPO: 083-15-264-4 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: octubre 2015



NIPO: 083-15-265-X (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9091-118-1 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

Página

Introducción

Europeos y americanos ante un tiempo incierto.....	9
<i>Francisco Javier Rupérez Rubio</i>	

Capítulo primero

El occidente en la encrucijada: ¿actores o receptores de la agenda internacional?	25
<i>Nicolás Pascual de la Parte</i>	
Introducción	27
Retos y amenazas para la alianza euroatlántica	27
<i>El revisionismo de Rusia.....</i>	28
El radicalismo violento y el terrorismo islamista: la dislocación estratégica	31
Un ejército europeo: ¿una ilusión o una visión realista?.....	35
<i>La larga marcha hacia una política exterior, de seguridad y defensa común.....</i>	35
<i>Menguantes presupuestos de defensa</i>	37
<i>Soberanía versus integración</i>	38
Hacia una Europa de la defensa, pilar de una Alianza Atlántica renovada	39
<i>Hacia una genuina Europa de la defensa</i>	40
La primera condición.....	41
La segunda condición.....	41
Si se avanzase	42
<i>Un nuevo pacto atlántico</i>	43
La integración el espacio económico transatlántico	43
<i>Una OTAN reforzada.....</i>	43
Profundizar la cooperación estratégica transatlántica	44

Capítulo segundo

Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica <i>Francisco Aldecoa Luzárraga</i>	47
Consideraciones generales	49
El empeoramiento del entorno de seguridad en la Unión Europea en 2015	51
La génesis y el nacimiento de la «Alianza Defensiva» en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE nacida en el Tratado de Lisboa	54
La puesta en marcha de las previsiones de Lisboa en materia de seguridad y defensa (2009-2015). El desarrollo de la diplomacia común europea como proveedora de seguridad y la non nata cooperación integrada permanente	56
«Un actor más potente en el escenario mundial». El «nuevo comienzo», Programa del presidente Juncker (2014-2019)	59
«Ampliando márgenes y rompiendo límites». El primer año de mandato de Federica Mogherini	61
El retraso en la renovación de la «Estrategia Europea de Seguridad». Consejo Europeo de 23-24 de junio de 2015	63
La urgente necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente	66
El reequilibrio y la compatibilidad en la seguridad y defensa europea entre la UE y la Alianza Atlántica, con especial referencia a EE.UU.	68
Conclusiones	70

Capítulo tercero

El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, «¿mañana?»	75
<i>Rubén García Servert</i>	
Qué es el vínculo transatlántico	77
<i>Visión amplia del VT</i>	77
<i>Visión estricta del VT, seguridad y defensa</i>	79
<i>El núcleo, los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington</i>	79
Historia del VT desde la Segunda Guerra Mundial	83
El VT hoy, nuevas realidades	87
<i>Un VT centrado en valores y libertades</i>	87
<i>Rusia</i>	88
<i>Islamismo</i>	88
<i>Unión Europea</i>	89
Visiones de futuro	91
<i>El VT tiene futuro, pero ¿bajo qué forma?</i>	91
<i>Una nueva alianza para un nuevo mundo</i>	92
<i>Punto de partida: la responsabilidad de la propia defensa</i>	93
<i>Lógica política a largo plazo más allá de la lógica utilitarista a corto</i>	94
<i>Visión atlantista</i>	94
<i>Visión europeísta</i>	95
<i>El tema de las duplicidades, Berlín Plus</i>	97
<i>¿Y Sudamérica?</i>	98
La lógica del futuro, una arquitectura de seguridad europea satisfactoria para todos, relevante y comprensible	100
El VT desde España y para España	100

Capítulo cuarto

La relación comercial transatlántica y el <i>TTIP</i> : una nueva dimensión	103
<i>Erik Rovina Mardones</i>	
Introducción	105
Relaciones comerciales y de inversión entre la UE y los EE.UU.	105
<i>TTIP</i> . La asociación transatlántica sobre el comercio y la inversión	110
<i>Origen</i>	110
Importancia del <i>TTIP</i> para la UE	112
A) Crecimiento económico y empleo	112
B) Dimensión geoestratégica	118
Capítulos de la negociación y estado actual de las negociaciones	125
Conclusión	134
Bibliografía	136

Capítulo quinto

Cambio climático y seguridad energética: un reto para la UE y EE.UU.	137
<i>M.ª del Mar Hidalgo García</i>	
Introducción	139
La cumbre COP21: La necesidad de un nuevo acuerdo	139
<i>Un nuevo acuerdo que contemple los cambios producidos desde 1997 ..</i>	141
La importancia de la ciencia en las decisiones políticas sobre el cambio climático	144
Las diferencias en el planteamiento de la lucha contra el cambio climático entre la UE y EE.UU.	147
La importancia de la opinión pública en la lucha contra el cambio climático ..	150
La lucha contra el cambio climático en la UE: mantener un liderazgo compatible con el crecimiento económico y la competitividad	155
<i>El sistema de comercio de emisiones (EU ETS)</i>	157
La lucha contra el cambio climático en EE.UU.: en busca del liderazgo mundial	159
<i>El Climate Action Plan</i>	161
<i>Las dificultades de Obama para legislar en materia climática: la regulación a través de la EPA</i>	162
<i>La propuesta de un impuesto sobre el carbono</i>	163
La importancia del sector energético en la lucha contra el cambio climático	165
La repercusión en la política energética de la UE en el escenario <i>INDC</i>	167
<i>Los principales problemas de la UE en el ámbito energético: dependencia del exterior y falta de interconexiones</i>	167
<i>El gran reto de la UE: la Unión Energética</i>	170
La repercusión en la política energética de EE.UU. en el escenario <i>INDC</i>	172
<i>La política energética de EE.UU. hacia la autosuficiencia</i>	173
<i>El auge del petróleo y gas no convencional</i>	175
<i>Energías renovables</i>	176
<i>Energía nuclear</i>	178
Conclusiones	178

Capítulo sexto

La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?	181
<i>Charles Powell Solares</i>	
Introducción	183
La «revolución» Obama	183
Barack Hussein Obama: un presidente estadounidense para el siglo XXI .	185
El <i>Weltanschauung</i> de Obama: la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010	187
De las musas al teatro: la difícil implementación de una política revisio-	
nista	193
<i>Diplomacia e instituciones multilaterales</i>	193
La lucha contra el cambio climático	193
El acuerdo con Irán	194
<i>El auge de China y sus consecuencias para Asia-Pacífico</i>	195
<i>Rusia</i>	198
<i>La lucha contra el terrorismo global</i>	200
<i>Oriente Medio</i>	202
<i>Las relaciones transatlánticas</i>	208
<i>América Latina</i>	211
Conclusión: la «doctrina Obama» y su posible legado	212
Composición del grupo de trabajo	217
Cuadernos de Estrategia	219

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. Ciertamente 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 exployado 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 postguerra, 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 desvinciados *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 desafectadas 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 baratadamente 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.

El occidente en la encrucijada: ¿actores o receptores de la agenda internacional?

Nicolás Pascual de la Parte

Capítulo primero

Resumen

El orden liberal mundial, imperante desde finales de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra amenazado desde numerosos frentes. No existe una narrativa lineal de los acontecimientos ni un principio regulador del sistema internacional, que se torna imprevisible, frágil e inestable. Las amenazas directas a nuestra seguridad se dan en un contexto internacional complejo, interconectado y segmentado. La capacidad de Occidente para seguir conformando la agenda internacional dependerá de dos decisiones: profundizar en el proyecto europeo de integración política, incluida la seguridad y la defensa, y reforzar el vínculo transatlántico.

Palabras clave

UE, EE.UU., Alianza Atlántica, PCSD, orden mundial.

Abstract

The liberal order, prevailing since the end of the Second World War, is threatened from many fronts. There is a linear narrative of events or a regulating principle of the international system, which becomes unpredictable, fragile and unstable. The direct threats to our security are given in a complex international context, interconnected and segmented. The ability of the West to continue shaping the international agenda will depend on two decisions: deepen the European project of political integration and strengthening the transatlantic link.

Key Words

EU, US, Atlantic Alliance, CSDP, World Order.

Introducción

El orden liberal mundial, imperante desde finales de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra amenazado desde numerosos frentes. No existe una narrativa lineal de los acontecimientos ni un principio regulador del sistema internacional, que se torna imprevisible, frágil e inestable. Las crisis y los conflictos se adueñan de las vecindades, oriental y meridional, de la Unión Europea (UE): el revisionismo agresivo de la Rusia de Putin cuestiona la arquitectura de paz europea e impugna los principios de derecho internacional; el radicalismo violento y el terrorismo islamista tensan un arco de crisis desde Irak y Siria hasta el norte de África; los Estados fallidos se multiplican y olas de emigrantes fuerzan las puertas de Europa.

Tales amenazas directas a nuestra seguridad se dan en un contexto internacional complejo, interconectado y segmentado. Reemergen nuevos poderes globales con su propia visión del mundo que alteran los equilibrios geoestratégicos y desplazan el centro de gravedad del poder hacia el Pacífico. Impera la inquietante sensación de que los valores de Occidente: democracia liberal, derechos humanos, libertades individuales, economía de mercado y Estado de derecho son contestados por doquier y que Europa y EE.UU. no encuentran la respuesta adecuada a los desafíos. La capacidad de Occidente para seguir conformando la agenda internacional y no ser sujeto pasivo de las nuevas políticas de poder abandonadas por modelos autoritarios, utopías regresivas y extremismos religiosos dependerá de dos decisiones: profundizar en el proyecto europeo de integración política, incluida la seguridad y la defensa, y reforzar el vínculo trasatlántico, sobre todo sus niveles estratégico y operativo.

Retos y amenazas para la alianza euroatlántica

El cambiante e inestable entorno internacional nos recuerda de nuevo que la paz, la libertad, la democracia, la seguridad y la justicia, valores a los que estamos felizmente acostumbrados en Occidente, no pueden ser dados por descontados. Hay que estar preparados y dispuestos a defenderlos. Nos enfrentamos a una disyuntiva insoslayable: la prevalencia de un sistema internacional inclusivo de gobernanza y seguridad basado en un multilateralismo eficaz, o la consolidación de una nueva bipolaridad ideológica que enfrente a una alianza de democracias al resto del mundo (*The West and The rest*). ¿Serán Europa y EE.UU. capaces de jugar un papel protagonista en la promoción de la primera opción, impulsando al tiempo nuestros valores normativos, evitando así el peligro de una renovada confrontación ideológica?

La respuesta a esta pregunta vendrá en gran medida determinada por la reacción de Occidente a las dos amenazas más inmediatas y subver-

sivas del orden global: el revisionismo de Rusia y el radicalismo violento islamista.

El revisionismo de Rusia

Aunque no faltasen preocupantes señales del afán revisionista de la Rusia de Putin en la última década (incluyendo la invasión de Georgia en el verano del 2008), pocos en Occidente anticiparon la exacerbación del discurso nacionalista y la enmienda a la totalidad del orden global salido de la pos-guerra fría por parte de Rusia. Moscú nunca lo aceptó de buen grado, tal como lo explicitó Putin al considerar la implosión del imperio soviético como la mayor catástrofe estratégica acaecida en siglo XX. Solo que no podía impugnarlo mientras su economía se encontrase postrada, su sociedad sin pulso y su modelo político en total desbarajuste como consecuencia del derrumbamiento del Muro de Berlín, la ruina de la utopía comunista y la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia.

Ganadora de la Segunda Guerra Mundial, llamada con orgullo por los rusos «la gran guerra patriótica», que reafirmó la tradicional narrativa de la patria eslava eterna e invencible, Rusia no acometió tras la caída del comunismo una revisión y menos aún un cuestionamiento del imperialismo ruso, genuina seña de identidad de la «nación especial» y paradigma de su destino histórico. De hecho, Moscú se sintió incomprendido cuando no humillado por Occidente, que no solo no reconocía su determinante papel histórico en la derrota del nazismo y su estatus internacional de gran potencia, sino que se aprovechaba de su debilidad coyuntural tras el hundimiento de la URSS para avanzar sus posiciones estratégicas en detrimento de los intereses geopolíticos rusos.

A diferencia de Alemania o Japón, quienes a partir de su derrota total en la Segunda Guerra Mundial revisaron en un ejercicio de catarsis colectiva su pasado histórico, renegando del autoritarismo y el totalitarismo y abrazando la democracia liberal y la economía de mercado, la Rusia postsoviética, tras su derrota en la Guerra Fría, procedió a replegarse sobre sí misma y a esperar tiempos mejores, sin plantearse siquiera una revisión de su modelo político centralizado, autoritario e intervencionista con pulsiones imperialistas. Tampoco se produjo una substitución de las élites dirigentes, quienes, con gran oportunismo político y acuciado sentido de la supervivencia, se reciclaron y se amoldaron a las nuevas formas y retóricas postsoviéticas. Fenómeno en absoluto exclusivo de Rusia, pues sigue vigente en todas las repúblicas independientes emergidas del hundimiento de la URSS (excepto las tres bálticas).

De esta forma, las clases dirigentes (la antigua «nomenklatura») y las estructuras de poder (comunidad de inteligencia, fuerzas armadas y de

seguridad del Estado, cuadros administrativos, oligarcas del régimen) continuaron instaladas en una perspectiva y una dinámica propias de la primera mitad del siglo XX, que en el ámbito internacional se traducen en políticas de poder, esferas de influencia, poderío militar, uso y amenaza de la fuerza, etc. Un tal modelo autoritario con una visión global basada en las relaciones de fuerza mal se podía acomodar al escenario posmoderno de cooperación e integración, a un orden mundial construido sobre la normatividad y las relaciones interestatales regladas por el derecho internacional.

Es sobre este telón de fondo que la Rusia de Putin opera el revisionismo estratégico, el revanchismo histórico y la impugnación frontal de las estructuras de seguridad y estabilidad vigentes en Europa desde hace décadas. Y no se puede comprender bien la campaña de desestabilización de Ucrania, la anexión ilegal de Crimea y la intimidación de sus países vecinos por parte de Moscú, si no se parte de este regreso de Rusia a su tradicional visión del poder y de las relaciones internacionales. Curiosamente, esta versión autoritaria de Rusia cuenta con adeptos y hasta admiradores en Occidente, tanto de extrema izquierda como de extrema derecha. Los primeros, nostálgicos, no olvidan las relaciones fraternales con la extinta «patria del socialismo», las complicidades históricas y su antiamericanismo cerval. Los segundos, celebran los gestos y retóricas de firmeza, la promoción de valores sociales tradicionales (familia, religión, patria) y la defensa del orden.

Confrontada a esta realidad, la UE tiene que reconsiderar en profundidad su política hacia Rusia, pues se antoja evidente que todo intento de inducir un cambio político o reformas económico-sociales desde fuera está abocado al fracaso o a la irrelevancia. Cualquier reforma significativa del régimen ha de incubarse dentro de Rusia y ser protagonizada por las clases medias (en paradero desconocido desde las promisorias protestas cívicas de 2012 en Moscú y San Petersburgo). Lamentablemente se ha instalado en la sociedad rusa, bombardeada por una sofisticada e inmisericorde propaganda oficial, la imagen de un Occidente hostil y de una Rusia acechada por el insidioso enemigo imperialista. No será nada fácil desmontar la falacia por mucha estrategia de comunicación que despliegue la UE para intentar contrarrestar las intoxicaciones del régimen, dado el estricto control de la sociedad rusa a través del monopolio de los medios de comunicación que detenta el Kremlin.

El revisionismo de Moscú del orden europeo vigente convierte al espacio de Europa del Este, a la llamada «vecindad oriental» de la UE, en una zona de dura competencia y de endémico conflicto entre Rusia y la UE, algo que deberíamos evitar a toda costa. Llegados a este punto, cabe preguntarse qué estrategia sería la más conveniente a la par que realista para Europa y Occidente en general con respecto a Rusia: ¿hacerle pagar un alto precio por su actitud agresiva e intentar aislarla, sometiéndola a

un estricto régimen de sanciones políticas y económicas y al ostracismo internacional; o más bien intentar influir en la actitud y los cálculos políticos de Moscú, ejerciendo con paciencia e inteligencia estratégica una combinación de firmeza y de mano tendida?

Basta echar un somero vistazo al mapa para reconocer que la primera de las opciones es materialmente impracticable (la geografía es la más tozuda de las realidades) y potencialmente peligrosa (pues alimentaría una espiral conflictual de imprevisibles consecuencias). Además, tanto la OTAN como la UE han dejado claro que no hay una solución militar a la crisis, que solo puede encontrar una salida política. Por tanto, hay que seguir apostando por una aproximación negociada que integre una respuesta firme a las violaciones de Rusia de la integridad territorial y soberanía de Ucrania, que incluya un cuadro de sanciones revisables (al alza o a la baja) y reversibles, al tiempo que se mantienen abiertas y activas las vías de diálogo diplomático y político con Moscú. No otra cosa son los Acuerdos de Minsk, firmados en febrero del presente año por Alemania, Francia, Rusia y Ucrania, así como el Mecanismo Trilateral de Contacto (con sus cuatro grupos de trabajo temáticos).

Diríase que en la crisis de Ucrania Putin tiene claros sus objetivos estratégicos, pero que improvisa sus movimientos tácticos en función de las circunstancias y de la oposición que encuentran sus decisiones. Entre los primeros se encontrarían: impedir la consolidación en Kiev de un Gobierno hostil a Moscú, así como de una democracia liberal y una economía de mercado que puedan rebasar las fronteras y contagiar a la sociedad rusa; un estatus de neutralidad militar y política de Ucrania que excluya su integración en la OTAN y la UE; el mantenimiento de Ucrania en su esfera de influencia geoestratégica o, alternativamente, su conversión en un Estado fallido e inviable. Ahora bien, los medios tácticos para lograr esas metas son flexibles y graduales: desde el apoyo militar directo a los rebeldes del Donbass mediante el suministro permanente de material bélico pesado y el flujo de combatientes (uniformados o no), pasando por la amenaza y la intimidación de concentrar tropas en la frontera común con Ucrania, hasta exigir modificaciones constitucionales en sentido federal y la participación directa de los representantes de los rebeldes en las mesas de negociación.

La crisis de Ucrania es la primera en el continente europeo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en la que el protagonismo principal de su gestión y resolución recae en los países de la UE y no tanto en los EE.UU. Nos corresponde por ende a los europeos, junto a la estrategia dual respecto a Rusia antes descrita, articular una respuesta de asistencia económica y respaldo político a los países del Este del continente, que conforman la común vecindad de Rusia y Europa. La revisión en curso de la Política Europea de Vecindad (PEV), que deberá finalizarse a finales del presente año, y la profundización del Partenariado Oriental (PO), que ce-

lebró el 21/22 de mayo pasado su Cumbre de Riga, son los instrumentos principales por los que la UE vehicula su ayuda para estabilizar la región. Ambas iniciativas se basan en el principio de diferenciación entre los seis países asociados, ofreciendo más compromisos a los tres más implicados con las reformas y con su aproximación a la UE (Moldavia, Ucrania y Georgia) y un tratamiento *ad hoc* a los otros tres (Bielorrusia, Armenia y Azerbaiyán).

Una de las novedades militares más llamativas de la crisis de Ucrania ha sido la utilización por parte de Rusia de modalidades de «guerra híbrida», entendiendo por tal el recurso a medios convencionales y no convencionales, civiles y militares, de agresión e intimidación contra el enemigo. Nada realmente nuevo en la larga historia del arte de la guerra (la añagaza del «caballo de Troya» por parte de los aqueos podría invocarse como un precedente), que viene a sumarse a un elenco de conceptos anteriores tales como «guerra asimétrica» para referirse a conflictos entre Estados y actores no estatales (organizaciones terroristas) o de «guerra de contrainsurgencia» (contra grupos armados civiles). Pero se trata de un concepto que abre todo un horizonte de posibilidades inquietantes para hostigar, desestabilizar y someter a un país sin declararle formalmente la guerra ni reconocer una participación directa en las hostilidades. La repentina aparición en las calles de Crimea de los «pequeños hombres de verde» sin distintivos ni uniformes, el traslado de material militar en camiones integrados en columnas de ayuda humanitaria, los ciberataques a las redes informáticas, de telecomunicaciones y a las infraestructuras básicas, la intoxicación mediática, son otros tantos instrumentos de agresión que exigen una respuesta adecuada. A ello se aprestan la UE y la OTAN, en un ámbito que exige el trabajo conjunto y las sinergias entre ambas organizaciones, con la elaboración y ejecución de toda una serie de medidas preventivas, alerta temprana, resiliencia, neutralización y respuesta. Teniendo en cuenta la ilimitada casuística imaginable de métodos de guerra híbrida, las respuestas deberán ser flexibles, imaginativas y anticipatorias en la medida de lo posible.

El radicalismo violento y el terrorismo islamista: la dislocación estratégica

Una marea de inestabilidad y de violencia se extiende a lo largo de una amplia franja terrestre, desde las montañas de Asia Central hasta la cordillera del Atlas en el Magreb, atravesando mesetas y desiertos de Oriente Medio y Próximo y del norte de África, con ramificaciones en Nigeria, República Centroafricana y el Cuerno de África. Pero también en las calles de Nueva York, Boston, Madrid, Londres, París o Copenhague se hace presente la ciega violencia islamista. Diversos grupos y franquicias terroristas de distinta adscripción y filiación (Al Qaeda, Al Nushra,

talibanes, Al-Shabaab, Boko-Haram, *et altri*), celosos militantes de una versión integrista e intransigente del islam y decididos partidarios de la violencia más extrema para imponer su credo religioso y político, subvierten países y dislocan el orden global imperante.

Pero ninguno tan exitoso como el ominoso «Estado Islámico de Irak y el Levante» (*ISIS*, en sus siglas en inglés), al que para no reconocerle siquiera nominalmente su condición estatal denominaremos con el acrónimo *DAESH* (*Dawlat al-Islamiyya fí al-Iraq wa s-Sham*), que se ha adueñado de un territorio a caballo entre Irak y Siria equivalente a la superficie del Reino Unido y ha proclamado el Califato islámico. Más implacable, sanguinario y eficaz que todas sus antecesoras versiones terroristas islamistas, *DAESH* proclama la resurrección de la utopía regresiva del Califato medieval y llama a la «guerra santa» (*yihad*) contra los infieles y apóstatas allá donde se hallen. Es la última excrecencia de una corriente histórica violenta que se nutre del subdesarrollo económico, la humillación social, el fracaso político y la inadaptación a la modernidad de los países islámicos. Una de las manifestaciones de tal inadaptación, y no la de menor calado, es la pretensión del islam de mantener a la mujer en una especie de minoría de edad civil, privándose así a los mercados laborales musulmanes de la mitad del talento de sus sociedades, con el impacto negativo que conlleva en la competitividad relativa de sus economías.

Tras la descolonización los países árabe-musulmanes se organizaron política y económicamente conforme a modelos importados de cuño occidental (capitalismo, liberalismo, marxismo, nacionalismo). Por diversos motivos todos ellos fracasaron, tras ser aplicados de una manera sui géneris, en la tarea de emancipar a sus poblaciones de la pobreza y el subdesarrollo (a excepción de las petromonarquías del Golfo Pérsico) e insertarlas con éxito en la modernidad y la globalización. Como consecuencia de ello, un profundo sentimiento de fracaso y de humillación colectiva se instaló en las élites dirigentes y en las masas en general, en doloroso contraste con el glorioso pasado histórico idealizado. Con afán de superar tal frustración generalizada surgieron las soluciones reductoras trasnacionales: una de corte laico (el panarabismo socialista y no-alineado del egipcio Gamal Abdel Nasser, o el movimiento Baaz árabe socialista en Irak), y otra de cuño religioso (los Hermanos Musulmanes del egipcio Hasan al-Banna, o el pan-chiismo del *ayatola* Jomeini). El problema intrínseco de ambas corrientes es que, al pretender trascender las denostadas y «artificiales» fronteras interestatales (todas lo son) y construir espacios políticos trasnacionales, cuestionan la legitimidad de las naciones-Estados y dinamitan las fronteras del mapa político existente, salido de la descolonización (Tratado Sykes-Pico de 1916).

Al grito de «el islam es la solución» y con el señuelo de la recreación de la «Umma» (comunidad de los creyentes), el islam político extiende por las sociedades musulmanas su credo de una vuelta a las raíces religiosas y

a las propias tradiciones culturales como único camino para recobrar la dignidad personal y el orgullo colectivo, asegurar la prosperidad económica y la estabilidad social, todo ello coronado por el resurgimiento del islam como fuerza poderosa a tener en cuenta en el tablero internacional. Ello conduce a una violenta impugnación del prevalente orden mundial occidental y a un enfrentamiento con sus máximos adalides: Israel, EE.UU. y Europa. Claro está que en el proceso de acumulación de fuerzas para combatir a los infieles primero han de alzarse con el poder en aquellos países musulmanes gobernados por regímenes moderados, aliados de Occidente y «apóstatas».

Por tanto, *DAESH* no sería sino la última y más extrema manifestación o epifenómeno violento (el nivel de violencia aumenta conforme se suceden las franquicias terroristas islamistas) de un latente malestar social y político que hunde sus raíces en la difícil inserción del islam en la modernidad y la globalización. Si la primera e inevitable reacción de Occidente ha sido levantar una coalición internacional militar, liderada por EE.UU., para degradar y eventualmente liquidar al «Estado Islámico de Iraq y el Levante», resta mucho por hacer. En el frente militar, es evidente que la campaña de ataques aéreos y de asesoramiento militar llevada a cabo por la coalición internacional es insuficiente para vencer en el teatro de operaciones. Descartado por parte de Washington el envío de «botas sobre el terreno», la carga de las operaciones militares recae sobre los pesmergas kurdos y las milicias chiíes encuadradas por Irán, ante la inoperancia manifiesta del ejército regular iraquí. Sin una intervención más resuelta de la coalición liderada por los EE.UU. no se producirán avances decisivos en la derrota militar de *DAESH*.

Actualmente en la cartografía del islam pueden distinguirse al menos tres corrientes: el islam revolucionario de los radicalismos violentos (*DAESH*, Al Qaeda con todas sus franquicias), el islam tradicional integrista (el wahabismo y el sufismo extremistas de Arabia Saudí o los Emiratos del Golfo), y el islam reformista (que trata de adaptarse mal que bien a la modernidad, como en Turquía, Jordania o Marruecos). Pero el caleidoscopio islamista se complica aún más por la exacerbación del histórico contencioso fraticida entre suníes y chiíes, liderados respectivamente por Arabia Saudí e Irán (las dos potencias que se disputan la supremacía regional), que desgarra artificialmente la «Umma». Tras lograrse finalmente un acuerdo del Grupo 5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, más Alemania, coordinados por la alta representante de la UE Mogherini) con el régimen de los ayatolas de Teherán sobre el dossier nuclear iraní, las cruzadas alianzas tejidas sobre el tapiz del Oriente Medio experimentarán un vuelco.

Pero más allá del frente militar, habrá que actuar en otros ámbitos igualmente determinantes. Uno de ellos es la prevención del extremismo y el radicalismo violento mediante: la estrecha colaboración con los Gobier-

nos aliados musulmanes para instruir líderes religiosos moderados alejados de las doctrinas más integristas (incluyendo el wahabismo saudí); la formulación de un discurso alternativo al del islam político radical que abogue por una versión del islam evolutiva, tolerante y compatible con la democracia y la modernidad; la promoción del diálogo interreligioso e intercultural no solo a nivel de la jerarquía sino también de la sociedad civil (que hasta hora es justo reconocer que no ha dado muchos frutos). Otro ámbito de actuación es el de los «combatientes extranjeros», jóvenes occidentales que regresan a nuestros países tras haber adquirido experiencia terrorista combatiendo en las filas de *DAESH* en Siria o Irak, o (más peligroso aún por lo inasible del fenómeno) los «lobos solitarios» que se radicalizan en el seno de nuestras sociedades a través de Internet y las redes sociales. Sin olvidar los otros dos focos de radicalización: las mezquitas y las prisiones.

Junto a las dimensiones militar y preventiva hay que profundizar en la coordinación antiterrorista internacional a nivel normativo (para lo que sería útil acordar finalmente en Naciones Unidas un concepto de «terrorismo» válido *erga omnes*) y estratégico: junto al Foro Global y a la Estrategia Global Anti-terroristas de Naciones Unidas, la UE ha aprobado, asimismo, dos Estrategias (una relativa a los combatientes extranjeros de 20 de octubre del 2014, y otra regional para Siria, Irak y *DAESH* de 16 de marzo del 2015), estando prevista en noviembre la presentación por el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon del Plan de Acción sobre prevención y represión del extremismo violento. En todos estos textos se insta a intensificar los esfuerzos internacionales encaminados a la creación de capacidades operativas para la gestión de los combatientes extranjeros, el refuerzo del Estado de derecho, la institucionalidad y la gobernabilidad, el control de fronteras, la seguridad aérea, el desmantelamiento de los flujos financieros de los terroristas, el intercambio de información y de las mejores prácticas, o el desarrollo de estrategias de comunicación dirigidas al mundo árabe. Sin olvidar, por supuesto, las causas y factores subyacentes a la radicalización, tales como los conflictos endémicos, la pobreza y la ausencia de expectativas para los jóvenes, la proliferación de armas, o la fragilidad y vulnerabilidad de los Estados.

Hemos cifrado en el agresivo revisionismo ruso y en la violenta radicalización del islam político las principales amenazas para la seguridad de Occidente y la estabilidad del orden global. Evidentemente existen otras: Estados fallidos, proliferación nuclear y de armas de destrucción masiva, ciberataques, migraciones irregulares, crimen organizado internacional y narcotráfico, pandemias, tensiones provocadas por el hambre, la miseria y los desastres naturales, degradación ambiental y cambio climático, dependencia energética, etc. Pero son las dos primeras quienes desafían abiertamente la legitimidad de los valores y prin-

cipios de Occidente y nos interpelan a dar una respuesta existencial, que solo vendrá de una genuina asunción por Europa de sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa y de un reforzamiento del vínculo transatlántico.

Un ejército europeo: ¿una ilusión o una visión realista?

Las declaraciones del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker (realizadas el 8 de marzo del presente año al rotativo alemán *Welt am Sonntag*) a favor de la creación de un «ejército europeo» han dado pábulo a no pocas reacciones. Desde su punto de vista, tal ejército «mostraría al mundo que nunca más habrá una guerra entre países de la UE, ayudaría a los Estados miembros a conformar una política exterior y de seguridad común e impulsaría el liderazgo de la UE en el mundo». Además, prosiguió Juncker, permitiría a los europeos «reaccionar con credibilidad a cualquier amenaza a la paz en un país lindante con un Estado miembro de la UE, y transmitir una clara impresión a Rusia de que somos serios cuando defendemos los valores europeos». Si bien unos consideran que la perspectiva de un ejército europeo pertenece al mundo de la ilusión por impracticable e irreal, otros la han saludado no solo como un estímulo necesario para la reflexión sobre las ambiciones y capacidades europeas en una coyuntura de desafío a la seguridad de Europa en su vecindad oriental y meridional, sino también como una apuesta estimulante de reactivación de la integración política europea mediante un ambicioso proyecto común.

La larga marcha hacia una política exterior, de seguridad y defensa común

De hecho, la idea de un ejército europeo se remonta al fallido proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED o Plan Plevén), rechazada por la Asamblea Nacional francesa en 1954, que aspiraba a integrar la defensa de sus miembros dentro de un proyecto supranacional, estableciendo «instituciones, fuerzas armadas, programas de armamento y un presupuesto comunes». La CED hubiera garantizado la seguridad de sus miembros en el marco de la OTAN y en base a un compromiso de defensa colectiva similar al del artículo 5 de la OTAN. Con pocas excepciones, las «Fuerzas Europeas de Defensa» habrían substituido a los ejércitos nacionales. Sobre las cenizas de la CED se estableció en 1954 la lánguida Unión Europea Occidental (UEO), basada en el Tratado de Bruselas de 1948, finalmente incorporada al sistema de la UE. En suma, tras el fiasco de la CED, la integración europea se construyó en su vertiente exclusivamente económica, al amparo de la seguridad colectiva garantizada por la OTAN y el liderazgo indiscutido de EE.UU.

La propia evolución exitosa de la integración económica y su creciente influencia en el exterior convirtió (conforme a la lógica funcionalista de pequeños pasos que inducen avances en otras áreas) en artificiosa la separación entre la política exterior y de seguridad *stricto sensu* (excluidas del ámbito comunitario) y las otras dimensiones de las relaciones exteriores. Se evidenció así la necesidad de que lo político se pusiera de forma natural a la altura de lo económico. Además, tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desaparición de la URSS en 1991, la seguridad colectiva dejó de ser el elemento definitorio de la política europea. Asimismo, se consideró que la reunificación de Alemania debería insertarse en un proyecto de integración más política, que incluyese una dimensión exterior.

Maastricht fue el punto de inflexión entre la integración económica y monetaria y el inicio de un ciclo más político, materializado en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El impulso más decidido a su desarrollo lo proporcionó la Declaración de Saint-Malo (1998) signada por Francia y el Reino Unido, que abogaba por dotar a la UE de «capacidad para actuar autónomamente, respaldada por fuerzas militares creíbles», convirtiéndose así en el precursor de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) puesta en marcha por el Tratado de Lisboa. No se trataba de substituir a la OTAN, sino de complementarla y de que la UE pudiera disponer de sus propias capacidades de seguridad y defensa. La PCSD es una política intergubernamental que actúa mediante operaciones militares y misiones civiles en terceros países con mandatos de mantenimiento de la paz, lucha contra la piratería, ayuda a la institucionalidad y al Estado de derecho, creación de capacidades locales y regionales de seguridad, o contribución a procesos de desarme, desmovilización y rehabilitación. Desde el inicio de la PCSD y hasta la fecha se han lanzado, con diverso grado de éxito, treinta y cuatro de tales misiones, estando desplegadas en la actualidad dieciséis (de ellas cinco militares, que serán seis con la operación EUNAVFOR-MED para desbaratar el modelo de negocio de las mafias que trafican con inmigrantes desde las costas de Libia).

En la coyuntura actual, caracterizada por una crisis económica que ha recortado al máximo los presupuestos nacionales de defensa, la perspectiva de unos EE.UU. retirándose gradualmente de su implicación en la seguridad europea y pivotando estratégicamente hacia Asia (si bien la crisis de Ucrania les ha hecho revisar esta estrategia) y serias deficiencias en capacidades básicas de defensa, el debate sobre la situación de la defensa en Europa se reavivó en diciembre de 2013, cuando el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno (CE) incluyó la cuestión en su agenda y la debatió por vez primera en mucho años. Otra ocasión para pasar revista a lo conseguido desde entonces y fijar nuevas metas a la PCSD la ofreció el CE de 24/25 de junio pasado, que ciertamente no ha respondido a las expectativas generadas. Lo único novedoso fue el mandato dado a la alta representante Mogherini para presentar en junio de

2016 una nueva Estrategia europea de política exterior y seguridad, que sustituya a la redactada a iniciativa de Javier Solana en diciembre de 2003. El resto de las escuetas resoluciones del CE se limitaron a reiterar lo ya acordado en diciembre del 2013: aumentar el soporte a países y organizaciones regionales, incluyendo asesoramiento, entrenamiento y equipamiento para así reforzar sus capacidades de gestionar crisis; urgir a los Estados miembros a cooperar en la planificación y el desarrollo de capacidades clave y proyectos comunes; e instar a desarrollar una competitiva base europea industrial y tecnológica (incluyendo inversiones comunitarias en I+D relacionadas con la defensa). Ligera mochila para enfrentar los retos presentes y futuros a la seguridad europea.

Menguantes presupuestos de defensa

Aunque los países europeos gastemos mejor en defensa, evitando las duplicidades de capacidades y la fragmentación de nuestros mercados nacionales de defensa, no podremos garantizar nuestra seguridad colectiva si no atajamos la sangría de los recortes presupuestarios en defensa. En la cumbre de la OTAN de Gales (septiembre de 2014) los miembros de la Alianza Atlántica nos comprometimos a parar tales recortes y a esforzarnos en alcanzar la meta del 2% del PIB en gastos de defensa en diez años, con el 20% dedicado a la adquisición de equipos y a I+D. Pese a ello, en los cuatro países de la UE que suponen el 80% del gasto total en defensa (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia) se ha registrado una tendencia a la baja en términos reales. Por otro lado, algunos Estados miembros (en especial Polonia, Rumania y los bálticos) acuciados por la crisis de Ucrania y la actitud de Rusia, han anunciado aumentos del gasto a lo largo de los próximos ejercicios fiscales. Sin embargo, el modesto tamaño de sus economías hace que sus esfuerzos no compensen la congelación del gasto en las grandes economías. En concreto, en 2014 de todos los países europeos de la OTAN solo Grecia, Estonia y el Reino Unido cumplían con el objetivo del 2% del PIB, existiendo serias preocupaciones de que Londres se quede por debajo en 2016. En términos generales, al declinar el gasto en defensa de los países europeos de la OTAN, el gasto de EE.UU. (que excede el 3,5% de su PIB) representa ya el 73% del gasto total de la Alianza. Otros datos significativos: se estima que el gasto agregado de la OTAN se reduzca en términos reales desde 869.600 millones de dólares en 2014 hasta 837.900 millones de dólares en 2020; lo que implicará que en 2019 la Alianza dejará de representar por vez primera en su historia la mayoría del gasto mundial en defensa (cuando suponía casi 2/3 del gasto global en el 2010).

España ha experimentado también un descenso progresivo del presupuesto de defensa en los últimos años, tanto en relación con los presupuestos generales del Estado como en términos de porcentaje del PIB

nacional: desde 6.988 millones de euros (0,77% del PIB) en 2005 hasta 5.764 millones (0,53% del PIB) en 2015. El proyecto de presupuesto para el ejercicio 2016 prevería un incremento, a la espera de confirmarse, de un 0,3%. Pero para el período 2017-2020, las estimaciones iniciales anticiparían una bajada del porcentaje del presupuesto de defensa hasta el 0,47% del PIB, al contemplarse un incremento de esta última magnitud macroeconómica. Tales previsiones quedan por supuesto a expensas de decisiones políticas.

No es de extrañar por ende que EE.UU. reitere sus perentorias llamadas a los aliados europeos para que asumamos mayores cuotas de responsabilidad en la defensa colectiva atlántica, incluso a través de las operaciones PCSD de la UE, una vez vencido cualquier recelo inicial de Washington a una defensa europea (ahora solo resta vencer las obstruccionistas reticencias de Londres). Mientras los europeos mantenemos discusiones agónicas al respecto, todas las regiones del mundo aumentan el gasto en defensa, excepto Europa y América del Norte (Washington también ha procedido a recortes en su gasto militar desde 2010, manteniéndose pese a todo en cabeza con un 36,7% del gasto mundial en defensa). La Rusia de Putin, por su parte, ha anunciado un masivo programa de rearme por valor de 700.000 millones de dólares hasta 2020, encaminado a modernizar e incorporar las últimas tecnologías a todos sus arsenales y capacidades.

Soberanía versus integración

Un problema adicional es que los países europeos decidimos los recortes presupuestos en defensa sin previa consulta entre nosotros, aumentando así los desequilibrios y las ineficiencias: más de la mitad del gasto va a personal, mientras que el porcentaje dedicado a I+D ha caído considerablemente (en torno al 40% entre 2006-2015). Todo ello puede acarrear consecuencias graves: se puede alcanzar un nivel crítico de adelgazamiento en el que nuestras fuerzas militares y sus equipamientos dejen de ser creíbles o relevantes. Tanto norteamericanos como europeos somos conscientes de las deficiencias en capacidades estratégicas europeas y de nuestra dependencia de Washington, y al mismo tiempo mantenemos un exceso de capacidades obsoletas y duplicamos equipos existentes. En una palabra, Europa tiene un exceso de activos inútiles y una falta de activos imprescindibles. ¿Qué impide, pues, a los países europeos reaccionar? Básicamente: el temor a perder autonomía estratégica, la sensibilidad política del sector de la defensa, la presión corporativa de las fuerzas armadas, la reticencia a renunciar o compartir la base industrial y tecnológica nacional, y políticas de prestigio.

Finalmente, la cooperación en materia de defensa se ve obstaculizada por cuestiones asociadas a la soberanía de los Estados, celosos de ser la

única instancia decisoria en un ámbito tan sensible que afecta a la médula de los intereses nacionales. Más allá de la confianza (o la falta de ella) entre socios, que incluye el miedo a que algunos actúen como *free-riders*, los Estados recelan de la dependencia de cadenas de suministros de empresas extranjeras y son renuentes a compartir con sus aliados información sensible sobre tecnología militar o sus capacidades específicas. Sin embargo, tal preferencia por actuar en clave nacional ha conducido a clamorosas insuficiencias de activos críticos (transporte estratégico aéreo y naval, reconocimiento e inteligencia, reavituallamiento en vuelo, helicópteros) y a aumentar la dependencia europea de EE.UU. Carencias y dependencias que no han sido solventadas por los modestos proyectos específicos diseñados en el marco de la UE (*pooling and sharing*) ni de la OTAN (*smart defence initiative*).

Así las cosas, ante la exasperante lentitud en el despliegue de tales proyectos específicos y el improbable desarrollo de cooperaciones estructuradas permanentes (PESCO), algunos países europeos se han decantado por iniciativas de cooperación bilaterales, regionales o «minilaterales», al margen del marco de la UE: Cooperación Nórdica (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia); Cooperación del Benelux; Grupo de Visegrado (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia); Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa; Cooperación del Báltico; los Tratados franco-británicos de Lancaster House (el proyecto más ambicioso). Dichos esfuerzos de cooperación entre países limítrofes de tamaño similar y/o con una visión común en temas de defensa a nivel subeuropeo, podrían contribuir a impulsar la integración en materia de defensa pero, de hecho, socavan las iniciativas a nivel de la UE. En efecto, tales acuerdos de geometría variable, lejos de estar incorporados al marco de la PCSD y orientados hacia un interés europeo global, se dirigen a preservar estrechos intereses nacionales y, al centrarse en proyectos y prioridades muy específicas, no han sido capaces de atraer el interés de otros socios europeos.

Los instintos y los reflejos de los Estados miembros son refractarios a la evolución hacia un modelo en el que la defensa deje de ser un ámbito de estricta soberanía nacional.

Hacia una Europa de la defensa, pilar de una Alianza Atlántica renovada

Durante la Guerra Fría, la alianza transatlántica se sostenía por la existencia de un enemigo común (la Unión Soviética). Hoy, en cambio, lo que fue una asociación de necesidad se ha convertido en una asociación de elección, debilitada por la migración hacia la cuenca del Pacífico del centro de gravedad de los intereses estratégicos de EE.UU. Además, siguen vigentes los estereotipos mutuos. Washington se queja de la falta de cohesión interna de la UE y de voluntad política de los europeos

en la asunción de nuestras responsabilidades en la defensa colectiva, cómodamente instalados en un estatus de consumidores de seguridad y no de proveedores de la misma. Lo que, unido al gigantesco reto de la emergente potencia de China, tienta a los norteamericanos a no contar con Europa como un actor global. Del lado europeo, se resiente la carencia de sensibilidad y el reduccionismo de Washington a la hora de abordar conflictos complejos que requerirían más sutil diplomacia que uso de la fuerza militar. Se critica la aproximación binaria que tiene la potencia americana al enfrentarse con la realidad (*I can, so I do*), y su tendencia a cambiarla de buen grado o por la fuerza. Tal distanciamiento afectivo-valorativo podría verse ahondado por la llegada al poder de nuevas generaciones de líderes en ambas orillas del Atlántico para los que la Segunda Guerra Mundial no ha sido la experiencia formativa de sus vidas y de sus complicidades con los aliados (tal como alertaba el exsecretario de Defensa norteamericano Robert Gates en su discurso de despedida).

Pese a tales irritantes, tanto Europa como EE.UU. son muy conscientes de que actuando juntos son una fuerza formidable en pos de la democracia y la libertad en el mundo y en defensa de sus intereses. De consuno son una potencia única, con unos recursos económicos, diplomáticos y militares sin parangón. Washington busca el apoyo que Europa le otorga en términos de legitimidad y aceptación de sus actuaciones, y Europa sabe que los EE.UU. son la «potencia indispensable» (Madeleine Albright dixit) para liderar cualquier iniciativa, construir coaliciones o intervenir militarmente. Y en la mayoría de los casos, salvo desencuentros puntuales, finalmente nos ponemos de acuerdo. Europa y Norteamérica conforman el núcleo irreductible de Occidente, una alianza de países que compartimos valores y principios comunes, democracias liberales y economías de mercado (con una versión europea «social de mercado»). Que hemos sido capaces de construir (con sus carencias y defectos) espacios de paz, estabilidad, libertad y prosperidad, que irradian a otros continentes y que constituyen la columna vertebral de la globalización. Pero el orden global liberal y normativo no es un orden natural, exige atención y mantenimiento constantes y, llegado el caso, su resuelta defensa. Hoy en día se encuentra amenazado por autócratas que cuestionan principios básicos del ordenamiento internacional y por islamistas radicales que quieren dinamitarlo e imponer otro diferente.

Hacia una genuina Europa de la defensa

Así las cosas, dos son las opciones que se nos presentan a los europeos en el ámbito de la seguridad y la defensa: mantener el statu quo y la tendencia actual a base de pequeños pasos funcionalistas de acumulación de acervo, pero sin resolver las debilidades y carencias de la PCSD; o

bien superarlas con decisión política, explorando todas las posibilidades incluidas en el Tratado de Lisboa. En el primer supuesto, renunciaremos a estar a la altura de los tiempos, incapaces de dar una respuesta adecuada a las graves amenazas provenientes del este y del sur del continente, y nos convertiremos en un actor irrelevante en el tablero mundial, sufriendo las reglas que imponen otros (*rules taker*). En el segundo caso, la UE sería un actor relevante mundial (*rules maker*), protegería los valores e intereses de sus ciudadanos y contribuiría a la gobernanza global y a la preservación del orden internacional en estrecha colaboración con EE.UU. Los pasos a tomar para avanzar por dicho sendero se antojan evidentes:

La primera condición

Para una efectiva PCSD es una clara identificación de las amenazas, riesgos y desafíos estratégicos comunes a los 28 Estados miembros, sin la que resulta estéril cualquier tentativa de desarrollar capacidades comunes para afrontarlos. La mejor forma de hacerlo es mediante una renovada Estrategia Europea de Política Exterior y Seguridad que integre todas las dimensiones de seguridad (interna y externa, civil y militar), con un fuerte componente PCSD, así como las vertientes exteriores de las políticas comunitarias (energía, cooperación al desarrollo, humanitaria, comercio). La alta representante Mogherini tiene un mandato expreso para su presentación en junio de 2016.

La segunda condición

Es reconocer de una vez por todas que la Europa de la defensa no se podrá hacer avanzando los 28 Estados miembros al unísono y de la mano. Solo se hará mediante cooperaciones flexibles de aquellos Estados que quieran y puedan ir adelante en vanguardias pioneras, o no se hará. Simplemente porque, más allá de las diferentes tradiciones e intereses estratégicos nacionales, de los 28 países miembros de la UE solo seis o siete tienen unas fuerzas armadas capaces de proyectarse allende sus fronteras y una industria de armamento propia. Esta es una tozuda realidad que acabará imponiéndose. Aunque el propio Tratado de Lisboa prevé varias posibilidades para profundizar en la PCSD mediante cooperaciones reforzadas, hasta ahora no hemos encontrado la voluntad política para utilizarlas, a saber: las cooperaciones estructuradas permanentes (PESCO) del artículo 46 y del Protocolo 10, las disposiciones del artículo 44, los Grupos de Combate (fuerza de reacción rápida operativa desde 2007, pero nunca utilizada), las disposiciones generales sobre cooperaciones reforzadas del artículo 20, y la cláusula de asistencia mutua (a invocar por aquellos Estados miembros víctimas de una agresión en su territorio) que en cierta medida es más garantista que el artículo 5 de la

OTAN. Demostrándose así que los mecanismos e instrumentos del método funcionalista se bloquean cuando no existe una firme voluntad política de avanzar.

Si se avanzase

Mediante una PESCO, los Estados participantes, siempre con carácter voluntario y dejando la puerta abierta a todos los que se quieran incorporar ulteriormente, podrían:

- Decidir una lista de proyectos concretos para mitigar las deficiencias de la defensa europea, el alcance de la integración militar, el nivel de solidaridad y la interpretación de los criterios del Tratado para la participación. Todo ello, claro está, bajo la regular guía política del Consejo Europeo y la supervisión de la alta representante Mogherini.
- Acordar un «Semestre Europeo de Defensa» (similar al que existe en la Unión Económica y Monetaria), que mediante un proceso de revisión mutua (*peer review*) supervisase y alinease las cadenas nacionales de suministro de material y equipos, las inversiones en proyectos de I+D, o los incentivos financieros y fiscales (exención del IVA u otros) a la cooperación transfronteriza en materia de defensa.
- Explorar la creación de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas en defensa y acceder a facilidades del Banco Europeo de Inversiones (BEI).
- Fortalecer los mercados, la industria y la tecnología de defensa, aplicando definitivamente las dos directivas aprobadas hace años por la Comisión (suministros y transferencias), integrando a las pymes más innovadoras en los mercados de industria de defensa y, sobre todo, aprobando un programa específico de investigación en tecnologías clave de defensa en las próximas perspectivas financieras multianuales de la UE (2020-2027). Dicho programa podría partir de la modesta iniciativa de la Comisión (la Acción Preparatoria para I+D en defensa).
- Establecer un foro permanente de consulta y decisión política: un Consejo de Ministros de Defensa. En paralelo, en el seno del Parlamento Europeo se crearía una Comisión de Seguridad y Defensa (hoy solo hay una subcomisión).
- Convertir el actual Centro de Operaciones *ad hoc* del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en un permanente Cuartel General Operativo en Bruselas para la planificación, conducción y control de las operaciones militares/civiles de la PCSD.
- Hacer de la Agencia Europa de Defensa (EDA, en sus siglas en inglés) el verdadero catalizador de los programas y proyectos europeos de desarrollo de capacidades y de armamento, comenzando por una dotación presupuestaria adecuada.
- Poner en marcha una capacidad de reacción rápida aerotransportada, que complementase a los actuales Grupos de Combate, que deberían

hacerse operativos resolviendo los problemas de su financiación y de flexibilidad de uso.

- Garantizar el reparto de la carga financiera de las operaciones PCSD, bien mediante una revisión más ambiciosa del Mecanismo «Athena» (que actualmente solo cubre los gastos comunes —alrededor de un 10% del total de la operación—) o bien creando un nuevo fondo específico para las operaciones PCSD.
- Intensificar el entrenamiento conjunto y el intercambio de mejores prácticas de los sistemas de estudio de las academias militares nacionales hasta desembocar eventualmente en una Academia Militar Europea.

Un nuevo pacto atlántico

El tradicional vínculo transatlántico, único garante del orden y la estabilidad internacionales, exige ser reforzado a fondo en al menos tres ámbitos:

La integración el espacio económico transatlántico

Pese a la espectacular emergencia de China y el acelerado crecimiento de las vibrantes economías de los países de la cuenca del Pacífico, EE.UU. y Europa representan el 40% del PIB mundial y el mayor mercado del planeta, que podría desplegar todas sus potencialidades con la firma del Partenariado Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP, en sus siglas en inglés), que conllevaría unos beneficios cifrados en torno a los 119.000 millones de euros para la UE y unos 95.000 millones para la economía estadounidense. Un mercado atlántico más integrado contrarrestaría las fuerzas centrífugas de ambas orillas y se convertiría en un poderoso referente mundial para la promoción de sus estándares comerciales a nivel global. Existe, no obstante, el riesgo de que intereses de grupos de presión y sensibilidades específicas vacíen de contenido el TTIP al excluir muchas áreas de su alcance, debilitando así su impacto económico y geoestratégico.

Una OTAN reforzada

El revisionismo agresivo de Rusia en Ucrania ha otorgado a la OTAN una relevancia un tanto difuminada tras la conclusión de su misión militar en Afganistán, situando de nuevo el foco de atención en lo que tradicionalmente ha sido su misión: asegurar la defensa colectiva. Ha obligado, asimismo, a Washington a revisar su estrategia de «*pivot to Asia*» y retornar al teatro europeo tras el fracaso de su política de *reset* sus relaciones con Rusia. En la respuesta conjunta articulada por Europa y EE.UU. de

«doble vía» (firmeza y régimen de sanciones contra Rusia al tiempo que activación de los conductos diplomáticos y de negociación), los europeos (en especial, Alemania y Francia en el formato llamado «Normandía») lideramos los esfuerzos diplomáticos mientras que los norteamericanos garantizan a los países europeos del flanco este de la OTAN la vigencia del compromiso militar de la defensa colectiva. Pero para mantener nuestra credibilidad, hemos de reaccionar ante dos retos: el primero, la adaptación de doctrinas, tácticas e instrumentos de la defensa atlántica a las modalidades de «guerra híbrida» utilizadas por Rusia (ciberataques, propaganda y fuerzas irregulares). El segundo, ya mencionado, los europeos hemos de asumir más cuotas de responsabilidad en la defensa colectiva y parar la tendencia a la desmilitarización.

Pero colocar el foco de atención en la defensa territorial en Europa no debe ir en detrimento de la voluntad de prevenir, gestionar y resolver crisis allende las fronteras de la OTAN, rechazando toda tentación de sellar nuestras fronteras (la «Europa fortaleza») y renunciar a la aspiración de conformar la agenda global más allá de los límites de la Alianza Atlántica y la UE. Hacerlo supondría caer en una peligrosa ilusión introspectiva, pues el éxito de Europa depende de su interacción con el mundo en el marco de una globalización que derriba las fronteras a las corrientes e intercambios de bienes, servicios, personas e información. En un mundo tan interconectado y complejo como el actual, Europa debe ser un polo activo y responsable de estabilidad y normatividad. De hecho, de las tres fases que pueden diferenciarse en un conflicto (prevención/mediación, intervención militar, reconstrucción/reconciliación), la UE está especialmente capacitada y especializada para gestionar la primera y tercera fases, mientras que la OTAN lo está solo para la segunda.

Con esto no se insinúa que conviene proceder a una división estanca del trabajo que atribuya a Europa en exclusiva la gestión de los aspectos civiles de una crisis y a la OTAN la de los militares, pues, como venimos señalando, la EU debe dotarse de unas capacidades militares y estratégicas autónomas que le permitan proyectar fuerza por sí misma o como pilar de la OTAN, que a su vez deberá contar también con elementos civiles. No olvidemos que las capacidades militares nacionales son únicas, poniéndose a disposición de una misión PCSD o de la OTAN en función de la naturaleza y de la intensidad del conflicto en cuestión.

Profundizar la cooperación estratégica transatlántica

Se impone así el imperativo categórico de que ambas orillas del Atlántico cooperen de una forma más sistemática, estructurada y eficaz. Los líderes y sus equipos deberían reunirse regularmente, intercambiar puntos de vista, cotejar notas y acordar objetivos, estrategias y un reparto de tareas. La experiencia muestra que cuando se trata de gestionar crisis,

la comunicación y cooperación al máximo nivel político suele funcionar correctamente, pero a nivel estratégico no existe una cooperación sistemática y muy escasa a nivel táctico sobre el terreno. Por tanto, se podría pensar en transformar las cumbres bilaterales bianuales entre la UE y los EE.UU. en un foro estratégico de diálogo y decisión, que incluyese a los líderes de los grandes países de la UE con un sistema de rotación para la presencia de los países más pequeños. Asimismo, podría ser útil que UE y OTAN acordasen una visión estratégica común reflejada en una solemne Declaración conjunta sobre seguridad transatlántica.

Hay que aprovechar para ello la favorable coyuntura histórica que presenta la decisión de Washington de coadyuvar a desarrollar el pilar europeo de la defensa colectiva, incluyendo una eficaz PCSD, sin reservas ni reticencias.

Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica

Francisco Aldecoa Luzárraga

Capítulo segundo

Resumen

Desde que entrara en vigor del Tratado de Lisboa, la UE ha avanzado de forma considerable, aunque claramente insuficiente, en el desarrollo y aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) durante estos últimos casi seis años. A pesar de que se ha agravado el empeoramiento de los riesgos y amenazas internacionales, los países miembros han disminuido sus presupuestos de defensa, debido a diferentes razones, especialmente a la crisis económica, en estos mismos años. Por ello, la única respuesta posible es mejorar la eficiencia a través de medidas de *Pooling and Sharing*, es decir, incrementando las respuestas comunes, especialmente a través del desarrollo y profundización de la Política Común de Seguridad y Defensa. Ésta debe empezar por la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, siendo ésta compatible con la Alianza Atlántica, tal y como establece el Tratado.

Palabras clave

Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Alianza Defensiva, Cooperación Estructurada Permanente, «Compatibilidad» entre la política de defensa europea y la Alianza Atlántica.

Abstract

Since the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union has advanced considerably, although clearly insufficient, in the development and implementation of the Common Security and Defence Policy (CSDP). While international threats and risks worsening has aggravated, member countries have decreased their defence budgets, due to different reasons, especially to the economic crisis, during these same years. Therefore, the only possible response is to improve efficiency through measures of «Pooling and Sharing», i.e., increasing the common responses, especially through the development and deepening of the CSDP.

Key Words

Common Security and Defence Policy (CSDP), Alliance defensive, Permanent Structured Cooperation, «Compatibility» between the Atlantic Alliance and the European defence policy.

Consideraciones generales

El proceso de construcción europea goza de una mala salud de hierro. A pesar de la tremenda crisis económica, se siguen dando los pasos en la dirección federal se siguen produciendo e incluso se están consensuando en esta legislatura y en la próxima década, con objeto de alcanzar la unión política. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad y especialmente en la defensa, la UE tiene un gran déficit, que debe resolver de forma urgente. La resolución del problema de la dependencia de terceros en materia de seguridad es una condición indispensable de un actor internacional que quiere ser decisivo en la política mundial.

El objetivo de este estudio es analizar la necesidad y la posibilidad de impulsar la seguridad y defensa europea a mediados de 2015, en el marco del proceso político federal europeo, en un momento en que se percibe, especialmente en medios doctrinales y en las instituciones europeas, sobre todo en el Parlamento Europeo, un empeoramiento rápido y consistente de la situación de seguridad y estabilidad en las fronteras de la UE, como posiblemente no había existido, al menos, desde la Guerra Fría. Su solución se entiende como una prioridad de la UE y no solo de los Estados miembros o de la OTAN.

Desde que entró en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 ha progresado, lentamente, el desarrollo y aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y la UE ha avanzado de forma considerable, aunque claramente insuficiente, en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa europea durante estos últimos casi seis años. Sin embargo, a pesar de que se ha agravado el empeoramiento de los riesgos y amenazas internacionales, los países miembros han disminuido sus presupuestos de defensa, debido a diferentes razones, especialmente a la crisis económica.

Por ello, la única respuesta posible es mejorar la eficiencia a través de medidas de *Pooling and Sharing*, es decir, incrementando las respuestas comunes, especialmente a través del desarrollo y profundización de la Política Común de Seguridad y Defensa.

La posición que se mantiene en este estudio es que, si bien no ha terminado el debate sobre el futuro de Europa y la necesidad de una profundización constitucional en la UE, también en el ámbito de la política exterior y de la seguridad y de la defensa común¹, se considera que desde que

¹ Entre otros muchos ejemplos, *vid.* muy recientemente VERHOFSTADT, Guy. «Draft Working Document». Pertaining to the following INI Reports: *Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty* [Co-Rapporteurs Mercedes Bresso (S&D-IT) and Elmar Brok (EPP-DE)]. *Possible evolutions and adjustments of the current institutional set up of the European Union* [Rapporteur Guy Verhofstadt (ALDE-BE)]. VERHOFSTADT defiende la necesidad de una reforma constitucional, pero

entró en vigor el Tratado de Lisboa existen las bases jurídicas suficientes para poder desarrollar una auténtica política de seguridad y defensa propia de la UE.

El elemento central de esa política es la Alianza Defensiva, contemplada en el artículo 42.7 del TUE. En este artículo se defiende que de las diversas opciones que el Tratado UE establece para hacer creíble esa Alianza Defensiva, es la Cooperación Estructurada Permanente establecida en el artículo 42.6 del TUE la que reúne todos los requisitos para convertirse en elemento catalizador de la defensa europea. Por ello, es especialmente necesario, desde esta perspectiva, poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente lo antes posible.

Está cambiando la percepción de EE.UU. y la Alianza Atlántica respecto a la responsabilidad de la seguridad y defensa europea con su vecindario oriental y sur. EE.UU. están dando prioridad cada vez más a otras áreas geográficas. Por ello, la UE y sus Estados miembros tienen que participar de forma creciente en el ejercicio de esa responsabilidad de mantener la seguridad y defensa europea, cada vez con compromisos más exigentes.

Esta necesidad en desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa, incluso a través de la explicitación de la Alianza Defensiva Europea, mediante diversas medidas, entre ellas la Cooperación Estructurada Permanente que puede llegar a vincularse incluso a la defensa territorial, tal y como establece el Tratado de la Unión, hay que entenderlo como «defensa compatible con la Alianza Atlántica». Subrayaremos a lo largo de estas líneas la importancia del término «compatible».

En este trabajo se defiende al mismo tiempo la vinculación de la política de defensa con los avances federales, entendiendo que la política de defensa debe ser una política que es parte estructural de la vocación federal de la UE en la que estamos a la que vamos.

En este sentido, con la vigencia del Tratado de Lisboa, se aplica la noción de federalismo intergubernamental², que significa que es una unión de ciudadanos y estados, bien entendido imperfecta, pero que, tal y como expresa el artículo 1, párrafo 2, «constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

Desde esta perspectiva, la Política Común de Seguridad y Defensa se convierte en un elemento estructural de la propia identidad de la UE, que es

entiende que hay un margen importante para desarrollar, de momento, una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa hasta que se reforme el Tratado.

² El concepto de Federalismo intergubernamental ha tenido una gran aceptación, acuñado especialmente por los autores Quermone y Crosant, *L'Europe et le federalisme*, París Montehrestien, 1999.

necesaria e imprescindible para conseguir desarrollar una gobernanza mundial coherente con su modelo interno, que se alcanzará a través de la regulación internacional y en gran medida la paz a través del derecho, que es uno de los axiomas en los que se fundamenta la noción de poder normativo, que da expresión a la noción de potencia normativa, que es la denominación que mejor caracteriza hoy a la UE como actor global.³

La influencia creciente de la UE en la gobernanza mundial se debe especialmente a ser la primera potencia comercial, a la defensa de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, a la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de la política de cooperación al desarrollo y cooperación humanitaria, y la dimensión externa de otras políticas internas. Sin embargo, para hacer creíble y eficaz esta política, en algunos momentos es necesario tener los instrumentos necesarios de carácter militar. De la misma forma que en el ámbito interno los Estados democráticos necesitan una policía eficaz y controlada jurídicamente. Con ello no se pierde el carácter de potencia normativa⁴.

El empeoramiento del entorno de seguridad en la Unión Europea en 2015

Es un lugar común en los medios especializados en materia de seguridad y defensa reflejar, en los últimos años, el empeoramiento creciente del entorno de seguridad en las fronteras de la UE, especialmente en la vecindad, tanto oriental como sur. Así lo recogen las Estrategias de Seguridad de los Estados miembros⁵, y otras medidas, en las cuales se percibe un incremento de las amenazas y de los riesgos, entre ellas, la nuestra, la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013⁶.

Esta situación se ha agravado especialmente y de forma progresiva a lo largo de 2014, con el nacimiento y desarrollo del *DAESH*, auto denominado Estado Islámico, y como consecuencia del uso de la fuerza por parte de Rusia. Sin embargo, llama la atención que los medios de comu-

³ Vid sobre noción de poder normativo que especialmente se ha desarrollado en la primera década del S XXI por el Profesor danés Jean Manners y su escuela. MANNERS, J. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? Journal of Common Market Studies, vol. 40, 2002, núm. 2, pp. 235-258.

⁴ La noción de potencia normativa que sustituye de alguna manera a la de potencia civil no excluye la posibilidad del uso de la fuerza en determinadas circunstancias, como puede ser a través del uso de la PCSD.

⁵ Vid., por ejemplo, GUINEA, Mercedes. «Estrategia de Seguridad Nacional 2013: una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la UE», en *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*, A. Marquina (eds.). Madrid, 2015, y todo el libro.

⁶ GARCÍA SERVERT, Rubén (coord.). *Perspectivas para el desarrollo futuro de la Estrategia Española de Seguridad*. IEEE. Madrid. 2014.

nicación, especialmente españoles, no acaban de tomar conciencia de la gravedad de la situación. Son pocos los artículos que se han publicado sobre la importancia del crecimiento de los riesgos y amenazas que tiene Europa. Lo mismo podemos decir de los debates parlamentarios españoles, en los que la repercusión de esta situación ha sido bastante limitada. Eso lleva, en parte, a que la ciudadanía española esté bastante alejada de esta preocupante problemática.

La percepción es distinta en el ámbito europeo. Son muchas las reflexiones que se han hecho sobre este agravamiento. Es especialmente esclarecedor la resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2015, Informe Brok⁷, sobre el informe anual de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, aprobada por una gran mayoría, en la que se percibe con claridad la gravedad de la situación cuando señala que «el entorno de seguridad ha empeorado drásticamente en toda la UE, sobre todo en su vecindad inmediata, donde el orden internacional basado en el Derecho y la estabilidad y la seguridad de Europa se enfrentan a un desafío de dimensiones nunca vistas desde el inicio de la integración europea; señala la transformación en curso del orden político mundial»⁸.

Dicha Resolución establece las medidas necesarias para hacer frente a estas nuevas amenazas, especialmente a través de medios políticos, pero también militares, y concretamente hace referencia a la necesidad de desarrollar la Alianza Defensiva y de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente como primer paso para hacer creíble dicha alianza.

Más recientemente, dos meses después, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la PCSD⁹ es si cabe aún más contundente, cuando afirma que «el entorno de seguridad de la UE y los países vecinos orientales y meridionales es cada vez más inestable y volátil, debido al gran número de desafíos de seguridad ya arraigados y de nueva aparición». Más adelante señala que «el nivel actual de inseguridad en las fronteras y en las inmediaciones de la UE es inédito, desde la creación de la PSD-PCSD a finales de la década de los 90; manifiesta su preocupación por el hecho de que la Unión no está en condiciones de actuar de forma

⁷ Informe Brok. Este informe es el que da pie a la Resolución Parlamentaria de 12 marzo. Hay que señalar que Brok es el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo y al mismo tiempo es el presidente de la Unión Europea de Federalistas. Esto explica el aliento federal que tiene la citada resolución.

⁸ Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo.

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común).

conjunta y decisiva frente a cada una de esas amenazas, y con demasiada frecuencia deba limitarse a confiar en la iniciativa de uno o varios Estados miembros, o en alianzas *ad hoc* en las que desempeña un papel marginal o de apoyo»¹⁰.

Concretamente, las amenazas que estamos mencionando son al este de Ucrania, a los conflictos de Siria e Irak, con la escalada de la organización terrorista del Estado Islámico, la crisis de Libia y la amenaza terrorista en África, especialmente en el Sahel, Libia y el Cuerno de África. En otro sentido, también se están refiriendo a los riesgos del crecimiento de la emigración ilegal y la aparición de mafias en el Mediterráneo, vinculadas de alguna manera al drama de la salida de cientos de miles de refugiados que se está produciendo en los países citados anteriormente. Además del tema del terrorismo y de la constatación de la vinculación entre la seguridad exterior e interior.

Estas Resoluciones del Parlamento Europeo tienen, a mi juicio, una especial importancia, ya que posiblemente sea una de las primeras veces que el Parlamento Europeo, en Pleno y en Comisión de Asuntos Exteriores y en la Subcomisión de Defensa, estén reiteradamente y de forma progresiva poniendo el acento en el incremento de las amenazas y en la necesidad de tomar medidas para que sea especialmente la UE, y no solo los Estados miembros, la que haga frente a las mismas.

La necesidad de tomar medidas europeas frente a los nuevos riesgos y amenazas se fundamenta en el entendimiento de que van a ser mucho más efectivas si se toman en sede europea que si se toman en sede nacional, ya que empieza a aceptarse la doctrina de que las amenazas no son amenazas nacionales a los Estados miembros, sino que son amenazas a la UE como entidad política y en parte dirigidas al propio modelo de sociedad europea, fundamentada en valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo y por tanto al conjunto del territorio de la UE.

Es importante resaltar este consenso básico que se está manifestando de forma reiterada y progresiva en el Parlamento Europeo sobre el agravamiento de los riesgos y amenazas que tiene la UE. Al menos el 60% de los parlamentarios se manifiestan, no solo apoyando esta percepción, sino que se comprometen en la aplicación de un conjunto de medidas que tienen como objetivo poner en marcha de forma inmediata el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa.

De alguna manera, esto contrasta con muchos análisis que tratan de distraer e ignorar este compromiso del Parlamento Europeo poniendo el acento en la diferencia entre Estados acreedores y deudores, entre paí-

¹⁰ *Op. cit.* Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2015. Ponente: Danjean, Arnaud.

ses del norte y del sur, entre países del este y del oeste, entre las élites y las bases. Lo que hay que resaltar es que por primera vez la institución que representa la soberanía popular europea se ha manifestado de forma contundente sobre el agravamiento de la situación de seguridad en Europa y la necesidad de dar una respuesta europea, tomando las medidas necesarias para poner en marcha una efectiva Política Común de Seguridad y Defensa.

Sin embargo, llama la atención que los Gobiernos de los Estados miembros parece que no están a la altura de las circunstancias, tal y como veremos después, con la reciente decisión del Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 2015, al aplazar, una vez más, en este caso para antes de un año, la actualización de la Estrategia de Seguridad Europea y las posibles decisiones sobre la Cooperación Estructurada Permanente. Esta ha sido una oportunidad perdida para hacer efectivo estos consensos políticos básicos, que son reflejo del conjunto de la percepción de la ciudadanía europea.

La génesis y el nacimiento de la «Alianza Defensiva» en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE nacida en el Tratado de Lisboa

Es conocido que el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, nace en el Tratado de Maastricht de 1992 como consecuencia de los cambios profundos en Europa y en el mundo, a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989. El desarrollo de dicho Tratado dará origen a la Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD) y con ello las operaciones civiles y militares de gestión de crisis en el exterior a partir de 1999. El cambio sustancial nace con la Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD, que incorpora, entre otras cosas, la noción de «Alianza Defensiva», entrados ya en el siglo XXI, y que será derecho positivo a partir de la vigencia del Tratado de Lisboa en 2009.

El origen de este nuevo impulso surge, posiblemente, con la reflexión en torno a la Alianza Defensiva Europea, que hay que encontrarla vinculada a la Unión Europea Occidental (UEO). El cambio cualitativo en relación a los temas de seguridad, y especialmente el debate en torno a la necesidad de desarrollar una «Alianza Defensiva Europea» será en el seno de la Convención Europea a lo largo de 2002 y de 2003 y concretamente en la Comisión 8, sobre Política de Defensa, donde el representante francés planteó la necesidad de abordar este tema¹¹, siguiendo la senda de la Declaración de Laeken sobre el nuevo papel de Europa en un entorno mun-

¹¹ Vid. GUINEA, Mercedes. *La Convención Europea. La génesis del Tratado de Lisboa*. Madrid, Congreso de los Diputados. 2011, pp. 645-657.

dializado: «no debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario»¹².

Estos cambios profundos se explican debido a la composición diferente que tiene la Convención respecto a las conferencias intergubernamentales (CIG). En las CIG solo participan los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo, en la Convención Europea estarán representadas las dos legitimidades, la de los Estados miembros, a través de los representantes de los Gobiernos y dos de cada Parlamento nacional, y de los ciudadanos de la Unión, representados por dieciséis representantes del Parlamento Europeo y dos de la Comisión Europea.

Por tanto, en el marco de la Convención Europea surgirá un debate amplio sobre la necesidad del desarrollo de la puesta en marcha de la PCSD, configurándose un cambio cualitativo respecto a la situación anterior, que era la de PESD. Los elementos fundamentales de esta nueva PCSD serán cuatro: a) la Alianza Defensiva, b) la Cooperación Estructurada Permanente, c) la Agencia Europea de Defensa, y d) la Cláusula de Solidaridad (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Con ello, se trata no solo de desarrollar los instrumentos de la PESD, puesta en marcha en Maastricht, sino de una nueva configuración de la política de defensa sobre nuevas bases y especialmente en torno a la Alianza Defensiva.

La Alianza Defensiva surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad entre los países europeos, equivalente al artículo 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica. Una de las razones de esta necesidad es que existían cuatro países miembros¹³ en aquel momento, y existen ahora seis países miembros¹⁴ que no eran miembros de la Alianza Atlántica, y por tanto querían todos tener un mecanismo europeo que garantice su seguridad frente a una posible agresión exterior de sus fronteras mediante el compromiso de la obligación de una defensa mutua sin necesidad de acudir a la Alianza Atlántica.

Los elementos fundamentales de esta nueva PCSD quedarán recogidos en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma en octubre de 2004. El Tratado de Lisboa, firmado en la ciudad que lleva su nombre el 13 de diciembre de 2007, que rescata los elementos sustanciales del Tratado Constitucional, incorpora prácticamente la totalidad de las disposiciones del Tratado Constitucional en materia de política exterior, así como de PCSD.

¹² Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2001 sobre el futuro de la Unión Europea.

¹³ Suecia, Irlanda, Austria y Finlandia.

¹⁴ Desde la incorporación en 2004 de Chipre y Malta, junto a las ampliaciones sucesivas de trece Estados a la UE que son miembros de la Alianza Atlántica.

Por ello, el artículo 42.7 recogerá con precisión la noción de Alianza Defensiva Europea, en los mismos términos que el Tratado Constitucional, cuando establece «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, y los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Este compromiso es equivalente al de la Alianza Atlántica. De la misma forma se recogerá el artículo 42.6, en el que se enmarca la Cooperación Estructurada Permanente que se desarrollará posteriormente, y el conjunto de innovaciones del Tratado Constitucional.

La Alianza Defensiva es el elemento fundamental de la Política Común de Seguridad y Defensa, ya que incluso implica la defensa territorial. De la lectura del artículo citado anteriormente se desprende que es mucho más preciso que el artículo 5 de la Alianza Atlántica, ya que es más actual, utiliza el concepto de agresión armada, la ayuda implica todos los medios a su alcance, que quiere decir tanto civiles como militares, e incluso se interpreta en una lectura conjunta con el artículo 222, párrafo 2, del TFUE, que contempla los casos de terrorismo.

La puesta en marcha de las previsiones de Lisboa en materia de seguridad y defensa (2009-2015). El desarrollo de la diplomacia común europea como proveedora de seguridad y la non nata cooperación integrada permanente

José María Gil Robles recuerda que el Tratado de Lisboa es una «Constitución sin nombre»¹⁵, ya que recoge los aspectos sustanciales del Tratado Constitucional, debido a que pierde el nombre de Constitución, pero se rescatan los aspectos sustanciales de la misma. Entre ellos, especialmente, la noción de una Unión como unión de ciudadanos y Estados. En segundo lugar, una reforma institucional y, en tercer lugar, los cambios relativos a la UE en el mundo.

En este ámbito las innovaciones fundamentales son los objetivos de política exterior (artículos 3, párrafo 5, y 21 del Tratado de la UE), donde se establece la diplomacia común europea y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en términos muy similares a como figuraba en el Tratado Constitucional. Es importante recordar al Art. 3.1 que establece “La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos”

El Tratado incorpora, por tanto, un nuevo papel para la UE en el mundo, a partir del cual algunos autores han desarrollado la noción de que lo

¹⁵ GIL ROBLES, José María. Prólogo en ALDECOA, Francisco, y GUINEA, Mercedes. *La Europa que viene*. Madrid. Marcial Pons, 2010.

que fundamenta la acción exterior de la UE no es la suma de los intereses individuales de los Estados miembros, sino el ejercicio de una responsabilidad. "Europa debe asumir la responsabilidad en la gestión de la globalización"¹⁶. Con ello, incorpora la idea de la Estrategia Solana de que Europa debe estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor¹⁷. Para ello, el Tratado establece dos herramientas innovadoras: la diplomacia común europea¹⁸ y la Política Común de Seguridad y Defensa.

En el ámbito de la política exterior se ponen en marcha las previsiones institucionales que el Tratado contempla y que se conoce como la Diplomacia Común Europea. Esto significa la aparición de un ministro de Asuntos Exteriores¹⁹, denominado alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el equivalente a un Ministerio de Asuntos Exteriores, que es la Administración central del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que además incorpora algunos elementos propios de los Ministerios de Defensa, aunque incompletos, y unas embajadas, que son las delegaciones de la UE en el exterior que surgen como consecuencia de la transformación de las delegaciones de la Comisión Europea en el exterior en auténticas embajadas de la UE.

Estas previsiones del Tratado de Lisboa quedarán reguladas por la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, denominada «estructura y funcionamiento del SEAE»,²⁰ mediante la cual se le dota al SEAE de una autonomía funcional y no dependerá ni de la Comisión Europea ni del Consejo. Este cambio implicará una transformación muy profunda de los instrumentos básicos de la política exterior que tendrá una gran repercusión en los ámbitos de la seguridad.

Del balance del funcionamiento de estos casi cinco años del SEAE se desprende la enorme relevancia que tiene el nacimiento y puesta en marcha del mismo. Así se manifiesta, por ejemplo, en la evaluación que hace el Parlamento Europeo ante el informe de revisión presentando por la alta

¹⁶ Declaración de Laeken. Consejo Europeo, diciembre de 2001.

¹⁷ Estrategia Solana: "Una Europa segura en un mundo mejor". Consejo Europea, diciembre 2003

¹⁸ Aldecoa, F. "La diplomacia común europea". Madrid. Marcial Pons, 2010.

¹⁹ La denominación de ministro de Asuntos Exteriores es la que aparecía en el Tratado Constitucional. En el Tratado de Lisboa cambia de denominación, pero sin embargo no cambia ni la estructura ni el funcionamiento de dicho órgano, que es la misma, únicamente cambia el nombre por exigencia de Reino Unido, que entendía que no podía haber más ministro que los ministros de Su Majestad.

²⁰ Decisión del Consejo de 26 de junio de 2010, por la que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Hay que recordar que dicha decisión se adopta bajo la presidencia española.

representante en 2013²¹. Hay que señalar que la diplomacia común europea, compatible con la de los Estados miembros, tiene ya una red propia de más de 5.000 funcionarios distribuidos en 140 delegaciones, convirtiéndose en la primera red diplomática del mundo y es una diplomacia distinta a la de los Estados miembros.

De esta manera, la UE se configura como un actor diplomático, gracias a lo cual se convierte en un actor “proveedor de seguridad”. Así se manifiesta incluso distintos documentos de la propia alta representante²². Sin embargo, no solo es necesario el desarrollo de la diplomacia en la política exterior europea, sino que en algunas circunstancias es imprescindible utilizar la dimensión defensiva que implica el uso de medios militares.

Con este fin, nace la Cooperación Estructurada Permanente, que se establece en el Tratado de Lisboa en los mismos términos que en el Tratado Constitucional con el objetivo de hacer creíble la Alianza Defensiva ya que es necesario disponer de medios disuasorios suficientes, con objeto de que esta, la Alianza Defensiva, sea operativa. El artículo 42, apartados 2 y 6, del Tratado de la Unión regulan esta Cooperación Estructurada Permanente que desarrollaremos más adelante.

Sin embargo, el Tratado establece la puesta en funcionamiento de la Cooperación Estructurada Permanente, concretamente, «a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas...». Así como en relación a la diplomacia común se cumplieron los plazos incluso antes de lo previsto, en el ámbito de la Cooperación Estructurada Permanente esta obligación está todavía sin aplicar.

El sistema que se establece es equivalente al de la Unión Económica y Monetaria, donde todos los Estados que participan tienen que voluntariamente solicitarlo y cumplir con los criterios de convergencia económica. En este caso, los criterios son los de capacidades militares, que figuran en el Protocolo 10 sobre Cooperación Estructurada Permanente. Por lo tanto, en esta cooperación, participan los Estados que lo quieren y cumplen determinados criterios de capacidades militares.

Esta obligación, que figura claramente en el Tratado y que está pendiente de su puesta en marcha desde 2010, estuvo a punto de entrar en vigor en la presidencia francesa en 2008, pero razones económicas, como con-

²¹ Informe de 31 de octubre de 2013 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (basada en el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común).

²² Vid. entre otros el siguiente documento, «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de la AR de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad», *La vecindad en la encrucijada, aplicación de la política de vecindad en 2013*. En el mismo se refiere de forma específica a la UE como actor diplomático y proveedor de seguridad.

secuencia de la crisis, y otras de diversa índole, han demorado la implantación de esta previsión. En las actuales circunstancias esta decisión se hace claramente imprescindible y le corresponde al Consejo y a los Gobiernos de los Estados miembros su ejecución, ya que hasta ahora se estaba aplazando, a pesar de las propuestas del Parlamento Europeo y del consenso de las fuerzas políticas europeístas.

Hay que resaltar que la configuración de estos dos instrumentos que acabamos de analizar tiene una naturaleza y una organización completamente diferentes entre sí. La diplomacia común es claramente comunitaria, y por lo tanto con ambición federal, mientras que la Política Común de Seguridad y Defensa es fundamentalmente intergubernamental, aunque con algún elemento supranacional, especialmente con el desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente a la que haremos referencia más adelante.

En el caso de la diplomacia común lo que se establece es una nueva diplomacia compatible con las diplomacias de los Estados miembros, aunque completamente autónoma e independiente respecto a los de estas²³; sin embargo, en el caso de la defensa, lo que se utiliza son los medios militares de los Estados miembros. Con ello no se crea una nueva organización militar, utilizan las Fuerzas Armadas de los mismos.

Llama la atención, y se da la paradoja, que se ha conseguido lo que era realmente más difícil y costoso, crear una diplomacia nueva, que es la diplomacia propia de la UE²⁴, en la que participan los 28 Estados miembros. Sin embargo, no se consigue crear a nivel intergubernamental una estructura de defensa, que es solo para un reducido número de Estados miembros, que quieran formar parte de ella (y cumplan determinados compromisos de capacidades), utilizando sus propias Fuerzas Armadas. Ha sido posible lo más difícil, y no acaba de ser posible lo más fácil.

«Un actor más potente en el escenario mundial». El «nuevo comienzo». Programa del presidente Juncker (2014-2019)

Las elecciones europeas de mayo de 2014 significan un nuevo comienzo, no solo porque así se titula el programa del presidente, sino especialmente porque la citada Comisión será designada en aplicación del artículo 17.7, como consecuencia de los resultados electorales. Con ello se democratiza aún más el sistema político de la Unión, y se politiza la

²³ Si bien en su composición una tercera parte corresponde a las diplomacias de los Estados Miembros. Vid. Sobre esto la Decisión del Consejo del 26/07/2010 por el que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

²⁴ El Servicio Exterior Europeo cuenta ya con alrededor de 6000 funcionarios, que están incluidos en el Presupuesto de la Unión y no en los presupuestos de los Estados Miembros.

Comisión Europea. Por ello, tendrá una mayor legitimidad que las Comisiones anteriores, y se convertirá en un Gobierno cuasi federal europeo.

En su programa de gobierno²⁵, aprobado con el respaldo del 60% de la Cámara, formada por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y Liberal, establece como objetivo que la UE se convierta en un actor más potente en el escenario mundial. Para ello señala que debemos trabajar «para una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa, Europa es esencialmente una potencia suave. Pero ni las más sólidas de estas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas»²⁶. Y, concretamente, hará referencia a la Cooperación Estructurada Permanente cuando señala «el Tratado de Lisboa contempla la posibilidad que los Estados miembros que así lo desean pongan en común sus capacidades de defensa en forma de Cooperación Estructurada Permanente»²⁷.

En el citado programa figuran también determinadas propuestas en torno a la necesidad de medidas conducentes a la racionalización del mercado interior de la defensa, junto con otras medidas como el impulso al crecimiento económico, la nueva política de emigración, políticas de equidad. En todo caso, dicho programa refleja la necesidad de un «nuevo comienzo», que tendrá especial repercusión en el ámbito de la política exterior y la política de defensa.

Hay que señalar también que esta VIII Legislatura es distinta a las anteriores, por la razón citada, ya que la Comisión tiene una nueva legitimidad y el Parlamento más poderes y su funcionamiento cada vez se parece más a los Parlamentos de los Estados miembros, donde existe una parte de la Cámara que apoya al Gobierno y otra que hace oposición.

El funcionamiento del primer año de dicha Legislatura confirma esa nueva realidad, y además es una manifestación de la «politización»²⁸ de la Cámara en el sentido de que una parte de la misma impulsa y apoya dicho programa frente al resto de la misma que lo controla. Eso mismo ocurre en el ámbito de la política exterior y de la defensa, donde tanto la Comisión de Asuntos Exteriores como la Cámara son muy activas. En este caso hay que resaltar la importancia de la Subcomisión de Defensa, en donde ha elaborado diferentes resoluciones, como las citadas anteriormente. Desarrolla un control y un impulso sobre la propia Comisión Europea, aunque no acaba de tener reflejo sobre los Gobiernos de los

²⁵ *Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*. JUNCKER, Jean Claude. Estrasburgo, 15 de julio de 2014.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ El discurso y debate sobre el Estado de la Unión del 2015 celebrado el 9 de septiembre en el Pleno del Parlamento Europeo celebrado en Estrasburgo el Presidente Juncker repite en varias ocasiones el importancia de esta idea.

Estados miembros. Es decir, solo en parte en las decisiones del Consejo de la Unión y en menor medida en las del Consejo Europeo.

Fruto de este nuevo clima que se manifiesta en esta Legislatura resaltamos la elaboración del documento de los cinco presidentes²⁹, preparado especialmente por el presidente de la Comisión pero con el respaldo del presidente del Parlamento Europeo y también de los presidentes del Eurogrupo, del Banco Central y del Consejo Europeo. En dicho documento se establece una estrategia no solo para los cinco años, sino al menos para los próximos diez, en donde, además de establecer la necesidad y el camino para conseguir una unión económica, una unión presupuestaria y una unión fiscal, se hace referencia a la unión política, y aunque no se diga expresamente está presente en esa concepción la política exterior, la seguridad y la defensa, como parte de la unión política a la que vamos.

Es más precioso y significativo aún del nuevo clima de la Cámara el documento liderado por Guy Verhofstadt³⁰ en el que participan otros insignes diputados pertenecientes al Grupo Popular y al Grupo Socialista y otros grupos donde se comprometen de forma expresa con el desarrollo del proyecto político federal. Desde esa perspectiva, apuestan expresamente a favor del desarrollo de la política común de seguridad, y concretamente la necesidad urgente de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente precisamente como parte del desarrollo y de la identidad europea.

«Ampliando márgenes y rompiendo límites». El primer año de mandato de Federica Mogherini

Desde antes del nombramiento de la señora Mogherini y en el *hearing* que tuvo lugar en el mes de septiembre de 2014, ya se visualizó su deseo de dar un impulso a la política exterior y también en el ámbito de la seguridad y la defensa. Varios son los indicios que esta nueva política se está desarrollando a lo largo de su mandato.

Así como a la alta representante anterior, Catherine Ashton, se la criticó duramente respecto a su inacción y su falta de liderazgo, en este caso las críticas a Mogherini van, quizá, en sentido contrario. Algunos Estados miembros consideran que se está metiendo en cuestiones en las que no tiene competencia. Lo que no cabe duda es que ha iniciado una política que se puede considerar de ampliar márgenes y romper los límites esta-

²⁹ JUNCKER, Jean Claude. *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*. En estrecha cooperación TUSK, Donald; DIJSSELBLOEM, Jeroen; DRAGHI, Mario, y SCHULZ, Martin.

³⁰ *Op. cit. vid.* VERHOFSTADT, Guy. «Draft Working Document. Pertaining to the following». INI Reports: *Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty* [Co-Rapporteurs Mercedes Bresso (S&D-IT) and Elmar Brok (EPP-DE)]. *Possible evolutions and adjustments of the current institutional set up of the European Union* [Rapporteur Guy Verhofstadt (ALDE-BE)].

blecidos que tenían hasta ahora, especialmente en el ámbito de la política de seguridad y defensa.

Esto es posible en gran medida por el nuevo respaldo político citado anteriormente que tiene el conjunto de la actual Comisión por parte de la mayoría política, y ese respaldo también lo tiene, de momento, la alta representante, que a su vez ha querido que se visualice su carácter de vicepresidenta de la Comisión para las Relaciones Internacionales, con diversos gestos. Entre los más llamativos, su cambio de despacho, del de alta representante al de vicepresidenta de la Comisión en el Edificio «Berlaymont», con el resto de los comisarios.

Con ello quiere subrayar el carácter comunitario de su actuación frente al intergubernamental. Dicho en otras palabras, se trata de comunitarizar la política exterior (incluso de alguna manera la PCSD), más que intergubernamentalizar la dimensión externa de las políticas comunes, que es lo que se achacaba a su predecesora. Con ello se trata de sacar el máximo partido a la Política Común de Seguridad y Defensa, impulsando e integrando en la política mundial de la UE.

Son muchísimos los ejemplos que se pueden citar sobre el nuevo avance en la política exterior de la citada alta representante, como son el acuerdo de desnuclearización con Irán, las gestiones con Serbia y Kosovo, la mediación en Oriente Medio, que en parte son continuación y desarrollo, y en parte contienen un nuevo impulso. Sin embargo, no es este el lugar para tratar el tema general de la política exterior, sino de la PCSD.^{ww}

Por ello, en este sentido, en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa, merece la pena subrayar el ejemplo más claro y reciente que confirma este objetivo de comunitarizar y relanzar la política exterior. La relevancia de la misión de gestión de crisis UE-EUNAVFOR establecida el 18 de mayo³¹ y confirmada por el Consejo de la Unión de 22 de junio de 2015³² para dar cumplimiento a las decisiones del Consejo Europeo extraordinario sobre migración de 23 de abril³³.

Esta misión EUNAVFOR es una operación militar que tiene por objetivo salvar vidas en la mar, rompiendo el modelo de negocio de los contrabandistas y traficantes de personas en el Mediterráneo. Esta decisión es uno de los elementos de la respuesta global de la UE al reto de la migración, que ha permitido el inicio formal de la planificación operativa de la operación naval.

³¹ UE-EUNAVFOR. Consejo de la Unión Europea de 18 de mayo.

³² Decisión (PESC) 2015/972, del Consejo de 22 de junio de 2015, por la que se pone en marcha la operación militar de la UE en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED).

³³ Consejo Europeo Extraordinario sobre migración de 23 de abril de 2015.

EUNAVFOR Med se llevará a cabo en fases secuenciales y de acuerdo a las exigencias del Derecho Internacional. En este sentido, la propia alta representante estuvo presente en el Consejo de Naciones Unidas³⁴, con objeto de pedir autorización para hacer uso de la fuerza, más allá de las competencias regulares que concede el Derecho Internacional, con objeto de poder actuar en el mar territorial de Libia, incluso en su territorio, con objeto de perseguir y destruir a los citados buques de traficantes.

La sede operativa de la EUNAVFOR Med está en Roma y se designó comandante de la operación al contraalmirante Enrico Credentino. Los costes comunes de la operación se estiman en 11.820.000 euros, de dos meses de la puesta en marcha de fase para un mandato inicial de doce meses. Esta operación PESC de la UE forma parte de un conjunto de medidas integrantes encaminadas a responder a la necesidad inmediata de salvar vidas, frente a situaciones de emergencia, y también para hacer frente a las causas fundamentales de la inmigración irregular, como lo solicitó el Consejo Europeo de 23 de abril.

La autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está pendiente de ser tomada. En esa decisión lo que está en discusión es el alcance de la operación militar y la posibilidad de actuar en las aguas territoriales de Libia, y otros elementos que van más allá de la capacidad que tienen los Estados miembros de actuar en las aguas internacionales, que está ya en funcionamiento.

Han sido los representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de algunos Estados miembros y diversos analistas los que cuestionan por qué la alta representante está yendo demasiado lejos, tanto en el uso de la fuerza como en llevar el tema al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Algunos la critican por entender que es un tema italiano, y que por eso pone especial interés. Lo que, sin embargo, está claro es que hay que tomar medidas y que a veces no hay más remedio que tomar decisiones ingratas, como el uso de la fuerza y poner orden en el Mediterráneo y el hecho de que sea de nacionalidad italiana no debe llevar a que no tome las medidas necesarias³⁵.

El retraso en la renovación de la «Estrategia Europea de Seguridad». Consejo Europeo de 23-24 de junio de 2015

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) fue aprobada por el Consejo Europeo el 13 de diciembre de 2003. La misma fue propuesta por el entonces alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común,

³⁴ MOGHERINI, F. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 11 de mayo de 2015.

³⁵ Para comienzos del mes de octubre se está preparando la II fase de la citada Misión EUNAVFOR-MED, en la que se amplía el número de buques y efectivos. Vid. Europe 820 de septiembre de 2015.

Javier Solana, titulada «Una Europa segura en un mundo mejor»³⁶. Dicha estrategia significó una innovación importante en la concepción de las estrategias de seguridad, ya que se fundamentaba, como se desprende de su título, que Europa será más segura en cuanto el mundo sea mejor, entendiéndolo especialmente en términos de desarrollo económico y social. Este planteamiento es consecuencia de la decisión europea de luchar contra la pobreza, que se refleja en el hecho de ser el actor internacional que dedica más aportación al desarrollo, casi la mitad de la aportación mundial, y esta no se está reduciendo en la actualidad, a pesar de la crisis económica y de las políticas de austeridad.

La EES tuvo una gran repercusión, y para muchos es más que una estrategia de seguridad, ya que en alguna medida se convierte en una estrategia de política exterior en su conjunto, dado que todavía la UE no tiene un instrumento de esa naturaleza. Al mismo tiempo, la estrategia tuvo una gran influencia en el desarrollo de la PESD, impulsando la puesta en marcha de las previsiones del Tratado en torno a la Política Europea de Seguridad y Defensa, PESD, incluso en buena medida también incidió en forma considerable en las transformaciones profundas que se desarrollan en este ámbito a lo largo del proceso constitucional.

Sin embargo, hay que resaltar que el análisis de las amenazas será similar a los análisis clásicos de otras estrategias. Que son terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, desaparición del Estado, delincuencia organizada. En 2008 la presidencia francesa propuso revisar en profundidad esta estrategia, con objeto de desarrollarla y superar sus carencias. Sin embargo, una vez más, el veto británico impidió que se aprobara la propuesta y en su lugar el Consejo Europeo aprobó el informe sobre la aplicación de la EES³⁷. En esa actualización se incorporan nuevos riesgos y amenazas, como son la seguridad energética, los ataques cibernéticos, el cambio climático, entre otros. Si comparamos la actualización se desprende que el análisis de las amenazas y los riesgos son muy similares.

El Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 levantó una gran expectativa debido a que se quería actualizar dicha estrategia y en ese momento tenía gran importancia, ya que los riesgos y las amenazas eran distintos a lo que habían sido diez y cinco años antes, cuando se elaboraron, respectivamente, las estrategias citadas. Así, el propio Parlamento Europeo, a través de su presidente, Martin Schulz, solicitaba «la elaboración de una nueva Estrategia Europea de Seguridad, una estrategia que se centre en los intereses esenciales, las tareas esenciales y las capaci-

³⁶ Consejo Europeo de diciembre de 2003.

³⁷ Informe sobre la aplicación de la EES, «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución». 11 de diciembre de 2008.

dades esenciales de la UE. Una estrategia que compromete y respeta los recursos, la cooperación es mejor que la rivalidad nacional»³⁸.

No obstante, el Consejo, una vez más, por el veto británico, no redactó dicha estrategia. Pero, no obstante, señaló que se habían incrementado las amenazas en materia de seguridad y defensa, y sin embargo se reducían los presupuestos de defensa en los Estados miembros, de una forma drástica a lo largo de los últimos cinco años. Entendía el Consejo que la única forma de resolver esto era a través de una mayor integración en materia de seguridad y defensa, es decir, en medidas de *pooling and sharing*.

El Consejo Europeo únicamente aprobó la elaboración de un plan de trabajo para año y medio, es decir, para ahora, junio de 2015, en los siguientes ámbitos:

- a) Incrementar la efectividad y el impacto. Estrategia de Seguridad Marítima, la ciberdefensa, la ayuda a la gestión de fronteras, la seguridad energética.
- b) La mejora en el desarrollo de las capacidades, drones, reabastecimiento en vuelo, comunicación por satélite, desarrollo del mando europeo de transportes, de momento sólo para un número reducido de países que tienen por objeto gestionar la puesta en marcha del A400.
- c) El fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa. Doble uso, seguridades de suministro³⁹.

A lo largo de este año y medio se han tomado las medidas para poner en marcha estos objetivos, especialmente a través de la Agencia Europea de Defensa, que precisamente se está planteando su reforma para conseguir un nuevo impulso en la consecución de estos objetivos⁴⁰.

El Consejo Europeo de junio de 2015 había levantado una gran expectativa, en la medida que se entendía que iba a dar respuesta a las múltiples aportaciones de distintas instituciones, y especialmente del Parlamento Europeo, sobre la necesidad de desarrollar la política de seguridad y defensa, y concretamente la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad y Defensa de 2003, además de evaluar los avances concretos del Consejo de diciembre de 2013. Sin embargo, las conclusiones del Consejo⁴¹ apenas hacen una mención a la defensa y únicamente encargan a la alta representante preparar una «estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad que se presentará al Consejo Europeo a más tardar en junio de 2016». Por otro lado la evaluación de los avances

³⁸ Carta del presidente M. Schulz al Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013.

³⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013.

⁴⁰ Recientemente se ha nombrado presidente ejecutivo de la misma al español Jorge Domecq.

⁴¹ Conclusiones del Consejo Europeo 25-26 de junio de 2015.

de la Política de Seguridad y Defensa que se proponía hace año y medio, citada anteriormente, de ha sido bastante insuficiente.

Si bien es interesante resaltar que no solamente se le encarga a la alta representante una actualización de la Estrategia Europea de Seguridad, sino que se utiliza la expresión de «estrategia global de política exterior y de seguridad». Sin embargo, se esperaba que en este Consejo Europeo hubiera un primer avance de dicho documento. Al mismo tiempo que la decisión fuera para diciembre, y se aplaza un año más, hasta junio, aunque con la coletilla «de a más tardar», es decir, que puede ser antes, y en el resto de los temas supone un desarrollo de las predicciones del Consejo de 2013, pero con una enorme vaguedad.

La gran desilusión del Consejo Europeo fue también que no se hiciera mención alguna a la solicitada puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, que tal y como hemos hecho referencia era un clamor en los medios parlamentarios, entre los especialistas, los *think tanks*, sobre todo ante el deterioro de la situación de seguridad, ya que el citado Consejo Europeo no dice nada.

La urgente necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente

El Tratado de la UE incorpora la Cooperación Estructurada Permanente, rescatada del Tratado Constitucional, a través del artículo 42.6, que es una copia literal del precepto anterior, en los siguientes términos: «Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes, establecerán una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión».

Con ello se establece una base jurídica sólida para poder desarrollar una estructura permanente en materia de defensa, formada por un número de Estados que reúnan determinados criterios de capacidades. Estos criterios de capacidades se desarrollan en el Protocolo 10, al que hemos referencia, incluido en el Tratado de la UE.

De la misma forma que el artículo 42.6 de Alianza Defensiva se entiende que es equivalente al artículo 5 del Tratado de Washington, esta cláusula se entiende que con desarrollo se iba a poner en marcha una organización militar equivalente a la OTAN. Además, no cabe duda, la Alianza Atlántica y su organización militar son de carácter intergubernamental y por ende sus decisiones se toman por unanimidad.

En el caso de la Cooperación Estructurada Permanente la situación es algo distinta y se puede interpretar que de alguna manera no es sólo cooperación intergubernamental, sino que conduce o puede conducir a la

integración, ya que sus decisiones son tomadas por mayoría cualificada, tal y como establece el Tratado⁴².

Son muchas las peticiones que se están produciendo en todos los ámbitos de la urgente necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, como primer paso para hacer efectivo el desarrollo de la PCSD. En el Consejo Europeo de diciembre de 2013, en el que se cumplían los diez años de la Estrategia Solana, ya se planteó esta posición, incluso a petición del Parlamento Europeo. En la resolución de 12 de marzo de 2015 del Parlamento Europeo, citada anteriormente, también se solicita que se adopte esa decisión lo antes posible.

Diversos *thinks tanks* han manifestado esa necesidad. Recientemente, el CEPS de Bruselas, presidido por Javier Solana, y en el que participan muy reconocidos especialistas en materia de seguridad y defensa, ha publicado un estudio titulado *More Union in European Defence*⁴³, en el que insiste, entre otras medidas, en esta, como cuestión previa para reforzar la defensa y la seguridad europea. Más reciente, entre otros muchos pronunciamientos, podemos citar a Frédéric Mauro, *European Defence ein midstream*⁴⁴, y Karl von Wogau, *Permanent structured cooperation and the multinational corps*⁴⁵. Todavía más reciente, la CDU alemana en su plan para la defensa europea de 20 de agosto establece en su punto 4 la necesidad de poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente⁴⁶.

La puesta en marcha de la cooperación Estructurada Permanente es una necesidad que tiene un gran consenso, que además es una obligación jurídica que se desprende del Protocolo 10 al que hemos hecho referencia, es un compromiso político expreso que aparece en el programa de gobierno «Un nuevo comienzo» del presidente Juncker, que lo reivindican numerosos *thinks tanks*, ya citados, y numerosos políticos, profesores y analistas y que incluso la sociedad civil lo está demandando recientemente. Teniendo en cuenta el empeoramiento progresivo de la situación de seguridad y defensa a la que hemos hecho referencia, es necesaria una decisión urgente para poner en marcha esta Cooperación Estructurada Permanente.

Por todo ello, es imprescindible que el Consejo de la Unión decida sin más preámbulos y sin esperar al desarrollo de la nueva Estrategia de Política Exterior y de Seguridad que está prevista para 2016, tome la decisión en los términos que establece el Protocolo 10 de hacer operativo este com-

⁴² Vid Mercedes Guinea en Francisco Aldecoa, Coord. Hacia unas fuerzas armadas europeas. Cuaderno de Estrategia. IEEE 2013

⁴³ SOLANA, Javier, y otros. «Report of a Center for European Policy Studies», Task Force, *More Union in European Defence*, february 2015.

⁴⁴ *Europe Diplomacy & Defence* n.º 801, de 9 de junio de 2015.

⁴⁵ *Europe Diplomacy & Defence* n.º 802, de 11 de junio de 2015.

⁴⁶ *Europe Diplomacy & Defence* n.º 819 de 27 de agosto de 2015.

promiso, estableciendo cuáles son los Estados que van a integrar dicha Cooperación Estructurada y en qué plazos entrará en vigor.

El reequilibrio y la compatibilidad en la seguridad y defensa europea entre la UE y la Alianza Atlántica, con especial referencia a EE.UU.

Cuatro son los factores, al menos, que exigen a la UE que se comprometa de forma expresa con su propia seguridad y defensa y que no tenga que depender de otros actores, especialmente Estados Unidos y la Alianza Atlántica:

- a) El avance del proyecto europeo como unión de ciudadanos y Estados. Una entidad política para ser independiente y libre debe hacerse cargo de todas sus responsabilidades, y especialmente las de seguridad y defensa.
Es importante resaltar que la necesidad de responsabilizarse de su defensa y de desarrollar instrumentos operativos propios es compatible con las doctrinas más exigentes que proponen que la UE sea un actor global fundamentado en un poder normativo y la consecución de la paz a través del derecho, que es una de sus aportaciones más claras a lo largo de sus sesenta años de existencia. Está claro que su liderazgo internacional no se debe a su fuerza militar; sin embargo esta es necesaria para hacer creíble su influencia internacional.
- b) El empeoramiento de la situación de seguridad y defensa en las fronteras de la UE. Nos hemos referido varias veces a lo largo de este artículo cómo se ha ido deteriorando de forma progresiva esta situación, lo cual exige tomar medidas por parte de la UE y no únicamente de los Estados miembros y de la OTAN.
- c) El reequilibrio con EE.UU. en Europa. En la actualidad el gran peso de la defensa europea se está manteniendo, en gran medida, gracias a la presencia de la OTAN y dentro de la OTAN del peso especial que tienen EE.UU., incluso sus últimos despliegues, que se están realizando a mediados de 2015 en la frontera oriental como consecuencia de las nuevas amenazas. Por otro lado EE.UU. empiezan a tener otros compromisos de seguridad más allá de las fronteras europeas, y por tanto Europa debe reequilibrar de forma progresiva su responsabilidad en la defensa europea, no solo en la aportación de los Estados miembros a la Alianza Atlántica, sino también mediante el desarrollo de una defensa autónoma a través de la implementación de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.
- d) La compatibilidad entre la Política Común de Seguridad y Defensa y la Alianza Atlántica. Aunque se suele repetir en muchos documentos, in-

cluso en las propias conclusiones de los Consejos Europeos⁴⁷, la idea de la complementariedad de la Política Común de Seguridad y Defensa frente a la OTAN, es necesario recordar que los Tratados, en el artículo 42.2 señala «que la política de la Unión con arreglo a la presente sección... para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, y será compatible con la Política Común de Seguridad y Defensa establecida en dicho marco».

Concretamente en su Protocolo 10, señalan en su preámbulo que «la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, y que es compatible con la Política Común de Seguridad y Defensa establecida en este marco». Por tanto, la expresión jurídica y política es “compatibilidad”.

Es importante resaltar aquí la relación entre las dos organizaciones. La Alianza Atlántica y la UE. La Alianza Atlántica es una organización formada en la actualidad por 28 Estados, que se consideran aliados. 22 de los mismos pertenecen a la Unión Europea, 6 no son miembros. A saber, Estados Unidos, Canadá, Noruega, Islandia, Turquía y Albania.

La Unión Europea es una organización de carácter supranacional, que implica una puesta en común de sus competencias soberanas que se ejercen en común a través de sus instituciones. Está formada también por 28 miembros y entre ellos se consideran socios. 6 de los miembros no son miembros de la Alianza Atlántica. A saber, Suecia, Irlanda, Austria, Chipre, Malta y Finlandia.

La novedad es que a partir de la vigencia del Artículo 42.7 del Tratado de Lisboa, todos sus miembros se convierten, además de socios, en aliados, en la medida en que tienen la obligación de ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, en caso de una agresión armada en su territorio.

Las circunstancias actuales que implican un incremento de las amenazas en la frontera oriental hacen que algunos de los estados que no pertenecen a la Alianza Atlántica vean con gran interés la necesidad de hacer creíble esta Alianza Defensiva exclusivamente europea. Esto quiere decir que en la actualidad todos los estados de la Unión Europea, son socios y aliados, los 28, y de éstos 22 son doblemente aliados. La cuestión es cómo se resolverá esta doble alianza en el futuro.

A través de la noción de compatibilidad, que implica que no hay jerarquía ni subordinación entre ambas organizaciones, hoy sin embargo se entiende que la Unión Europea es complementaria a la Alianza Atlántica en

⁴⁷ Vid. Por ejemplo Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, cuando señala «La Unión mantiene su total compromiso de trabajar en estrecha colaboración con sus socios mundiales, transatlánticos y regionales. Dicha colaboración debe seguir desarrollándose con ánimo de refuerzo mutuo y de complementariedad».

materia de seguridad y defensa, pero en el futuro puede ser al revés. Así, en el mismo número de esta revista, el General García Servert aporta una reflexión muy esclarecedora cuando escribe "...parecería lógico confirmar que la competencia sobre la seguridad europea en primera instancia vaya siendo asumida paulatinamente por la UE, que debe evolucionar, a mi juicio, desde las misiones de respuesta de crisis hacia la defensa territorial de Europa. La evolución lógica, desde mi punto de vista, debería poner el Tratado de la Unión Europea y su Artículo 42.7 como clausula de defensa colectiva prioritaria en caso de agresión en Europa, manteniendo a la Alianza Atlántica y a su Artículo 5, como la segunda respuesta, caso de un ataque contundente"

A mi juicio se están dando las circunstancias que ponen en valor la noción jurídica y política de "compatibilidad", que es la que debe y puede guiar la relación entre ambas organizaciones, ya que por un lado EE.UU quiere retirarse progresivamente y a su vez la Unión Europea quiere responsabilizarse paulatinamente de su propia defensa, con lo que la noción de compatibilidad que ahora funciona en una dirección en un futuro próximo podrá hacerlo en dirección contraria.

Lo realmente relevante es que en ambas organizaciones se busca el reequilibrio de sus compromisos militares en Europa a través del principio de complementariedad, que es aceptado no sólo por los 22 estados que pertenecen a ambos, sino por los 6 y 6 que no pertenecen nada más que a una de ellas.

Conclusiones

Del análisis que hemos mantenido a lo largo de este trabajo se desprende la necesidad de desarrollar la política común de seguridad y defensa, teniendo en cuenta que existen bases jurídicas suficientes para su implementación inmediata, sin perjuicio de las reformas de los Tratados que posteriormente se hagan para que esta tenga todavía más efectividad. Esta implementación es necesaria teniendo en cuenta el empeoramiento de la situación internacional, y sobre todo de los nuevos riesgos y amenazas al conjunto de la UE, y la necesidad de respuestas más eficaces, efectivas, ya que son más creíbles y eficientes si se desarrollan a través de una política europea y no únicamente de los Estados miembros.

La tesis central que se defiende en este artículo es la urgente necesidad que tiene la UE de hacerse cargo de forma progresiva de su propia defensa como parte de su proyecto político de base federal. Esta necesidad se hace aún más evidente ante el empeoramiento progresivo de la seguridad en Europa tanto en el flanco sur como en el oriental. Para ello es imprescindible desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa, que como señalan gran parte de los especialistas, y especialmente el

Parlamento Europeo, el Tratado confiere suficientes herramientas para ponerlo en marcha.

Europa, si quiere ser y está en camino de conseguirlo, una entidad política con presencia internacional efectiva, necesita hacerse cargo de su propia defensa de forma progresiva y no dependa tanto de la Alianza Atlántica o de los EE.UU.. En las actuales circunstancias, la OTAN ha tenido que hacer nuevos despliegues en nuestros límites orientales y eso no ayuda en nada a la autonomía de la Unión Europea como actor global. Un actor creíble y con papeles en la política mundial debe tener la capacidad suficiente para hacerse cargo de su propia defensa.

Por otro lado, hay que resaltar frente a algunas voces que ponen en cuestión el desarrollo de una política propia de la UE en materia de defensa, que ésta es completamente compatible con la OTAN, y que además en las actuales circunstancias los EE.UU lo ven, como no podía ser de otra manera, con naturalidad, y como el desarrollo lógico del papel que debe jugar la Unión Europea en el mundo.

Para ello es imprescindible el compromiso de la opinión pública, en nuestro caso de la opinión pública española. Hasta ahora se ha transmitido que la responsabilidad de las cuestiones de seguridad y defensa son responsabilidades nacionales, incluso se ha entendido que la defensa territorial está vinculada exclusivamente a la soberanía nacional. En la actualidad esto no es así, y precisamente para que la defensa sea más efectiva es necesario que la ciudadanía española y la opinión pública sean consciente de que las amenazas y riesgos que tenemos hoy se enfrentan mejor y se resuelven desde una perspectiva europea que únicamente desde una perspectiva nacional. Sobre todo porque hoy la amenaza fundamental es básicamente a la UE, y no de forma aislada a determinado Estado Miembro.

Es importante tener presente la falta de información que hay respecto a la eficacia que ya han tenido algunas de estas decisiones europeas en esta materia de seguridad e incluso de defensa, dando resultados positivos. Citemos dos ejemplos, aunque bien entendido en este caso son de gestión de crisis, y no de defensa territorial: ha pasado prácticamente desapercibido en los medios de comunicación el éxito completo que la Operación Atalanta (Operación de Gestión de Crisis de la UE, que ha tenido importante aportación española) ha conseguido la desaparición de la piratería marítima en el Cuerno de África y en el océano Índico. En el informe presentado hace unos días por su comandante en jefe, general Martin Smith⁴⁸, se da la noticia de que en los últimos seis meses de 2015 no ha habido un solo intento de operaciones contrarias al derecho internacional y contra el tráfico marítimo. Debemos recordar que en 2011

⁴⁸ *Europe Diplomacy & Defence* n.º 811, de 9 de julio de 2015.

hubo 736, con 32 barcos secuestrados, entre ellos varios españoles. Este éxito rotundo de una operación europea de mantenimiento de la paz está pasando desapercibido, mientras que cuando se producían los apresamientos de buques la opinión pública clamaba sobre la inutilidad y la incapacidad de la UE para resolver este trágico asunto. En estos escasos cuatro años este problema está prácticamente solucionado.

Otro ejemplo más reciente es la operación EUNAVFOR en el Mediterráneo, que a pesar de su despliegue en poco más de unas semanas no ha conseguido disminuir de forma importante la catástrofe humanitaria que se vivía en el Mediterráneo con miles de muertes mensuales⁴⁹, debido a que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas todavía no ha aceptado su implementación completa para conseguir su fin. Llama poderosamente la atención que los medios de comunicación únicamente dicen que la UE no hace nada, y se olvidan que esta misión militar y las medidas de gestión de crisis no están teniendo los resultados esperados, básicamente por falta de autorización del Consejo de Seguridad y no porque no se hayan tomado las decisiones oportunas en tiempo y forma⁵⁰.

Actualmente, hay un consenso grande entre las fuerzas políticas parlamentarias europeas de las propias decisiones de la Cámara respecto a la necesidad de impulsar la Cooperación Estructurada Permanente como primer paso necesario para hacer creíble la Alianza Defensiva Europea, y con objeto de que la Unión Europea se responsabilice de forma progresiva de su propia defensa⁵¹.

Por todo ello podemos decir que hay una necesidad urgente de poner en marcha la estructura militar que el Tratado de Lisboa establece en el marco jurídico adecuado a través de la Cooperación Estructurada Permanente, con un consenso político expresado en el Parlamento Europeo y existe compatibilidad entre la OTAN y la Unión Europea para aplicar estas medidas.

Únicamente, es necesario, para su puesta en marcha, la decisión de los gobiernos de los Estados Miembros, o en este caso sólo de un grupo, ya que el Tratado no exige unanimidad para ello. Es imprescindible que los ciudadanos y la opinión pública tomemos conciencia de esta necesidad y seamos capaces de hacer visible el coste que puede tener la falta de decisión o incluso el retraso de poner en marcha la Cooperación Estructu-

⁴⁹ Europe Diplomacy & Defence nº 813 de 16 de julio de 2015

⁵⁰ Es curioso que todo el mundo entiende que es preciso usar la fuerza para detener a los responsables de la muerte de 70 refugiados en un furgón en Austria e impedir que vuelva a ocurrir y sin embargo los medios de comunicación no transmiten la misma necesidad en el caso del barco encontrado en el Mediterráneo con casi medio millar de muertos asfixiados en la bodega

⁵¹ Hay que entenderlo, en este caso, como refuerzo necesario e imprescindible del poder normativo de la Unión Europea, para que se afiance como actor global.

rada Permanente, primer paso necesario para el desarrollo de la política de defensa europea y con ello los europeos nos hagamos cargo de forma progresiva de nuestra propia defensa, tal y como se debe exigir a una potencia que tiene como objetivo liderar una gobernanza global diferente.

El vínculo transatlántico en seguridad y defensa, ayer, hoy, «¿mañana?»

Rubén García Servert

Capítulo tercero

Resumen

Los temas de la defensa y la seguridad colectivas constituyen ejes básicos del vínculo transatlántico, pero ya no pueden ni deben ser los únicos. Es imprescindible y deseable llevar a cabo, antes de que termine el primer cuarto de este siglo XXI, una profunda reforma de la Arquitectura de Defensa Europea, y del vínculo transatlántico sobre el que está construida.

El vínculo transatlántico, objeto de este análisis, gozando de buena salud y siendo deseable su subsistencia cara al futuro, precisa una readaptación ambiciosa, que le haga relevante hasta final de siglo y más allá.

Ninguna hipótesis parece factible que siga percibiendo a la UE como una amenaza para la Alianza Atlántica. La reflexión colectiva debería conducir a un diseño de la OTAN como punto de encuentro entre dos pilares, europeo y americano (no solo norteamericano), que materialice la garantía última de seguridad entre los aliados.

Palabras clave

Vínculo transatlántico, OTAN, Arquitectura de Defensa Europea.

Abstract

The topics about collective defense and security are the basic axes of the Transatlantic link, but they can no longer or should be the only ones. It is essential and desirable to carry out, before the end of the first quarter of the 21st century, a profound reform of the architecture of European Defence and the Transatlantic link on which it is built. The Transatlantic link, although enjoying good health, requires an ambitious rehabilitation, which makes it relevant to the end of the century and beyond. No hypothesis seems feasible to continue receiving the EU as a threat to the Atlantic Alliance. Collective reflection should lead to a design of the NATO as a point of encounter between two pillars, European and American (not just North America), to guarantee security between the partners.

Key words

Transatlantic link, NATO, European Defence Architecture.

Qué es el vínculo transatlántico

En un trabajo como este, que tiene la pretensión de ser riguroso, no se deben dar por comúnmente aceptados conceptos y definiciones que, tal vez, no lo sean tanto.

Se habla mucho de Vínculo Transatlántico (VT, o *Transatlantic Link* en su versión inglesa) en los foros de expertos de Seguridad y Defensa, entre los expertos de Relaciones Internacionales y, en ocasiones, hasta en la prensa no especializada. «Los temas de la defensa y la seguridad colectivas constituyen ejes básicos del “vínculo”. Pero ya no pueden ni deben ser los únicos. Hemos visto cómo la división política entre las dos orillas del Atlántico y dentro de la propia Europa acentúa el “declive” estratégico de Occidente»¹.

No está claro, sin embargo, que siempre se haga referencia a un mismo concepto, o incluso que, hablando de lo mismo, el alcance y matices que se le atribuyen sean exactamente los mismos.

Vaya por delante un ejemplo, no frecuentemente puesto de relieve. El VT, visto desde las dos orillas del Atlántico, presenta matices diferenciadores de fondo derivados de la perspectiva con la que, de una forma global, se entienden las relaciones transatlánticas.

Por todo lo anterior, considero necesaria una disquisición inicial sobre el concepto, para adentrarme posteriormente en el hoy y en los posibles mañanas del VT.

Visión amplia del VT

Todo lo descrito en los capítulos de esta obra colectiva y muchas otras formas que podamos imaginar de relación privilegiada entre los EE.UU. y Europa forman parte de lo que podemos entender como VT, concebido de una forma amplia.

Es correcto afirmar que hoy las relaciones de todo tipo entre Norteamérica y Europa son relaciones especiales, sensibles incluso. Hemos llegado aquí como consecuencia de una evolución histórica y de una evolución paralela en las mentalidades.

No se debe caer en el error de imaginar que esta relación especial deriva de la lógica de la historia. La visión fundacional de EE.UU. desde su independencia se ha orientado persistentemente hacia el aislacionismo. En este sentido basta profundizar un poco en los mitos fundacionales de la república norteamericana para descubrir algunos datos interesantes.

¹ *El País*, 16 de noviembre de 2008, Editorial de D. Josep Piqué.

En primer lugar, una voluntad declarada de romper con los modos y maneras de la vieja Europa, de la que mitológicamente huyeron los peregrinos en busca de libertad. El aislacionismo es la ideología dominante en los Gobiernos norteamericanos hasta el siglo XX, cuando los EE.UU. se vieron arrastrados a las dos guerras mundiales.

Simétricamente, una política activa para evitar la injerencia de las potencias europeas en el nuevo mundo, que vio su declaración más elaborada y específica en la «Doctrina Monroe» fue siempre y sigue siendo principio rector de la política continental norteamericana.

A todo lo anterior conviene añadir un claro espíritu redentor, que es claramente visible en los documentos y declaraciones de los padres fundadores, pero que sigue animando la política exterior de los EE.UU. y explica algunas de sus posiciones en asuntos internacionales.

Por tanto, hay que dejar pasar la historia hasta el siglo XX para poder percibir una voluntad política transatlántica, discutida, pero relevante.

En este sentido, cabe recordar que EE.UU. nunca firmó el pacto de la Sociedad de Naciones, a pesar de que dicho acuerdo contenía en esencia la propuesta del presidente Wilson para un nuevo orden mundial tras el desastre de la Primera Guerra Mundial.

Es tras el final de la Segunda Guerra Mundial o, más exactamente, tras la toma de conciencia del peligro de expansión del comunismo soviético, que ponía en peligro la propia subsistencia de los EE.UU., cuando el tradicional aislacionismo norteamericano evolucionó hacia una decidida intervención y toma de responsabilidades sobre el futuro de Europa.

Esta toma de responsabilidad, que deriva de la participación norteamericana en la Segunda Guerra Mundial, tuvo posteriormente una evolución hacia aspectos no formalmente securitarios, en particular a partir del Plan Marshall.

Partiendo de las cuestiones de Defensa, ha habido una paulatina ampliación de la relación transatlántica, en un proceso cuyo hito más reciente podría estar marcado por la firma del tratado de libre comercio actualmente en discusión, en este sentido, el investigador del Real Instituto Elcano, Federico Steinberg, sostiene que el *TTIP* puede verse como «un instrumento para recuperar el liderazgo y, por tanto, lograr mayor influencia en el escenario económico internacional, algo que ya no pueden hacer en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha. Por tanto, añade que el escenario mundial del comercio podría fragmentarse en grandes bloques rivales en detrimento del multilateralismo de la OMC»².

² Reforzar el vínculo transatlántico: *TTIP*, 17 de diciembre de 2014. Ruiz Calleja, Rubén.

Visión estricta del VT, seguridad y defensa

Siendo lo anterior muy importante a la hora de tener una comprensión cabal de la relación transatlántica, que no se puede encorsetar a los temas de seguridad y defensa, no cabe duda de que el protagonismo de los EE.UU. en la seguridad europea constituye el núcleo duro de dicha relación.

Esto es cierto hasta el punto que, frecuentemente, se asocia Vínculo Transatlántico a la relación securitaria (a fecha de hoy descompensada) entre las dos orillas del Atlántico norte.

En este punto se hacen necesarias unas valoraciones del concepto desde perspectivas diversas.

En primer lugar, afirmar que el Vínculo Transatlántico, como lo conocemos, es el resultado de una herencia de la Segunda Guerra Mundial, y de ahí el desequilibrio político que representa. Aunque el punto de vista jurídico de esta relación es formalmente equilibrado, como describiré en el siguiente apartado de estas reflexiones, la relación política es estéticamente y materialmente de profundo desequilibrio.

El Vínculo Transatlántico en su versión vigente, materializa la consideración de los Estados Unidos como una potencia europea. Más aún, la consagra como la potencia dominante en Europa Occidental sin que, objetivamente, haya contrapartida en el polo norteamericano. Uno a ello la percepción que existe en EE.UU. respecto al instrumento que materializa el VT, la OTAN, de que se trata, estratégicamente, de un complemento del dispositivo de seguridad norteamericano. La sensación que se transmite en foros estratégicos norteamericanos es que la OTAN no incluye a los EE.UU., sino que esta es una especie de apéndice de la estructura de seguridad y defensa norteamericana.

Consagraré mi trabajo a esta visión «estricta» del VT, centrada en los temas de seguridad y defensa, pero subrayo que no se puede entender la relación transatlántica limitándola solo a la defensa.

El núcleo, los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington

Como he comentado en el apartado anterior, el VT en su visión estricta sería la implicación de EE.UU. y Canadá en la seguridad europea.

La materialización jurídica de esta relación es el Tratado de Washington, que está en el origen de la Alianza Atlántica y en pleno vigor, tras el éxito incontestable de haber superado la Guerra Fría, asegurando la supervivencia de los valores ligados al occidente democrático, severamente amenazados por la URSS.

Siguiendo con esta labor de concreción, que conlleva una cierta simplificación, la esencia del VT queda recogida en el Tratado en sus artículos

5 (Cláusula de Alianza) y 6 (Marco geográfico de aplicación). Ambos artículos constituyen el núcleo duro jurídico de la relación transatlántica, aunque han sufrido, sin alterar su naturaleza esencial, un proceso de reinterpretación en estos últimos años, que no debe pasar desapercibido.

El tenor literal del artículo 5 nos muestra una clásica versión de una Cláusula de Alianza.

«Las Partes convienen que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte.

Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestos en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

Llama la atención en su redacción la referencia al ataque armado como el supuesto de activación del mecanismo. El texto admite en este punto poca matización, por más que se aprecia una tendencia expansiva en los últimos años, que ha llegado a incluir en los supuestos de activación hasta ciberataques. Este tipo de maniobras expansivas pueden relativizar la gravedad exigida para la activación del mecanismo llegado el momento de un ataque de este tipo, por lo que considero aconsejable una prudencia extrema a la hora de interpretar un artículo que fue pensado exclusivamente para amenazas existenciales, pues otro tipo de amenazas tienen sin duda mejor encaje en el artículo 4 del propio Tratado:

«Las partes se consultarán siempre que, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de una de las Partes fuese amenazada».

Resaltar que, por razones constitucionales norteamericanas, el mecanismo de defensa colectiva, tal y como lo recoge el artículo 5, no es automático, requiere una decisión soberana de cada socio sobre la reacción más adecuada a adoptar.

Finalmente, en estricta coherencia con el Sistema de la Carta de las Naciones Unidas, el mecanismo de defensa colectiva de la Alianza queda subordinado a la primacía de las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU. Cabe reseñar la claridad del texto del artículo 5 en este punto

que no se corresponde con las dudas que determinadas actuaciones han provocado en los últimos años.

Además, la aplicación de la Defensa Colectiva tiene, en su diseño original, un marco geográfico, que está precisamente definido el artículo 6, complemento imprescindible del artículo 5, porque con él define el exacto alcance de la Defensa Colectiva en el marco de la OTAN.

«A efectos de lo dispuesto en el artículo 5, se considera como ataque armado contra una o varias de las Partes todo aquel que se produzca contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los Departamentos franceses en Argelia, contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en Europa, contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las Partes en la citada zona»³.

Unos comentarios parecen imprescindibles. Reitero, en primer lugar, que la extensión jurídica de la garantía del artículo 5 está limitada geográficamente, como limitada se quiso en el Tratado el área de actuación de una Alianza Atlántica defensiva.

Con el tiempo ha habido una triple ampliación de la OTAN, que lo fue del número de sus miembros, del tipo de misiones, no solo de estricta defensa territorial y del área de actuación.

En este sentido, se puede afirmar que la OTAN tiene hoy en día un marco de actuación global, en una interpretación forzada del texto del Tratado, realizada vía las declaraciones finales de las sucesivas Cumbres de la Alianza y de los sucesivos Conceptos Estratégicos.

El concepto estratégico acordado en la cumbre de Lisboa de 19 de noviembre de 2010 no puede ser más revelador de esta tendencia a la globalización de sus intervenciones:

«The citizens of our countries rely on NATO to defend Allied nations, to deploy robust military forces where and when required for our security, and to help promote common security with our partners around the globe. While the world is changing, NATO's essential mission will

³ El 16 de enero de 1963, el Consejo del Atlántico Norte escuchó una declaración del representante francés, quien recordó que, mediante votación sobre autodeterminación realizada el 1 de julio de 1962, el pueblo argelino se había declarado a favor de la independencia de Argelia en cooperación con Francia. Consecuentemente, el 3 de julio de 1962 el presidente de la República francesa reconoció formalmente la independencia de Argelia. De acuerdo con esta nueva situación los «Departamentos franceses de Argelia» dejaron de existir como tales y quedaba sin efecto la mención sobre los mismos contenida en el Tratado del Atlántico Norte. Acto seguido, el Consejo dejó constancia de que todas las disposiciones del Tratado Atlántico Norte referente a los antiguos Departamentos franceses de Argelia quedaban sin efecto a partir del 3 de julio de 1962.

remain the same: to ensure that the Alliance remains an unparalleled community of freedom, peace, security and shared values».

Se abre, en este punto, una polémica interesante sobre la ambición global de la OTAN, como mecanismo de defensa de los intereses de los países miembros, y la necesidad de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para actuaciones fuera de área que excedan las provisiones de la legítima defensa colectiva, recogidas en el artículo 51 de la Carta de la ONU, debate que sigue abierto y que cuestiona la legitimidad de este tipo de intervenciones sin mandato.

En este aspecto, sin ánimo de polemizar en exceso, la Carta de las Naciones Unidas es clara al respecto, habilita en su artículo 51 a las naciones para concertarse en una defensa colectiva, con cláusula de Alianza, como es el caso de la OTAN:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

Reafirmando en el mismo artículo la primacía del Consejo de Seguridad de la ONU, incluso en caso de legítima defensa, y dejando claro en el artículo 48 de la Carta que toda acción militar se deberá ejecutar en nombre y con autorización del Consejo de Seguridad.

«1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.

2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte».

O, como expresamente recogía el secretario general de la OTAN, P. H. Spaak, el 16 de diciembre de 1957, al término de la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en París:

«The meaning of our Alliance is clear. We have given a solemn guarantee, each to the other, to regard an attack upon one as an attack upon all, to be resisted with all the forces at our command. Faithful

to the Charter of the United Nations we reaffirm that our Alliance will never be used for aggressive purposes. We are always ready to settle international problems by negotiation, taking into account the legitimate interests of all».

Por todo lo expuesto en esta primera parte del trabajo, mi definición del VT parte de una realidad de relación multidimensional entre las dos orillas del Atlántico Norte, que se concreta en infinidad de lazos y sinergias. En esta relación, los aspectos de seguridad han sido desde la Segunda Guerra Mundial el núcleo duro de la relación y su instrumento jurídico el Tratado de Washington de 4 de abril de 1949, que da origen a la OTAN, y dentro de él, la cláusula de Defensa Colectiva del artículo 5, en el marco del artículo 6.

Cabe subrayar, como he expuesto, que este núcleo duro del VT encaja a la perfección en el sistema jurídico de la Carta de las Naciones Unidas, de la que recibe su plena legitimidad.

Historia del VT desde la Segunda Guerra Mundial

Para seguir la evolución del VT en el tiempo basta sumergirse en el ambiente de los documentos de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza, contenidas en sus Declaraciones institucionales.

Una atenta lectura de estos textos nos muestra cómo la Alianza ha sabido responder a nuevos riesgos y amenazas y adaptarse a los nuevos tiempos con solvencia, quizá hasta la caída del Muro de Berlín.

El Tratado, como ya he comentado, recoge el escenario de la guerra y la posguerra, claras amenazas existenciales, clara cohesión y voluntad colectiva, claro liderazgo. El símil de la Alianza como la coraza tras la que valores occidentales, derechos y libertades sobrevivían late en las declaraciones de esta época.

«The free world faces the mounting challenge of international Communism backed by Soviet power. Only last month in Moscow the Communist rulers again gave clear warning of their determination to press on to domination over the entire world, if possible by subversion, if necessary by violence. Within The North Atlantic Treaty there is no place for the concept of world domination. Firmly believing in peaceful change through democratic means, cherishing the character of our peoples and vigilant to safeguard their freedom, we will never yield to such a threat»⁴.

⁴ SPAAK, P. H., secretario general de la OTAN, 16 de diciembre de 1957, Cumbre de París.

Este ambiente de guerra fría, no declarada pero tangible, hasta angustiosa, se acentúa en cumbres posteriores. En estas circunstancias el VT era visto como la única esperanza de mantener a Europa libre de la dominación soviética.

«In the military sphere, Ministers viewed with concern, as on previous occasions, the continued rapid growth of the power of the land, air and naval forces of the Warsaw Pact, which exceeds its apparent defensive needs. They emphasized that detente and security are closely linked. In these circumstances they stressed the need to preserve the defensive strength of the Alliance which is important as a deterrent not only against military aggression but also against political pressure»⁵.

La Alianza supo adaptarse sin grandes sobresaltos y desde el inicio a las nuevas condiciones de desarme y al inicio de la distensión que vino patrocinada por la firma del Acta final de Helsinki y la puesta en marcha de la CSCE, firmada en la capital finlandesa el 1 de agosto de 1975.

Así lo confirman los jefes de Estado y de Gobierno en el comunicado de la cumbre de Washington el 31 de marzo de 1978, en una mención expresa a ese esfuerzo de distensión que ocupará buena parte de los trabajos de las sucesivas cumbres de la OTAN:

«The Allies remain convinced that full implementation of the CSCE Final Act is of essential importance to the improvement of East-West relations. The Allies welcomed the thorough review of implementation which took place in Belgrade, and noted that human rights and humanitarian questions have been confirmed as legitimate areas of concern to the international community».

Tras la caída del Muro de Berlín, la OTAN readaptó su papel, insistiendo en la vitalidad del VT para diseñar la nueva Europa no dividida que se abría en el horizonte:

«Our Alliance will make an essential contribution to the emergence of a Europe no longer divided. This most challenging of our common tasks transcends the resources of either Western Europe or North America alone. For that reason the Atlantic Alliance is unique in bringing together all our democracies in joint effort in support of our security and political objectives and providing a framework for broad co-operation among ourselves»⁶.

Quizá hoy en día desde la distancia se valora en toda su amplitud la inflexión que supusieron los atentados del 11 de septiembre de 2001 para la seguridad en el mundo. Para la Alianza Atlántica fue un momento crí-

⁵ Comunicado final Cumbre Ministerial de Bruselas 12 diciembre 1975.

⁶ Comunicado final de la Cumbre de Bruselas 15 de diciembre de 1989.

tico que, de hecho, provocó la hasta ahora única activación de la cláusula de legítima defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington:

«The mindless slaughter of so many innocent civilians is an unacceptable act of violence without precedent in the modern era. It underscores the urgency of intensifying the battle against terrorism, a battle that the NATO countries —indeed all civilized nations— must win. All Allies stand united in their determination to combat this scourge.

At this critical moment, the United States can rely on its 18 Allies in North America and Europe for assistance and support. NATO solidarity remains the essence of our Alliance. Our message to the people of the United States is that we are with you. Our message to those who perpetrated these unspeakable crimes is equally clear: you will not get away with it»⁷.

«We know that the individuals who carried out these attacks were part of the world-wide terrorist network of Al-Qaida, headed by Osama bin Laden and his key lieutenants and protected by the Taliban. On the basis of this briefing, it has now been determined that the attack against the United States on 11 September was directed from abroad and shall therefore be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack on one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all. I want to reiterate that the United States of America can rely on the full support of its 18 NATO Allies in the campaign against terrorism»⁸.

El siguiente cambio relevante vino en la Cumbre de Praga de 21 de noviembre de 2002, la que decidió una masiva ampliación de la OTAN al este, incluyendo a algunos países que formaron parte de la antigua URSS. Las consecuencias políticas de esta decisión están, en la retórica rusa, en el origen del actual conflicto con la Rusia de Putin. Baste aquí anotar este hecho y mostrar la metamorfosis de la OTAN, dejando, por evidentes razones de espacio, la polémica actual de la Alianza con Rusia.

«Admitting Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia as new members will enhance NATO's ability to face the challenges of today and tomorrow. They have demonstrated their commitment to the basic principles and values set out in the Washington Treaty, the ability to contribute to the Alliance's full range of missions including collective defense, and a firm commitment to contribute to stability and security, especially in regions of crisis and conflict».

La última Cumbre de Lisboa de 2010 decidió la última gran adaptación, por el momento, al nuevo entorno geoestratégico, a través de tres deci-

⁷ Consejo del Atlántico Norte, 11 septiembre 2001.

⁸ Declaración de lord Robertson, 2 octubre 2001.

siones de calado: un nuevo concepto estratégico, la puesta en marcha de un sistema de defensa contra misiles balísticos y un profundo cambio de estructura de la OTAN, según se recoge en los fragmentos de la Declaración final de la Cumbre de 20 de noviembre de 2010:

«We have adopted a new Strategic Concept that lies out our vision for the Alliance for the next decade: able to defend its members against the full range of threats; capable of managing even the most challenging crises; and better able to work with other organizations and nations to promote international stability. NATO will be more agile, more capable and more cost-effective, and it will continue to serve as an essential instrument for peace, in accordance with the detailed provisions of this Declaration».

«Our Strategic Concept underscores our commitment to ensuring that NATO has the full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety of our populations and the security of our territory. To that end, NATO will maintain an appropriate mix of conventional, nuclear, and missile defense forces. Missile defense will become an integral part of our overall defense posture».

«We have agreed a framework for a new NATO Command Structure, which will be more effective, leaner and affordable. It will also be more agile, flexible, and better able to deploy on operations, including Article 5 contingencies and providing visible assurance».

Y, por fin, la Cumbre de Gales, en su Comunicado final de 5 de septiembre de 2014, se centró en la perplejidad derivada del expansionismo ruso en Ucrania, que obliga a la Alianza a un profundo cambio de discurso, más próximo de los orígenes de la OTAN que de estas últimas décadas de distensión y buenas palabras:

«We condemn in the strongest terms Russia's escalating and illegal military intervention in Ukraine and demand that Russia stop and withdraw its forces from inside Ukraine and along the Ukrainian border. This violation of Ukraine's sovereignty and territorial integrity is a serious breach of international law and a major challenge to Euro-Atlantic security. We do not and will not recognize Russia's illegal and illegitimate "annexation" of Crimea. We demand that Russia comply with international law and its international obligations and responsibilities; end its illegitimate occupation of Crimea; refrain from aggressive actions against Ukraine; withdraw its troops; halt the flow of weapons, equipment, people and money across the border to the separatists; and stop fomenting tension along and across the Ukrainian border. Russia must use its influence with the separatists to de-escalate the situation and take concrete steps to allow for a political and a diplomatic solution which respects Ukraine's sovereignty, territorial integrity, and internationally recognized borders».

Hemos visto cómo, a lo largo de nuestra historia reciente, la Alianza ha sabido mantener la cohesión, cambiar el discurso y adaptarse a las necesidades de un entorno de seguridad en Europa en evolución. La vitalidad del VT está asegurada y, sin embargo, subsisten dudas existenciales, no tanto sobre el «qué», sino sobre el «cómo», tal y como relataré en los capítulos siguientes.

El VT hoy, nuevas realidades

El VT, tal y como lo hemos definido y explicado en este trabajo, tras una larga evolución, está sometido hoy a tensiones conceptuales y materiales, que ponen a prueba su validez presente y futuro.

Se produce en este asunto, un amplio debate en las dos orillas del Atlántico con visiones variadas sobre el futuro del VT, que detallaré en el siguiente capítulo de estas reflexiones.

Lo que sí parece pertinente es una vuelta a los orígenes del VT, necesidad defensiva de un modo de vida y unos valores amenazados entonces y ahora por modelos alternativos.

Un VT centrado en valores y libertades

Es difícil explicar hoy la necesidad del VT en seguridad y defensa y su respuesta a los riesgos y amenazas derivados de un entorno estratégico revuelto, sin contestar a la pregunta de por qué se definió y para qué subsiste ese instrumento que hemos llamado VT.

La pregunta surgió con fuerza al caer el Muro de Berlín. Si la OTAN como instrumento de occidente en la Guerra Fría se justificó como respuesta a la amenaza soviética, terminada la amenaza hubiera parecido pertinente y lógica la disolución de la Alianza, tal y como ocurrió con el Pacto de Varsovia.

Quizá nunca se explicó bien que la OTAN siempre estuvo pensada y diseñada como mecanismo de las democracias liberales (no de todas, como luego explicaré) para la salvaguardia de su modelo de vida y de un sistema de derechos y libertades que se percibía amenazado.

Desde ese punto de vista, que subyace en todos los documentos constitutivos y derivados de la Alianza, hubiera sido fácil predicar su subsistencia más allá del final de la Guerra Fría.

Y es que la naturaleza misma del VT, que la OTAN materializa, debiera tener más de valores y libertades que de comercio e intereses. A menudo no se ha sabido explicar el tema de esta manera y de ahí frecuentes malentendidos, en particular en amplios sectores de nuestra sociedad, en

los que se concibe a la OTAN como una superestructura, como un instrumento de dominio de EE.UU. sobre Europa, con fuertes tintes ideológicos.

Tal y como expondré en los siguientes capítulos, considero que se debería profundizar en este concepto y llevar hasta sus últimas consecuencias esta explicación de la OTAN, como salvaguarda última de nuestras libertades en un mundo revuelto. Esta propuesta, que desarrollaré, obligaría a importantes reformas del dispositivo, para alinearla con la definición.

Rusia

No cabe duda que el renacimiento de Rusia, veinticinco años después de la caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, debe percibirse como una amenaza. Amenaza que no lo es tanto militar o económica, aunque se presente, a veces interesadamente, de esta manera. La amenaza de la Rusia de Putin consiste en su propuesta de un modelo social y político y de unas relaciones internacionales en los que se cuestionan el sistema de valores y libertades en el que hemos fundamentado Europa, incluida la antigua Europa del Este.

Hay, en la Rusia de Putin, una concepción alternativa de los derechos y libertades individuales, del papel del Estado y este modelo supone una amenaza real para nuestro sistema político.

Se reconstruye con virulencia de nuevo la dialéctica entre autocracia y democracia que creíamos superada en Europa.

Frente a esta amenaza, existencial aunque más filosófica que concreta, la respuesta no puede ser otra que una reafirmación en nuestros valores y una mutualización entre los países que compartimos modelo, de la respuesta a los posibles riesgos que este enfrentamiento pueda acarrear.

En este sentido, y así explicado, la respuesta en términos de seguridad a las actuaciones recientes del presidente Putin, no puede ser otra que más VT y más OTAN, esa OTAN que creo urgente definir como baluarte en la defensa de nuestro modelo de sociedad.

Islamismo

La gran amenaza a nuestro sistema de derechos y libertades viene hoy, sin embargo, del sur de Europa. Baste prestar atención a las declaraciones de los líderes islamistas para comprender que su objetivo final es la destrucción de nuestro modelo de sociedad.

«To kill Americans and their allies, both civil and military, is an individual duty of every Muslim who is able, in any country where this is possible, until the Aqsa Mosque [in Jerusalem] and the Haram Mosque

[in Mecca] are freed from their grip and until their armies, shattered and broken-winged, depart from all the lands of Islam, incapable of threatening any Muslim»⁹.

Es complicado exponer de forma resumida la naturaleza de una amenaza tan compleja como el islamismo *yihadista* para Occidente. Este tema merece un análisis detallado que permita sacar a la luz los matices. Sin embargo, tengo la impresión de que se trata de una dialéctica de fondo entre dos mundos, entre dos concepciones de los derechos humanos, entre dos escalas de valores difícilmente compatibles. Todo esfuerzo por alcanzar un punto de encuentro parece encomiable, pero no lo es menos la puesta a punto de mecanismos de defensa colectiva entre quienes compartimos un modelo similar de sociedad.

La amenaza es existencial, en el sentido de ser Occidente el objetivo final de la ira movilizadora por los cabecillas *yihadistas*.

«By God's leave, we call on every Muslim who believes in God and hopes for reward to obey God's command to kill the Americans and plunder their possessions wherever he finds them and whenever he can. Likewise we call on the Muslim ulema and leaders and youth and soldiers to launch attacks against the armies of the American devils and against those who are allied with them from among the helpers of Satan»¹⁰.

«O ummah of Islam, indeed the world today has been divided into two camps and two trenches, with no third camp present: The camp of Islam and faith, and the camp of kufr (disbelief) and hypocrisy – the camp of the Muslims and the mujahidin everywhere, and the camp of the jews, the crusaders, their allies, and with them the rest of the nations and religions of kufr, all being led by America and Russia, and being mobilized by the jews»¹¹.

Unión Europea

En una correcta valoración a futuro de la vitalidad del VT y de su papel en la Arquitectura de Defensa Europea, hay que prestar atención a un actor esencial de dicho dispositivo, la UE.

La UE se ha dotado paulatinamente de competencias y estructuras, hasta el punto de ser hoy el núcleo de los asuntos europeos, con independencia de las turbulencias actuales, algunas de profundo calado.

⁹ Osama Bin Laden, 23 febrero 1998.

¹⁰ Osama Bin Laden, 23 febrero 1998.

¹¹ Discurso de Ramadán de Abu Bakr al-Baghdadi, líder del Estado Islámico.

Esta afirmación, que no tendrá con seguridad contestación en temas económicos, es igualmente cierta en cuestiones de seguridad y defensa, en los que los avances desde la Cumbre de Lisboa de la UE han sido importantes.

Esto afecta al VT en sentido en que no cabe imaginar hoy en día una relación bilateral de EE.UU. con cada país europeo en materia de seguridad y defensa, como tampoco una relación multilateral en el marco de la Alianza Atlántica, sin tener en cuenta que muchos de los socios forman parte de un club poderoso llamado UE.

Los mecanismos jurídicos que permiten a la UE la asunción de plenas competencias en materia de seguridad y defensa europea están ya en los tratados, pendientes de una voluntad política que evolucionará en función de la propia evolución de la Arquitectura de Defensa Europea, como expondré en el próximo apartado.

Así, el Tratado de la UE, en su artículo 42.7, contiene una cláusula de alianza automática:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

Sin profundizar demasiado en este punto, la mera existencia de este artículo, una verdadera cláusula de Alianza como he comentado, en el marco del Tratado de la UE da pie a imaginar un futuro alternativo al actual en la Arquitectura de Defensa Europea, por más que, de momento, lo jurídico antecede a lo político y no esté clara la voluntad de los socios de dar contenido a este compromiso.

Más importante, desde mi punto de vista, es el acuerdo inscrito en el artículo 42.6 del Tratado, que da nacimiento a la llamada Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la defensa, anunciando un mecanismo de cooperación reforzada que será sin duda el futuro de un núcleo duro de países de la Unión que un día decidirán dar contenido a esta cláusula y poner en pie una genuina defensa europea.

«Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes

en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43»¹².

En este sentido, imaginar que nada ha cambiado en la seguridad europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que nada cambiará a futuro parece cuanto menos poco realista y quizá más cercano a una agenda norteamericana y a un importante sector euroescéptico en Europa, que nunca consideró realista que los aliados europeos vayan a asumir un día competencias directas en su propia defensa.

Visiones de futuro

Visto todo lo anterior, intentaré poner en contexto cabalmente el VT, analizando el estado a fecha de hoy sobre la Arquitectura de Seguridad Europea, analizando las distintas visiones sobre el tema.

El análisis anterior consistirá principalmente en un resumen de las opiniones al respecto que subyacen en la opinión pública especializada y en los análisis políticos a fecha de hoy, sin que las mismas me permitan conclusiones cerradas sobre las cuestiones principales.

El VT tiene futuro, pero ¿bajo qué forma?

Creo sinceramente que, salvo en círculos de opinión fuertemente politizados sobre bases frecuentemente antinorteamericanas, círculos que tienen su peso evidente en Europa y muy particularmente en España, la inmensa mayoría de la opinión pública considera al VT en seguridad y defensa, entendido en los términos en los que lo he descrito en capítulos anteriores, como un elemento esencial para el futuro de la seguridad europea.

En este sentido, no creo que sea arriesgado afirmar que existe un apoyo mayoritario a la subsistencia de un acuerdo trasatlántico en seguridad y defensa.

El primer pero a la afirmación anterior ha consistido quizá en la frecuente mala explicación pública de la conveniencia para todos de un tal dispositivo. Hay aquí una inadecuada política de comunicación estratégica sobre la naturaleza de la Alianza Atlántica, que debiera centrarse más en su realidad como mecanismo de defensa de valores y libertades que en operaciones militares concretas, que no debieran ser explicadas más que

¹² Tratado de la Unión Europea, artículo 42.6.

como la materialización concreta de dicha defensa de nuestro modelo de sociedad, tal y como he expuesto en capítulos anteriores.

Si esta comunicación pública ha sido insuficiente en toda Europa, mucho más lo ha sido en España. La explicación sobre la naturaleza de la OTAN y sus dividendos de paz y estabilidad nunca ha sido buena y, sobre todo, nunca ha llegado al gran público. La consecuencia de lo anterior ha sido una imagen de la organización y de la participación de España en la misma que frecuentemente deriva en los medios de comunicación hacia clichés muy alejados de la realidad.

Con demasiada frecuencia se percibe en la opinión pública la imagen de una OTAN como instrumento de dominio de los EE.UU. sobre Europa y de militarización del continente.

De aquí saco la primera conclusión de este trabajo: es urgente una intensa campaña de explicación de la Alianza, en términos comprensibles y honestos, dirigida al gran público, que abra un debate de futuro.

Sin embargo, hay un elemento de coherencia previo a esta propuesta. En mi opinión, hay aspectos en el diseño de la Alianza que deben cambiar. La mera voluntad de que todo siga igual a veinticinco años de la caída del muro de Berlín, hace un daño inmenso a la Alianza y al VT como concepto.

Mi punto de vista, que considero que bien podría ser el núcleo de un amplio debate sobre el tema, es el siguiente. La vitalidad del VT es deseable para toda la comunidad transatlántica. En materia de seguridad, su instrumento central, la Alianza Atlántica debe ser algo vivo, actual, adaptado a las nuevas realidades, comprendido hasta sus últimas consecuencias por el gran público como el elemento central del dispositivo euroatlántico, y ello debido a que materializa la voluntad de defender un modelo de sociedad y libertades.

Hoy, como ayer y cara al futuro, la OTAN, que lo es, debe de ser vista como la garantía última de nuestras libertades, de la mano de nuestros aliados, en un mundo complejo y peligroso.

Para ello, hay que terminar de adaptar la OTAN al siglo XXI, adaptación que, a mi juicio, debiera ser mucho más profunda que los cambios que, hasta ahora, han visto la luz, porque es hora de repensar algunos elementos estructurales de la Alianza.

Una nueva alianza para un nuevo mundo

Hay elementos centrales de la Alianza que reflejan el mundo de después de la Segunda Guerra Mundial y que, de acuerdo con lo que percibo, no son inteligibles en nuestro mundo actual.

Recordemos que el punto de partida de la Alianza fue el de un mecanismo de salvaguarda del sistema político de una Europa desvalida y destruida tras la guerra frente a una amenaza imparable para los europeos y expansiva. ¿Reconocemos hoy en día estos caracteres en Europa? Evidentemente no, o no del todo.

Por tanto, aun reconociendo su validez en el mundo de hoy, habría que repensar el instrumento desde cero, para poder encontrar una fórmula comprensible para todos y que sea digna de apoyo en toda la opinión pública a ambos lados del Atlántico.

Punto de partida: la responsabilidad de la propia defensa

En una democracia madura, la responsabilidad en los asuntos públicos empieza en el ciudadano. La seguridad y la defensa, como políticas públicas no son ni deben ser ajenas a esta afirmación.

La existencia de la Alianza Atlántica ha tenido en este aspecto efectos perversos, que no se explicitan en estos términos, pero que presentan síntomas evidentes.

Siendo la defensa nacional responsabilidad directa de cada ciudadano, lo es de la nación en su conjunto. Nada impide, desde un punto de vista teórico, que luego los países mutualicen riesgos y amenazas a través de cláusulas de Alianza, pero la defensa sigue siendo en primer lugar y fundamentalmente, de cada nación.

No es este el estado de opinión en Europa hoy. La incapacidad europea de la posguerra ha quedado congelada en el pensamiento colectivo europeo, que no tuvo ni tiene reparos en subcontratar la propia seguridad.

Esta afirmación justifica la tendencia europea a no asumir los costes (económicos y políticos) de la propia defensa, con el consiguiente malestar al otro lado del Atlántico sobre el *burden sharing* de la defensa colectiva.

Mi tesis, en este tema, es que estamos instalados en una dinámica perversa, que parte de la sensación de no responsabilidad individual y colectiva por la propia defensa y termina con una aceptación más que discutible, y probablemente ficticia, de poner la propia defensa en manos ajenas, en este caso norteamericanas.

El primer cambio que propongo debiera ser teórico. Toda defensa sana pasa por un correcto entendimiento de los requisitos de la autodefensa (defensa no compartida), para dibujar a partir de ahí una defensa compartida no subordinada.

Lógica política a largo plazo más allá de la lógica utilitarista a corto

Y es que da la sensación de que, en el diseño de la seguridad europea actual, la persistencia del VT se debe más a razones utilitaristas que políticas, lo cual daña gravemente la explicación del dispositivo a la opinión pública.

Convendría, desde el punto de vista de la comunicación estratégica, incidir de una manera franca y sin complejos en la lógica política del VT en materia de seguridad y defensa. Propongo un salto de la lógica del «paraguas nuclear norteamericano» como argumento central a una lógica de «salvaguarda compartida de valores, derechos y libertades».

Esta maniobra no debiera, sin embargo, ser solo cosmética. Parece urgente un reequilibrio del VT entre las dos orillas del Atlántico. Reequilibrio que debiera partir de una asunción equitativa de responsabilidades por parte de todos los socios, respondiendo así a la más que lógica queja norteamericana de una insuficiente contribución de los socios europeos a la seguridad colectiva.

Sin embargo, el reequilibrio no puede ni debe terminar ahí. Sería inasumible para la opinión pública europea una mayor contribución económica y en personal a la seguridad colectiva, en términos de una subida significativa de los presupuestos de defensa, sin una correlativa asunción de un mayor protagonismo político y militar en la Arquitectura de Seguridad Europea.

Un cambio de lógica política, un *aggiornamento* de la seguridad en Europa exige una redistribución de esfuerzos, pero también un rediseño de las Alianzas.

Se abre con esta afirmación una polémica sobre el alcance de la reforma propuesta, en la que cada cual se acabará alineando con una de las dos posturas clásicas del debate transatlántico, en función de la profundidad de las reformas deseables.

En el fondo, como planteo en estas reflexiones, pocos discuten la necesidad de un VT renovado. La discusión se centra más bien en el diseño propuesto de nueva Arquitectura de Defensa Europea y la profundidad de la, a mi juicio imprescindible, reforma de la Alianza Atlántica, piedra angular de dicho VT.

Visión atlantista

La Arquitectura de Defensa Europea es atlantista, en el sentido de que está centrada en la OTAN, es decir, sigue las pautas del diseño decidido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La imprescindible adaptación

de este diseño al cambiante entorno estratégico se ha efectuado vía declaraciones finales de las Cumbres de la Alianza, sin tocar el texto del Tratado.

Esta Arquitectura, en su permanente adaptación, ha tomado nota del final de la Guerra Fría, ha permitido la apertura de la Organización Atlántica a nuevos miembros del antiguo Pacto de Varsovia, incluso a repúblicas de la antigua URSS, ha permitido a los aliados misiones más amplias que la mera defensa colectiva y ha abierto a la Alianza operaciones más allá de los límites originales previstos en el Tratado.

La Alianza se ha adaptado a los nuevos tiempos, manteniendo inalterado el texto del Tratado de Washington y, por ello, los equilibrios en él implícitos.

A mi juicio, se trata de un modelo probado que, por razones prácticas, parece sensato preservar. Sin embargo, da la sensación que la adaptación a la realidad europea vía conceptos estratégicos no permite a la Organización evolucionar todo lo que sería necesario, al menos todo lo que unas opiniones públicas muy distintas de las de 1945 parecen exigir.

¿Es realista imaginar una reforma institucional de la Alianza Atlántica desde dentro, en busca de un mayor equilibrio y corresponsabilidad? No parece probable. Confluyen aquí, en primer lugar, la dinámica propia de la propia organización, que no apuesta por grandes reformas desde el éxito incontestable en su misión central de seguridad europea.

Confluye también aquí la visión de la política exterior norteamericana, cómoda con una organización de seguridad que le asegura un dominio de facto sobre la seguridad y la política exterior europea.

Confluyen las posturas de países europeos que, o bien, huyen de la necesidad de consagrar más recursos a la defensa o disfrutan emocionalmente del paraguas proporcionado por el artículo 5, después de años de dominación soviética. Todos ellos sin valorar en su justo término los inconvenientes de un sometimiento estratégico que les va condenando a la irrelevancia internacional.

Visión europeísta

Al tiempo que el mundo iba cambiando, la UE ha ido alcanzando una madurez que ha obligado a los socios a diseñar los mecanismos para asumir competencias en materia de seguridad y defensa.

La lógica que ha hecho evolucionar a la UE y que le obliga a entrar en estos temas es estrictamente política. El modelo subyacente a la construcción europea ha sido desde el principio la voluntad de crear una unión política supranacional, a través de la asunción paulatina de competencias que creara solidaridades de hecho.

La construcción europea por tanto, debido a su diseño deliberado, es un proceso gradual y a tirones, pero incremental. No debe sorprender, por tanto, que llegado el momento oportuno, la ambición de la Unión tocara materias de defensa, como así ha ocurrido.

En paralelo, la absorción de los restos de la Unión Europea Occidental en la UE inscribieron en el Tratado de la Unión la cláusula del artículo V del Tratado de Bruselas modificado que, una vez matizada, es ahora el artículo 42.7 del TUE, al que ya hemos hecho referencia.

Un tercer factor en el desarrollo de la defensa europea en el marco de la UE responde a causas mucho más profundas. En el estado de evolución actual del proyecto europeo, no cabe imaginar una subcontrata permanente a futuro de la seguridad a una organización extraña a la propia UE.

Vale aquí el argumento, que ya he expresado anteriormente, que considera consustancial a toda comunidad política la responsabilidad principal por su propia seguridad. A nadie se le escapa que la UE, en su estado actual de desarrollo, presenta perfiles políticos supranacionales, que reclaman la asunción de responsabilidades irrenunciables en la materia.

Se abre aquí una interesante dinámica a futuro, que exige contar, en la evolución natural de la Arquitectura de Defensa Europea, con un actor con agenda propia, que es la UE y que, con seguridad, irá asumiendo un papel cada vez más relevante en este tema.

Al margen de los hechos, hay una visión compartida cada día por más europeos, que consideran que el protagonismo cada día mayor de la UE en la seguridad europea es un proceso deseable y urgente. Es verdad que esta postura no genera unanimidad, en mi opinión sobre todo por razones económicas y por un cierto miedo a lo desconocido. En tema de defensa europea prevalece, cada día estoy más seguro, el conformismo sobre el sueño.

La lógica profunda de que, a futuro, la UE asuma un mayor protagonismo en defensa es, como he expuesto, poderosa. No solo por ser coherente, como etapa del proceso constituyente europeo, sino, sobre todo, porque parece una herramienta esencial para hacer que los europeos asuman responsabilidades en su propia defensa.

El inconveniente, visto desde otro punto de vista, se presenta siempre como las consecuencias que un tal proceso de reforzamiento competencial de la UE pudiera tener en la Alianza Atlántica y en su hipotético debilitamiento.

Al mismo tiempo se argumenta que la creación de un dispositivo de defensa europeo, en el marco de la UE, pudiera ser redundante, duplicaría lo existente en la OTAN y detraería parte de los escasos recursos disponibles para estos fines.

¿Qué hay de verdad en todo esto?

El tema de las duplicidades, Berlín Plus

Todo avance en el desarrollo de los mecanismos que permitan un día una defensa europea independiente son tachados inmediatamente, por sectores atlantistas y euroescépticos, de innecesarios cuando no de contraproducentes para la cohesión atlántica y fuente de abominables duplicaciones.

Revestido de poderosos argumentos técnicos y estratégicos, el tema tiene una potente carga política que no conviene perder de vista.

Es esencial, igualmente, deslindar dos cuestiones que frecuentemente se mezclan con segundas intenciones, sin estar directamente relacionadas. El hecho de que la UE se dote de los mecanismos necesarios para asumir plenas responsabilidades en seguridad y defensa no supone *per se* que la Alianza Atlántica vaya a dejar de tener la máxima relevancia.

No hay un juego de suma 0 de inversión en recursos ni de voluntad política entre UE y OTAN. Es más, un reforzamiento de los dispositivos de defensa en la UE refuerzan automáticamente a la propia OTAN.

Es decir, la polémica sobre duplicidades tiene un trasfondo teórico falaz.

Además, como he expresado anteriormente, la necesidad de una defensa europea deriva de la naturaleza política de la Unión. Posicionarse contra esta necesidad supone posicionarse en contra de una Europa unida políticamente, plenamente responsable de su destino.

Este sueño político europeo es, sin duda, el enemigo a batir por quienes insisten en la perversión de la duplicidad. Creo honestamente que hay una correlación directa entre dicho argumento y la posición contraria a un federalismo europeo.

¿Alguien puede afirmar con seguridad que el contribuyente europeo no estaría dispuesto a un mayor esfuerzo para asegurar que Europa camine por senderos de una mayor independencia estratégica?

De igual manera, todos los intentos para superar las duplicaciones, a través de una puesta a disposición de la UE de los mecanismos de la Alianza Atlántica (filosofía que subyace a los acuerdos Berlín Plus), han fracasado en la práctica.

«The Berlin Plus agreement has seven major parts:

- 1. The NATO-EU Security Agreement, which covers the exchange of classified information under reciprocal security protection rules.*
- 2. Assured Access to NATO planning capabilities for EU-led Crisis Management Operations (CMO).*
- 3. Availability of NATO assets and capabilities for EU-led CMOs, such as communication units and headquarters.*

4. *Procedures for Release, Monitoring, Return and Recall of NATO Assets and Capabilities.*
5. *Terms of Reference for DSACEUR and European Command Options for NATO.*
6. *Arrangements for coherent and mutually reinforcing capability requirements, in particular the incorporation within NATO's defense planning of the military needs and capabilities that may be required for EU-led military operations.*
7. *EU-NATO consultation arrangements in the context of an EU-led CMO making use of NATO assets and capabilities.*

This comprehensive framework for NATO-EU relations was concluded on March 17, 2003 by the exchange of letters by High Representative Javier Solana and the then-Secretary General of NATO Lord Robertson».

Estos acuerdos Berlín Plus, que podrían haber permitido el desarrollo de la defensa europea sin necesidad de duplicar los medios y capacidades asignados a la OTAN, nunca tuvo efectividad, salvo aplicaciones marginales.

Mi sensación honesta es que la idea de evitar duplicidades es, en el fondo, un argumento que se esgrime con un interés claro, que no es otro que evitar una UE estratégicamente independiente y, por tanto, políticamente viable.

Mi visión de este tema, por tanto, es que se debería hacer un esfuerzo para imaginar una Arquitectura de Defensa Europea que conjugue la deseable subsistencia de una Alianza Atlántica relevante con la emergencia de una Europa Política, con plenas responsabilidades en su propia seguridad.

Al mismo tiempo, considero esencial la justificación pública de las organizaciones de seguridad sobre la base de su naturaleza política. La Alianza Atlántica como la salvaguarda de un modelo de sociedad, basada en el imperio de la ley, en derechos y libertades. La UE como un proyecto político superestatal, que cerca de su madurez, exige la asunción de plenas responsabilidades sobre su supervivencia.

¿Es esto posible? ¿Es esto deseable?

Intentaré poner sobre la mesa un diseño que pudiera cumplir con estos objetivos.

¿Y Sudamérica?

Si la evolución conceptual que propugno es factible, y poco a poco se abre la puerta a una reforma de fondo del VT y de sus instrumentos en materia de seguridad. Si creemos que la esencia del VT es un modelo de sociedad y valores compartidos, ¿no es hora de mirar a Centro y Sudamérica?

Intelectualmente, es difícil sostener un Vínculo Trasatlántico que excluya a toda Iberoamérica, sobre todo en materia de seguridad, si se trata de un acuerdo de puesta en común de riesgos y amenazas entre países de valores compartidos. Estoy convencido que tanto o más comparte Europa con América central y del sur que con EE.UU. y Canadá.

No creo que un artículo como este deba pasar de puntillas sobre este tema, salvo que teoría y realidad presenten distintas narrativas. ¿Concebimos a la Alianza Atlántica como una iniciativa unidireccional hacia Europa, o como un acuerdo equilibrado entre democracias maduras y responsables? Si optamos por la segunda opción, como no se cansan de repetir los sucesivos acuerdos de las cumbres de la Alianza, la pregunta sobre una expansión al sur es inevitable.

No vale para obviarla la referencia genérica sobre los límites de un artículo 6 del Tratado de Washington, permanentemente sobrepasado en misiones y asunción de responsabilidades, salvo en la estricta aplicación del artículo 5.

Tampoco parece de recibo el argumento político de fondo, de aceptar (y agradecer) una presencia norteamericana en los asuntos europeos, al tiempo que subsiste (al menos en el subconsciente, pero no solo) una aplicación estricta de la Doctrina Monroe en el continente americano, a través de la cual los europeos quedan excluidos allí de los temas de seguridad.

«Debemos por consiguiente, al candor y a las amistosas relaciones existentes entre los Estados Unidos y esas potencias, declarar que consideraremos cualquier intento por su parte de extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad. Con las colonias o dependencias existentes de potencias europeas no hemos interferido y no interferiremos. Pero con los Gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos reconocido, con gran consideración y sobre justos principios, no podríamos ver cualquier interposición para el propósito de oprimirlos o de controlar en cualquier otra manera sus destinos, por cualquier potencia europea, en ninguna otra luz que como una manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos»¹³.

Creo sinceramente que lo menos que cabe esperar de España es la apertura de este debate, pues como español, me resulta y me debe resultar al menos tan interesante la defensa del régimen democrático en Argentina como en el Báltico.

¹³ Séptimo mensaje anual del presidente Monroe al Congreso el 2 de diciembre de 1823.

La lógica del futuro, una arquitectura de seguridad europea satisfactoria para todos, relevante y comprensible

La tesis de mi reflexión, como puede ya ser evidente para el lector, parte de la idea de que una profunda reforma de la Arquitectura de Defensa Europea, y del VT sobre el que está construida, es imprescindible y deseable antes de que termine el primer cuarto de este siglo XXI. He intentado argumentar razones para esta propuesta.

El VT, objeto de este análisis, gozando de buena salud y siendo deseable su subsistencia cara al futuro, precisa una readaptación ambiciosa, que le haga relevante hasta final de siglo y más allá.

Ninguna hipótesis me parece factible que siga percibiendo a la UE como una amenaza para la Alianza Atlántica. La reflexión colectiva nos debería llevar, creo yo, a un diseño de la OTAN como punto de encuentro entre dos pilares, europeo y americano (no solo norteamericano), que materialice la garantía última de seguridad entre los aliados.

Sin embargo, parecería lógico imaginar que la competencia sobre la seguridad europea en primera instancia vaya siendo asumida paulatinamente por la UE, que debe evolucionar, a mi juicio, desde la misiones de respuesta a crisis hacia la defensa territorial de Europa. La evolución lógica, desde mi punto de vista, debiera poner al Tratado de la UE y a su artículo 42.7 como la cláusula de defensa colectiva prioritaria en caso de agresión en Europa, manteniendo a la Alianza Atlántica, y a su artículo 5, como la segunda respuesta, caso de un ataque contundente.

El VT desde España y para España

Quizá la clave de mi reflexión sea una propuesta simple, pero frecuentemente olvidada. Quizá convendría a la hora de proponer análisis serios desde España, como lo pretende ser este sobre el VT, centrarse al final de la reflexión en los intereses reales de España en juego.

Conviene ser siempre un aliado fiable, pero nunca se debe de perder la referencia del propio interés nacional, para saber siempre matizar la distancia entre lo que hay que hacer y lo que se haría si se tuviera plena libertad de acción.

Me ratifico en mi posición sobre el VT, interesa a España, favorece nuestros intereses y da fuerza a nuestra posición en el mundo, sin embargo, nuestro protagonismo en los mecanismos de seguridad que materializan dicho VT es, a mi juicio, inferior al que por historia y por ambición nos debiera corresponder.

Nuestra opinión pública presenta, sin duda, una interesante amalgama entre los que suscriben inconscientemente el argumento de la subcon-

tratación de la propia seguridad, al que he hecho referencia en estas líneas, con la lógica consecuencia de pérdida de relevancia estratégica que ello comporta; con aquellos otros que miran con recelo a una Alianza Atlántica que perciben como demasiado norteamericana y demasiado bélica.

Por todo lo anterior, me parece sensato sostener que, desde estas latitudes conviene proponer una reforma del VT en materia de seguridad hacia esquemas que permitan una mayor asunción de responsabilidades en su propia defensa a los socios europeos. Al argumento lógico y democrático a favor de esta propuesta, que es válido para toda Europa, uno en el caso español un argumento de reconciliación nacional alrededor de un proyecto de seguridad multilateral que pudiera ser compartido por todos.

El marco de referencia debiera ser la UE, como pilar de la Alianza Atlántica, pero con asunción de la primera respuesta ante un ataque exterior. Mi experiencia personal me permite sostener que este argumento podría ser unánimemente compartido por los españoles.

Además, creo firmemente que el interés de España reside en el desarrollo decidido de lo ya previsto en el Tratado de la UE, que derive en una defensa europea plenamente operativa, sin que el miedo a una pérdida de vigor de la Alianza Atlántica deba ser obstáculo en esta ambición, por las razones expresadas en este capítulo

Quizá la defensa común sea ese sueño que tanta falta le hace en la hora actual a una UE, presa de demasiado corto plazo.

Y quizá también es hora de poner en el tablero internacional a una España ambiciosa, con una visión propia del mundo, fruto de su historia y de sus intereses estratégicos.

La relación comercial transatlántica y el *TTIP*: una nueva dimensión

Erik Rovina Mardones

Capítulo cuarto

Resumen

El *TTIP* (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) es un acuerdo muy amplio y muy ambicioso, con numerosos capítulos de negociación, algunos nunca considerados en un Acuerdo de Libre Comercio (ALC). Por este motivo, junto con otros, todavía no se ha alcanzado ningún resultado significativo después de dos años y diez rondas de negociación.

La importancia del *TTIP* se deriva de que va a servir como una herramienta de política económica para fomentar el crecimiento y el empleo y de su dimensión geoestratégica que reforzará la relación transatlántica, especialmente en un momento en que la estabilidad mundial es precaria (Rusia-Ucrania, el *ISIS*, etc.) y necesita del liderazgo transatlántico.

Palabras clave

TTIP, acuerdo de libre comercio, relaciones comerciales EU-EE.UU.

Abstract

The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) is a very large and very ambitious agreement with numerous chapters of negotiation, some never seen in a Free-Trade Agreement (FTA). For this reason, along with others, a significant result has not yet been reached after two years and ten rounds of negotiation. The importance of the TTIP is derived not also from that it will serve as a tool of economic policy to promote growth and employment, but also for its geostrategic dimension which will strengthen the transatlantic relationship, especially at a time when global stability is precarious (Ukraine, ISIS, etc.) and need a transatlantic leadership.

Key Words

TTIP, free trade agreement, EU-US trade relations.

Introducción

La Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EE.UU.) mantienen la mayor relación comercial bilateral del mundo y, en consecuencia, están integrados económicamente de una manera mucho más sustancial de lo que lo pueden estar otras regiones del planeta.

Son además dos bloques líderes en el comercio mundial de forma que, aunque cada vez sea mayor el peso de otras economías en el comercio internacional, fundamentalmente las asiáticas, lo que estas dos regiones hagan o acuerden tendrá efectos sistémicos sobre el resto de la economía mundial y del sistema mundial de comercio.

Es aquí donde entra la Asociación Transatlántica sobre el Comercio y la Inversión, más conocida por sus siglas en inglés, el *TTIP* (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). Este Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre las dos principales economías del mundo promete, aparte de mayor crecimiento y creación de empleos a ambos lados del Atlántico, la fijación de reglas al comercio y estándares a nivel global, lo que resultará en un «campo de juego» más equilibrado y, por tanto, en un comercio más justo.

Las negociaciones del *TTIP* no serán sencillas. Ambos bloques tienen en muchos casos intereses ofensivos y defensivos radicalmente distintos, así como conflictos comerciales aún por resolver, pero la importancia geoestratégica de este acuerdo es tal que no podemos permitirnos el precio de que termine fracasando, como ha ocurrido otras veces en el pasado cuando un acuerdo así entre la UE y EE.UU. se ha planteado.

En este artículo se analizarán en profundidad las relaciones comerciales y de inversión entre la UE y EE.UU. para dejar patente la enorme magnitud de las mismas y se expondrá de forma sencilla qué es (y qué no es) el *TTIP*, mostrando el origen del mismo, su importancia para la UE, los capítulos negociadores que contiene, el estado actual de las negociaciones y desmontando algunos de los mitos que circulan alrededor del *TTIP*.

Relaciones comerciales y de inversión entre la UE y los EE.UU.

La UE y EE.UU. son los principales bloques económicos del mundo y como tales son las dos mayores potencias comerciales del mundo, junto con China. Según datos del Fondo Monetario Internacional¹, el Producto Interior Bruto (PIB) a precios corrientes de la UE alcanzó en 2014 los 18,4 billones de dólares americanos (dólares), mientras que el de EE.UU. alcanzó los 17,4 billones de dólares, lo que supone que conjuntamente representan casi la mitad (46%) del PIB del planeta, valorado en 77,6 billones de dólares.

¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>.

Además, según datos de la Organización Mundial de Comercio², en 2013 la UE exportó al resto de mundo (exportaciones extra-europeas) bienes y servicios por valor de 3,2 billones de dólares mientras que EE.UU. exportaron al resto del mundo bienes y servicios por valor de 2,2 billones de dólares, encabezando el *ranking* de los países exportadores, junto con China (2,4 billones de dólares)³ y haciendo que el comercio entre la UE y EE.UU. represente casi una tercera parte del total del comercio mundial.

Desagregando por bienes y servicios, la UE exportó al mundo en 2013 bienes por valor de 2,3 billones de dólares (lo que supone una cuota de mercado del 15,33% respecto al total de las exportaciones mundiales) y servicios por valor de 890.777 millones de dólares (con una cuota de mercado del 25,19%), mientras que EE.UU. exportaron en 2013 bienes por valor de 1,6 billones de dólares (cuota del 8,39%) y servicios por valor de 662.041 millones de dólares (cuota del 14,25%).

Como economías abiertas que son, también son los principales importadores del mundo. La UE importó en 2013 bienes y servicios por valor de 2,9 billones de dólares, mientras que EE.UU. importaron en 2013 bienes y servicios por valor de 2,7 billones de dólares.

Obviamente, una parte muy relevante de este comercio se produce entre estos dos grandes bloques. Según datos de *Eurostat*⁴, el comercio bilateral global de bienes entre la UE y EE.UU. alcanzó en 2014 los 515.568 millones de euros, lo que supone un intercambio diario de bienes valorado en 1.400 millones de euros. Si sumáramos los servicios la cifra sería aún mucho mayor.

Desde el punto de vista de la UE, nuestras exportaciones de bienes a EE.UU. alcanzaron en 2014 los 310.766 millones de euros (un 7,3% más que en 2013), siendo el principal destino de las exportaciones de la UE en todo el mundo, con un 18,3% del total de las mismas. Por otro lado, en 2014 la UE importó bienes procedentes de EE.UU. por valor de 204.802 millones de euros (un 4,4% más que en 2013), haciendo de EE.UU. nuestro segundo proveedor, solo por detrás de China, con un 12,2% de cuota de mercado. Estas cifras reflejan, por tanto, un abultado superávit comercial a favor de la UE de 105.964 millones de euros.

Lo mismo ocurre en el ámbito de los servicios. En el año 2013, las exportaciones de servicios de la UE a EE.UU. totalizaron unos 180.700 millones de euros (un 5,5% más que en 2012) mientras que nuestras importaciones de servicios procedentes de EE.UU. alcanzaron los 159.900 millones

² <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>.

³ Exportaciones de bienes y servicios. Por otro lado, según el FMI, el PIB de China en 2014 fue de 10,3 billones de dólares.

⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf.

de euros (un 1,8% más que en 2012), lo que dejó un saldo positivo a favor de la UE de 20.900 millones de euros.

La comparación de los datos más actuales de comercio de bienes de la UE con EE.UU. respecto a los de hace una década reflejan un significativo aumento, puesto que en 2005 las exportaciones de bienes de la UE hacia EE.UU. alcanzaron los 250.821 millones de euros y las importaciones de la UE procedentes de EE.UU. alcanzaron los 159.175 millones de euros, dando lugar a un superávit comercial a favor de la UE de unos 91.646 millones de euros en dicho año 2005.

Esto refleja que la relación comercial entre la UE y EE.UU. se ha consolidado en la última década, si bien es cierto que los flujos comerciales cayeron durante los años 2007-2009, recuperándose con vigor desde los peores años de la crisis económica mundial. El corolario de esta evolución de nuestro comercio es que este, al contrario de lo ocurrido en otros períodos de la historia, ha servido como motor de crecimiento y que los países hemos aprendido los errores del pasado, evitando tentaciones proteccionistas durante situaciones de crisis económica.

Tan importantes como las cifras de comercio, si no más, son las cifras de inversión directa entre las dos regiones.

Según Eurostat, el *stock* de inversión directa de la UE en EE.UU. alcanzó en 2013 los 1,68 billones de euros, mientras que el *stock* de inversión directa de EE.UU. en la UE totalizó 1,65 billones de euros. Cifras por tanto muy parecidas y muy elevadas, que muestran clarísimamente la fuerte interdependencia de las dos economías.

Para poner de relieve la importancia de las inversiones, basta señalar que la inversión estadounidense en la UE es tres veces mayor que la de EE.UU. en toda Asia, o que la inversión de la UE en EE.UU. es ocho veces mayor que la inversión de la UE en China e India juntas.

Puede concluirse, por tanto, que las inversiones son el verdadero motor de las relaciones transatlánticas, contribuyendo al crecimiento económico y a la creación de empleos en ambos bloques. Además, se estima que una tercera parte del comercio entre la UE y EE.UU. es fruto del comercio intraempresa.

Algo similar a todo lo anterior puede decirse de España en su relación económica con EE.UU. Si bien el objetivo de este artículo es mostrar la importancia de la relación entre la UE y EE.UU., no tanto de España como país particular, es posible que unas pinceladas sobre nuestras relaciones bilaterales con EE.UU. puedan ayudar a entender nuestra posición en el ámbito de la política comercial de la UE.

Lo primero que hay que señalar es que para España la relación comercial con EE.UU. es clave. Las exportaciones españolas de bienes a EE.UU.

alcanzaron en 2014 los 10.642 millones de euros, un máximo histórico y que supuso el 4,5% del total de nuestras exportaciones. Por su parte, nuestras importaciones procedentes de EE.UU. fueron de 10.310 millones de euros, lo que permitió que, por primera vez en nuestra historia reciente, España presentase un superávit comercial frente a EE.UU. (332 millones de euros)⁵.

Dadas las cifras de exportación anteriores, EE.UU. se posicionó en 2014 como el primer destino de nuestras exportaciones de bienes fuera de la UE y el sexto a nivel mundial, tras nuestros principales socios comunitarios (Francia, Alemania, Portugal, Italia y Reino Unido).

Más llamativo resulta la positiva evolución de nuestro comercio bilateral, puesto que hace una década, en 2005, nuestras exportaciones a EE.UU. fueron de 6.103 millones de euros, lo que significa que en diez años nuestras exportaciones han crecido un 74,4%. En ese año 2005 importamos de EE.UU. bienes por valor de 7.825 millones de euros, lo que resultó en un déficit comercial de 1.722 millones de euros.

Igualmente destacable resulta nuestro tipo de comercio, ya que exportamos bienes de valor añadido medio-alto, como productos químicos, equipos eléctricos, material de transporte, etc.

También existe un elevado nivel de exportación de servicios españoles a EE.UU. que, en 2013, alcanzó los 7.647 millones de euros, lo que supone un 7% del total de nuestras exportaciones de servicios, con un total de casi 3.493 empresas exportadoras.

Dada la excesiva concentración geográfica de nuestras exportaciones en la UE (63,4% en 2014), la búsqueda de nuevos mercados que eviten nuestra dependencia excesiva de los socios comunitarios es un imperativo para nuestras empresas, de ahí que el mercado estadounidense sea un objetivo prioritario para muchas de ellas.

Si antes se señalaba que la relación transatlántica estaba basada en gran medida en las inversiones, lo mismo puede decirse en el caso de España con EE.UU. Según cifras del Registro de Inversiones Exteriores⁶ de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Competitividad, el *stock* de inversión española en EE.UU. en 2013 se situó en los 43.653 millones de euros, lo que supuso un 13% del total del *stock* de inversión española en el mundo, permitió la creación de 92.152 empleos allí y colocó a EE.UU. como tercer destino de la inversión española en el extranjero, solo por detrás de Reino Unido (48.070 millones de euros, 14,4% del total) y de Brasil (43.830 millones de euros, 13,1% del total).

⁵ Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. <http://datacomex.comercio.es/>.

⁶ <http://datainvox.comercio.es/>.

Mucho más llamativo que la cifra final de *stock* de inversiones en 2013, ya de por sí muy relevante, es la evolución de dicha cifra, puesto que muestra de forma clarísima la importancia y prioridad que las empresas españolas conceden al mercado estadounidense a la hora de invertir en el exterior. Así, dado que el *stock* de inversiones españolas en EE.UU. en 2006 era de 13.643 millones de euros, este, en siete años, de 2006 a 2013, ha crecido un 319%.

Por su parte, el *stock* de inversión de EE.UU. en España alcanzó en 2013 los 45.082 millones de euros, lo que le convierte en el principal país inversor en España, con un 15,12% del total de la inversión extranjera directa en España y 156.241 empleos creados en nuestro país.

Además, en 2014, las empresas domiciliadas en EE.UU. fueron las que más invirtieron en España (3.516 millones), seguidas de las de Luxemburgo (2.489 millones) y Reino Unido (1.667 millones).

Todas estas cifras ponen de manifiesto que las empresas, singularmente las españolas, han señalado a EE.UU. como uno de sus mercados prioritarios y que es labor de la Administración Comercial, tratar de eliminar las barreras de todo tipo, tanto arancelarias como no arancelarias, que las empresas puedan encontrarse en su intento por abordar el mercado estadounidense.

Esta labor de apertura de mercados le corresponde en gran parte a la Comisión Europea, puesto que la política comercial es competencia comunitaria pero es labor de los Estados miembros guiar a la Comisión respecto a nuestros mercados prioritarios y, obviamente, en este sentido, EE.UU. ocupa un lugar destacado.

Afortunadamente, y desde hace ya tiempo, la política comercial es vista como una herramienta de política económica fundamental dado que supone un estímulo de la demanda (exterior) que además no genera gasto en los presupuestos públicos, algo crítico en la actual situación de restricción presupuestaria a todos los niveles de la Administración y de adecuación de la oferta, puesto que la mayor competencia internacional obliga a readaptar los factores productivos entre los distintos sectores económicos, dirigiéndolos hacia donde son más eficientes.

No es de extrañar, por tanto, el fuerte impulso que ha recibido la política comercial de la UE, buscando la apertura de nuevos mercados y la consolidación de muchos otros. Así, si bien la lista de acuerdos de libre comercio que la UE ha negociado o está actualmente negociando es enorme⁷, destaca por encima de todos la Asociación Transatlántica so-

⁷ — ALC concluidos y en vigor: México, Chile, Colombia y Perú, Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá), Sudáfrica y Corea. Hay además numerosos Acuerdos Económicos de Asociación con países en desarrollo.

bre el Comercio y la Inversión, el *TTIP* (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

Este acuerdo de libre comercio de la UE con los EE.UU. se ha revelado claramente como el objetivo número uno de la política comercial comunitaria, y por tanto española, lo cual es más que comprensible a la vista de las cifras de comercio e inversión antes vistas.

TTIP. La asociación transatlántica sobre el comercio y la inversión

Origen

El deseo de reforzar las relaciones transatlánticas ha sido una constante en la agenda política bilateral de la UE y EE.UU. durante las últimas dos décadas. En la Cumbre UE-EE.UU. de 1990 se presentó la Declaración Transatlántica, que creó la base para una serie de acuerdos. Cinco años más tarde, en la Cumbre UE-EE.UU. de 1995 se lanzó la Nueva Agenda Transatlántica, con el objetivo de estrechar los vínculos económicos y aumentar el comercio bilateral.

A principios de 1998, el comisario europeo sir Leon Brittan lanzó la propuesta más ambiciosa hasta la fecha para dar un gran paso adelante en las relaciones entre la UE y EE.UU. La iniciativa de un Nuevo Mercado Transatlántico se basó en una visión global de la relación transatlántica que superaba el enfoque parcial de Nueva Agenda Transatlántica.

La idea del Nuevo Mercado Transatlántico era la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias, estas últimas a través de acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo, así como la adopción de medidas en los campos de la inversión, la propiedad intelectual y la contratación pública. No obstante, esta iniciativa era demasiado ambiciosa para la época y no salió adelante.

Tras este fallido intento, la Cumbre UE-EE.UU. de mayo de 1998 lanzó la Asociación Económica Transatlántica, en un intento de dar un nuevo impulso a la Nueva Agenda Transatlántica, gracias al cual se crearon diversos grupos de trabajo que permitieron mayores avances en materia de cooperación transatlántica.

En la siguientes Cumbres UE-EE.UU. las dos partes se solían comprometer de forma habitual a reforzar el crecimiento y la integración economi-

— ALC concluidos pero aún no en vigor: Singapur, Canadá (CETA), Ecuador, Ucrania, Moldavia, Georgia y Armenia.

— ALC en negociación: EE.UU. (*TTIP*), Mercosur, Japón, India, Malasia, Vietnam, Tailandia y Marruecos.

ca transatlántica y a redoblar los esfuerzos para reducir las barreras al comercio y a la inversión, si bien no pasaron de las palabras a los hechos hasta 2007, cuando se creó el Consejo Económico Transatlántico (CET)⁸ con el objetivo de guiar y estimular la convergencia económica entre los dos bloques. El CET es el único foro UE-EE.UU. de alto nivel en el que los temas económicos son discutidos de una forma coherente y coordinada, ya que aglutina un amplio número de actividades de cooperación económica en áreas de interés mutuo.

Consta además de tres grupos que facilitan su labor: el Diálogo Transatlántico de Legisladores, el Diálogo Transatlántico de Consumidores⁹ y el Diálogo Transatlántico de Negocios¹⁰.

En la Cumbre UE-EE.UU. de noviembre de 2011, ambos países pidieron al CET que estableciera un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Crecimiento y Empleo, que estaría liderado por el Comisario de Comercio de la UE y el Representante de Comercio de EE.UU. (*US Trade Representative*), y que tendría como objetivo identificar las políticas y medidas concretas que permitieran aumentar el comercio y la inversión entre los dos bloques, para así facilitar la competitividad internacional, el crecimiento económico y la creación de empleo.

Dicho Grupo de Trabajo presentó unas conclusiones preliminares en junio de 2012 y el informe final en febrero de 2013¹¹, en el que determinaba que un acuerdo global que incluyese un amplio rango de aspectos comerciales y de inversión, y que contribuyera al desarrollo de reglas globales, supondría el mayor beneficio mutuo dentro de las distintas opciones que se habían barajado. Los presidentes de la UE (Comisión y Consejo) y de EE.UU. aceptaron dicha recomendación y anunciaron su intención de comenzar los procesos internos necesarios para lanzar las negociaciones de un acuerdo sobre la Asociación Transatlántica sobre el Comercio y la Inversión (*TTIP*).

Así, en marzo de 2013 la Comisión Europea propuso las guías de negociación a los Estados miembros y publicó el estudio de impacto¹² del *TTIP* sobre las economías de la UE y de EE.UU.

Finalmente, el 14 de junio de 2013, los Estados miembros autorizaron a la Comisión para negociar con EE.UU. el *TTIP* y el 17 de junio ambos bloques lanzaron las negociaciones en los márgenes de la reunión del G8 en Lough Erne (Irlanda del Norte). Menos de un mes después tenía lugar la primera ronda de negociación en Washington.

⁸ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/may/tradoc_134654.pdf.

⁹ <http://tacd.org/>.

¹⁰ <http://www.transatlanticbusiness.org/>.

¹¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149557.pdf.

¹² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf.

Importancia del *TTIP* para la UE

Son dos los principales motivos por los que el *TTIP* es un acuerdo clave para la UE y, por tanto, su prioridad número uno en materia de política comercial. El primero está relacionado con el crecimiento y el empleo que el comercio internacional genera y el segundo tiene que ver con la dimensión geoestratégica del *TTIP*.

A) Crecimiento económico y empleo

En relación con este primer motivo, hay que comenzar señalando que, según cálculos del FMI, el 90% del crecimiento económico internacional durante los próximos quince años tendrá lugar fuera de la UE. Es por tanto fundamental abrir mercados en el exterior a las empresas europeas. De hecho, si la UE consiguiera terminar mañana todas las negociaciones de acuerdos de libre comercio en las que está inmersa, podría añadir un 2,2% al PIB de la UE, o lo que es lo mismo, 275.000 millones de euros. En términos de empleo, se generarían 2,2 millones de nuevos empleos.

Las cifras de comercio e inversión analizadas en el apartado anterior nos muestran de forma meridianamente clara que EE.UU. es el principal socio comercial de la UE y que es el principal destino y origen de nuestras inversiones. Obviamente, detrás de esas cifras y su evolución positiva en los últimos años hay crecimiento económico y empleos, que son las dos caras de una misma moneda. En la UE 31 millones de empleos dependen del comercio internacional, mientras que en España son 1,3 millones de empleos los que lo hacen (sin considerar el comercio intra-UE)¹³. Hay que recordar que en España durante los años 2008-2013 cayó el PIB un 6%, y que sin la aportación positiva del sector exterior durante esos años este habría caído más de un 17%.

Además, el crecimiento que se logra a través de la apertura de mercados es consecuencia de una mejora de la competitividad de las empresas y por lo tanto es un crecimiento sano (no basado en alteraciones temporales y tal vez artificiales de tipos de interés o de tipos de cambio), equilibrado y sostenible, al tiempo que el empleo que el comercio internacional crea es de calidad y mejor remunerado que el no relacionado con la actividad comercial internacional.

Dada la prioridad que le conceden las empresas europeas al mercado estadounidense y el número de empleos que dependen del mismo, es necesario que la Administración Comercial corresponda tratando de eliminar en la medida de lo posible aquellas barreras que dificultan el comercio y

¹³ <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/trade-and-jobs/>. Si bien la fuente no lo señala expresamente, es probable que la cifra de España incluya comercio de bienes y servicios (entre los que se encuentra el turismo).

la inversión. En este sentido el *TTIP* es el mejor instrumento posible para lograrlo.

La cuestión es: ¿y cuánto crecimiento y empleo supondrá el *TTIP*? Para responder a esta pregunta hay una miríada de estudios de impacto del *TTIP* sobre la economía de la UE y de EE.UU. Sin necesidad de hacer un repaso de toda la literatura existente, sí que se pueden señalar los más conocidos e indicar las conclusiones a las que llegan.

1. *CEPR (Centre for Economic Policy Research)*¹⁴

Es el propio estudio de impacto de la Comisión Europea. Bajo un escenario ambicioso, es decir, de un acuerdo amplio, no únicamente de eliminación de aranceles, el *TTIP* supondría unas ganancias de 120.000 millones de euros para la UE y de 95.000 millones de euros para EE.UU., equivalente a un aumento del PIB cercano al 0,5 y al 0,4% en la UE y en EE.UU., respectivamente, para el año 2027. Estas mejoras en la economía de ambas partes se producirán gradualmente año tras año, desde la entrada en vigor del acuerdo hasta su completa implementación, supuestamente en 2027.

Las ganancias también se traducirán en un aumento de la renta disponible de los hogares: 545 euros para una familia media europea de cuatro miembros (debido al aumento de los salarios y la reducción de los precios de los productos).

El 80% de las ganancias provendrían de la reducción de barreras no arancelarias.

Las exportaciones de la UE hacia EE.UU. aumentarían en 187.000 millones de euros. Las importaciones de la UE procedentes de EE.UU. también aumentarían en 159.000 millones de euros. Las exportaciones aumentarían en casi todos los sectores, pero el incremento será mayor en vehículos de motor (40%), productos metálicos (12%), alimentos procesados (+9%), químicos (+9%), otras manufacturas (+6%), otros equipos de transporte (+6%). En la mayoría de los sectores vendrá acompañado de un aumento de las importaciones. Entre los sectores para los que será más duro el ajuste se encuentra maquinaria eléctrica y otros equipos de transporte en la UE.

El *TTIP* tendría un impacto positivo tanto en los salarios de los profesionales cualificados como los menos cualificados, con un incremento cercano al 0,5%. El estudio parte del supuesto de que las industrias que crezcan más con motivo del *TTIP* captarán trabajadores de otros sectores, ofreciendo mayores salarios. El estudio no analiza el impacto sobre la creación de empleo, aunque según estimaciones de la Comisión, cada 1.000 millones de euros de comercio de bienes y servicios supone alre-

¹⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-211_en.htm.

dedor de 15.000 empleos en la UE. Basándose en esta estimación y en las expectativas de crecimiento de las exportaciones de la UE del estudio, según el escenario más ambicioso considerado, cabe esperar un aumento de varios millones en el número de empleos dependiente de las exportaciones de la UE (suponiendo que la productividad laboral permanece constante en el tiempo).

El estudio del CEPR utiliza un modelo llamado CGE (*Computable General Equilibrium*, Equilibrio General Computerizado/Informatizado) para simular el impacto del TTIP. Se trata de una herramienta avanzada que crea simulaciones informáticas de la economía mundial y modela lo que ocurre cuando se introducen cambios. Necesita hacer suposiciones sobre la economía, pero estas son lo más razonables posibles para hacerlas lo más parecido posible al mundo real.

El estudio del CEPR está en la media de casi todos los otros estudios que se han realizado sobre el TTIP.

2. Fundación Bertelsmann¹⁵

Este estudio considera también dos escenarios: liberalización arancelaria únicamente y liberalización completa (eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias) y calcula sus efectos tanto sobre la UE como sobre EE.UU., si bien su principal característica es que también valora los efectos del TTIP sobre los Estados miembros de la UE.

El estudio señala que España sería el cuarto país que más puestos de trabajo crearía si se llegase a concretar el TTIP: entre 36.000 y 143.000 nuevos empleos, dependiendo de si se reducen solo las barreras arancelarias o si desaparecen también las no arancelarias.

España sería también el cuarto país en el que más se incrementaría la renta per cápita a largo plazo, entre un 0,31 y un 6,55%, en función de si solo se reducen aranceles o de si se concluye un acuerdo más amplio y, en cualquier caso, por encima de la media de la UE, que se situaría entre el 0,27 y el 4,95%.

3. Servicio de Investigación del Parlamento Europeo¹⁶

Este estudio examina la metodología aplicada en el estudio de impacto del TTIP de la Comisión Europea, centrándose en particular en el modelo de Equilibrio General (CGE) y en los supuestos utilizados. Comienza recordando que el TTIP es un acuerdo de libre comercio inusual, ya que su esencia no es la rebaja arancelaria (como en la mayor parte de los acuerdos tradicionales) sino los aspectos regulatorios, lo que dificulta de forma sensible el análisis y señala que el TTIP es un acuerdo tan amplio

¹⁵ <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>.

¹⁶ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528798/IP-OL-JOIN_ET_\(2014\)528798_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528798/IP-OL-JOIN_ET_(2014)528798_EN.pdf).

que los enfoques de equilibrio parcial (frente al equilibrio general) son completamente inapropiados para estudiar los efectos del *TTIP*.

De hecho, considera que el modelo de equilibrio general (CGE) utilizado representa el *state-of-the-art* en análisis económico y que no existe una herramienta mejor ni más completa para estimar el impacto a largo plazo de acuerdos comerciales complejos como el *TTIP*. A pesar de ello, deja patente lo obvio: que no existe ningún modelo económico perfecto. En este caso el CGE parte de supuestos en principio poco realistas como la flexibilidad del mercado de trabajo (y por tanto equilibrio parcial a corto y largo plazo en dicho mercado, es decir ausencia de desempleo más allá del friccional o estacional)¹⁷, las peculiaridades de cómo se incluyen las inversiones, la falta de innovación y la no consideración de los efectos del crecimiento de la productividad en empresas de distintos tamaños.

A pesar de ello, el informe concluye que, dada la complejidad de un estudio de este tipo, un mayor refinamiento del estudio, es decir, incluir nuevos supuestos para intentar hacerlo más realista, no tendría mucho valor añadido y que los resultados económicos obtenidos por el estudio de impacto de la Comisión (elaborado por CEPR) parecen razonables.

Por último, analiza también la literatura hasta el momento de los estudios del *TTIP* y los diferencia en dos categorías distintas: los «estudios alternativos», que son aquellos que han utilizado una metodología y unos supuestos de partida completamente distintos a los del estudio de impacto de la Comisión, y los «estudios satélite», que son aquellos que utilizan la misma metodología que el estudio de la Comisión y son muy similares al mismo. Todos ellos en cualquier caso utilizan modelos de equilibrio general para sus análisis.

En el caso de los «estudios satélite», como Ecorys (2012), FIW (2013), Kommerskollegium (2013), los resultados de los estudios son todos, simplificando, muy similares, con crecimientos del PIB, según la ambición del acuerdo, de entre el 0,16 (con escenario poco ambicioso) y el 0,82% (con escenario ambicioso).

En el caso de los estudios del primer grupo, los «alternativos», destaca por encima de todos el de la Fundación Bertelsmann, criticando su excesivo optimismo y los supuestos de partida que utiliza, ya que estos prevén que el *TTIP* cree un mercado transatlántico al mismo nivel que el *NAFTA* o el mercado único comunitario, algo que, efectivamente, parece bastante alejado de la realidad. Estos supuestos le hacen concluir cifras de crecimiento económico muy por encima de la media del resto de los

¹⁷ Desempleo friccional: es el producido durante el período de tiempo entre el que un trabajador deja su trabajo anterior y encuentra el siguiente. Desempleo estacional: el que se produce en ciertas partes del año (ej., en España tras las vacaciones de verano en lugares turísticos).

estudios. No obstante, señala que, desde un punto de vista técnico, el estudio de Bertelsmann también tiene algunos méritos, como el elevado número de países que analiza y el tratamiento explícito del desempleo.

4. *Capaldo (2014), Tufts University*¹⁸

Este estudio del investigador Jeronim Capaldo es el más pesimista de todos y el propio título del estudio lo deja claro: «*TTIP*: desintegración de la Unión Europea, desempleo e inestabilidad».

Según Capaldo, los estudios realizados hasta la fecha sobre el *TTIP* no son una buena base para tomar decisiones políticas, ya que se sustentan en gran medida sobre un modelo económico (el de equilibrio general) inadecuado. Por ello él utiliza un modelo diferente, el Modelo de Naciones Unidas de Política Global (United Nations Global Policy Model) y se basa en, según él, supuestos más plausibles sobre el ajuste económico y sobre las tendencias políticas en un contexto de prolongada austeridad y bajo crecimiento, especialmente en EE.UU. y la UE. Los resultados difieren drásticamente de las evaluaciones preexistentes:

- El *TTIP* llevaría a pérdidas netas en términos de exportaciones netas hasta una década después de ser aprobado, comparado con el escenario «no *TTIP*». Las economías del norte de Europa sufrirían las mayores pérdidas (2,7% del PIB), seguidas de Francia (1,9%), Alemania (1,4%) y Reino Unido (0,95%).
- El *TTIP* llevaría a pérdidas netas en términos del PIB. De igual manera que con las cifras para las exportaciones netas, los países del norte de Europa sufrirían la mayor reducción del PIB (-0,50%), seguidos de Francia (-0,48%) y Alemania (-0,29%).
- El *TTIP* llevaría a pérdidas en los ingresos de los trabajadores. Francia sería la más perjudicada, con pérdidas de 5.500 euros por trabajador, seguida de los países de Europa del norte (-4.800 euros por trabajador), Reino Unido (-4.200 euros por trabajador) y Alemania (-3.400 euros por trabajador).
- El *TTIP* llevaría a pérdidas de puestos de trabajo. Calcula que aproximadamente se perderán 600.000 empleos. Los países del norte de Europa serían los más afectados (-223.000 empleos), seguidos de Alemania (-134.000 empleos), Francia (-130.000 empleos) y los países del sur de Europa (-90.000 empleos).
- El *TTIP* llevaría a una reducción de la participación de los salarios en el PIB, reforzando una tendencia que contribuye al actual estancamiento. Su contraparte es un incremento de la contribución de los beneficios y rentas en las ganancias totales, indicando que habrá una transferen-

¹⁸ <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP.pdf>.

Resumen ejecutivo en español: http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP_ES_Spanish.pdf.

cia de renta del trabajo al capital. Las transferencias más importantes tendrían lugar en Reino Unido (7%), Francia (8%), Alemania y norte de Europa (4%).

- El *TTIP* llevaría a una pérdida en los ingresos públicos de los Estados. Los déficit públicos incrementarían su porcentaje en el PIB de cada país de la UE, empujando a las finanzas públicas cerca, o más allá, de los límites impuestos por el Tratado de Maastricht.
- El *TTIP* llevaría a una mayor inestabilidad financiera y acumulación de desequilibrios. Con unos decrecientes ingresos de las exportaciones, con salarios a la baja y con la recaudación disminuyendo, la demanda tendría que ser sostenida por los beneficios y la inversión. Pero con un crecimiento del consumo débil, no puede esperarse que los ingresos vengan de un incremento en las ventas.

Este estudio de Capaldo, que más que pesimista puede ser considerado como catastrofista, tiene también sus puntos débiles¹⁹. En primer lugar, el modelo utilizado (Modelo de Naciones Unidas de Política Global) no está concebido para el análisis de los efectos del comercio internacional. Es un modelo keynesiano de demanda que no captura los efectos del comercio sobre la oferta cuando son precisamente estos los efectos centrales de una liberalización comercial. Igualmente problemático es que el modelo no está diseñado para valorar el efecto sobre el comercio de los acuerdos comerciales. De hecho el modelo no está en absoluto preparado para dicho ejercicio.

Ningún economista estudioso del comercio, independientemente de qué escuela de pensamiento provenga (la de Capaldo está meridianamente clara) ha utilizado jamás este modelo para hacer estimaciones sobre el comercio. La razón es simple: si un modelo no puede predecir los efectos sobre los flujos comerciales y el perfil del comercio como consecuencia de una liberalización comercial, sencillamente no tiene ninguna utilidad. Dicho de otra forma, el modelo utilizado no es capaz ni de predecir qué ocurre con los flujos comerciales cuando se eliminan los aranceles, que es el punto básico de cualquier modelo económico que analice los efectos del comercio.

Los supuestos de partida también pueden ser criticados pues están muy sesgados hacia el corto plazo. Capaldo supone inflexibilidad en los factores de producción (por ejemplo, desempleo perpetuo) y que ni trabajo ni capital se adaptan a nuevas circunstancias. A corto plazo esto puede tener sentido (los trabajadores de un sector en crisis —ej. construcción o minería— no pueden pasar a otro en crecimiento —ej. nuevas tecnologías— de la noche a la mañana), pero a largo plazo no es realista pensar que los factores de producción no se van a ajustar.

¹⁹ http://www.ecipe.org/app/uploads/2015/04/1-Occasional-Paper_v4.pdf.

Además, supone que una mayor competencia solo lleva a más desempleo pero no valora su impacto sobre los costes de producción ni sobre los precios finales al consumidor.

El argumento mercantilista de Capaldo es que la liberalización comercial daña la economía si no aumentan las exportaciones netas. Si esto fuera así, EE.UU. con sus persistentes déficit comerciales, desde los años 70, habrían sufrido una significativa caída en su renta y en su bienestar en relación con el resto del mundo.

Capaldo ignora igualmente la histórica relación empírica positiva entre reducción de barreras al comercio, competencia internacional, actividad económica, renta nacional y bienestar. Siguiendo su análisis y sus recomendaciones, sería mejor para los Gobiernos mantener ineficiencias económicas, como por ejemplo el exceso de burocracia en las fronteras, que corregirlas. Su razonamiento, llevado al extremo, llevaría a la autarquía.

En definitiva, y para terminar con este apartado dedicado a los estudios sobre el impacto del *TTIP*, puede concluirse que, si no tuviéramos en cuenta a los excesivamente optimistas (Bertelsmann) ni a los excesivamente pesimistas (Capaldo), el resto de estudios prevén beneficios derivados de la liberalización comercial, tanto para la UE como para EE.UU. Qué nivel de beneficios dependerá de la amplitud del acuerdo pero se estima que estarán en torno al 0,5% del PIB para la UE, unos 120.000 millones de euros.

B) Dimensión geoestratégica

El segundo motivo por el que el *TTIP* es prioritario para la UE es por su dimensión geoestratégica, a tres niveles: para competir con la pujanza de las economías asiáticas, para poder fijar estándares a nivel global y para estimular otros acuerdos comerciales.

1) Economías asiáticas

Como se ha indicado anteriormente, el 90% del crecimiento económico internacional durante los próximos quince años tendrá lugar fuera de la UE. Gran parte será en Asia, que tiene un papel cada vez más relevante en la economía mundial.

El *TTIP* no es un acuerdo con Asia (¡ni contra Asia!) pero el *TPP* (las siglas en inglés de la Asociación Transpacífica, *TransPacific Partnership*) sí que lo es. El *TPP* aglutina a países de ambos lados del Pacífico: Canadá, Estados Unidos, México, Perú y Chile en América; Australia y Nueva Zelanda en Oceanía, y Japón, Malasia, Vietnam, Singapur y Brunei en Asia.

Tras varios años de negociaciones del *TPP*, se está muy cerca de llegar a un acuerdo. Además la reciente aprobación en junio de este año de

la *Trade Promotion Authority*²⁰ (*TPA* o *Fast Track*) por parte del Congreso estadounidense ha supuesto un respaldo político considerable a los acuerdos comerciales que está negociando EE.UU. y se estima que el *TPP* llegará al Congreso para su aprobación (o rechazo) a lo largo del segundo semestre de 2015.

Con el *TPA*, el Congreso estadounidense lo que hace es dar unas guías de negociación a los negociadores americanos (el *US Trade Representative*, K), y se compromete a que los acuerdos presentados en el marco de la *TPA* solamente puedan ser aprobados o rechazados por el Congreso, pero nunca modificados.

Esto último es lo que hace al *TPA* tan importante, puesto que se evita que las negociaciones se eternicen. Con el *TPA* en vigor, próximamente se llevará al Congreso de EE.UU. el *TPP* y en el futuro si las negociaciones del *TTIP* concluyen satisfactoriamente también.

Si el *TPP* se aprobase por el Congreso y entrase en vigor en un futuro próximo, está claro que las economías asiáticas (y americanas y de Oceanía) integrantes del acuerdo tendrían un acceso preferencial en EE.UU., mucho mejor del que tienen los países de la UE, al menos hasta que, eventualmente, se aprobase y entrase en vigor el *TTIP*. Dicho de otro modo, las empresas de la UE tendrían que hacer frente a barreras (arancelarias y no arancelarias) que las empresas de los países integrantes del *TPP* no tendrán a la hora de exportar a EE.UU.

Esta no es una cuestión baladí. Las estadísticas de exportación de la UE a México muestran que estas cayeron de forma significativa cuando entró en vigor el *NAFTA* (*North America Free Trade Agreement*, Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica, entre Canadá, EE.UU. y México) a principios de los 90 y que solo se recuperaron cuando entró en vigor el acuerdo de libre comercio entre la UE y México en el año 2000.

Algo similar podría ocurrir si entra en vigor el *TPP* pero no el *TTIP*: la pérdida relativa del mercado estadounidense, el primer destino de nuestras exportaciones, por parte de las empresas europeas a favor de las de países *TPP*. Si señaláramos antes la importancia del comercio con EE.UU. para el crecimiento y la creación de empleo, esta pérdida relativa del mercado estadounidense también tendría consecuencias negativas sobre nuestro crecimiento y nuestro empleo.

Llevamos ya muchos años oyendo que el centro de gravedad económica del mundo se está trasladando del Atlántico al Pacífico. Si se aprobase el *TPP* pero no el *TTIP* está claro que ese proceso se aceleraría. De ahí la

²⁰ Texto de la *TPA*: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114hr2146enr/pdf/BILLS-114hr-2146enr.pdf>.

importancia del *TTIP* y de que no pase mucho tiempo desde que entre en vigor el *TPP* y, posteriormente, el *TTIP*.

2) Fijación de estándares

La UE y EE.UU. son, junto con China, los actores principales en el comercio internacional, pero son los únicos con capacidad y voluntad de liderazgo mundial, algo de lo que carece el gigante asiático. Este liderazgo se traduce en que los acuerdos de libre comercio que negocian tanto la UE como EE.UU. han aumentado la cantidad y calidad de los ámbitos de negociación. Lejos han quedado los tiempos en los que básicamente se negociaba únicamente aranceles. Los acuerdos ahora incluyen un acceso a mercado mucho más amplio y no solo de bienes sino también de servicios, inversiones y compras públicas, al tiempo que se desarrollan unas reglas al comercio comunes que intentan que este se desarrolle en un campo de juego equilibrado.

De hecho, las principales barreras al comercio ya no son arancelarias, por mucho que persistan significativas crestas arancelarias que dificultan o directamente impiden el comercio. Son las barreras no arancelarias, es decir, las diferentes regulaciones, las que actúan en muchas ocasiones como barreras infranqueables. Si bien en muchos casos estas regulaciones son estrictas y necesarias (todos queremos bienes y servicios de calidad y no queremos consumir productos importados que no cumplen con las necesarias garantías de calidad o salubridad), en muchos casos estas distintas regulaciones son innecesarias y no se ajustan a estándares internacionales.

Si la UE y EE.UU. se pusieran de acuerdo en qué aspectos debe incluir un acuerdo de libre comercio moderno, hasta dónde desarrollarlos y las reglas comunes de juego, dada su relevancia en el comercio internacional, el resto de países tendrían que tratar de seguirlos si quisieran mejorar su acceso a los mercados europeo y estadounidense, los dos más ricos del planeta.

Empezando por la arquitectura de los acuerdos comerciales en sí, son muchos los ejemplos que pueden ponerse como estándares que las dos áreas podrían convertir en globales, tantos como los ámbitos de negociación del *TTIP* que veremos más adelante, pero con dos es suficiente para hacerse una idea:

- Desarrollo sostenible: los capítulos de desarrollo sostenible hacen referencia tanto a aspectos medioambientales como laborales. Las empresas de un país que cuenta con estrictas normas de protección medioambiental y de los trabajadores que implican mayores costes de producción y laborales no están compitiendo con las mismas reglas que las empresas de otro donde la protección del medio ambiente no es aún una prioridad y los trabajadores no disfrutan apenas de bene-

ficios laborales. Si bien es cierto que la competitividad viene derivada de la productividad y no tanto de esos menores costes (de no ser así, el Chad sería de los países más competitivos del mundo y Alemania sería de los menos competitivos, cuando es todo lo contrario), también es cierto que cuando no estamos hablando de países con muy distinto grado de desarrollo, estos aspectos sí que influyen en la competitividad de las empresas.

Si la UE y EE.UU. se pusieran de acuerdo en los niveles de protección medioambiental y laboral necesarios para competir en las mismas condiciones, el resto de países tendría que hacer un esfuerzo para alcanzar dichos niveles.

- Automoción: tanto los coches fabricados en la UE como los fabricados en los EE.UU. son coches fiables que han pasado numeroso test y pruebas de calidad. Sin embargo, un coche fabricado en la UE no puede ser vendido directamente en EE.UU. si no cumple con las especificaciones técnicas que rigen allí. Y lo mismo para los coches producidos en EE.UU. que quieran ser vendidos en la UE. La distinta regulación del sector impide el comercio directo en el sector automovilístico. De nuevo, si la UE y EE.UU. acordasen las especificaciones técnicas que deben regir la producción de automóviles, aparte de beneficiar a sus empresas, obligaría al resto de países a adoptar esas normas si quisieran exportar a la UE o EE.UU.

Ni que decir tiene que sobre el papel esto resulta muy sencillo de explicar y de entender pero que la realidad es infinitamente más compleja que esto que se acaba de exponer y que las dificultades para llegar a acuerdos en ámbitos donde nuestra regulación es tan distinta son máximas.

Tal es la situación, que hay ámbitos donde directamente ni se va a intentar llegar a ningún acuerdo. El ejemplo más claro es en el ámbito de la seguridad o inocuidad alimentaria (*food safety*)²¹, donde los puntos de vista en relación a la carne de vacuno hormonada no pueden ser más diferentes. Así, en EE.UU. el engorde de ganado con hormonas es legal pero en la UE es ilegal y, de hecho, cualquier ganadero que aquí utilice determinadas hormonas de crecimiento en su ganado puede acabar con sus huesos en la cárcel.

Este es precisamente uno de los principales contenciosos comerciales que mantienen la UE y EE.UU.²² en el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC) desde 1996 y que a día de

²¹ Distinto de *Food Security*, que hace referencia a la disponibilidad de alimentos.

²² Más información sobre el caso DS26-Hormonas en la web de la OMC: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm.

En español: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDDocuments/124114/s/WT/DS/26-29.pdf.

hoy se está saldando con el establecimiento por parte de la UE de un contingente arancelario autónomo para carne de vacuno de alta calidad de 45.000 toneladas métricas, con tipo arancelario dentro del contingente de 0%. Las importaciones que superen esa cantidad soportarán el arancel correspondiente.

En definitiva, y como conclusión a este apartado, hay que incidir en el aspecto capital del *TTIP* para fijar estándares globales sobre un elevado número de aspectos, si bien no podemos olvidar la complejidad de este ejercicio.

3) *Influencia sobre otros acuerdos de libre comercio*

Un concepto básico en el comercio internacional es el de creación de comercio frente a desviación de comercio. Se crea comercio cuando al eliminar barreras comerciales (ej. aranceles), los países involucrados en esa eliminación de barreras exportan e importan más, suponiéndose que exportan aquello en lo que son más competitivos (donde tienen ventajas comparativas) y que importan aquello en lo que lo son menos.

Si suponemos tres países, A, B y C, que producen tres bienes, X, Y y Z, y si suponemos igualmente que al eliminar las barreras comerciales cada país se especializa en lo que es más competitivo (ej. A en X, B en Y y C en Z), cada país produciría y exportaría ese bien en el que es más eficiente y dejaría de producir aquel en el que lo es menos. Los recursos (físicos, humanos y financieros), que antes se dedicaban a los tres bienes, ahora solo se dedican a aquel en el que realmente se es bueno produciendo, de forma que se produce más y mejor. Se produce en este caso creación de comercio.

Frente a esta creación de comercio nos encontramos con la desviación de comercio. Si de los tres países, A, B y C, solo A y B acuerdan eliminar aranceles, dejando fuera a C, ciertamente el comercio entre A y B aumentará en los tres bienes X, Y y Z, pero será a costa de dejar fuera a un país C que es muy bueno haciendo Z, y que si no puede exportar a A y B es por la existencia de aranceles, no porque no sea el mejor haciendo ese producto Z. En consecuencia, habrá recursos en los países A y B que se dedicarán a producir el bien Z, que será más caro de producir que en el país C. Hay más comercio entre A y B pero no porque este se «cree» sino porque se «desvía»: del país C a los países A y B. A este hecho se le conoce, por tanto, como desviación de comercio.

Por este motivo, los acuerdos de libre comercio multilaterales, que incluyen a los 161 países miembros de la OMC, son siempre preferibles a los bilaterales. Sin embargo, pasando de la teoría a la dura realidad, lograr un acuerdo multilateral está adquiriendo últimamente tintes de proeza épica. La Ronda de Doha, la última ronda de negociaciones en el marco de la OMC, comenzó en 2001 y aún no ha dado ningún resultado destaca-

ble. Únicamente hace dos años se alcanzó un acuerdo sobre Facilitación de Comercio, que aún no está implementado y que no llega, ni de lejos, a los objetivos que se marcaron cuando comenzó la Ronda. Es en esta situación de parálisis multilateral, cuando la UE y EE.UU., así como otros países del mundo, decidieron darle más importancia a la vía bilateral.

Ahora bien, el *TTIP* generará desviación de comercio, a favor de las empresas de la UE y de los EE.UU. pero en contra de las empresas de otros países que no tengan acuerdos de libre comercio tan amplios como el *TTIP* con la UE y los EE.UU.

Es este temor a la desviación de comercio el que podría reactivar la Ronda Doha de la OMC y el que igualmente ha llevado ya a la reactivación de numerosos acuerdos comerciales bilaterales.

Ronda Doha y OMC

Algunas voces consideran que si saliera adelante el *TTIP* eso significaría el fin de la Ronda Doha y de la OMC puesto que serían los dos grandes bloques económicos y comerciales los que determinasen el funcionamiento de las reglas al comercio, sobre todo en estos años en los que el papel de la OMC, debido a la parálisis a la que se hacía mención anteriormente, ha sido prácticamente irrelevante.

Sin embargo, más que un riesgo para una organización en peligro de «marginalidad» es una oportunidad. Hay que tener en cuenta que la OMC no opera de forma aislada respecto a las políticas comerciales de los países que la integran y que si no hay liberalización comercial de forma unilateral o bilateral tampoco la va a haber por la vía multilateral de la OMC.

Además, la historia nos muestra que después de grandes avances en el ámbito bilateral ha habido también grandes avances en el ámbito multilateral. Así por ejemplo, la Ronda Kennedy del GATT²³ fue impulsada por la iniciativa europea de establecer la Política Comercial Común en los años 60: las empresas estadounidenses tenían miedo de perder cuota de mercado si las barreras externas en Europa no se reducían al mismo tiempo que las internas. De igual manera, a principios de los años 90 entraron en vigor dos acuerdos puramente bilaterales de gran calado: el *NAFTA*, el mercado único europeo.

Esto no fue una rémora para la Ronda Uruguay, que había comenzado en 1986 y que llevaba demasiado tiempo sin resultados, sino todo lo contrario: impulsó el cierre de las negociaciones y con la Declaración de Marrakech²⁴ de diciembre de 1993 se puso fin a la Ronda de Uruguay, que

²³ *General Agreement on Tariffs and Trade* – Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles.

²⁴ https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/marrakesh_decl_s.htm.

trajo consigo uno de los mayores resultados en la historia del sistema de comercio internacional, la creación de la OMC²⁵.

Así por tanto, si el *TTIP* concluyera satisfactoriamente, podemos ser optimistas y esperar una recuperación del papel de la OMC como piedra básica del sistema de comercio internacional, algo que todos deseamos.

Acuerdos de libre comercio bilaterales

La agenda bilateral de la UE es enorme (ver pie de página 7) puesto que, ante la parálisis de la OMC, se decidió seguir la vía bilateral para mejorar el acceso de las empresas europeas a los mercados exteriores. Los efectos que ha tenido el *TTIP* sobre las negociaciones comerciales de la UE han sido claros.

En aquellos casos en los que se estaba en negociación se ha dado un impulso a la misma, logrando cerrar las negociaciones que llevaban tiempo y amenazaban con eternizarse, como es el caso del CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* – Acuerdo Económico y Comercial Integral) con Canadá o del acuerdo con Ecuador para que este se integrase en el Acuerdo Multipartes ya en vigor con Colombia y Perú²⁶.

Igualmente, ha reactivado otros que estaban ya en proceso de «hibernación» como es el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, en negociación desde 1999 y que, aun con suspensión temporal de las negociaciones entre 2004 y 2010, ha empezado a «despertarse» de tal modo que se espera un primer intercambio de ofertas antes de finales de 2015. No obstante, es cierto que a esto mismo se comprometieron las partes para finales de 2013 y dicho intercambio de ofertas nunca tuvo lugar.

Por otro lado, está previsto que acuerdos de libre comercio en vigor desde hace tiempo como los que mantiene la UE con México (el primero de todos los negociados por la UE y en vigor desde el año 2000) y con Chile (en vigor desde 2003) sean modernizados.

En el primer caso, el de México, la decisión se tomó en la Cumbre UE-México del 12 de junio de 2015²⁷ y se espera que a finales de este año o a principios de 2016 el Consejo le dé el mandato a la Comisión para que negocie la modernización del acuerdo comercial con México.

²⁵ La OMC, si bien estaba prevista con el nombre de Organización Internacional del Comercio, no pudo crearse en Bretton Woods (New Hampshire, EE.UU.) junto con las otras organizaciones que sí surgieron de dicha histórica reunión: el FMI y el Banco Mundial.

²⁶ Aunque en el caso de Ecuador, más que el *TTIP*, han pesado la pérdida del SPG (Sistema de Preferencias Generalizadas) que le daba un acceso preferente al mercado de la UE y el hecho de que los otros dos socios, Colombia y Perú, ya disfrutaban de dicho acceso como consecuencia del acuerdo.

²⁷ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/12/>.

Capítulos de la negociación y estado actual de las negociaciones

El *TTIP* es considerado un acuerdo amplio y ambicioso por el elevado número de temas que trata, que, no obstante, pueden clasificarse en tres pilares:

1) Primer pilar: acceso a mercados

En el primer pilar se trata el acceso a mercados de bienes (incluye aranceles, reglas de origen y cláusulas *antidumping* y de salvaguardia), de servicios, de inversiones y de compras públicas.

Los acuerdos tradicionales de comercio incluían básicamente acceso a mercado de bienes y muy poco o nada de servicios, inversiones y compras públicas, pero los más modernos incluyen estos capítulos y además son fundamentales dentro de los mismos.

El nivel de protección arancelaria media entre la UE y los EE.UU. es muy bajo ya que el arancel NMF (Nación Más Favorecida) medio aplicado por la UE es del 5,1% mientras que el de EE.UU. es del 3,5%. No obstante, todavía persisten algunos picos arancelarios en los EE.UU. como son los de las conservas de atún (35% de arancel), la ropa y los textiles (con aranceles que varían entre el 15 y el 20%, según el capítulo considerado), las pieles y el calzado (con aranceles que llegan hasta el 25 y el 37,5% respectivamente), los productos cerámicos (28%) y los quesos (35%), entre otros.

En cuanto a servicios e inversiones, aún quedan algunos sectores donde no es posible para las empresas de la UE entrar libremente en el mercado estadounidense (ej. Telecomunicaciones) ni prestar servicios (ej. marítimos o aéreos).

Dentro de este ámbito de prestación de servicios es clave el poder desplazar a los profesionales que vayan a prestar ese servicio, puesto que de nada sirve que permitan la prestación de servicios pero restrinjan los movimientos de quienes los van a prestar. En este sentido, el denominado Modo 4 (desplazamiento temporal de personas físicas para prestación de servicios) es una de las prioridades de la negociación.

No entran, sin embargo, dentro del ámbito de negociación del *TTIP* los servicios públicos. Esto queda claro en las directrices de negociación (el mandato) del Consejo a la Comisión²⁸ y consta expresamente en la declaración conjunta²⁹ de la comisaria de Comercio Europea Malmström y su contraparte americana, el *US Trade Representative*, el embajador Froman.

²⁸ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/es/pdf>.

²⁹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153264.pdf.

Uno de los intereses esenciales de la UE en el *TTIP* es el de la apertura de la contratación pública en EE.UU. Para ello el objetivo es acordar normas que aseguren que las compañías de la UE no son discriminadas en licitaciones públicas en EE.UU. y viceversa. Dadas las disposiciones Buy America/Buy American, que favorecen la compra de bienes producidos en EE.UU. con materiales de EE.UU., este es un ámbito muy sensible para EE.UU.

2) Segundo pilar: barreras no arancelarias y aspectos regulatorios

En este pilar se tratan las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS por sus siglas en inglés, *Sanitary and Phytosanitary*), las barreras técnicas al comercio (TBT por sus siglas en inglés, *Technical Barriers to Trade*), que sí que se incluían en los acuerdos de libre comercio tradicionales, así como algo que nunca ha sido tratado dentro de un acuerdo de libre comercio: los aspectos regulatorios, tanto generales u horizontales como sectoriales o verticales.

En los aspectos regulatorios horizontales hablamos tanto de coherencia regulatoria como de cooperación regulatoria que no son sino dos caras de la misma moneda. La cooperación regulatoria trata del intercambio de información entre reguladores (mejores prácticas, funcionamiento de regulaciones concretas, etc.), mientras que la coherencia regulatoria hace referencia a aproximar cómo regulamos (a través de consultas públicas, teniendo en cuenta estudios de impacto, planificación previa, etc.) para que el resultado sea similar.

En este capítulo la Comisión Europea ha propuesto la creación de un Órgano de Cooperación Regulatoria, que facilite el seguimiento de los actos regulatorios y de las normas cubiertas por el *TTIP*. No obstante, y esto es importante recalcarlo, cada parte conservará su autonomía y potestad legislativa. El objetivo es colaborar en medidas a futuro, siempre que estas sean de interés mutuo. Dicho de otra forma, EE.UU. no impedirán que en la UE regulemos lo que queramos de la forma que queramos (ni a la inversa). Simplemente colaboraremos allá donde creamos que es positivo para ambos bloques.

En cuanto a los aspectos regulatorios verticales o sectoriales, son las propias industrias de ambos lados del Atlántico las que tienen interés en unificar de alguna forma las diferentes regulaciones. En un primer momento fueron cuatro los sectores que se trataron pero finalmente se ha ampliado hasta nueve: automoción, farmacia, química, dispositivos médicos, cosméticos, TIC, ingeniería, textiles y pesticidas.

Dado el bajo nivel de protección arancelaria media entre la UE y EE.UU. al que se hacía referencia anteriormente, es en este capítulo donde se esperan hasta el 80% de los beneficios del *TTIP* (según el estudio de impacto de la Comisión) y es que son estas barreras regulatorias las que dificultan, y en muchos casos impiden, el comercio entre los dos países. Esto es especialmente cierto para las pymes, que no pueden hacer frente

a dos regulaciones distintas y, por tanto, a dos cadenas de producción distintas, certificaciones aquí y allí, etc.

Un ejemplo de divergencia regulatoria lo encontramos en el caso de las *marketing orders* a las aceitunas negras, una de las principales exportaciones agroalimentarias españolas a EE.UU. En la actualidad el 100% de los contenedores de aceitunas negras que se exportan son inspeccionados por los servicios de inspección americanos a su llegada a EE.UU. Esta práctica contrasta con la que se sigue en la UE, donde las inspecciones se realizan llevando a cabo muestreos basados en una evaluación del riesgo, en conformidad con las prácticas y recomendaciones internacionales. Así, basta con llevar a cabo inspecciones sobre un 10% de la mercancía para salvaguardar la calidad y también evitar retrasos y costes innecesarios a los exportadores.

En cualquier caso, y como conclusión a este segundo pilar, es necesario hacer hincapié en que este pilar no trata sobre la «eliminación directa» de regulaciones. Cuando se habla de la eliminación de barreras no arancelarias, refiriéndonos a las barreras regulatorias, estamos hablando de eliminar, y aquí el adjetivo es clave, a las barreras «innecesarias», como por ejemplo, el 100% de inspecciones de las *marketing orders* a las que hacíamos referencia anteriormente. No se trata de eliminar las inspecciones, se trata de hacerlas más razonables, de modo que se pueda ahorrar tiempo y dinero a los exportadores.

Del mismo modo hay que insistir en que este capítulo regulatorio llegará allá donde las dos partes quieran. Así, por ejemplo, las fuertes divergencias que existen en la UE y en los EE.UU. respecto a la carne tratada con hormonas que se mencionaban anteriormente o a los Organismos Genéticamente Modificados (OGM), difícilmente se tratarán aquí puesto que las posiciones son completamente contrarias. Dicho de otro modo, no hay que temer que el *TTIP* permita importar de EE.UU. carne tratada con hormonas u OGM autorizados allí pero no en la UE porque «el *TTIP* unificará regulaciones» ya que esto, sencillamente, no va a ocurrir.

3) Tercer pilar: reglas al comercio

Teniendo en cuenta el tamaño y el impacto de la relación transatlántica en el comercio mundial se negociarán reglas que contribuirán al fortalecimiento del sistema de comercio multilateral, ya que permitirán un «campo de juego equilibrado» donde todos juguemos con las mismas reglas. Son las siguientes:

- Protección de inversiones³⁰ (*ISDS, Investor State Dispute Settlement*). Este es uno de los capítulos más sensibles dentro de la UE si bien el

³⁰ Respecto a la Protección de Inversiones, hay que señalar que esto no es nuevo. España tiene firmados 72 APPRI (Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones) que son eso mismo: un mecanismo de resolución de disputas entre in-

mandato del Consejo a la Comisión obliga a esta última a negociar un capítulo de protección de inversiones, cuya inclusión en el acuerdo final «dependerá de si se alcanza una solución satisfactoria».

Ante lo controvertido del mecanismo de protección de inversiones *ISDS*, la Comisión lanzó una consulta pública en marzo de 2014 (que paralizó las negociaciones en este capítulo) en la que participaron unos 149.000 ciudadanos europeos, la inmensa mayoría en contra. Si bien es cierto que prácticamente todos los mensajes eran idénticos, puesto que se enviaban desde una plataforma informática con el mensaje ya preparado, no puede ignorarse la insatisfacción que un mecanismo de protección de inversiones con EE.UU. genera.

El debate llegó al Parlamento Europeo donde las posiciones estaban muy encontradas de modo que, llegado el día, este podía llegar a rechazar el *TTIP* solo por la inclusión del *ISDS* dentro del *TTIP*.

Por todo lo anterior la Comisión ha lanzado una propuesta para reformar de forma sustancial el sistema actual de *ISDS* a través de cuatro líneas esenciales:

- 1) Garantizar el derecho de los Estados a regular: el objetivo es asegurar que las reglas de protección de inversiones no reducen el derecho a regular de los Estados. Se va a buscar para ello, por un lado, definir con mayor precisión los estándares de protección para evitar interpretaciones excesivamente amplias o abusivas, y consagrar además explícitamente en el texto del acuerdo el derecho de los Estados a regular para alcanzar objetivos de políticas públicas.
- 2) Mejorar el funcionamiento de los tribunales arbitrales: se trata de pasar del sistema de arbitraje inversor-Estado tal como lo conocemos, controlado por las partes en litigio, con libertad de proponer cualquier árbitro, con la duda sobre su independencia que ello puede generar, a un sistema controlado públicamente en el que esté garantizada esa independencia y objetividad. Se propone en particular que los árbitros o jueces sean designados de un listado predefinido por las Partes del acuerdo y que se les exija un nivel de cualificación similar al exigido a los jueces nacionales, así como un conocimiento en la aplicación del Derecho Internacional. A medio y largo plazo, el objetivo es avanzar hacia una corte permanente internacional de arbitraje de inversiones.

versor y Estado por la vía arbitral. Nuestros APPRI permiten el arbitraje en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, institución del Banco Mundial) o en Tribunales de arbitraje basados en reglas UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law* - Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional). Como país inversor de referencia mundial que somos (600.000 millones de euros de inversión directa en el exterior, equivalente al 47% de nuestro PIB), la protección de las inversiones es un tema muy relevante para España.

- 3) Instaurar un mecanismo de apelación: una de las principales críticas al actual mecanismo *ISDS* es que no hay un mecanismo de apelación que otorgue mayores garantías procesales al sistema de arbitraje. La Comisión propone un mecanismo de apelación bilateral para el *ISDS* en el *TTIP* similar al de la OMC. Concretamente la Comisión propone la creación de un órgano con siete miembros permanentes (dos de cada parte y tres no nacionales) y una Secretaría de apoyo.
- 4) Fijar la relación entre tribunales domésticos y tribunales de arbitraje: es necesario mejorar esta relación y definir el procedimiento con más precisión para conseguir de manera clara el logro de dos objetivos. En primer lugar, atender la sensibilidad existente en relación con la posibilidad de que instancias privadas puedan, en la práctica, actuar como órganos de revisión de sentencias de los sistemas judiciales nacionales. En segundo lugar, para eliminar el riesgo de que puedan darse procedimientos paralelos en los tribunales nacionales y en tribunales arbitrales, con posibilidad además de doble compensación por el mismo daño, o la búsqueda de compensación económica por una vía y retirada de la medida adoptada por el Estado en otra. Para ello la Comisión plantea dos opciones:
 - Conocida como *Fork in the road* («bifurcación en la carretera»), cuando el inversor decida iniciar una reclamación al Estado debe elegir si sigue la vía del tribunal nacional o la del arbitraje previsto en el Tratado. Ha de elegir una u otra, y una vez iniciado el procedimiento en una de ellas no hay marcha atrás, renuncia a la otra.
 - En la segunda opción, conocida como *No U-turn* («prohibido dar la vuelta»), el inversor, a diferencia del anterior caso, puede iniciar un procedimiento en los tribunales nacionales, no tiene que elegir antes de iniciar el procedimiento, pero si considerara que su reclamación no está siendo debidamente atendida puede renunciar a los tribunales nacionales para iniciar un proceso en un tribunal arbitral, eso sí, de manera irreversible, no pudiendo volver a los tribunales nacionales. Esta opción tiene la ventaja de que incentiva el uso de tribunales nacionales para dirimir conflictos de inversión.

En resumen, lo que está ahora sobre la mesa es una reforma en profundidad del sistema de protección de inversiones. El nuevo sistema va a garantizar el derecho y libertad de los Estados a legislar, va a suponer pasar a un sistema permanente y controlado públicamente y no privadamente, en el que se garantice la objetividad e independencia de los jueces que decidan los casos, introducir transparencia en la elección de los jueces y los procedimientos, dar la posibilidad de acudir a un órgano de apelación para asegurar una interpretación uniforme de los estándares de protección, y definir la relación entre sistemas judiciales nacionales y tribunales arbitrales de forma que se respete la integridad de los sistemas judiciales nacionales y se eviten casos paralelos en ambos sistemas.

Esta reforma va en la línea de la recomendación del Parlamento Europeo³¹ del día 8 de julio de 2015, que fue aprobada con 436 votos a favor, 231 en contra y 32 abstenciones, y que, al igual que la aprobación de la TPA por el Congreso de los EE.UU., supone un respaldo político fundamental al TTIP a este lado del Atlántico por parte del Parlamento Europeo. Concretamente la resolución dice:

«(xv) garantizar que los inversores extranjeros sean tratados de forma no discriminatoria sin que se beneficien de derechos superiores a los de los inversores nacionales y sustituir el mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados por un nuevo sistema para resolver las diferencias entre los inversores y los Estados que esté sujeto a los principios y el control democráticos, en el que los posibles asuntos sean tratados de forma transparente por jueces profesionales, independientes y designados públicamente en audiencias públicas, y que incluya un mecanismo de apelación en el que se garantice la coherencia de las decisiones judiciales, se respete la jurisdicción de los tribunales de la UE y de los Estados miembros, y los intereses privados no puedan menoscabar los objetivos en materia de políticas públicas».

- Derechos de propiedad intelectual: tanto la UE como EE.UU. están comprometidos con mantener y promover un alto nivel de protección a la propiedad intelectual. Dada la eficiencia de nuestros respectivos sistemas, la intención no es ir hacia la armonización sino hacia la identificación de aspectos específicos donde existan divergencias. Uno así es el de las Indicaciones Geográficas (o Denominaciones de Origen), fundamental en la UE pero no así en EE.UU., cuyo sistema es el de marcas.
- Comercio y desarrollo sostenible: este capítulo incluye los aspectos del comercio relacionados con la protección al medio ambiente y de los trabajadores.
- Facilitación de comercio: se trata de eliminar la excesiva burocracia que pueda haber en las aduanas y va más allá de lo acordado en Bali en el seno de la OMC.
- Comercio y competencia: se incluirán disposiciones sobre política de competencia, incluidas disposiciones antimonopolio y sobre fusiones y ayudas estatales. Se tratarán los monopolios estatales y las empresas de propiedad estatal.
- Comercio de energía y materias primas. Dada la revolución energética en EE.UU. y el impacto que esto ha tenido en las industrias intensivas en la utilización de gas, como por ejemplo la de fertilizantes (impacto positivo en las empresas de EE.UU. y negativo en las de la UE), en este capítulo el objetivo de las negociaciones debe ser garantizar un entorno abierto, transparente y previsible en materia de energía y garanti-

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=AMD&format=WORD&reference=A8-0175/2015&secondRef=117-117&language=ES>

zar un acceso sostenible y sin restricciones a las materias primas. De ninguna manera se tratará de equiparar regulaciones. Dicho de otra manera: el *TTIP* no obligará a los gobiernos de la UE a autorizar el *fracking* (fractura hidráulica).

- Pymes. Aunque el *TTIP*, como todos los ALC, sean acuerdos pensados para las pymes, pues son las que no pueden hacer frente a elevados aranceles o barreras no arancelarias innecesarias, se les dedica un capítulo especial que hará referencia a aspectos relacionados con la información sobre mercados.
- Movimientos de capital y pagos. Se trata de incluir disposiciones sobre la plena liberalización de los pagos corrientes y los movimientos de capital, si bien se tendrán en cuenta excepciones como por ejemplo en caso de graves dificultades para la política monetaria o de tipo de cambio o por motivos fiscales o de supervisión prudencial.
- Mecanismo de solución de disputas Gobierno-Gobierno. Este mecanismo está previsto en todos los acuerdos y sirve para resolver disputas que puedan surgir entre las dos partes en la aplicación del acuerdo.

Una vez repasado en qué consiste el *TTIP*, es decir, los capítulos de los que se compone, resulta igualmente interesante saber en qué punto de las negociaciones nos encontramos después de dos años y diez rondas (hasta la fecha)³² de negociación.

El resumen rápido de dónde nos encontramos es: muy lejos de llegar a un acuerdo. No hay ningún ámbito de negociación donde las dos partes hayan acordado un texto consolidado definitivo.

Que estemos en esta situación tras dos años de negociaciones tampoco debería de extrañarnos. Por un lado estaba claro desde un principio que las negociaciones entre los dos principales bloques económicos y comerciales del planeta no iban a ser sencillas sino todo lo contrario. Una negociación entre EE.UU. y la UE ya se ha intentado en el pasado y ha fracasado. Además, las formas de negociar de las dos partes son distintas (EE.UU. haciendo ofertas poco ambiciosas al principio para luego ir muy poco a poco mejorando, la UE relacionando las ofertas para que haya equilibrio dentro de los pilares de negociación y entre los pilares de negociación, etc.), ralentiza mucho las negociaciones, sobre todo al principio, donde ninguna de las partes quiere dar su brazo a torcer y parecer que cede demasiado pronto.

Por otro lado, está el elevado número de capítulos de negociación que el *TTIP* supone. Es el mayor ALC jamás negociado y eso tiene su impacto en la duración de las negociaciones. Además cada parte tiene sus sectores sensibles que en ocasiones coinciden con los sectores ofensivos de la otra parte.

³² Julio de 2015.

Por último, están las dificultades internas de cada bloque para poder progresar. En el caso de la UE la definición de la política de protección de inversiones ha hecho imposible que este tema se trate con EE.UU. y en el caso de EE.UU. su atención ha estado centrada en el *Trans-Pacific Partnership*, negociaciones que empezaron mucho antes que las del *TTIP*, de modo que no puede comprometerse en exceso con la UE hasta que sepa qué concesiones va a tener que hacer en el *TPP*.

En cualquier caso, con el *TPP* a punto de ser aprobado, con la política de protección de inversiones en la UE más definida y, sobre todo, con la vista puesta en las elecciones presidenciales en EE.UU. el año que viene (noviembre 2016), se espera que en la segunda mitad de 2015 y primer trimestre de 2016 se pueda dar un empujón, que si bien no será definitivo, sí pueda ser significativo, a las negociaciones del *TTIP*. De no lograrse, habrá una ralentización en las negociaciones durante 2016 y estas solo podrán retomarse con una nueva presidencia en EE.UU. a partir de 2017.

Teniendo en cuenta que desde que se rubrica un acuerdo por parte de los negociadores hasta que entra en vigor suelen pasar entre dos y tres años, podemos concluir que, probablemente, el *TTIP* no será una realidad hasta 2019 o 2020.

Para concluir este apartado, es importante señalar qué pasa en la UE en esos dos o tres años desde que se rubrica el acuerdo hasta que entra en vigor³³, porque deja claro dos cosas: en primer lugar la cantidad de filtros por los que pasa un ALC antes de entrar en vigor, de forma que hace imposible que el *TTIP* pueda suponer lo que algunos anti-*TTIP* consideran (privatización de servicios públicos como sanidad y educación, importación libre de carne hormonada u OGM, pérdida de soberanía nacional a favor de multinacionales, etc.) y, en segundo lugar, la legitimidad democrática que un ALC tiene a la hora de entrar en vigor.

Cuando los negociadores dan por concluidas las negociaciones, el texto del acuerdo se hace público, indicando claramente con un *disclaimer* que el texto no está aún ratificado y que por tanto no es de obligado cumplimiento a través del derecho internacional³⁴. Ese texto pasa por una revisión jurídica que, aparte de adecuar la terminología comercial a lenguaje jurídico para evitar problemas posteriores de interpretación del acuerdo, impide que lo que ahí esté escrito vaya en contra de la normativa fundamental de la UE.

Posteriormente el acuerdo es traducido a todos los idiomas oficiales de la UE.

³³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf.

³⁴ En la web de la DG Trade de la Comisión. Ej.: el texto del CETA con Canadá, aún no en vigor, ya es público, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf.

Una vez los Estados miembros pueden leer el texto en su propio idioma, el acuerdo es llevado al Consejo para que este decida sobre la firma y conclusión del mismo, siguiendo las recomendaciones de la Comisión. El Consejo puede aprobarlo, rechazarlo o enmendarlo, si bien esto último supone reabrir las negociaciones. Lo más probable es que se apruebe por dos motivos:

- 1) Fue el propio Consejo el que dio el mandato de negociación a la Comisión para que negociara en su nombre dentro de unos límites. Si el resultado se ajusta al mandato no hay motivo para rechazarlo.
- 2) La Comisión reporta de forma continua al Consejo en los CAE-Comercio³⁵, de modo que el texto propuesto por la Comisión no es una sorpresa para el Consejo, que ha estado informado a lo largo del proceso de negociación y ha ido orientando a la Comisión sobre sus intereses.

No obstante, si la Comisión presentase un texto que no se adapta al mandato o que no respeta las preferencias del Consejo, entonces sí que podría rechazar el acuerdo y no se seguiría adelante con el proceso de ratificación.

Por otro lado, algunos acuerdos van acompañados de propuestas legislativas que son necesarias para ayudar a implementar los acuerdos, y que deben ser igualmente adoptadas por el Consejo y el Parlamento Europeo.

Si el acuerdo se aprueba en el Consejo, entonces este es firmado entre las dos partes. El presidente del Consejo designa a una persona para que firme (generalmente el comisario de Comercio) en nombre del Consejo. Si el acuerdo incluye aspectos que son competencia de los Estados miembros (si es un acuerdo mixto)³⁶, entonces todos los Estados miembros tienen que firmar también. Tras la firma por las dos partes, el Consejo transmite el acuerdo, junto con el borrador de Decisión para concluir el acuerdo, al Parlamento Europeo para su consentimiento.

Una vez que el Parlamento Europeo recibe el texto, este se lleva al Comité de Comercio (INTA) para su discusión. Finalmente, el Parlamento Europeo, en sesión plenaria, decide si aprueba o rechaza el acuerdo.

Si lo aprueba, y es un acuerdo mixto, el acuerdo entra en vigor de forma provisional, hasta que este sea ratificado por los Parlamentos Nacionales de todos los Estados miembros. Hasta esta aprobación «provisional» es cuando han pasado esos dos o tres años que se mencionaban anteriormente. Obviamente, si el Parlamento Europeo lo rechaza no se sigue adelante con el proceso y el acuerdo no entra nunca en vigor.

³⁵ Consejo de Asuntos Exteriores, formato Comercio.

³⁶ Por lo general, todos los ALC que negocia la UE actualmente son de carácter mixto, dado el amplio número de temas que tratan, mucha competencia de los EEMM.

Una vez el acuerdo ha sido aprobado por todos los Parlamentos Nacionales, es cuando el Consejo adopta la Decisión final de concluir el acuerdo y este se publica en el boletín oficial. Es ahí cuando se da la aprobación «definitiva», que puede llevar varios años. Es en ese momento cuando el acuerdo entra en vigor en su integridad, es decir, incluyendo las competencias nacionales. Con la entrada en vigor «provisional» solo entraban en vigor aquellas disposiciones competencia exclusiva de la UE.

Con tal cantidad de filtros: revisión jurídica de textos, Consejo, Comisión, Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales, se antoja difícil de imaginar que se pueda aprobar un texto que vaya en contra de los intereses de la UE y sus ciudadanos. Teniendo, además, en cuenta que el Consejo lo forman los Estados miembros, todos ellos democracias consolidadas, que la Comisión es elegida tras las elecciones europeas con el visto bueno del Parlamento Europeo, que a su vez ha sido elegido democráticamente, no se le puede negar legitimidad democrática a los ALC que negocia la Comisión y que entran en vigor gracias al voto favorable de la mayor parte de los legítimos representantes del pueblo europeo, tanto a nivel comunitario como nacional.

Conclusión

La UE y EE.UU. suponen casi la mitad del PIB y prácticamente una tercera parte del comercio mundial. Además mantienen la mayor relación comercial bilateral del mundo y su integración económica es evidente.

Aun así, los dos bloques consideran que hay potencial de mejora en la relación bilateral, por lo que en 2013 comenzaron las negociaciones de un acuerdo de libre comercio: el *TTIP*.

La importancia del *TTIP* se deriva de que va a servir como una herramienta de política económica para fomentar el crecimiento y el empleo y de su dimensión geoestratégica que reforzará la relación transatlántica, especialmente en un momento en que la estabilidad mundial es precaria (Rusia-Ucrania, el *ISIS*, etc.) y necesita del liderazgo transatlántico. Igualmente, el *TTIP* nos permitirá fijar estándares globales al tiempo que influirá en otras negociaciones comerciales, fomentando la liberalización comercial mundial, tanto vía bilateral como en el seno de la OMC.

El *TTIP* es un acuerdo muy amplio y muy ambicioso, con numerosos capítulos de negociación, algunos nunca considerados en un ALC, motivo este, junto con otros, por el que no se ha alcanzado ningún resultado significativo después de dos años y diez rondas de negociación.

A pesar de la relevancia del *TTIP*, este es un acuerdo controvertido entre la sociedad civil europea. Los mitos que giran en torno al mismo como la privatización de los servicios públicos o la libre importación de carne

con hormonas o de OGM procedentes de EE.UU., entre otros, son fácilmente desmontables con dos argumentos: están excluidos *a priori* de las negociaciones (el mandato es claro en este sentido) y, de negociarse por parte de la Comisión (haciendo caso omiso al mandato, algo que no va a ocurrir), es imposible que se aprobase *a posteriori* teniendo en cuenta que el *TTIP* ha de ser aprobado por el Consejo, el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. Demasiados filtros como para que algo que va en contra de la forma de vida de la ciudadanía europea se apruebe.

Para tratar de acabar con estos mitos y explicar mejor el *TTIP* la Comisión europea ha llevado a cabo un ejercicio de transparencia nunca antes visto, al tiempo que mantiene la lógica confidencialidad de las negociaciones por razones obvias de estrategia negociadora. Así, en octubre de 2014 desclasificó el mandato de negociación, algo inédito hasta la fecha y, con la llegada de la nueva comisaria de Comercio se publicaron todos los documentos de posición³⁷ de la Comisión sobre los temas de negociación del *TTIP* y todas las propuestas de texto, una vez habían sido presentadas previamente a EE.UU. (para no perjudicar la posición negociadora de la UE).

Todos estos documentos y muchos más, como lo discutido en cada una de las rondas de negociación³⁸, pueden encontrarse en la web de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/trade>.

Pero la Comisión no solo está siendo transparente en relación a la sociedad civil. También lo está siendo con el Parlamento Europeo, a quien reporta antes y después de cada ronda de negociación, concretamente el Comité INTA (de Comercio Internacional), con los *stakeholders* o partes afectadas, pues se reúne también con ellos después de cada ronda y, además, ha creado el *TTIP Advisory Group*³⁹, grupo consultivo que está integrado por representantes del mundo empresarial (financiero, de transportes, agrícola, etc.), de sindicatos y de grupos de consumidores.

En España, la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Competitividad también organiza actos informativos sobre el *TTIP* y mantiene actualizada su web sobre el *TTIP*⁴⁰ con documentos en español. También, conjuntamente con la Delegación de la Comisión en Madrid y la

³⁷ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230#market-access>.

³⁸ http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#negotiation-rounds.

³⁹ http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/documents-and-events/index_en.htm#advisory-group.

⁴⁰ <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/america/Paginas/Asociacion-Transatlantica-.aspx>.

embajada de EE.UU. en España, mantiene una web conjunta⁴¹ para informar, en español, sobre el *TTIP*.

En cualquier caso, son esfuerzos de transparencia necesarios (¡y bienvenidos!) para explicar correctamente qué es y qué no es el *TTIP* y los beneficios que podemos esperar del mismo, que son muchos.

Bibliografía

Documentación disponible del *TTIP* en la web de la DG Trade la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>

Documentación disponible en la web de la OMC: www.wto.org.

TAFTA, Argumentos para un Área Abierta de Libre Comercio Transatlántico. *Papeles FAES*, número 167. 14/3/2013.

Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report. March 2013.

TTIP: Who benefits from a trade deal. Part 1: Macroeconomic effects. Bertelsmann.

EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership Detailed Appraisal of the European Commission's Impact Assessment. EPRS.

The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability Jeronim Capaldo. *GDAE Working Paper 14-03* October 2014.

«Splendid Isolation» as Trade Policy: Mercantilism and Crude Keynesianism in «the Capaldo Study» of TTIP. ECIPE.

A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods. ECIPE.

Intervención del Secretario de Estado de Comercio ante la Comisión de Economía y Competitividad el Congreso de los Diputados el 11 de junio de 2015: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-832.PDF.

⁴¹ http://ec.europa.eu/spain/sobre-la-ue/ttip/espana_es.htm.

Cambio climático y seguridad energética: un reto para la UE y EE.UU.

M.^a del Mar Hidalgo García

Capítulo quinto

Resumen

El año 2015 es un año clave para la lucha contra el cambio climático. La vigésima primera reunión de los Estados parte de la Convención sobre Cambio climático (COP21), que se celebrará en París a finales del año, tiene por objetivo aprobar un nuevo acuerdo legal que sustituirá al Protocolo de Kyoto. Tanto la UE como EE.UU. ya han establecido sus compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y han emprendido una reestructuración de sus políticas energéticas.

Desde la aprobación del Protocolo de Kyoto, la UE ha ejercido el papel de líder mundial en la lucha contra el cambio climático pero, además, ahora lo hace bajo la perspectiva de la sostenibilidad medioambiental, la competitividad de su economía y la seguridad energética. Por su parte, el presidente Obama aborda la lucha contra el cambio climático en EE.UU. desde una perspectiva más comprometida a nivel internacional, apostando por las energías renovables y por el crecimiento sostenible.

Palabras clave

Cambio climático, calentamiento global, GEI, Unión de la Energía, energías renovables.

Abstract

The year 2015 is a key year for the fight against climate change. The twenty-first meeting of States party of the Convention on climate change (COP21), which will be held in Paris at the end of the year, it aims to adopt a new legal agreement that will replace the Kyoto Protocol. Both the EU and US have already established their GHG reduction commitments on greenhouse emissions (GHG) by restructuring their energy policies.

Since the adoption of the Kyoto Protocol, the European Union has exercised the role of global leader combating climate change, but now taking into account the perspective of environmental sustainability, the competitiveness of its economy and energy security. President Obama addresses the fight against climate change in the U.S. with a new and more engaged internationally perspective, betting on renewable energy and sustainable growth.

Key Words

Climate Change, global heating, GHG, Energy Union, renewable energy.

Introducción

El 2015 es un año decisivo para determinar cuál será el camino a seguir en la lucha contra el cambio climático. El Protocolo de Kyoto expira en 2020 y antes de esa fecha la comunidad internacional tendrá que ser capaz de lograr un nuevo acuerdo que lo sustituya. En estos dos años transcurridos se han producido cambios muy significativos que hay que tener en cuenta en la negociación del nuevo marco regulador. Estos cambios hacen referencia como la crisis económica, el crecimiento de los países considerados emergentes, como China e India o el accidente de Fukushima.

Durante los últimos años se ha puesto de evidencia que el cambio climático ha dejado de ser un problema estrictamente medioambiental para convertirse en un problema económico y de seguridad e íntimamente relacionado con el sector energético, principal emisor de gases de efecto invernadero (GEI). El cambio climático está ahora en la agenda política de los principales líderes mundiales. EE.UU. pretende alzarse con el liderazgo en la lucha contra el calentamiento global desbancando a una UE comprometida desde los orígenes del Protocolo de Kyoto. Ambas potencias están acelerando sus políticas energéticas para poder asistir a la Cumbre de París, que se celebrará a finales de 2015, con unos objetivos ambiciosos y realistas pero que no influyan negativamente en su competitividad ni en su desarrollo económico. Estas políticas están impulsando una economía sostenible basada en las energías limpias que permiten también avanzar en la lucha contra el cambio climático, contribuyendo a disminuir la emisión de gases de efecto invernadero. Este planteamiento es relativamente nuevo y constituye la apuesta tanto de la UE como de EE.UU. Nos encontramos en un cambio de concienciación muy importante de los Gobiernos y de la sociedad en general: el cambio climático y las cuestiones medioambientales no son un freno para el desarrollo económico sino que suponen un impulso y casi un requisito para mejorar la competitividad, fomentar la economía y generar empleo.

Para la comunidad internacional, el respaldo de Obama a la lucha contra el cambio climático es visto como un cambio necesario en la política de EE.UU. para conseguir que otros países contaminantes, como China, también establezcan unos compromisos de reducción.

La cumbre COP21: La necesidad de un nuevo acuerdo

Existen numerosos estudios que predicen cuáles son y serán los efectos adversos asociados al cambio climático que ya se perciben en la actualidad y lo harán con más severidad en las próximas décadas. Las regiones áridas serán más áridas, las húmedas más húmedas. Los efectos meteorológicos extremos, como tormentas, inundaciones, olas de calor

o sequías aumentarán en frecuencia y en intensidad. La biodiversidad también se verá afectada, así como la disponibilidad de agua, aunque hay que tener en cuenta que existe una cierta incertidumbre en todas estas afirmaciones al no poder predecir la respuesta que los sistemas naturales o las poblaciones van a realizar para adaptarse al cambio climático. De todos estos informes el que posee una mayor relevancia y el que condiciona el establecimiento de las políticas climáticas es el del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC).

Según el 5.º Informe del IPCC, durante el siglo XXI, el planeta experimentará un aumento medio de temperatura entre 0,3 y 4,8 °C. El nivel del mar subirá entre 28 y 82 cm y el crecimiento económico mundial se verá afectado entre un 0,2 y un 2%¹. El veredicto es claro: el cambio climático es imparable y lo único que se puede hacer es ralentizarlo.

El informe no deja dudas sobre la contribución de la actividad humana al calentamiento global ya que es extremadamente probable (95%) que el incremento de temperatura del planeta observado entre 1951 y 2010 haya tenido un carácter antropogénico. Por este motivo alerta sobre la necesidad de que se tomen medidas con carácter urgente para frenarlo y de este modo evitar un aumento superior a 4 °C cuyas consecuencias serían catastróficas. Para alcanzarlo, la concentración de CO₂eq en la atmósfera no debe superar las 450 ppm (partes por millón). Teniendo en cuenta el efecto acumulativo, para llegar a esta concentración se tendría que reducir de forma considerable la emisión de gases de efecto invernadero en torno al 40-70% en 2050 y alcanzar prácticamente el 0 en emisiones hacia el 2100². En el informe también se menciona la necesidad de establecer un nuevo acuerdo mundial que refleje el compromiso de todos los países en la lucha contra el cambio climático y que sustituya al Protocolo de Kyoto.

El Protocolo de Kyoto fue el primer tratado internacional para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Fue aprobado en 1997 pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005, fecha en que lo ratificó Rusia. Para entrar en vigor, el acuerdo tenía que ser ratificado por países industrializados responsables de, al menos, el 55% de las emisiones de CO₂.

El acuerdo marcaba un primer período de compromiso cuantificando la limitación y reducción de las emisiones, del año 2008 al 2012. Para ello, diferenciaba países A (países industrializados y economías en transición) y países B (naciones en desarrollo). Los primeros estaban obligados a reducir, de forma combinada, las emisiones de gases de efecto invernadero a niveles de 1990. Estos objetivos de reducción variaban en función de

¹ <http://ipcc-wg2.gov/AR5/>.

² http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/docs/ar5_syr_headlines_en.pdf.

los países, oscilando entre el 5 y el 10%. Los países B podrían continuar su incipiente crecimiento sin ninguna restricción en sus emisiones de gases de efecto invernadero ya que históricamente no habían contaminado. La UE se comprometió a reducir sus emisiones en un 8% mientras que EE.UU. lo firmó pero no lo ratificó al considerar injusto que las economías emergentes como China e India, que contribuían en un gran porcentaje en la emisión de gases de efecto invernadero, no estuvieran obligadas llevar a cabo ninguna medida para su reducción.

En la Conferencia de Durban (COP17) de 2011, justo al límite de la expiración definitiva del Protocolo de Kyoto, se dio un paso decisivo: se acordó su prolongación —con la posibilidad de negociar nuevos objetivos— hasta el 2015, año en el que sería sustituido por otro acuerdo con fuerza legal y aplicable a todos los países a partir de 2020. El Protocolo continuaba vigente pero con menos apoyo, ya que Japón, Rusia y Nueva Zelanda no firmaron esta prórroga. A este hecho se sumó la retirada de Canadá del Protocolo en 2012.

A finales de 2015 tendrá lugar la vigésima primera reunión de la Conferencia de Estados Parte de la Convención sobre cambio climático (COP21) en París. El resultado deseable que debiera surgir de ella sería la aprobación de un nuevo acuerdo internacional que sustituya al Protocolo de Kyoto tal y como se acordó en Durban. De momento, el documento base sobre el que negociar recoge un gran número de propuestas y muy diversas que han sido presentadas por los países en función de su contribución a la emisión de gases de efecto invernadero y a su responsabilidad en el calentamiento global.

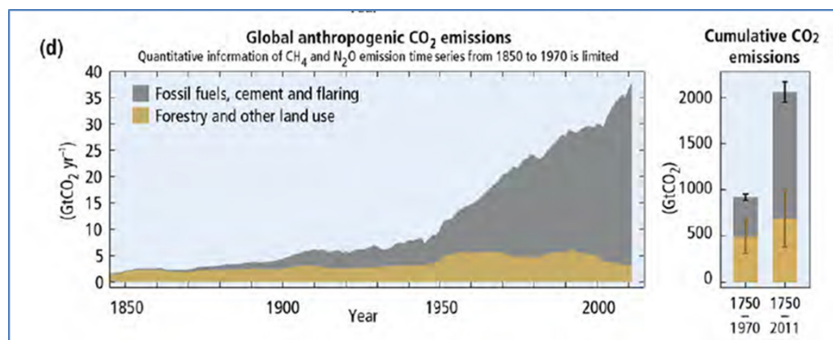
Un nuevo acuerdo que contemple los cambios producidos desde 1997

El nuevo acuerdo debe recoger los cambios producidos en la economía mundial desde 1997, como son la crisis económica, el accidente de Fukushima o auge de las economías emergentes. En relación a estas últimas, en 1990 los países en desarrollo contribuían en una tercera parte al total de las emisiones de gases de efecto invernadero. A fecha de hoy suponen un 55% y si continúan con el ritmo de crecimiento actual en el año 2030 supondrán alrededor del 70%³. Por este motivo, a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero en los países desarrollados, estas no han dejado de aumentar como puede verse en la gráfica 1, llegando a un valor nunca antes alcanzado en los últimos 800.000 años⁴. Por lo tanto, la diferencia entre países desarrollados (A) y en vías de desarrollo (B)

³ 5.º Informe del IPCC *Climate Change 2014. Mitigation of Climate Change*.

⁴ http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/COP19/COP19_final_presentation.pdf.

que se establecía en el Protocolo de Kyoto parece no ser justa y el nuevo acuerdo debería contemplar esta realidad⁵.



Gráfica 1. Emisiones de CO₂ globales de carácter antropogénico.

Fuente: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>

A fecha de hoy, se desconoce la naturaleza legal del texto. No parece muy claro que suponga un acuerdo vinculante e incluso algunos analistas señalan que podría quedar reducido a su publicación como decisión de la COP21. Un aspecto que sí será definitivo es la remisión de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional o *INDC* por su siglas en inglés⁶, ya que establecen el grado de compromiso que están dispuestos a adquirir las países no solo en cuestiones relativas a la mitigación sino de las medidas políticas y económicas que van a implantar los distintos gobiernos para alcanzar un desarrollo sostenible y una economía de bajo carbono. Los *INDC*, por tanto, constituyen una pieza clave para alcanzar el acuerdo global ya que representan el esfuerzo que están dispuestos a realizar los países para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a partir del 2020⁷. También es una forma de demostrar a la comunidad internacional las pretensiones de liderazgo de ciertos países en la lucha contra el cambio climático.

La fecha límite para la remisión de los *INDC* era el primer cuatrimestre de 2015, pero hasta la fecha solo lo han hecho 43 países⁸. Por este motivo se amplió el plazo hasta el 1 de octubre para dar la oportunidad de que su

⁵ Al principio del siglo XX, las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía se originaban casi exclusivamente en Europa y en EE.UU. Este porcentaje cayó hasta dos terceras partes a mediados del siglo y hoy están por debajo del 30%. <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEQ2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf>.

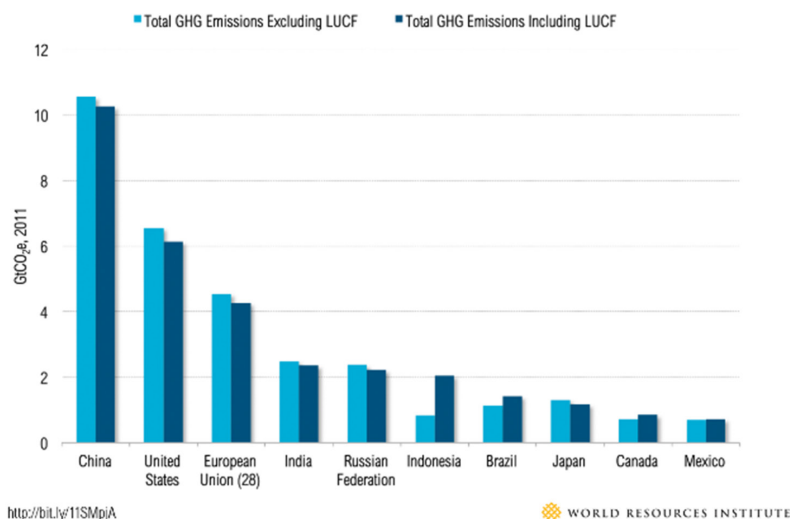
⁶ *Intended Nationally Determined Contributions (INDC)*.

⁷ <http://www.wri.org/indc-definition>.

⁸ http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php.

propuesta sea considerada en el texto final de nuevo acuerdo internacional. Esta flexibilidad es una muestra más del interés que existe en la obtención de un acuerdo en la COP21, ya que la remisión del mayor número de *INDC* reforzará los cimientos de la propia Conferencia.

De los 43 países que hasta la fecha han remitido los *INDC*, 28 corresponden a la UE, el resto han sido presentados por Suecia, Noruega, México, EE.UU., Gabón, Rusia, Liechtenstein, Andorra, Canadá, Marruecos, Etiopía, Serbia, Islandia, China y Corea del Sur⁹.



Gráfica 2. Fuente: <http://www.wri.org/blog/2014/11/6-graphs-explain-world%E2%80%99s-top-10-emitters>

Teniendo en cuenta que siete de ellos figuran entre los principales emisores de CO₂ del planeta, parece que las negociaciones de la COP21 podrían ocurrir con relativo éxito. Según el World Resources Institute, la UE junto con nueve países producen el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global y de ellas EE.UU. y China son responsables del 50%¹⁰. Ante esta situación, el cambio climático debe plantearse como un problema global en donde los mayores contaminantes deberían asumir también los mayores compromisos.

En cuanto a la reducción de gases de efecto invernadero, los *INDC* pueden constituir un medio o un fin, dependiendo del criterio del país. Por ejemplo, en el caso de la UE, el compromiso presentado es la reducción de un 40% de emisiones por debajo de niveles de 1990 para el año 2030. EE.UU.

⁹ <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

¹⁰ http://www.wri.org/sites/default/files/uploads/top_10_emitters.png.

se compromete a reducir en un 26-28% sus emisiones, pero comparadas con las de 2005, en 2025. Por lo que respecta a China, el país asiático se ha comprometido a reducir la intensidad de sus emisiones en su economía en un 40-45% relativo a 2007 para el año 2030 y a alcanzar su pico de emisiones en 2030, así como a generar para esta fecha un 20% de su energía de fuentes no fósiles. Estos son algunos ejemplos de la variedad en la formulación de los *INDC* que se están presentando y que habrá que tener en cuenta a la hora de redactar el acuerdo final.

Como se ha mencionado con anterioridad, el accidente de Fukushima también ha tenido una gran repercusión en el planteamiento de la lucha contra el cambio climático ya que se ha cuestionado la seguridad de la energía nuclear, paralizando algunos proyectos de centrales que se estaban iniciando. Renunciar a la energía nuclear supone dificultar el camino para descarbonizar la economía, como se ha visto en el caso de Alemania y Japón, que han recurrido al empleo de combustibles fósiles para compensar la disminución de la actividad nuclear.

En el caso de Japón, las emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron en 2012 alrededor de 70Mt¹¹, a pesar de los esfuerzos realizados en eficiencia energética en el uso de combustibles fósiles. Alemania también aumentó sus emisiones en 2012 y 2013 debido a su vuelta —de carácter temporal— al empleo del carbón¹².

Por otro lado, la crisis económica que comenzó en 2008 ha hecho resaltar la importancia de que la lucha contra el cambio climático no debe cuestionar la competitividad del tejido industrial de los países ni debe influir en el bienestar de los ciudadanos por el aumento en las facturas de su consumo energético. La UE siempre se ha mostrado muy comprometida en la lucha contra el cambio climático pero ahora lo hace bajo la perspectiva de la sostenibilidad medioambiental, la competitividad de su economía y la seguridad energética marcada por su alta dependencia del suministro exterior. Por su parte, Obama en EE.UU. aborda la lucha contra el cambio climático impulsando políticas energéticas que apuestan por las energías renovables y el crecimiento sostenible, sin olvidar los combustibles fósiles como el petróleo y el gas que le permiten alcanzar una autosuficiencia energética.

La importancia de la ciencia en las decisiones políticas sobre el cambio climático

A pesar de la rotundidad de los informes del IPCC y de la ONU acerca de la culpabilidad humana en el calentamiento global y del amplio consenso

¹¹ https://www.iea.org/media/freepublications/weo/WE02013_Climate_Excerpt_ES_WEB.pdf.

¹² <http://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-greenhouse-gas-emissions-and-climate-targets>.

de la comunidad científica al respecto, también es necesario abordar en el presente trabajo algunos aspectos sobre los que se apoyan quienes no están de acuerdo con esta afirmación. Existe un desfase entre la opinión de la población y la de los científicos en relación a las causas del cambio climático y el calentamiento global y por ese motivo es lógico pensar que ninguno de los dos sucesos son percibidos por la sociedad como una realidad absoluta. También es necesario señalar que existen muchos intereses creados en torno a la aceptación de un cambio climático global causado por la acción humana. De hecho, las principales potencias económicas están realizando cambios en sus políticas energéticas enfocadas a limitar la emisión de gases de efecto invernadero responsables cambio climático. Las repercusiones económicas, sociales y geoestratégicas para hacer frente al calentamiento global son de gran importancia, algunas de ellas casi vitales y por este motivo la evidencia de la influencia humana debe de ser suficientemente contrastada y respaldada, científica y socialmente. Aunque existen ciertas corrientes que niegan la influencia humana, la realidad es que el cambio climático ocupa una gran parte de agenda internacional. Según la ONU nos encontramos en un momento crítico para afrontar el problema:

«El cambio climático no es un problema lejano. Está sucediendo ahora y está afectando a la vida de la población. El cambio climático está influyendo en las economías nacionales, generando costes que serán mucho mayores en el futuro. Pero hay un reconocimiento creciente de que existen soluciones asequibles que nos harán saltar hacia unas economías más limpias y resistentes»¹³.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) es el organismo más relevante a nivel internacional en el aporte de conocimientos científicos para ayudar a la sociedad a actuar y afrontar los desafíos del cambio climático. El IPCC se estableció en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Desde 1990, ha elaborado cinco informes de asesoramiento que sirven de referencia para que los políticos puedan adoptar medidas para afrontar el calentamiento global, tanto en la mitigación como en la adaptación. Su último informe, realizado por 800 científicos de 80 países, es el resultado de la revisión 30.000 documentos científicos relacionados con el cambio climático¹⁴. Hay que destacar que el IPCC es un órgano científico pero no realiza ninguna investigación

¹³ Traducción del original en inglés: «Climate change is not a far-off problem. It is happening now and is having very real consequences on people's lives. Climate change is disrupting national economies, costing us dearly today and even more tomorrow. But there is a growing recognition that affordable, scalable solutions are available now that will enable us all to leapfrog to cleaner, more resilient economies». Disponible en <http://www.un.org/climatechange/summit/>.

¹⁴ <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>.

ni lleva a cabo medidas meteorológicas ni produce sus propios modelos climáticos. El IPCC evalúa miles de artículos científicos que se publican cada año para ejercer una labor de asesoramiento a los decisores políticos, desde un punto de vista de la neutralidad y del rigor científico.

En el último informe, lanzado en marzo de 2014, el IPCC se muestra contundente con la influencia humana en el cambio climático: con un 95% de probabilidad, la actividad humana es la causante del aumento de temperaturas que está sufriendo el planeta. Además, el informe señala que:

«El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado»¹⁵.

También resalta que:

«Las emisiones continuas de gases de efecto invernadero causarán un mayor calentamiento y nuevos cambios en todos los componentes del sistema climático. Para contener el cambio climático será necesario reducir de forma sustancial y sostenida las emisiones de gases de efecto invernadero».

Teniendo en cuenta el carácter científico e intergubernamental del IPCC, todo parece indicar que las observaciones y predicciones realizadas en sus informes deberían ser consideradas neutrales, objetivas y rigurosas para ofrecer una base sólida sobre la que asentar todas las políticas relativas al cambio climático, que condicionan sectores tan importantes como el energético. Sin embargo, una parte minoritaria de científicos han cuestionado la credibilidad de los informes del IPCC.

Las críticas van dirigidas hacia tres vertientes. Por un lado, el propio funcionamiento interno del IPCC en la selección de los artículos que fundamentan su asesoramiento político. A este respecto, algunos expertos han manifestado sus dudas sobre si en los documentos estudiados se ponderan de igual forma los que relacionan la actividad humana con el cambio climático como los que ofrecen la visión contraria¹⁶. La segunda vertiente hace referencia a la complejidad intrínseca del clima, cuya predicción solo puede estudiarse mediante la utilización de modelos matemáticos. Algunos científicos señalan que el clima es un sistema dinámico demasiado complejo para poder ser modelado matemáticamente ya que depende de miles de variables cuya dependencia es desconocida. Por este

¹⁵ http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_SPANISH.pdf.

¹⁶ SANZ DONAIRE, J. J. «Precisiones a las bases científicas del cambio climático». Documento de Seguridad y Defensa n.º 26. CESEDEN, 2009.

motivo critican los informes del IPCC basados en modelos que minimizan el impacto de variables clave como la actividad solar, el vapor de agua, la formación de nubes en la atmósfera, las corrientes marinas o la erupción de los volcanes¹⁷. De hecho en el 5.º Informe del IPCC se expone que la variación de las temperaturas en el período 1998-2012 ha sido del 0.05 °C, cifra menor de la esperada según el modelo aplicado que mostraba una tendencia de 0,12 °C¹⁸. Y la tercera vertiente se refiere a la toma de datos, que presenta deficiencias geográficas y temporales¹⁹.

El debate científico sobre la existencia del cambio climático y la influencia humana está abierto pero en un ámbito académico y especializado. En contraposición, los informes que sustentan la teoría de que el cambio climático es real y que es necesario actuar de manera urgente son mucho más contundentes y disponen de un mayor respaldo mediático. Es el caso, aparte del elaborado por el IPCC, de los informes de la EPA (Agencia de Protección Ambiental), de la NASA, de la Agencia Europea del Medioambiente (AEMA) o el informe *National Climate Assessment* de EE.UU. También es importante resaltar el respaldo de algunos actores relevantes de la esfera internacional a la lucha contra el cambio climático, como el Papa Francisco con su encíclica «Sobre el cuidado de la casa común» o la declaración firmada por 36 premios nobeles a primeros de julio de 2015 en la isla de Mainau, rememorando la Declaración de Mainau firmada hace sesenta años contra el uso de las armas nucleares²⁰. Estas acciones constituyen una herramienta excepcional para concienciar a la sociedad de la existencia de un calentamiento global real, que es necesario ralentizar mediante la descarbonización de la economía y el desarrollo sostenible.

Las diferencias en el planteamiento de la lucha contra el cambio climático entre la UE y EE.UU.

Entre la UE y EE.UU. existe una clara diferencia de posicionamiento frente al cambio climático. Para la primera, el cambio climático es una realidad evidenciada científicamente y por lo tanto no es cuestionable ni siquiera el hecho de que la actividad humana pueda ser la responsable del calentamiento global terrestre. Se trata de un aspecto científico y no político y, por lo tanto, en el seno de la UE el debate sobre el carácter antropogénico del calentamiento global, debido a la emisión de gases de efecto inerva-

¹⁷ http://www.americanthinker.com/articles/2009/03/its_the_climate_warming_models.html#ixzz3gA2yxbdu.

¹⁸ https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/drafts/fgd/WGIAR5_WGI-12Doc2b_FinalDraft_TechnicalSummary.pdf.

¹⁹ http://eprints.ucm.es/13971/1/Apuntes_Ciencia_y_Tecnolog%C3%ADa_35_pag18_21.pdf.

²⁰ http://elpais.com/elpais/2015/07/03/ciencia/1435912689_756352.html.

dero, o no existe o no tiene ninguna trascendencia. La UE siempre se ha mostrado muy comprometida en la lucha contra el cambio climático y ha ejercido el papel de liderazgo mundial con el establecimiento de los objetivos más ambiciosos de reducción de emisiones en comparación con otros signatarios del acuerdo.

Por el contrario, en EE.UU. el cambio climático y el calentamiento global²¹ han trascendido su naturaleza científica para pasar a ser una cuestión política entre demócratas y republicanos. Estas discrepancias políticas relacionadas con el cambio climático entre ambos partidos políticos tienen una larga trayectoria. De hecho, EE.UU. firmó el Protocolo de Kyoto pero no entró en vigor porque fue rechazado en el Senado.

Los demócratas muestran una posición común en relación al cambio climático respaldando la idea de que el calentamiento global está causado por la actividad humana y de que es necesario emprender acciones urgentes para evitar unas consecuencias catastróficas a largo plazo. Por lo que respecta a los republicanos, muchos de ellos han expresado su escepticismo respecto a la influencia humana en el cambio climático, aunque esta postura no es homogénea ni dentro del partido ni de sus votantes. A pesar de que los informes del IPCC señalan la contribución de la actividad humana en el calentamiento global, en el Gobierno de los EE.UU. un 73% de los republicanos en el Senado y un 53% de los republicanos del Congreso niegan que exista tal relación²².

Los republicanos más conservadores critican con dureza las acciones llevadas a cabo por Obama para combatir el cambio climático como la propuesta de la EPA de establecer normativa para el CO₂ en las plantas eléctricas. Esta resistencia al establecimiento de una regulación en emisiones de CO₂ puede estar basada en el apoyo económico que recibe el partido por parte de compañías relacionadas con los combustibles fósiles²³.

En los últimos meses, el debate sobre el cambio climático se está alzando con un papel protagonista no solo por la cumbre de París sino también de cara a la campaña electoral para las elecciones presidenciales que se celebrarán en 2016. A este respecto, la publicación de la encíclica del Papa

²¹ El cambio climático y el calentamiento global hacen referencia a conceptos distintos, aunque a veces se usen de forma indistinta. El cambio climático es un cambio significativo y duradero de los patrones locales o globales. El calentamiento global es un aumento de la temperatura de la atmósfera terrestre que se ha estado observando desde finales del siglo XIX (<http://cambioclimaticoglobal.com/>).

²² <http://thinkprogress.org/climate/2015/01/08/3608427/climate-denier-caucus-114th-congress/>.

²³ <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2014/12/22/103667/the-fossil-fuel-industry-spent-big-to-set-the-anti-environment-agenda-of-the-next-congress/>.

Francisco «Sobre el cuidado de la casa común»²⁴ ha añadido una nueva vertiente que sumar al cambio climático aparte de la científica y política: la religiosa. En la encíclica el Papa Francisco señala que el cambio climático es un problema global que tiene implicaciones medioambientales, sociales, económicas, políticas y también afecta a la distribución de bienes. El Papa también coincide con los informes del IPPC afirmando que es la emisión de gases de efecto invernadero resultante de la actividad humana la principal causa de calentamiento global. Y señala que esta situación se agrava por un modelo de desarrollo basado en el uso intensivo de combustibles fósiles que suponen el centro del sistema energético mundial. Con esta encíclica, la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible forman parte de la moral cristiana y por lo tanto debería ser aceptada y aplicada por los creyentes y por lógica verse reflejada en el comportamiento de los decisores políticos católicos. En resumen, la encíclica supone un apoyo sin precedentes a la lucha contra el calentamiento global y pone en un compromiso moral a aquellos políticos católicos que dudan sobre la influencia del ser humano en el cambio climático por la emisión de gases de efecto invernadero.

Los demócratas acusan a los republicanos de cuestionar la evidencia científica del cambio climático por la acción humana y este es un tema que va a estar muy presente en la campaña electoral. A principios de 2015 el Senado rechazó una propuesta para reconocer oficialmente que la contaminación provocada por la actividad humana es la causa del calentamiento global. En este sentido hay que destacar las declaraciones de Hillary Clinton realizadas en su primer día de campaña electoral, en las que acusaba a los republicanos de mantener una postura incongruente:

«Si preguntamos a los candidatos republicanos sobre el cambio climático una de las amenazas actuales, dirán: "No soy científico", entonces ¿por qué no comienzan escuchando a los que sí lo son?»²⁵.

A pesar de esta generalización, en el seno del partido republicano existen distintos planteamientos en relación al cambio climático entre los candidatos a las elecciones presidenciales. Entre los más escépticos figura el candidato por Texas, Ted Cruz, quien afirma que la ausencia en los últimos diecisiete años de un calentamiento global significativo dismantela la teoría de los más alarmistas. Otros candidatos que siguen esta línea son Rand Paul y Rick Santorum de los Estados de Kentucky y Pensilvania,

²⁴ http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

²⁵ Traducción de la declaración original: «Ask many of these candidates about climate change, one of the defining threats of our time, and they'll say: "I'm not a scientist"». Clinton said. «Well, then, why don't they start listening to those who are?», disponible en <http://thinkprogress.org/climate/2015/06/13/3669384/hillary-clinton-kickoff-speech-climate/>.

respectivamente²⁶. Santorum ha criticado la postura del Papa e incluso critica que los científicos den por cerrado un debate sobre la implicación humana en el cambio climático cuando han perdido credibilidad ya que no se han cumplido las predicciones que realizaron hace quince años²⁷, ya que la velocidad del calentamiento de la Tierra está siendo menor que el pronosticado.

Frente a estas posiciones extremas, la mayoría de los republicanos se encuentra en una posición intermedia. No niegan el calentamiento global pero sí que cuestionan la contribución de la actividad humana en él. Este es caso de los candidatos por Florida Marco Rubio o Chris Christie de New Jersey, quienes señalan que el calentamiento es real y que la actividad humana influye en el fenómeno aunque lo que no está tan claro, y por tanto es objeto de debate, es el grado de contribución respecto a causas naturales²⁸. Este es el planteamiento, también, del candidato por Florida, Jeb Bush²⁹, quien muestra una posición más crítica al señalar que aunque el cambio climático no puede ser ignorado, no constituye un riesgo inmediato para la seguridad nacional tal y como argumenta el presidente Obama. Bush apuesta por incentivar la explotación de fuentes de energía más bajas en carbono como la fractura hidráulica o la perforación horizontal.

Y por último, dentro del partido republicano existen candidatos que apuestan por fomentar una política energética respetuosa con el medioambiente pero sin renunciar a la explotación del petróleo, carbón y gas natural. Entre este grupo se encuentran George Pataki de Nueva York y Lindsey Graham de Carolina del Sur.

El tratamiento del cambio climático en la campaña electoral puede ser un factor decisivo para el resultado de las elecciones presidenciales de 2016. El partido republicano debería encontrar el equilibrio entre su escepticismo sobre la contribución humana al calentamiento global y su apuesta por los combustibles fósiles cuidando los problemas medioambientales. Sobre todo teniendo en cuenta que un alto porcentaje de votantes, entre los que se incluyen los hispanos, son especialmente sensibles a esta materia.

La importancia de la opinión pública en la lucha contra el cambio climático

A pesar del respaldo que la comunidad científica ofrece a la implicación de la actividad humana en el calentamiento global, la opinión pública no muestra el mismo grado de consenso. Por ejemplo, en EE.UU.

²⁶ <http://edition.cnn.com/2015/06/15/politics/climate-change-2016-presidential-campaign/>.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ <http://edition.cnn.com/2015/05/08/politics/chris-christie-new-hampshire-lost-time/>.

²⁹ <http://edition.cnn.com/2015/05/20/politics/jeb-bush-climate-change/index.html>.

un 87% de los miembros de la *American Association for the Advancement of Science* (AAAS) confirma la actividad humana en el calentamiento global. Sin embargo, este porcentaje apenas llega al 50% cuando se pregunta a la sociedad en general. Y en el caso contrario, solo un 3% de la comunidad científica estadounidense dice no haber evidencias científicas sólidas para dar crédito al cambio climático, frente a un 23% de la población en general. Este desfase también se produce en otros asuntos de índole científica, como la seguridad de los alimentos transgénicos en donde la diferencia es aún mayor. Un 88% de la comunidad científica opina que es seguro comer alimentos transgénico pero, sin embargo, solo un 37% de la población lo cree así³⁰. A raíz de estos resultados, se puede asumir una brecha entre la opinión del ámbito científico y la de la población en general, debido probablemente a que los temas científicos se difunden a través de medios especializados, mientras que la información le llega al público a través de los medios de comunicación masivos³¹.

En cuanto a los efectos del cambio climático, un estudio de Gallup³² también muestra las distintas percepciones del calentamiento global en función de la ideología política de los encuestados en EE.UU., como puede verse en las tablas 1 y 2.

Americans' Views on Causes of Global Warming, by Party and Ideology

From what you have heard or read, do you believe increases in the Earth's temperature over the last century are due more to -- [ROTATED: the effects of pollution from human activities (or) natural changes in the environment that are not due to human activities]?

	Liberal Democrats	Conservative/ Moderate Democrats	Non-leaning independents	Moderate/ Liberal Republicans	Conservative Republicans
	%	%	%	%	%
Effects of pollution from human activities	81	67	54	49	27
Natural changes in the environment	16	29	38	47	70

Aggregated Gallup data, 2010-2015

GALLUP®

Tablas 1 y 2. Fuente: <http://www.gallup.com/poll/168617/global-warming-climate-change-difference.aspx>

³⁰ <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/06/150129-public-opinion-aaas-health-education-science/>.

³¹ <http://talkingclimate.org/guides/climate-change-scepticism-and-the-media/>.

³² <http://www.gallup.com/poll/168617/global-warming-climate-change-difference.aspx>.

Americans' Views on Global Warming, by Party and Ideology

Which of the following statements reflects your view of when the effects of global warming will begin to happen -- [ROTATED: they have already begun to happen; they will start happening within a few years; they will start happening within your lifetime; they will not happen within your lifetime, but they will affect future generations; (or) they will never happen]?

	Liberal Democrats	Conservative/Moderate Democrats	Non-leaning independents	Moderate/Liberal Republicans	Conservative Republicans
	%	%	%	%	%
Will happen in your lifetime [^]	89	78	66	64	37
Will affect future generations	9	16	16	18	19
Will never happen	3	5	14	16	40

[^] Includes responses "they have already begun to happen," "they will start happening within a few years" and "they will start happening within your lifetime"

Aggregated Gallup data, 2010-2015

GALLUP[®]

Tablas 1 y 2. Fuente: <http://www.gallup.com/poll/168617/global-warming-climate-change-difference.aspx>

Esta relación entre el cambio climático y la ideología política también se presenta en la población de la UE, en donde los mayores porcentajes de preocupación sobre este tema se dan en el público de tendencia de izquierdas. Estas diferencias ideológicas son especialmente relevantes en Reino Unido, donde un 49% del público preocupado por el cambio climático es de izquierdas frente a un 30% de derechas. Esta tendencia se repite también en Italia, Francia y España³³.

En cuanto a la percepción del cambio climático como motivo de preocupación para la ciudadanía, los resultados muestran que para ambas poblaciones el cambio climático no es un tema relevante. Para los estadounidenses, las principales preocupaciones son la economía (80%), el empleo (74%) y el terrorismo (73%). En los últimos lugares aparece el calentamiento global (29%) y el comercio mundial (28%)³⁴. Para los europeos, las principales preocupaciones también muestran esta tendencia³⁵. En los primeros lugares figuran el desempleo (45%), la situación económica (24%), la inmigración (18%) y la Seguridad Social y sanitaria (16%).

³³ <http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>.

³⁴ <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/09/23/most-americans-believe-in-climate-change-but-give-it-low-priority/>.

³⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf.

El medio ambiente, el cambio climático y los temas energéticos figuran en antepenúltimo lugar con un 7%.

Aunque en EE.UU. y en la mayoría de los países de la UE el cambio climático está considerado como una amenaza en las estrategias de seguridad, los ciudadanos de ambas potencias perciben el cambio climático de forma diferente en comparación con otras amenazas. La población estadounidense la sitúa en un sexto puesto, detrás del *ISIS*, el programa nuclear de Irán, los ciberataques, la inestabilidad económica mundial o las tensiones entre Rusia y sus vecinos. Por el contrario, para los europeos la amenaza del cambio climático se sitúa en segundo lugar, junto al programa nuclear iraní y por detrás del *ISIS*³⁶. A nivel global, el cambio climático es la principal amenaza a la seguridad como se recoge en la tabla siguiente:

Top Threats by Region

Median very concerned about ...

	Global	U.S.	Europe	Middle East	Asia/ Pacific	Latin America	Africa
	%	%	%	%	%	%	%
Global climate change	46	42	42	35	41	61	59
Global economic instability	42	51	40	33	35	54	50
The Islamic militant group in Iraq and Syria (ISIS)	41	68	70	54	45	33	38
Iran's nuclear program	31	62	42	29	29	33	29
Cyberattacks on gov'ts, banks or corporations	30	59	35	22	35	33	30
Tensions between Russia and its neighbors*	24	43	41	18	22	22	20
Territorial disputes between China and its neighbors**	18	30	17	14	31	21	22

* Not asked in Russia.

** Not asked in China.

Source: Spring 2015 Global Attitudes survey. Q13a-g.

PEW RESEARCH CENTER

Tabla 3. Fuente: <http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>

³⁶ <http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>.

En marzo de 2014 se presentó un Eurobarómetro³⁷ dedicado especialmente al cambio climático. De él se pueden extraer datos muy relevantes que permiten contrastar la diferencia de percepción del cambio climático entre los europeos y los estadounidenses. Un 90% de los europeos opina que el cambio climático es un problema serio o muy serio y casi el mismo porcentaje está de acuerdo con que sus Gobiernos incrementen las energías renovables en 2030. Además, un 70% está de acuerdo con la afirmación de que la reducción en las importaciones de combustibles fósiles pueden suponer beneficios económicos para la UE y un 80% opina que la lucha contra el cambio climático y el uso más eficiente de la energía pueden impulsar la economía y el empleo en la UE.

En el caso de EE.UU. y según un estudio realizado por Pew Research Center, un 70% de los hispanos cree que el calentamiento global está causado por la actividad humana, frente a un 56% de los afroamericanos y a un 44% de los blancos³⁸. Además, el estudio indica que el cambio climático es una cuestión generacional, ya que un 60% de los entrevistados de edades comprendidas entre los 18 y los 29 años opinan que el calentamiento global se debe a causas humanas frente al 48% de los que se encuentran entre los 50 y 64 años. Respecto a las políticas que debe emprender el país en relación al suministro energético, un 65% opina que la prioridad más importante debería ser el desarrollo de fuentes alternativas como la eólica, la solar o la de hidrógeno, mientras que un 28% opina que se debería dar prioridad a la explotación de petróleo, carbón y gas natural. Todos estos aspectos tendrán que tenerse en cuenta en la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2016.

Estos estudios sociológicos demuestran la distinta percepción que tienen los estadounidenses y los europeos frente al cambio climático. Las causas pueden ser muy variadas y algunas dependientes de la propia idiosincrasia de ambas poblaciones. Otras causas hay que buscarlas en los medios de comunicación. En EE.UU. no resulta inusual que aparezcan en la radio o en la televisión personalidades que cuestionen el cambio climático³⁹. Sin embargo, en Europa en muy raras ocasiones un líder político o una personalidad relevante realiza comentarios escépticos sobre el calentamiento global. También existen diferencias en cuanto al liderazgo político. En la UE la lucha contra el cambio climático se ejerce desde las más altas instituciones como la Comisión o el Parlamento, con el establecimiento de compromisos internacionales que luego se transforman en legislación aplicable a la ciudadanía. En EE.UU. sucede lo contrario, ya que el cambio climático parece que solo es una cuestión política fomentada con los demócratas y rechazada por los republicanos. Ante la falta

³⁷ http://ec.europa.eu/health/healthy_environments/docs/ebs_409_en.pdf.

³⁸ <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/09/23/most-americans-believe-in-climate-change-but-give-it-low-priority/>.

³⁹ <http://www.thinkglobalgreen.org/IRone.html>.

de acuerdo, emergen colectivos en la sociedad que claman la aprobación de leyes para luchar contra el cambio climático⁴⁰.

Otro aspecto que diferencia las percepciones europeas y norteamericanas es el coste económico del cambio climático. Para los primeros, la lucha contra el calentamiento global supone una oportunidad económica que abre puertas a la industria, a la investigación y al empleo. Sin embargo, para los segundos el cambio climático es percibido como una amenaza al crecimiento económico, la destrucción de empleo y la imposición de restricciones a la industria⁴¹.

La lucha contra el cambio climático en la UE: mantener un liderazgo compatible con el crecimiento económico y la competitividad

Hasta la aparición de la crisis mundial de 2008 la sostenibilidad y la lucha contra el cambio eran los ejes vertebradores de la política energética de la UE. Sin embargo, en los últimos años la competitividad y el crecimiento económico han ido alcanzando un mayor protagonismo.

La lucha contra el cambio climático constituye una de las cinco áreas prioritarias de la política comunitaria de la UE. En la Estrategia de Crecimiento lanzada en 2010, denominada «Europa 2020», se apuesta por una economía sostenible que genere empleo y mejore la productividad y cohesión social. Esta prioridad se ha visto reflejada en los presupuestos para el período 2014-2020, que fueron aprobados en noviembre de 2013, en los que se determina que, aproximadamente, una quinta parte —unos 180 billones de euros— irá destinada a cubrir gastos relacionados con el cambio climático⁴².

Continuando con la posición de liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático, en 2009 la UE adoptó la Directiva sobre energía y clima 2009/28/CE, conocido como «Paquete 20/20/20» en el que establecían tres objetivos:

- 1) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto al niveles de 1990,
- 2) Incrementar el porcentaje de energías renovables hasta alcanzar el 20% del total de la energía consumida (y un 10% en el transporte).
- 3) Reducir el consumo de energía total en un 20%⁴³.

Para cumplir el objetivo correspondiente a las energías renovables, el 20% se distribuía entre los Estados miembros teniendo en cuenta su con-

⁴⁰ <http://progressive.org/green-groups-urge-obama-to-act-on-climate-change>.

⁴¹ <http://www.people-press.org/2014/06/26/section-7-global-warming-environment-and-energy/>.

⁴² http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/budget/index_en.htm.

⁴³ En relación con las previsiones establecidas en 2007.

sumo en renovables, su potencial en recursos y su PIB. Por ejemplo, en el caso de España el objetivo marcado coincidía con el global del 20%. Los Estados miembros tenían que elaborar planes de acción nacionales para determinar el camino para alcanzar los objetivos de producción de energía empleando fuentes renovables. Este impulso se ha visto reflejado en el aumento experimentado desde el 8,7% en 2005 hasta el 14,1% en 2012 e indica que probablemente el objetivo fijado para el 2020 se pueda alcanzar⁴⁴. Este aumento ha sido posible gracias a las inversiones en energía solar fotovoltaica y eólica *offshore*.

En cuanto a la reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero, la UE está en línea de alcanzar el objetivo del 20% ya que en 2012 había alcanzado una reducción del 19,2% en comparación con los niveles de 1990 y según un reciente estudio de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) entre 2012 y 2013⁴⁵, las emisiones de gases de efecto invernadero en el conjunto de la Unión descendieron casi un 2%. Aunque esta reducción se debe en gran parte a la disminución de la demanda energética como consecuencia de la crisis económica, también han contribuido los cambios en el uso de combustibles, el aumento de las renovables y las acciones que se están emprendiendo a nivel europeo relacionadas con la eficiencia energética.

Por lo que respecta al ahorro de energía, en 2020 es probable que la UE alcance la cifra del 18-19%⁴⁶. Sin embargo, hay que tener en cuenta un aspecto fundamental y es que un tercio de esta disminución se debe a la crisis económica que ha generado una menor demanda y, por lo tanto, hay que seguir realizando un gran esfuerzo para que el ahorro energético se alcance gracias a las mejoras en eficiencia y no en la disminución de la actividad económica. Las medidas adoptadas hasta la fecha como la Directiva de Eficiencia en Edificios de 2010, las Directivas de eco-diseño de 2009, la Directiva de etiquetado energético de 2012 y la Directiva de Eficiencia energética de 2012 pretenden impulsar la implementación de políticas de eficiencia energética en los países miembros. Pese a la transposición de esta legislación en los distintos Estados miembros, su aplicación para conseguir el 20% de eficiencia energética constituye uno de los grandes retos que deberá ir acompañado de otras medidas, como el cambio hacia una gestión de la energía basada en la demanda mediante la instalación de redes inteligentes.

A la vista de estos resultados, parece ser que los objetivos 20-20-20 para 2020 se van a alcanzar y que «Europa va por buen camino»⁴⁷. Sin embar-

⁴⁴ *Energy Policies of IEA Countries. European Union. 2014 Review.*

⁴⁵ <http://www.eea.europa.eu/es>.

⁴⁶ *Energy Policies of IEA Countries. European Union. 2014 Review.*

⁴⁷ Según declaró el director ejecutivo de la AEMA. Ver nota de prensa disponible en: <http://www.eea.europa.eu/es/pressroom>.

go, no hay que olvidar que la lucha contra el cambio climático se debe plantear con una perspectiva a largo plazo. En julio de 2009, los líderes de la UE y el G8 anunciaron el objetivo de reducir en 2050 sus emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 80% con respecto a los niveles de 1990. En octubre de ese año, el Consejo Europeo de nuevo marcó un objetivo más ambicioso estableciendo el margen en 80-95%. Este objetivo sirvió de base para que la Comisión elaborara la hoja de ruta para conseguir una economía competitiva de bajo carbono en el año 2050.

Con estos antecedentes y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas a raíz de la implantación del Paquete 20-20-20, la Comisión Europea propuso en enero de 2014 un nuevo marco para el 2030 que marcará el cambio hacia una economía sostenible, competitiva y acorde con el objetivo final de reducción de emisiones para el 2050. El Marco fue aprobado por el Consejo Europeo en octubre de 2014 y en él se contemplan los nuevos objetivos a los que se compromete la UE y, por tanto, determinarán el compromiso de la UE en la lucha contra el cambio climático en la Conferencia del COP21 de París.

Los nuevos objetivos son:

- Reducción de las emisiones internas de los gases de efecto invernadero en un 40% con respecto a los niveles de 1990 en 2030. Para conseguir este objetivo los sectores incluidos en el Sistema de Comercio de emisiones (*EU ETS*) tendrán que reducir sus emisiones en un 43% comparado con los niveles de 2005. Los sectores fuera del *EU ETS* deberán hacerlos en un 30%. Para alcanzar estos objetivos comunitarios los Estados miembros deberán establecer sus propios objetivos.
- Establecimiento de un 27% de penetración para las energías renovables en el mix energético de la Unión, pero sin fijar objetivos nacionales. Cada país optará por la forma que crea más adecuada para alcanzar el objetivo global.
- Alcanzar al menos un 27% en eficiencia energética.

El nuevo sistema debe ser más competitivo, seguro y sostenible y debe promover el crecimiento económico y la generación de empleo en los países de la Unión. También es necesario abordar esta reestructuración a largo plazo para garantizar una seguridad jurídica a los inversores del sector energético, pues son ellos quienes deberán decidir qué infraestructuras y tecnologías supondrán un menor riesgo y un mayor retorno de la inversión.

El sistema de comercio de emisiones (*EU ETS*)

La pieza fundamental de la política climática de la UE para reducir las emisiones de GEI a nivel industrial de forma rentable es el sistema de comercio de emisiones (*European Union Trading System* o *EU ETS*, por sus

siglas en inglés) creado en 2005. La UE fue pionera en establecer este tipo de sistema de comercio y a fecha de hoy es el más grande a nivel internacional ya que limita la emisión de 11.000 estaciones eléctricas y plantas industriales en 31 países (los 28 de la Unión además de Islandia, Liechtenstein y Noruega), así como las aerolíneas que operan entre aeropuertos europeos. A nivel interno cubre el 45% de las emisiones de la UE y un 75% del comercio internacional de carbono⁴⁸.

El sistema funciona fijando un límite máximo de emisiones para una serie de sectores industriales. Este límite no es fijo sino que se va rebajando a lo largo del tiempo. En 2020 las emisiones procedentes de los sectores que cubre el *EU ETS* serán un 21% más bajas que en 2005 y para 2030 serán un 43% menores⁴⁹. El procedimiento consiste en asignar a las empresas unos derechos de emisión (EUA). Para cada asignación pueden emitir 1 Tm de CO₂eq. Esto genera unos derechos de emisión que se pueden comprar o vender, creando una especie de «moneda de cambio». Si una industria sobrepasa la cantidad asignada puede comprar los derechos de otras instalaciones o países. Si por el contrario no ha consumido los derechos asignados, puede venderlos. Desde su establecimiento, el sistema ha ido funcionando de forma satisfactoria aunque ha tenido que ser revisado en varias ocasiones, incluyendo nuevas normas más armonizadas. En la actualidad, se encuentra en la tercera fase que abarca desde 2013 a 2020.

La crisis económica, que comenzó en 2008, ha sido uno de los principales problemas a los que ha tenido que hacer frente el sistema. La falta de actividad industrial produjo un excedente de derechos de emisión que llegó a alcanzar la cifra de 2.000 millones en 2012. La principal consecuencia fue la bajada de precio de los derechos lo que produjo una falta de inversión en energías limpias. La Comisión reaccionó presentando en 2012 una propuesta de un aplazamiento, a partir de marzo de 2014, de la subasta de 900 millones de derechos hasta los últimos años de la tercera fase, es decir hasta 2020.

Como se ha comprobado en los últimos años, el *EU ETS* es un sistema lo sumamente flexible como para poder adaptarse a los cambios y, aunque presenta debilidades, la intención de la UE es fortalecerlo introduciendo nuevos límites y nuevos sectores. La última propuesta de modificación se ha hecho pública a mediados de julio de 2015, según la cual el sistema se adapta a los nuevos objetivos del marco 2030. A partir de 2021 los derechos de emisión se reducirán a un ritmo más acelerado, pasando del 1,74 al 2,2%. También se reducirá el número de negocios que reciben sus derechos de emisión gratis, de 180 se pasará a 50. Entre estos 50 se

⁴⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm.

⁴⁹ http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm.

encontrarán la industria química, la del acero y la del aluminio⁵⁰. En el reparto de estos derechos están excluidas las pequeñas y medianas empresas con bajo nivel de emisiones. Estas nuevas medidas respaldan el firme compromiso de reducción del 40% para 2030 respecto a los niveles de 1990 que la UE está dispuesta a presentar en la cumbre del COP21 de París.

La lucha contra el cambio climático en EE.UU.: en busca del liderazgo mundial

Aunque los EE.UU. firmaron el Protocolo de Kyoto en 1997, el acuerdo no fue remitido al Senado para su ratificación debido a la oposición del Congreso al considerarlo injusto porque en él no se establecía ningún compromiso de reducción para alguno de los principales emisores de GEI, como eran China o India. Este argumento se apoyaba, además, en el coste económico que implicaría su ratificación y la repercusión negativa sobre el crecimiento económico de EE.UU.

En los últimos años, EE.UU. está mostrando una mayor implicación con la comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático, debido al impulso que ha realizado el presidente Obama. En la campaña electoral previa a su elección como presidente norteamericano, Obama había fijado dos objetivos principales que serían la guía de su mandato: la reforma sanitaria y una política energética-climática. A los pocos meses de llegar a la presidencia —en febrero de 2009— Obama aprobó la ley *American Recovery and Reinvestment Act*, conocida como: *Recovery Act* o *ARRA*. En ella, se asignaban 90.000 millones de dólares para invertir e incentivar una economía basada en energías limpias que contribuyera a un crecimiento económico sostenible y a la creación de puestos de trabajo.

De los 90.000 millones de dólares el Departamento de Energía (DOE) recibió 35.200 millones. Esta asignación ha permitido financiar parte de los proyectos relacionados con las energías limpias que se están desarrollando y con los que Obama pretende que EE.UU. se alce con el liderazgo mundial de la industria de las energías limpias y garantizar su competitividad a largo plazo. Entre los proyectos llevados a cabo se incluyen las redes inteligentes, el desarrollo de vehículos con combustibles alternativos para permitir reducir costes energéticos, mejoras en la eficiencia energética, el tratamiento de residuos nucleares y el desarrollo de tecnologías de captura y almacenamiento de carbón⁵¹. En febrero de 2012, el DOE ya había invertido 22.300 millones de dólares en financiar 15.000

⁵⁰ De esta forma se pretende evitar las «fugas de carbono». Es decir, que las empresas se trasladen a zonas en donde el precio de las emisiones sea más barato con la consiguiente repercusión en la pérdida de empleo.

⁵¹ Informe de la IEA: *Energy Policies of IEA Countries. The United States*. 2014.

proyectos a lo largo de todo el país. Estas inversiones están contribuyendo a conseguir uno de los objetivos de la ARRA como es la creación de empleo. Desde 2010 el DOE ha contribuido a generar del orden de 40.000-50.000 puestos de trabajo directos por cuatrimestre⁵².

A pesar de conseguir progresar en la política energética en los primeros meses de su mandato, Obama se encontró con varios obstáculos que le impidieron llevar a cabo parte de sus pretensiones legislativas relacionadas con el cambio climático. El primero de ellos fue tener que dar prioridad a la reforma sanitaria para atender a una presión social creciente que así lo demandaba. El segundo fue el rechazo en el Senado del proyecto de la Ley *Clean Energy and Security Act* o ACES, también conocido como el Proyecto *Waxman-Markey*. Esta Ley, que había sido aprobada por la cámara baja del Congreso, era muy importante para Obama ya que suponía el respaldo que necesitaba para demostrar a la comunidad internacional su implicación en la lucha contra el cambio climático en la Cumbre de Copenhague (COP15) que se celebraría a finales de 2009. Con esta Ley, Obama pretendía fijar el objetivo de disminuir en un 17% la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los niveles de 2005 en 2020 y la creación de un mercado de carbono, similar al UE ETS.

El rechazo de la ACES en el Senado no impidió que Obama asistiera a la COP15 de 2009, con su firma apuesta por un cambio de posicionamiento respecto al Protocolo de Kyoto. El resultado de la Cumbre fue que el presidente Obama y otros líderes mundiales acordaron que todos los principales emisores —ya fueran países desarrollados, como en vías en desarrollo— debían establecer objetivos de reducción de emisiones o acciones para reducirlas y todo ello en un nuevo régimen internacional de transparencia. Obama se comprometió a reducir en un 17% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 en relación con los niveles alcanzados en 2005, exactamente lo que estaba reflejado en la ACES. Hasta esa fecha, EE.UU. no estaba obligado a cumplir un objetivo de reducción en emisiones de gases de efecto invernadero, ya que no había ratificado el Protocolo de Kyoto, por lo que este compromiso constituyó una muestra de la nueva visión estadounidense en la lucha contra el cambio climático, pese al débil respaldo político del gobierno de EE.UU. El compromiso, aunque suponía todo un cambio en el posicionamiento de EE.UU., era mucho menos ambicioso que el presentado por la UE, ya que suponía un recorte del 4% con respecto a niveles de 1990, mientras que la UE se comprometió con un 20%⁵³.

Al final, el resultado de la Cumbre de Copenhague no fue un nuevo acuerdo internacional vinculante que pudiera sustituir al Protocolo de Kyoto,

⁵² http://www.energy.gov/sites/prod/files/RecoveryActSuccess_Jan2012final.pdf.

⁵³ ISBELL, Paul. «La política energética y la lucha contra el cambio climático: la complicada encrucijada norteamericana». *Cuaderno de Estrategia* n.º 150. IEEE.

sino un clima de ambigüedad porque China, India y Brasil no expresaron sus compromisos en forma de reducciones de emisiones sino en términos de intensidad de carbono de sus economías. La Cumbre fue calificada de fracaso y el único objetivo claro al final de la misma fue la necesidad de limitar el aumento de temperatura global a 2 °C por debajo de los niveles preindustriales pero sin fijar un camino para realizarlo⁵⁴.

Desde la Conferencia de Durban (COP17) celebrada en 2011—en la que se acordó una prórroga del Protocolo de Kyoto hasta 2015, fecha en que sería sustituido por otro acuerdo que sería vigente a partir de 2020—Obama se está involucrando con firmeza en el proceso de negociación del nuevo tratado climático internacional que debe ser ambicioso, inclusivo y flexible⁵⁵. Ambicioso, para conseguir frenar el calentamiento global; inclusivo, porque requiere la participación de toda la comunidad internacional, y flexible, porque debe recoger las diferencias entre los países responsables y los países más vulnerables a sufrir las consecuencias del cambio climático.

El *Climate Action Plan*

El 2015 es un año clave para decidir cuál será el camino a seguir a partir de 2020 para frenar el calentamiento global y Obama pretende que EE.UU. se alce con el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático. Para ello, su apuesta consiste en aumentar las inversiones en energía renovables y mejorar la eficiencia energética⁵⁶, EE.UU. ha triplicado su producción eólica y ha multiplicado por 10 la producción solar. Las emisiones de gases de efecto invernadero han disminuido en un 10% en el período de 2007-2013⁵⁷, lo que representa la mayor reducción en términos absolutos en comparación con otros países. Paradójicamente, este impulso se daba en medio de la profunda crisis económica y financiera mundial.

Continuando con el compromiso en la lucha contra el cambio climático y una vez establecidas las principales medidas para salir de la crisis, con la Ley ARRA —que como se ha mencionado incluían la apuesta por las energías limpias— el presidente Obama anunció en junio de 2013 el *Climate Action Plan* basado en tres pilares⁵⁸, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar en la resiliencia a nivel doméstico respec-

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>.

⁵⁶ <https://www.whitehouse.gov/climate-change>.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>.

to a los efectos del cambio climático⁵⁹ y liderar el compromiso mundial en la lucha contra el cambio climático para animar a otros países a tomar pasos parecidos. Con respecto a este último punto hay que destacar el acuerdo de cooperación firmado en noviembre de 2014 entre EE.UU. y China en materia de energías limpias y cambio climático en el que el presidente Obama estableció un nuevo objetivo de reducción de gases de efecto invernadero más ambicioso: en 2025 EE.UU. tendrá que haber reducido los niveles en torno al 26-28% con respecto a los de 2005⁶⁰. Por su parte, China, anunció por primera vez su intención de alcanzar un pico de emisiones e incrementar el uso de energía limpias al 20% en 2030. También el presidente Obama y el primer ministro indio Modi han anunciado las intenciones de colaboración en relación al desarrollo de energías limpias⁶¹. Además de estas dos colaboraciones, EE.UU. está ejerciendo el papel de líder en la lucha contra el cambio climático en distintos foros internacionales como el G7, el *Major Economies Forum on Energy and Climate (MEF)* o la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)⁶².

Las dificultades de Obama para legislar en materia climática: la regulación a través de la EPA

Aunque la política energética de Obama está alcanzado un cierto respaldo legislativo, no sucede lo mismo con la política climática. La no aprobación de la Ley ACES en el Senado puso fin a las expectativas legislativas de Obama de poder contar con el apoyo político para fijar una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el establecimiento de un mercado similar al *EU ETS* europeo. De momento, la única forma con la que el presidente Obama ha podido introducir regulación para controlar las emisiones de CO₂ ha sido a través de la Agencia conforme a la Ley del Aire Limpio (*Clean Air Plan*, en inglés)⁶³. Los gases de efecto invernadero son nocivos para la salud y según esta condición la EPA puede regularlos, al igual que hace con otras sustancias tóxicas que emiten las industrias como el arsénico, el mercurio o el SO₂. Esta autorización entró en vigor el 2 de enero de 2011 y desde entonces la EPA la está usando —conforme la

⁵⁹ Se estima que en 2012 los gastos asociados a las condiciones meteorológicas adversas y desastres naturales debidos al cambio climático han supuesto un coste estimado de 100.000 millones de dólares (<https://www.whitehouse.gov/climate-change>).

⁶⁰ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.

⁶¹ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/25/fact-sheet-us-and-india-climate-and-clean-energy-cooperation>.

⁶² https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/cap_progress_report_final_w_cover.pdf.

⁶³ Desde 1970, la Ley del Aire Limpio ha regulado los contaminantes que perjudican a la salud pública.

Sección 111 de la Ley de Aire Limpio— para emitir normas, regulaciones y directrices para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Aunque las regulaciones no son la solución ideal, están resultando válidas para respaldar el impulso que Obama pretende dar a la lucha contra el cambio climático y ganar credibilidad en la esfera internacional. Según los economistas, es la segunda mejor opción. La primera y más barata hubiera sido aprobar una legislación integral para cubrir todas las emisiones del conjunto de la economía, implantar un sistema flexible para su reducción —como un mercado de emisiones— y la incorporación de fondos en I+D para desarrollar tecnologías de bajo carbono⁶⁴.

La EPA abordó en primer lugar el sector del transporte, aprobando la regulación para eficiencia de combustible y emisiones de gas de efecto de invernadero para vehículos de pasajeros y camiones ligeros que fue adoptada junto con el Departamento de Transportes en el año 2010⁶⁵. En 2014 se dio un salto cuantitativo cuando la EPA abordó la regulación de las centrales eléctricas ya existentes con el lanzamiento del *Clean Power Plan*, que ha supuesto un paso importante en la lucha contra el cambio climático, ya que estas centrales suponen la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero con un cifra que alcanza el 40%. Esta nueva regulación, que se aprobará en agosto de 2015, permitirá a los Estados decidir qué medidas son las más adecuadas para no sobrepasar los límites establecidos por la EPA para alcanzar una reducción del 30% en 2030 lo que supone una disminución de casi 750 millones de toneladas de CO₂⁶⁶. Después de la regulación de las centrales eléctricas, tanto de las nuevas como las ya existentes, probablemente la EPA continuará impulsando en 2015 la normativa en otros sectores como las aerolíneas y los camiones pesados e incluso las explotaciones de petróleo y gas natural⁶⁷.

La propuesta de un impuesto sobre el carbono

Esta regulación permite a Obama a través de la EPA controlar las emisiones de gases de efecto invernadero para algunos sectores y ganar credibilidad internacional de cara a afrontar la cumbre de París, en donde debe defender sus compromisos de reducción. Sin embargo, Obama tiene pendiente el establecimiento, a nivel federal, de un mercado de emi-

⁶⁴ <http://www.technologyreview.com/news/527536/epa-to-take-biggest-step-ever-to-fight-climate-change/>.

⁶⁵ <http://www.epa.gov/otaq/climate/regs-light-duty.htm>.

⁶⁶ <http://www2.epa.gov/cleanpowerplan/fact-sheet-clean-power-plan>.

⁶⁷ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/cap_progress_report_final_w_cover.pdf.

siones de carbono flexible parecido al de la UE, tal y como se recogía en la ACES.

A pesar de que este tipo de comercio, ya se aplica con éxito en otros ámbitos como en las emisiones de SO₂ para la disminución de la lluvia ácida⁶⁸ y de que algunos Estados, como el de California⁶⁹, disponen de un sistema de comercio para las emisiones de CO₂, el sistema a nivel federal ha sido descartado. La otra opción para el control de emisiones es la implantación de un impuesto de carbono (carbón *tax*). Cabe mencionar que, aunque ambos sistemas contribuyen al mismo fin, tienen sus defensores y detractores. Para algunos expertos, gravar las emisiones no contribuye a su disminución ya que no se impone ninguna limitación como lo hace un sistema de mercado. Por otro lado, los defensores del impuesto critican la falta de transparencia y complejidad de los mercados de emisiones y la volatilidad de los precios del carbón en estos sistemas. Además, con el establecimiento de un impuesto es más fácil predecir su influencia en la política fiscal, al contrario que sucede con los mercados ya que están sujetos a fluctuaciones en el precio del carbono. Y por último, es mucho más fácil establecer un impuesto que un mercado de emisiones. Este puede ser uno de los motivos por los que en junio de 2015 se presentó en el Senado de los EE.UU. la *Ley American Opportunity Carbon Fee Act*⁷⁰, una nueva legislación para abordar el cambio climático e impulsar una economía de bajo carbono. Con esta Ley se pretende disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero poniendo precio a la contaminación y generando ingresos que revertirán en la población ya que se invertirán en Seguridad Social y el Programa de Veteranos, entre otros, lo que supondrá un beneficio anual de 500 dólares para cada trabajador americano. Con esta legislación se pretende reducir las emisiones un 40% en 2025 respecto a niveles de 2005. La tasa pretende fijarse en 45 dólares por tonelada de CO₂ en 2016 e incrementarse anualmente en un 2% por encima de la inflación⁷¹.

La propuesta de ley para establecer un impuesto sobre la contaminación del carbono ha generado un controvertido debate⁷². Los que lo apoyan argumentan que es la vía más efectiva para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que los que lo critican niegan que contribuya a la lucha contra el cambio climático ya que no limita el uso de combustibles fósiles sino que pone «un coste social» al hecho de utilizarlos. También critican que provocará un aumento de precios en la energía que repercutirá negativamente en la economía del país. En relación a la

⁶⁸ <http://www.epa.gov/capandtrade/documents/ctresults.pdf>.

⁶⁹ <http://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/capandtrade.htm>.

⁷⁰ <http://www.whitehouse.senate.gov/download/?id=5a0a5234-a651-4e50-a4b5-2b15a7e-57d3a&download=1>.

⁷¹ <http://taxfoundation.org/blog/senators-introduce-carbon-tax>.

⁷² <http://www.nytimes.com/2015/06/15/opinion/plus-and-minuses-of-a-carbon-tax.html>.

opinión de la población, un 44% apoya el impuesto mientras que un 25% lo rechaza⁷³.

La importancia del sector energético en la lucha contra el cambio climático

Los gases de efecto invernadero procedentes del sector energético representan, aproximadamente, dos terceras partes del total de emisiones de carácter antropogénico⁷⁴. Por lo tanto, vincular el cambio climático con el sector energético constituye el pilar básico para afrontar la lucha contra el cambio climático en una economía globalizada ya que es el sector en donde se deben de producir recortes drásticos en las emisiones. Por este motivo, la Agencia Internacional de la Energía (IEA por sus siglas en inglés) lanzó a finales de junio de 2015 el informe *Energy and Climate Change*⁷⁵ con el objetivo de realizar su contribución a la COP21 para «reconciliar clima y necesidades energéticas». En él se indica que el vínculo entre la economía mundial y las emisiones de GEI relacionadas con la energía se debilita pero no llega a romperse y la prueba es que en 2014 la economía mundial creció un 3% mientras que las emisiones de CO₂ relacionadas con el sector energético permanecieron estables.

En el informe, la IEA recomienda a los líderes políticos que reflejen sus compromisos ambiciosos en la COP21, mediante la presentación de las *INDC* generen expectativas para crear un cambio estructural en la economía mundial para lograr que el crecimiento no se base en el consumo de combustibles fósiles. Para que la implantación de estos compromisos sea un éxito la IEA recomienda cuatro pilares en los que se debería apoyar el éxito de la COP21. Estos cuatro pilares son:

- Alcanzar un pico máximo de emisiones lo antes posible.
- Revisión de cinco años de los compromisos adquiridos para estudiar las posibilidades de elevar el nivel de ambición.
- Reflejar los compromisos de reducción de emisiones a largo plazo.
- Establecer un sistema de rendición de cuentas que permita realizar un seguimiento de los logros alcanzados en el sector energético.

La IEA, además ha diseñado una estrategia puente basada en cinco «medidas pragmáticas»⁷⁶ para disminuir las emisiones de GEI pero sin afec-

⁷³ <http://environment.yale.edu/poe/v2014/>.

⁷⁴ Informe de la IEA, *Energy and Climate Change*, disponible en <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WE02015SpecialReportonEnergyandClimateChangeExecutiveSummarySpanishversion.pdf>.

⁷⁵ <http://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2015/june/iea-sets-out-pillars-for-success-at-cop21.html>.

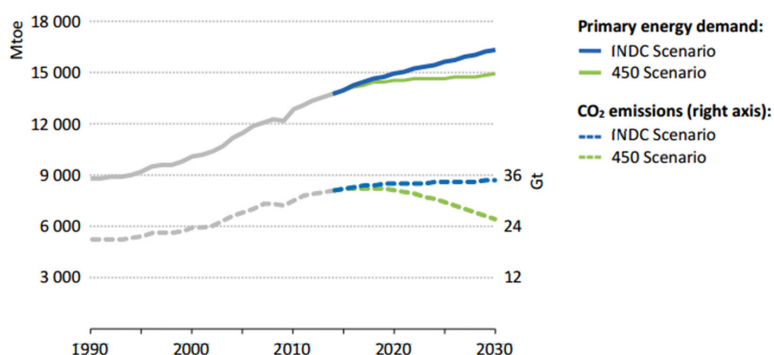
⁷⁶ Estas recomendaciones están extraídas de la traducción al español del resumen ejecutivo del Informe *Energy and Climate Change*.

tar el crecimiento económico, ni a la seguridad energética así como impulsar el acceso a la energía para los más desfavorecidos. Las medidas hacen referencia a:

- Aumentar la eficiencia energética en los sectores de la industria, los edificios y el transporte.
- Reducir progresivamente el uso de las centrales de carbón menos eficientes y prohibir su construcción.
- Aumentar las inversiones en tecnologías renovables en el sector de la electricidad de 270.000 a 400.000 millones de dólares en 2030.
- Eliminar progresivamente los subsidios a los combustibles fósiles para los usuarios finales de aquí al 2030.
- Reducir las emisiones de metano derivadas de la producción de petróleo y gas.

Según las previsiones realizadas por la Agencia en función de las *INDC* presentadas hasta la fecha, las emisiones continuarán creciendo desde 2013 hasta 2030 aunque a un ritmo menor del que lo han hecho hasta la fecha. La relación entre el crecimiento económico y las emisiones procedentes del sector energético presentará una tendencia divergente, ya que se prevé que la economía global crezca un 88% mientras que las emisiones de GEI en el sector energético lo hagan en un 8% alcanzado los 34.8 Gt. El porcentaje de combustibles fósiles en mix energético mundial disminuirá pero todavía será del 75% en 2030, mientras que su demanda no lo hará, especialmente, en el caso del gas. Por otro lado, las renovables se convertirán en la principal fuente de energía eléctrica en 2030 y la procedente de centrales de carbono disminuirá ligeramente.

El desarrollo de esta estrategia junto con el establecimiento de los cuatro pilares anteriormente mencionados perfilan el camino que se debe seguir para evitar el calentamiento por encima de los 2 °C y no sobrepasar



Note: Mtoe = million tonnes of oil equivalent; Gt = gigatonnes.

Gráfica 3. Fuente: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WE02015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf>

la cantidad de 450 partes por millón (ppm) de CO₂ eq en 2030. Si no, se corre el riesgo de que exista una brecha entre el objetivo deseable y el que se alcanzaría solo con el cumplimiento de las *INDC* propuestas hasta la fecha —denominado Escenario *INDC* según la IEA—, tal y como aparece en la siguiente gráfica:

La repercusión en la política energética de la UE en el escenario *INDC*

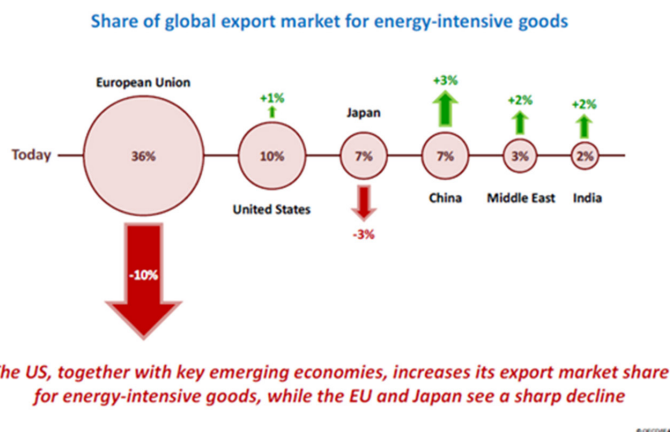
La actuación sobre el sector energético es la clave para conseguir los ambiciosos objetivos climáticos de la Unión Europea establecidos en su *INDC*, que recordemos consisten en reducir un 40% las emisiones de GEI respecto valores de 1990 en 2030. Según las predicciones de la AIE, en el escenario *INDC* la UE habrá disminuido sus emisiones pasando de un valor de 3,3 Gt en 2013 a 2,4 Gt en 2030 a una velocidad que duplica la que venía produciendo desde el año 2000. Por lo que respecta al crecimiento económico, la AIE prevé una expansión en torno a un 30% mientras que la demanda de energía disminuirá en un 10%. La contribución de las energías fósiles disminuirá en el mix europeo, aunque su consumo seguirá aumentando, sobre todo el gas, que experimentará un aumento del 18% en 2030. Por el contrario la energía nuclear disminuirá en el conjunto de la Unión mientras que las renovables como la eólica y solar supondrán la mitad de la generación eléctrica en 2030. Conviene señalar que los objetivos de la UE y estas predicciones hacen referencia al conjunto de la Unión ya que cada país tiene libertad para establecer su mix energético, tal y como queda claramente definido en el artículo 194 del Tratado de Lisboa:

«No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192».

Los principales problemas de la UE en el ámbito energético: dependencia del exterior y falta de interconexiones

Aparte de los retos procedentes de sus compromisos climáticos, la política energética de la UE se enfrenta a grandes retos como su extrema dependencia del suministro exterior, la falta de interconexiones a nivel interno, el crecimiento de nuevos mercados emergentes como China e India —que están provocando un aumento considerable de la demanda de recursos energéticos—, la paralización, aunque haya sido temporal, del desarrollo de nuevas centrales nucleares a raíz del accidente de Fukushima y la disminución de las exportaciones en un 10% en bienes de

alto consumo energético como los de la industria química, del papel y del acero, mientras que las potencias emergentes han experimentado crecimientos positivos en este tipo de bienes⁷⁷. La UE está sufriendo también las consecuencias de algunas tendencias que están teniendo lugar en el mercado energético mundial. Los conflictos de Ucrania, Oriente Próximo, Oriente Medio y norte de África pueden constituir una amenaza por producir interrupciones en el suministro de gas y petróleo.



Gráfica 4. Fuente: https://www.iea.org/newsroomandevents/speeches/Amsterdam_Energy_Security.pdf

La UE importa el 53% de la energía que consume. Por fuente de energía, este porcentaje se desglosa en un 90% en petróleo, un 66% en gas natural y un 42% en carbón. La factura de importación energética en 2013 ascendió a 400.000 millones, lo que equivale a una quinta parte del total de las importaciones⁷⁸. La crisis de Ucrania ha puesto de manifiesto la necesidad de diversificar ciertas fuentes de suministro, principalmente el gas natural del que la UE depende de Rusia en un 39%⁷⁹.

Las relaciones de la UE con los países productores y de tránsito de gas constituyen una pieza clave en su geopolítica, su seguridad energética y económica. El 1 de diciembre de 2014, el presidente Putin anunció la retirada del proyecto conocido como *South Stream*, consistente en la construcción de un gasoducto, que atravesando el mar Negro, transportaría gas ruso a Bulgaria proporcionando anualmente hasta 63 bcm a Europa. Desde Bulgaria, el gasoducto atravesaría Serbia y se ramificaría hacia

⁷⁷ IEA *World Energy Outlook* 2013.

⁷⁸ [http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20140718ST053032/html/Datos-sobre-la-\(in\)-dependencia-energ%C3%A9tica-europea](http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20140718ST053032/html/Datos-sobre-la-(in)-dependencia-energ%C3%A9tica-europea).

⁷⁹ *Ibid.*

Bosnia-Herzegovina y Croacia. Desde Serbia, se prolongaría hasta Italia, atravesando Hungría y Eslovenia. Con esta compleja y cara infraestructura concebida en 2009, Rusia intentaba evitar el tránsito de gas por Ucrania para acceder al mercado europeo. Además le permitía mantener su influencia sobre el sudeste europeo. Por otra parte, contribuía a perpetuar el monopolio de Gazprom en gran parte del territorio europeo. La cancelación del *South Stream* ha dado paso al *Turkish Stream*, con el que Rusia pretende exportar gas a Turquía y a Europa atravesando el mar Negro.

Para algunos analistas, la decisión de anular el *South Stream* se ha considerado como una decisión política de la federación rusa por la actuación de la UE en el conflicto con Ucrania y las sanciones impuestas⁸⁰. Sin embargo, las causas también hay que buscarlas con mayor profundidad en la falta de competitividad del proyecto para Gazprom, a raíz de la aplicación de la legislación comunitaria dirigida a la liberalización del mercado y a la separación de la producción de la distribución de gas, lo que se conoce como el Tercer Paquete de la Energía aprobado en 2009. Además de la aplicación de la legislación comunitaria, otra justificación para la retirada del proyecto se sustenta en la situación actual del sector energético ya que la bajada del precio del petróleo y la explotación de yacimientos de gas no convencional por parte de EE.UU. han hecho cambiar el panorama energético.

La importación de gas licuado incluyendo el procedente de EE.UU. y la viabilidad del *Southern Corridor* o «Corredor Sur» para importar gas de la región del Caspio a través de Turquía, le permiten a la UE diversificar sus fuentes de suministro.

Para solventar el problema de esta dependencia del exterior, la UE también pretende fomentar las fuentes autóctonas, principalmente, las energías renovables, ya que tanto la energía nuclear como la explotación de combustibles no convencionales no cuentan con el respaldo de la población en algunos países. La energía nuclear, a pesar de constituir una fuente de bajo carbono, no va a experimentar el mismo impulso que está recibiendo en países como EE.UU. o China. En la actualidad hay 131 reactores nucleares en operación en 14 de los 28 países miembros de la UE, que generan un 25% de la electricidad, aunque la mitad es producida por Francia⁸¹. A fecha de hoy solo está prevista la construcción de nuevas centrales en Finlandia, Francia y Eslovaquia. Por lo que respecta a la explotación de combustibles fósiles no convencionales, en la actualidad, se están haciendo exploraciones en Reino Unido, Dinamarca, Ale-

⁸⁰ <http://www.bbc.com/news/world-europe-30292135>.

⁸¹ <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Others/European-Union/>.

mania, Polonia y Rumanía⁸², aunque en la mayoría de los países de la UE esta opción está prácticamente descartada a pesar de que la Comisión está introduciendo legislación para que se garantice el mínimo impacto medioambiental⁸³.

La mejora en las interconexiones a nivel interno es otra de las asignaturas pendientes de la UE, no solo para alcanzar la seguridad energética sino también los objetivos climáticos. La variabilidad en la producción eléctrica de las renovables junto con sus problemas de almacenamiento deberían ser solventados mediante una adecuada red de interconexiones para lograr un uso más rentable. Con objeto de avanzar en este sentido la Comisión ha propuesto alcanzar un 10% en interconexiones en 2020⁸⁴.

La solución para abordar el problema de la seguridad energética, de las interconexiones y de la competitividad y a la vez alcanzar los objetivos climáticos de la UE solo es posible mediante la realización de un planteamiento integral. Para ello, la UE pretende dar un impulso definitivo a la integración energética europea para proporcionar una energía segura, sostenible, competitiva y asequible. El Tratado de Lisboa, firmado en 2007, le proporciona la base jurídica para enmarcar la acción de la UE en el campo de la energía, tal y como se contempla en el artículo 194 que establece que la UE tiene competencia para adoptar medidas dirigidas a:

- a) Garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- b) Garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- c) Fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y
- d) Fomentar la interconexión de las redes energéticas.

El gran reto de la UE: la Unión Energética

El 25 de febrero de 2015, la Comisión Europea lanzó la «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva»⁸⁵, lo que demuestra el interés del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, en avanzar en una dirección en donde converjan las políticas comunitarias energéticas y climáticas. La estrategia de la Unión de la Energía está concebida para contribuir a la consecución de los objetivos del Marco 2030⁸⁶ en materia de clima y energía y garantizar que la

⁸² <http://www.mining.com/eu-invites-member-states-to-apply-set-of-minimum-principles-to-hydraulic-fracturing-89598/>.

⁸³ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm.

⁸⁴ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-lideres-europeos-respalda-acuerdo-interconexiones-espana-francia-portugal-20150319220543.html>.

⁸⁵ http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf.

⁸⁶ En el Marco 2030 se establecieron los objetivos que la UE va presentar en la COP21, en forma de *INDC*.

Tabla 4. Las cinco dimensiones de la Unión de la Energía y su desarrollo	
Seguridad energética, solidaridad y confianza	1. Diversificación del suministro, fuentes de energía, proveedores y rutas. 2. Colaboración en materia de seguridad de suministro. 3. Refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía. 4. Mayor transparencia en materia de suministro de gas.
Un mercado europeo de la energía plenamente integrado	1. El hardware del mercado interior: unir mercados mediante interconexiones. 2. Aplicación y actualización del "software" es decir de la legislación vigente del mercado interior de la energía. 3. Mayor cooperación regional en un marco común de la UE. 4. Nuevo marco para los consumidores para comprar energía libremente y poder utilizar las tecnologías inteligentes que introduzcan una mayor flexibilidad del mercado y una reducción de las facturas. 5. Protección de los consumidores vulnerables.
Eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda	1. Incremento de la eficiencia energética en el sector de la construcción. 2. Transporte energéticamente eficiente e hipocarbónico.
Descarbonización de la economía	1. Una política climática ambiciosa para la UE. 2. Convertirse en líder de las energías renovables y soluciones de almacenamiento.
Investigación, innovación y competitividad	1. Generar crecimiento, empleo y competitividad. 2. Redes y hogares inteligentes, transportes limpios y producción de la energía nuclear más segura del mundo. 3. Reciclaje profesional.

Tabla 4

UE se convierta en líder mundial en energías renovables. El logro de estos objetivos requerirá una transformación radical del sistema eléctrico de Europa, incluido el nuevo diseño del mercado europeo de la electricidad⁸⁷.

⁸⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5358_es.htm.

Con esta «Estrategia», la Comisión pretende llamar la atención sobre la dependencia a nivel comunitario de todos los Estados miembros para garantizar la seguridad energética de la UE, sobre la base de la solidaridad y confianza. También se resalta la importancia de que la UE hable con una sola voz en asuntos internacionales, el mejor uso de los recursos propios, que la energía fluya libremente a través de las fronteras y una regulación más eficaz de los mercados energéticos. Y lo que es más importante, una Unión Energética centrada en los ciudadanos. Como se recoge en la propia estrategia: «Tenemos que abandonar un sistema fragmentado, caracterizado por la falta de coordinación de las políticas nacionales, las barreras comerciales y las islas energéticas».

La «Estrategia» establece cinco dimensiones que es necesario desarrollar y que se exponen en la siguiente tabla:

Es este ansiado proceso de transformación del sistema energético en el que se encuentra inmersa la UE, uno de los objetivos principales, como se ha comentado con anterioridad, es otorgar más poder de decisión a los ciudadanos. Para ello, la Comisión ha presentado una Comunicación sobre un nuevo acuerdo para los consumidores de energía, basado en una estrategia de tres pilares:

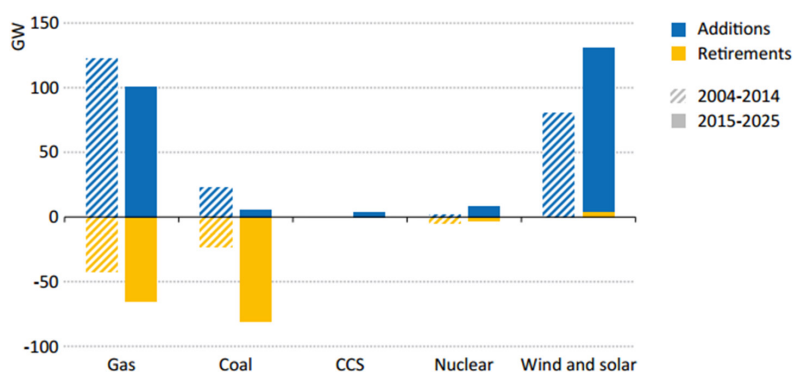
- 1) Ayudar a los consumidores a ahorrar dinero y energía a través de una mejor información;
- 2) Proporcionarles un abanico más amplio de actuación a la hora de elegir su participación en el mercado de la energía; y
- 3) Mantener el máximo nivel de protección de los consumidores⁸⁸. Esta iniciativa es imprescindible si se pretende que los ciudadanos apoyen el establecimiento de unos objetivos climáticos ambiciosos y para concienciarles de que la descarbonización de la economía no les va a suponer un aumento en sus facturas.

La repercusión en la política energética de EE.UU. en el escenario INDC

EE.UU. va a asistir a la Cumbre de París con el compromiso de reducir la emisión de gases de efecto invernadero entre un 26 y un 28% por debajo de los niveles de 2005 en 2025. Este objetivo es menos ambicioso que el de la UE, pero teniendo en cuenta que, hasta la fecha, EE.UU. nunca se había comprometido a nivel internacional a establecer un objetivo de reducción, es necesario resaltar la importancia de este cambio. Además, este paso ha contribuido a que otros países como China, que tampoco tenían un compromiso de reducción, también hayan expresado sus intenciones de disminuir sus emisiones de GEI.

⁸⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5358_es.htm.

Según la IEA, las emisiones procedentes del sector energético mostrarán una trayectoria descendente en 2025, debido a la disminución en el uso del carbón y del petróleo y a un ligero aumento en el gas natural. La demanda de petróleo en 2025 será menor en un 1.6 md/día que en 2013. Además, gracias a la producción interna de petróleo, a la aprobación de regulación en los combustibles y los biocombustibles, EE.UU. disminuirá sus importaciones de petróleo de 7,3 mb/día en 2013 a 4 mb/día en 2025. Por lo que respecta a las renovables, aumentarán su peso en el mix pasando de un 16 a un 21%, debido al auge de los biocombustibles, de las energías eólica y solar, así como la hidráulica.



Gráfica 5. Fuente: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WE02015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf>

La política energética de EE.UU. hacia la autosuficiencia

En la actualidad, la política energética estadounidense está enfocada a disminuir su dependencia de los combustibles fósiles, un sistema energético sostenible y una mayor independencia energética. En 2011, la estrategia del presidente Obama estaba orientada a duplicar la generación eléctrica eólica, solar y geotérmica en 2020, duplicar la productividad energética en 2030, reducir a la mitad las importaciones de petróleo en 2020 y alzarse con el papel del liderazgo mundial en energías limpias⁸⁹. En 2012, en la *All of the Above Energy Strategy* se marcaban tres objetivos que, al igual que ha sucedido en la UE, consisten en alcanzar la seguridad energética, el crecimiento económico y creación de empleo y el desarrollo de tecnologías de bajo carbón.

En concordancia con la estrategia emprendida por el presidente Obama y contemplada en los documentos *Blue for a Secure Future* y el *Climate*

⁸⁹ *President's Blueprint for a Secure Energy Future.*

Action Plan, en enero de 2015 se anunció la elaboración de la primera edición del informe *Quadrennial energy review* (QUER), enfocada principalmente a establecer las oportunidades y desafíos que presentan las infraestructuras energéticas estadounidenses relacionadas con la transmisión, el almacenamiento y la distribución. Para su elaboración se creaba un grupo de trabajo formado por representantes de los Gobiernos locales y nacionales, agencias federales, el sector privado y el mundo académico, el denominado *Quadrennial Energy Task Force*.

Transcurridos tres meses desde su anuncio, el informe QUER se hizo público en abril de 2015⁹⁰ y en él se hace énfasis en la necesidad de estudiar los cambios que se están produciendo en el suministro y los mercados energéticos, teniendo en cuenta su capacidad y antigüedad, así como las amenazas tanto físicas como cibernéticas⁹¹.

En el escenario *INDC* que la IEA ha diseñado para EE.UU. aparece contemplado el cambio que este país está llevando a cabo mediante una revisión en su seguridad energética. Su nueva política energética está teniendo repercusiones en los mercados energéticos globales, la economía mundial y la geopolítica. Este cambio está siendo tan trascendental que incluso se llega a hablar de mutación o de revolución energética⁹². La composición de las fuentes de suministro ha cambiado en los últimos años. El consumo de petróleo y carbón ha descendido, mientras que el uso de gas natural y las energías renovables ha aumentado de forma considerable. En 2014, las fuentes de energías renovables constituyeron más de la mitad de la capacidad de generación eléctrica nueva. De ellas, la eólica se ha multiplicado por 3,3 en el período transcurrido desde 2008 y 2014 y la solar es veinte veces mayor⁹³.

La seguridad energética de los EE.UU. se ha visto incrementada recientemente debido al aumento de la producción doméstica de petróleo y gas no convencional, el impulso a las energías renovables y los biocombustibles. Estas medidas junto con las políticas enfocadas a la reducción de la demanda como el fomento de la eficiencia energética y la reducción del consumo de combustibles en el sector del transporte podrían conducir a EE.UU. a alcanzar la suficiencia energética en 2035.

Si la UE está inmersa en un proceso integrador en el ámbito energético para disminuir su dependencia y mejorar las interconexiones, los EE.UU.

⁹⁰ <http://energy.gov/epsa/downloads/quadrennial-energy-review-full-report>.

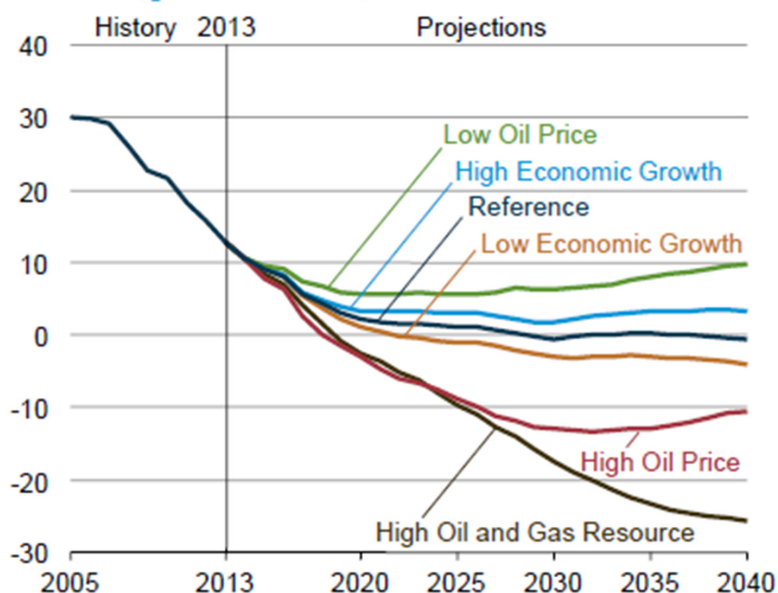
⁹¹ BERENGUER, F. Documento de análisis «La revisión cuatrienal norteamericana del sector energético», disponible en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/07/DIEEI04-2015.html>.

⁹² <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-02-12/americas-energy-edge>.

⁹³ Datos recogidos en el informe de la IEA: *Energy Policies of IEA Countries. The United States*. 2014.

también están en un período de transición. De ser un modesto importador de gas natural puede convertirse en un exportador en 2017, aunque la capacidad de exportación dependerá del precio de petróleo.

Figure ES3. U.S. net energy imports in six cases, 2005-40 (quadrillion Btu)



Gráfica 6. Fuente: [http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383\(2015\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383(2015).pdf)

El auge del petróleo y gas no convencional

El petróleo es la principal fuente de energía de EE.UU. con un 36% del total de su suministro de energía primario⁹⁴. EE.UU. produce casi la mitad del petróleo que consume y es el tercer productor mundial detrás de Arabia Saudí y Rusia. Durante la última década su producción ha aumentado en un 30% con respecto a niveles de 2003. Parte de este aumento se debe a la explotación del petróleo no convencional [*Light Tight Oil (LTO)*], gracias a las innovaciones tecnológicas en perforación horizontal y la fractura hidráulica que han permitido abaratar los costes de extracción y, por tanto, mejorar la rentabilidad para atraer a los inversores. El aumento de este tipo de petróleo ha sido muy significativo ya que se ha pasado de una producción prácticamente nula en 2010 a 2 millones de bpd en 2013⁹⁵

⁹⁴ https://www.iea.org/bookshop/489-Energy_Policies_of_IEA_Countries_-_The_United_States.

⁹⁵ www.mckinsey.com/.../oil%20and%20gas/.../79731...

y con aumento mensual de 75.000 bpd. Según la IAE se espera que la producción del *LTO* llegue a su pico en 2020 disminuyendo a partir de esa fecha al resultar una opción menos atractiva económicamente que otras fuentes de energía.

Un aspecto importante a destacar y derivado del aumento de la producción del *LTO* es que va reconfigurar la industria petrolera estadounidense y especialmente, las refinerías ya que este tipo de petróleo es más ligero y es necesario añadir unidades de destilación. En 2020 se estima que la mitad del petróleo que procesen las refinerías del Golfo será *LTO*. La principal consecuencia será que las refinerías del golfo de EE.UU. disminuirán su capacidad de procesamiento de crudo pesado y clientes como México, Colombia, Venezuela y Ecuador tendrán que buscar nuevas salidas para su petróleo, probablemente en el mercado asiático, o incrementar su capacidad doméstica de refinado.

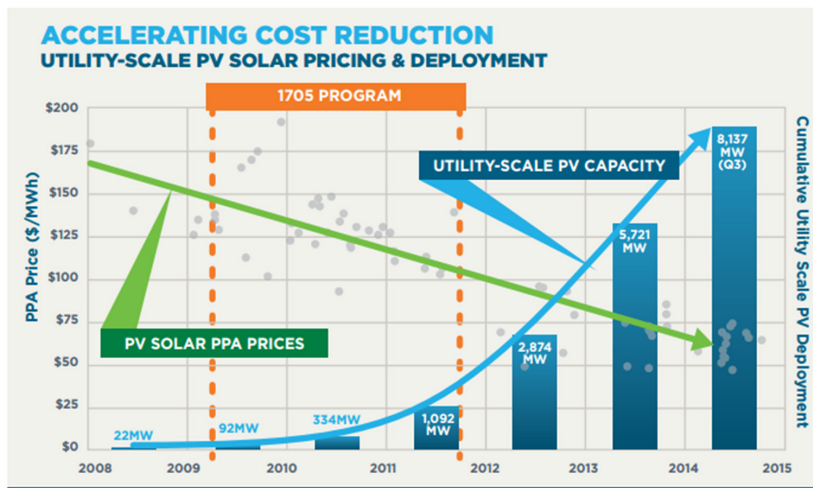
Por lo que respecta al gas esquisto o *shale* gas la producción aumentó de forma considerable en 2005. El descubrimiento de nuevas reservas se ha incrementado en un 75% desde 2000 alcanzando al final de 2012 un total de 320.000 billones de metros cúbicos, lo que equivale a cien años de producción a una velocidad de consumo calculada para ese año. Según la IAE está previsto que la producción continúe aumentando hasta 2040, sobre todo debido a la explotación de los campos de Marcellus y Haynesvilles que se encuentran entre las mayores formaciones del planeta para este tipo de gas. Con estas predicciones, EE.UU. puede convertirse en uno de los mayores suministradores de gas natural licuado (GNL) siempre y cuando el Departamento de Energía permita las exportaciones a países con los que no exista un acuerdo de libre comercio.

Energías renovables

En 2009 no había ninguna instalación solar fotovoltaica en EE.UU. que tuviera una capacidad superior a los 100 MW. En la actualidad, se ha alcanzado una capacidad eléctrica de 8.100 MW lo que equivale a suministrar electricidad a casi 1.4 millones de hogares⁹⁶. Este crecimiento ha permitido rebajar el coste por el precio de esta casi en un 60%, generar empleo y contribuir a la lucha contra el cambio climático.

EE.UU. ha establecido el objetivo de duplicar la producción de energías renovables entre las que se encuentran la eólica, solar y la geotérmica en 2020 con respecto a los niveles de 2012 con una inversión de 90.000 millones de dólares para invertir en energías limpias. El Departamento del Tesoro junto con el Departamento de Energía y el sector privado

⁹⁶ http://energy.gov/sites/prod/files/2015/02/f19/DOE_LPO_Utility-Scale_PV_Solar_Markets_February2015.pdf.



Gráfica 7. Fuente: http://energy.gov/sites/prod/files/2015/02/f19/DOE_LPO_Utility-Scale_PV_Solar_Markets_February2015.pdf

han participado en la financiación de 20.000 proyectos, bien mediante inversiones directas o con reducción de impuestos. Gracias a los fondos recibidos, el Departamento de Energía ha permitido desarrollar las infraestructuras más grandes del mundo como la planta solar fotovoltaica de agua caliente y la eólica de Caithness Shepherds Flat en Oregón, así como las dos torres solares más grandes del mundo que construirán las empresas Abengoa y Bright Source Energy en California y que estarán en funcionamiento en 2016⁹⁷.

Sin embargo y al igual que ocurre en la UE, existe cierta incertidumbre con respecto a la continuación de estas ayudas en el futuro. A pesar de este impulso dado a las energías renovables, todavía no se ha implementado ninguna política nacional específica al respecto, lo que hace que el sector esté sometido a incertidumbres que pueden ralentizar este desarrollo. A falta de establecer un objetivo vinculante a nivel nacional, 35 Estados han establecido objetivos para las energías renovables y 25 para la eficiencia energética. La barrera de entrada en el mercado de las renovables es muy alta y se necesita no solo la financiación inicial para desarrollar los proyectos, sino también la estabilidad jurídica necesaria para abordar los proyectos a largo plazo, de tal forma que se permita el retorno de la inversión.

Hasta la fecha, la herramienta utilizada por el Gobierno federal para apoyar las energías renovables ha sido a través de medidas fiscales. En el

⁹⁷ http://www.abengoa.es/web/es/noticias_y_publicaciones/noticias/historico/2013/03_marzo/solar_20130314.html.

caso de la energía eólica, en 2013 se realizó una extensión en la asignación de créditos que ha permitido desarrollar proyectos en 2014 y 2015. En el caso de la fotovoltaica, las ayudas terminaron en 2011 pero se creó una infraestructura y un mercado que ha permitido financiar 17 nuevos proyectos que han supuesto aumentar la capacidad en 5.109 MW⁹⁸.

Además de alcanzar el objetivo de duplicar la energía generada por las energías renovables, para el presidente Obama también es prioritario fomentar la generación hidroeléctrica en las presas actuales, incluyendo la planta de Red Rock Hydroelectric en Iowa⁹⁹.

Energía nuclear

Al contrario que la UE, y al igual que China, EE.UU. apuesta por la energía nuclear por constituir una energía sostenible y competitiva y, por lo tanto, muy atractiva para conseguir objetivos climáticos. EE.UU. es el mayor productor de energía nuclear del mundo, con un porcentaje del 30%. Cuenta con cien reactores nucleares en funcionamiento en 2014 que produjeron 798.000 millones de kWh, lo que supone un 19% del total de la electricidad. En la actualidad cinco centrales se encuentran en construcción, aunque los bajos precios del gas pueden cuestionar la viabilidad económica de algunos proyectos¹⁰⁰.

Conclusiones

El cambio climático ha trascendido su naturaleza medioambiental con el que fue abordado en sus inicios —a raíz de los primeros informes del IPCC— para vincularlo también con el crecimiento económico, el sector energético y la seguridad. Según el 5.º Informe del IPCC, es necesario evitar un calentamiento de la Tierra por encima de los 2 °C ya que superar este valor tendría unas consecuencias catastróficas para todo el planeta, pero especialmente en los países más vulnerables. Según los expertos, el problema es tan grave que exige una repuesta internacional inmediata. Según este informe la probabilidad de que el ser humano sea el causante del calentamiento debido a la emisión de gases de efecto invernadero es de un 95%. Sin embargo, a pesar de las evidencias científicas, la sociedad de EE.UU. y de la UE no percibe el cambio climático como una de las principales amenazas. Ambas poblaciones presentan distintas opiniones frente al cambio climático, motivadas por su propia idiosincrasia pero

⁹⁸ https://www.iea.org/bookshop/489-Energy_Policies_of_IEA_Countries_-_The_United_States.

⁹⁹ <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43120.pdf>.

¹⁰⁰ <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-T-Z/USA--Nuclear-Power/>.

también al distinto tratamiento que se da al cambio climático en los medios de comunicación nacionales. También influye el apoyo político que se le da. En Europa el apoyo parte de las propias instituciones europeas, mientras que en EE.UU. es la población la que ejerce presión por la dificultad en aprobar una legislación dirigida a controlar la emisión de GEI.

A finales de 2015 va a tener lugar la vigésima primera Cumbre de los Estados Parte de la Convención sobre el cambio climático (COP21). La importancia de esta cumbre, que se celebrará en París, radica en que durante su transcurso se debe decidir el texto del nuevo tratado, o documento vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto a partir de 2020. En la actualidad, el clima para alcanzar un nuevo acuerdo para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero es positivo debido a dos cambios importantes que se ha producido en los últimos años. El primero hace referencia a un cambio de concienciación muy importante de los Gobiernos y de la sociedad en general: el cambio climático y las cuestiones medioambientales no son un freno para el desarrollo económico, sino que suponen un impulso y casi un requisito para mejorar la competitividad, fomentar la economía y generar empleo. El otro de los cambios se ha producido porque algunos países que no estaban obligados por el Protocolo de Kyoto, como China, han presentado sus compromisos de reducción, probablemente influenciados por la decisión de EE.UU. de establecer también sus objetivos de reducción.

Por otro lado, el sector energético es el gran responsable de las emisiones de GEI, así que es necesario adaptarlo para poder cumplir con los objetivos climáticos, lo que provocará un cambio estructural en la economía mundial. Dada la vinculación con el sector energético, la Agencia Internacional de la Energía ha propuesto una estrategia para impulsar la consecución de los objetivos climáticos sin menoscabar el crecimiento económico.

Tanto la UE como EE.UU. están avanzando de forma acelerada en este sentido para alcanzar objetivos climáticos presentados como Contribuciones Previstas y Determinadas (*INDC*, por sus siglas en inglés) y que serán defendidos en la COP21. Y lo hacen mediante la implantación de políticas energéticas que contemplen la seguridad energética, el crecimiento económico y la sostenibilidad.

La UE debe abordar una Unión de la Energía para el establecimiento de una UE más unida e integrada, basada en los principios de solidaridad y confianza que contribuya a no perder el papel de potencia en la esfera internacional y que le permitan continuar con su liderazgo en la lucha contra el cambio climático. La Unión de la Energía debe ser capaz de afrontar algunos de los grandes retos a los que se enfrenta la UE, como la dependencia energética, la falta de interconexiones, la crisis económica y la pérdida de competitividad. Este proceso no está exento de dificultades

relacionadas con los intereses nacionales y la protección de la soberanía de cada país obstaculiza el desarrollo de un proceso integrador que aborde el cambio climático, la economía, la energía y la seguridad de forma colectiva.

Desde la firma del Protocolo de Kyoto, la UE ha ejercido el papel de líder en la lucha contra el cambio climático estableciendo unos compromisos de reducción muy ambiciosos. Sin embargo, ahora lo hace también teniendo en cuenta la competitividad de su economía y su seguridad energética. El compromiso que va a presentar en la COP es de un 40% de reducción de emisiones GEI para 2030 en relación con 1990. Como en otras ocasiones, supone el objetivo más ambicioso de todos los presentados.

EE.UU. pretende alzarse con el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático. Es uno de los objetivos de la política de Obama junto con la reforma sanitaria. Desde la llegada a la presidencia, ha potenciado la inversión en las energías renovables y ha intentado aprobar —sin éxito— legislación para la reducción de emisiones de GEI. Para salvar esta dificultad legislativa, la EPA (Agencia de Protección del Medioambiente) ha sido la encargada de establecer regulaciones para la emisión de GEI en el sector del transporte y en las centrales eléctricas. En un futuro cercano lo hará en las aerolíneas y en la emisión de metano en explotaciones de gas y petróleo. Obama está apostando por las energías renovables, sobre todo la eólica y la solar que están experimentando un auge espectacular. Por otro lado, con la explotación de combustibles fósiles no convencionales, EE.UU. puede pasar de ser importador a exportador en 2017 y conseguir la autosuficiencia energética, al contrario que la UE. Pero para cumplir con los objetivos climáticos deberá aumentar las medidas de eficiencia energética y establecer un mecanismo de control de emisiones que, al contrario de la UE, no estará basado en un mercado de emisiones sino en un impuesto sobre el carbono (carbón *tax*). EE.UU. se ha comprometido en reducir entre un 26 y un 28% relativas a 2005 para 2025. Se trata de un objetivo menos ambicioso que el propuesto por la UE, pero teniendo en cuenta que es la primera vez que va a presentar un objetivo de este tipo se puede calificar como histórico.

La COP21 marcará el camino a seguir para intentar mantener el aumento de temperatura del planeta por debajo de los 2 °C. Su éxito dependerá del grado de compromiso que estén dispuestos a asumir los Gobiernos, en función de sus responsabilidades, para que no implique una disminución del crecimiento económico, ni un aumento en el precio de la energía para el usuario final.

La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?

Charles Powell Solares

Capítulo sexto

Resumen

Este capítulo pretende ofrecer una interpretación coherente de los cambios producidos en la política exterior y de seguridad de EE.UU. bajo la presidencia de Barack Obama. Para ello, presentamos en primer lugar un breve análisis de los factores biográficos que hayan podido contribuir a moldear lo que los estudiosos del Foreign Policy Analysis denominan el «código operativo» del presidente. A continuación realizamos un análisis pormenorizado de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, tanto para ayudarnos a comprender la *weltanschauung* (visión del mundo) de Obama cuando llegó a la presidencia como por su posible valor predictivo. En el cuerpo central del artículo se analizan los principales aspectos de la política exterior y de seguridad de la actual Administración norteamericana, procurando entrelazar sus aspectos más definitorios. Por último, el texto cierra con un apartado en el que se plantea la existencia y naturaleza de una posible «doctrina Obama», y concluye con algunas reflexiones sobre la posible continuidad de la política exterior y de seguridad de Obama una vez finalizado su segundo mandato, en enero de 2017.

Palabras clave

Obama, Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU., visión estratégica de EE.UU., geopolítica.

Abstract

This chapter aims to provide a coherent interpretation of changes in foreign policy and security of the United States under the Presidency of Barack Obama. First, we present a brief analysis of the biographical factors that may have contributed to shape what scholars of Foreign Policy Analysis called «code» of the President. Then we conduct a detailed analysis of the National Security Strategy 2010, both to help us understand the weltanschauung (world view) of Obama when he came to the Presidency for its possible predictive value. The main body of the article examines the main aspects of foreign policy and security of the current American administration, trying to weave their most defining aspects. Finally, the text closes with a section in which arises the existence and nature of a possible «Obama doctrine», and concludes with some reflections on the possible continuity of foreign policy and security of Obama once finished his second term in January of 2017.

Key Words

Obama, US National Security Strategy, Strategic vision of the United States, geopolitics.

Introducción

Este capítulo pretende ofrecer una interpretación coherente de los cambios producidos en la política exterior y de seguridad de EE.UU. bajo la presidencia de Barack Obama. Para ello, presentamos en primer lugar un breve análisis de los factores biográficos que hayan podido contribuir a moldear lo que los estudiosos del Foreign Policy Analysis denominan el «código operativo» del presidente. A continuación realizamos un análisis pormenorizado de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, tanto para ayudarnos a comprender la *weltanschauung* (visión del mundo) de Obama cuando llegó a la presidencia como por su posible valor predictivo. En el cuerpo central del artículo se analizan los principales aspectos de la política exterior y de seguridad de la actual Administración norteamericana, procurando entrelazar sus aspectos más definitorios. Por último, el texto cierra con un apartado en el que se plantea la existencia y naturaleza de una posible «doctrina Obama», y concluye con algunas reflexiones sobre la posible continuidad de la política exterior y de seguridad de Obama una vez finalizado su segundo mandato, en enero de 2017.

La «revolución» Obama

El triunfo de Barack Hussein Obama en las elecciones presidenciales de noviembre de 2008 se debió en no poca medida a su capacidad para convencer a amplios sectores del electorado norteamericano que su elección permitiría una rectificación radical de la política exterior y de seguridad de su inmediato predecesor, George W. Bush (2001-2009). Cabe afirmar incluso que, con la posible excepción de Jimmy Carter, ningún candidato presidencial se ha esforzado tanto como el senador por Illinois por distanciarse de su predecesor, al menos desde 1945. Como se recordará, Carter llegó a la Casa Blanca en 1977 con la promesa de cortar de raíz con el realismo supuestamente amoral cultivado por sus predecesores Richard Nixon (1969-1974) y Gerald Ford (1974-1977) durante la era de *détente*, atribuible en buena medida a la visión estratégica de Henry Kissinger, a quienes culpaba de haberse aliado con las peores dictaduras del mundo por motivos exclusivamente geopolíticos, dando la espalda a la promoción de la democracia y los derechos humanos. El presidente sureño procuró mantenerse fiel a dicha promesa, si bien la toma de rehenes norteamericanos por parte del régimen de los *ayatolás* instaurado en Irán en 1979 tras la caída del Shah y la invasión soviética de Afganistán supusieron un duro choque con la realidad del que nunca se recuperó. Por su parte, Obama alcanzó la presidencia con el objetivo nada modesto de «resetear» (*reset*) o reiniciar la política exterior estadounidense, lo cual permitiría, entre otros objetivos, poner fin a la presencia militar norteamericana en Irak y Afganistán, forjar una nueva relación con el mundo musulmán, replantear la «guerra global contra el terror» lanzada por

Bush, cerrar el centro de detención de Guantánamo y reconocer el cambio climático como una amenaza existencial para la seguridad nacional.

Durante la campaña de 2008, en la que la política exterior adquirió cierto protagonismo debido a la situación de Irak, el futuro presidente aludió reiteradamente a los cambios acaecidos en el mundo durante los dos mandatos de Bush. A su entender, durante esos años se había producido una aceleración notable del proceso de globalización, cuya manifestación más visible era el creciente peso económico y político de algunas potencias emergentes, sobre todo China, que se traducía a su vez en una fragmentación cada vez mayor del poder. El candidato también reconoció que EE.UU. se enfrentaba a numerosos retos transnacionales, siendo la amenaza del terrorismo *yihadista* tan solo uno de ellos, para hacer frente a los cuales resultaba imprescindible buscar la cooperación de otros Estados, llegando a afirmar que «América no puede responder por sí sola a las amenazas de este siglo». De ahí que criticase duramente tanto el unilateralismo de su predecesor como su tendencia a «intimidar a otros países para que acepten los cambios que nosotros hemos tramado por nuestra cuenta»¹. De forma algo más ambigua, Obama también prometió recuperar la tradición multilateralista de la diplomacia estadounidense encarnada en su día por el presidente Woodrow Wilson (1913-1921).

Por motivos obvios, el aspecto del programa internacional del senador por Illinois que mayor interés suscitó durante la campaña de 2008 fue su compromiso de poner fin a la presencia de tropas estadounidenses en Irak y Afganistán, que suscitaba un rechazo cada vez mayor en la opinión pública estadounidense. A pesar de ello, salvo las promesas de cerrar Guantánamo y de poner fin a las torturas sistemáticas realizadas en centros como el de Abu Ghraib, estas cuestiones no ocuparon un lugar especialmente destacado en los debates electorales, debido en parte al protagonismo creciente adquirido por la grave crisis financiera que se produjo a raíz del colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, tan solo dos meses antes de la cita con las urnas. Por todo ello, si bien Obama se había presentado a las elecciones como un candidato que pretendía transformar la política exterior y de seguridad de EE.UU., cuando se instaló en el Despacho Oval en enero de 2009 no resultaba sencillo predecir su actuación futura como presidente. Tanto es así que en el espacio de pocos meses el nuevo presidente fue definido por distintos expertos como un realista², un internacionalista liberal³,

¹ LIZZA, Ryan. «The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama's foreign policy», *The New Yorker*, 2 de mayo de 2011.

² ZAKARIA, Fareed. «Obama the realist», *Newsweek*, 5 de diciembre de 2009, en <http://www.newsweek.com/zakaria-obama-realist-75621>.

³ TOMASKY, Michael. «Do conservatives know what they're embracing?», *The Guardian*, 11 de diciembre de 2009, en <http://www.theguardian.com/commentisfree/michaeltomasky/2009/dec/11/conservatives-obama-nobel-speech>.

un aislacionista⁴ e incluso un neoconservador⁵. Dependiendo de la fuente consultada, Obama podía ser un frío defensor del interés nacional contrario al intervencionismo⁶, un idealista seducido por el sueño de la armonía universal⁷, un izquierdista inspirado por odios anticoloniales⁸ o incluso un mero apaciguador, incapaz de plantar cara a los enemigos de América⁹.

Barack Hussein Obama: un presidente estadounidense para el siglo XXI

Antes de adentrarnos en el análisis pormenorizado de las políticas desarrolladas por la Administración Obama, resultan pertinentes algunos comentarios previos sobre el impacto del liderazgo del nuevo presidente. Los estudiosos de las relaciones internacionales vinculados a la escuela del Foreign Policy Analysis (FPA) suelen otorgar un gran valor explicativo a lo que denominan el «código operativo» (*operational code*) de los dirigentes políticos o, lo que es lo mismo, los factores personales (biografía, valores y creencias, entre otros) que contribuyen a forjar su visión del mundo¹⁰. Como es obvio, el mero hecho de ser el primer presidente estadounidense de color diferencia a Obama notablemente de sus predecesores, pero no es este el único elemento de su biografía personal a tener en cuenta. Nacido en 1961 en Honolulu (Hawái), de madre norteamericana (de ascendencia inglesa) y padre keniano, en sentido estricto el actual presidente no es realmente afroamericano, sino africano-americano. Tras divorciarse, su madre se trasladó a Yakarta con su hijo y su segundo marido, un geógrafo indonesio que había conocido en Hawái¹¹. Como resultado de ello, entre los 6 y los 10 años Obama residió en un país predominantemente musulmán, aunque estudió en un colegio católico, regresando a Hawái en 1971, donde permaneció hasta 1979, año

⁴ BLANKLEY, Tony. «Obama the isolationist?» *The Washington Times*, 21 de junio de 2010, en <http://www.washingtontimes.com/news/2010/jun/21/obama-the-isolationist/?page=all>.

⁵ PODHORETZ, John. «Barack the necon», *New York Post*, 1 de septiembre de 2010.

⁶ AJAMI, Fouad. «A cold-blooded foreign policy», *Wall Street Journal*, 30 de diciembre de 2009.

⁷ KAGAN, Robert. «The perils of wishful thinking», *American Interest*, 5:3, enero-febrero de 2010, en <http://carnegieendowment.org/2009/12/16/perils-of-wishful-thinking>.

⁸ D'SOUZA, Dinesh. «How Obama thinks», *Forbes Magazine*, 27 de septiembre de 2010, en <http://www.forbes.com/forbes/2010/0927/politics-socialism-capitalism-private-enterprises-obama-business-problem.html>.

⁹ KRAUTHAMMER, Charles. «Obama's French lesson», *National Review*, 2 de octubre de 2010.

¹⁰ Ver WALKER, Stephen G., y SCHAFER, Mark. «Operational Code Analysis at a distance», en SCHAFER, Mark, y WALKER, Stephen G. (eds.), *Beliefs and Leadership in World Politics*. Nueva York, Palgrave, 2007.

¹¹ Nominalmente, al menos, el padrastro indonesio de Obama, Lolo Soetoro, era de religión musulmana, hecho que los detractores del presidente han pretendido utilizar en su contra para desprestigiarlo.

el que se trasladó a Los Ángeles para iniciar sus estudios universitarios. En suma, hasta los 18 años el futuro presidente no residió habitualmente en los EE.UU. continentales, tras haber vivido casi toda su infancia y adolescencia en la isla poblada más aislada del mundo, situada a casi 4.000 kilómetros de la costa californiana. Siendo ya estudiante universitario, Obama regresó de visita a Indonesia en 1981, año en el que también pasó unas semanas en Pakistán y la India. Cabe subrayar, asimismo, que el futuro presidente no visitó Europa hasta 1988, un año antes de la caída del Muro de Berlín, cuando contaba 27 años, viaje que también aprovechó para viajar a Kenia para conocer a su familia paterna.

Este breve retrato permite subrayar algunas características que diferencian a Obama de sus predecesores en el cargo, y de buena parte de la élite política norteamericana de la época. Ante todo, el actual presidente nació y se formó en un contexto marcadamente multicultural y cosmopolita, lo cual le hizo cuestionarse su identidad a varios niveles, según reconocería en su autobiografía. Algunos comentaristas han deducido de todo ello que culturalmente su identidad siempre estuvo más vinculada al Pacífico que al Atlántico, lo cual podría explicar en parte su sensibilidad por el mundo asiático, y también su supuestamente escasa empatía con Europa. Por último, por motivos esencialmente generacionales, Obama puede considerarse el primer presidente del siglo XXI, ya que tanto la Segunda Guerra Mundial como la Guerra Fría constituyen para él referentes históricos relativamente lejanos. Algunos irían más lejos, argumentando que es también el primer presidente de un mundo posamericano, o lo que es lo mismo, un mundo en el que EE.UU. sigue siendo una gran potencia pero ya no goza de un poder hegemónico absoluto¹².

A estos elementos biográficos habría que añadir el hecho de que su carrera política anterior a su llegada a la Casa Blanca había girado fundamentalmente en torno a cuestiones ajenas a la política exterior y de seguridad. Tanto durante sus años en la Asamblea Estatal de Illinois, a la que perteneció entre 1997 y 2004, como en su etapa como senador, entre 2005 y 2008, Obama centró su atención en políticas relacionadas con la lucha contra la discriminación racial, la mejora de la sanidad, el acceso a la educación y la inmigración. Sin embargo, también queda constancia de su interés por las cuestiones de seguridad antes de su traslado a Washington, como demuestra su muy activa oposición a la invasión de Irak desde finales de 2002. Como miembro del Senado, Obama perteneció a la Comisión de Asuntos Exteriores (*Senate Committee on Foreign Relations*), participando en las Subcomisiones dedicadas a Asia Central y Meridional, Asia Oriental y el Pacífico, África, Ayuda al Desarrollo y Protección

¹² Obama fue fotografiado leyendo un ejemplar del libro del influyente periodista Fareed Zakaria titulado *The Post-American World* al poco tiempo de su publicación en mayo de 2009, lo que le valió las críticas de quienes adujeron que ello podía interpretarse como un apoyo implícito a las tesis supuestamente «declinistas» del autor.

Medioambiental, y Europa (Subcomisión de la que, curiosamente, fue incluso presidente). Por otro lado, también desarrolló una importante labor legislativa en este campo. En 2006 fue el promotor principal de una iniciativa en apoyo de la República del Congo, y un año después coesponsorizó una ley para ampliar al ámbito de las armas convencionales otra anterior de 1991 (la *Soviet Nuclear Threat Reduction Act*), que había facilitado la destrucción de armas nucleares en las repúblicas de la antigua URSS, a la vez que promovía una iniciativa instando a proteger las instalaciones y arsenales nucleares de todo el mundo de posibles ataques terroristas. En relación con esta tarea legislativa, el futuro presidente viajó a Rusia, Ucrania y Azerbaiyán en 2005, y a Oriente Medio (Kuwait, Irak, Jordania, Israel y los territorios palestinos) y África (Kenia, Etiopía, y Chad) en 2006 (resulta llamativo, en este contexto, la ausencia de viajes a Europa occidental). En suma, si bien Obama nunca se consideró a sí mismo (ni fue visto por otros) como un experto en temas internacionales, es evidente que su paso por el Senado le permitió adquirir un conocimiento nada desdeñable de la política exterior norteamericana. Por otro lado, durante sus años en el Senado el futuro presidente jamás se apartó de la línea política definida por el Partido Demócrata en ningún asunto de importancia y sus intereses y prioridades fueron los que cabía esperar de un político cosmopolita, de tendencia liberal (entendido en sentido norteamericano), y amigo de la diplomacia y las instituciones multilaterales.

El *Weltanschauung* de Obama: la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010

La llegada de Obama a la Casa Blanca fue recibida con gran entusiasmo por parte de quienes se habían mostrado especialmente críticos con el unilateralismo de Bush. En Europa, algunos analistas se apresuraron a proclamarle un europeo honorífico, y uno de ellos, Álvaro de Vasconcelos, incluso llegó a sostener que «el presidente americano comparte los mismos principios y valores que se encuentran en el corazón de la integración europea, y que se basan en la deslegitimación de la política entendida como ejercicio del poder (*power politics*)»¹³. En EE.UU., en cambio, la mayoría de los analistas se mostraron mucho más cautos¹⁴. Así, Bruce Jones advirtió que sería un error identificar a Obama sin más con el «multilateralismo eficaz» preconizado por la Estrategia Europea de Seguridad adoptada por la UE en 2003 (en parte como respuesta a la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush del año anterior). Según este

¹³ VASCONCELOS, Álvaro de, y ZABOROWSKI, Marcin. «The Obama moment. European and American perspectives». París. *European Union Institute for Security Studies*, 2009, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Obama_Moment__web_A4.pdf.

¹⁴ PARMAR, Iderjeet. «American power and identities in the age of Obama», *International Politics*, vol. 48, 2011, <http://www.ciaonet.org/attachments/18524/uploads>.

autor, la futura política exterior norteamericana se basaría más bien en el «realismo cooperador» (*cooperative realism*), es decir, en una valoración realista de las amenazas no-convencionales a las que se enfrentaría EE.UU. y de su limitada capacidad para hacerles frente, lo cual haría necesaria la cooperación con aquellos aliados (y también con algunos adversarios) que pudiesen compartir ciertos intereses comunes ante dichas amenazas¹⁵.

El documento que mejor plasma la ideología internacional del nuevo presidente y sus ansias por diferenciarse de su predecesor nada más instalarse en la Casa Blanca es sin duda la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en mayo de 2010¹⁶. Como es sabido, desde la aparición del primero de ellos en 1987 bajo la Administración de Ronald Reagan, con independencia de su utilidad práctica a la hora de responder a crisis y amenazas concretas, estos documentos han servido sobre todo para transmitir a la opinión pública norteamericana (y extranjera) los grandes cambios de enfoque estratégico impulsados por sucesivas Administraciones estadounidenses en el ámbito de la seguridad y la política exterior¹⁷. En el pasado, algunos de estos documentos también resultaron especialmente útiles a la hora de identificar cambios profundos en el contexto geoestratégico global, como ocurrió con la Estrategia de Seguridad Nacional de 1990, que se refirió explícitamente al fin del mundo bipolar de la Guerra Fría y la aparición gradual de un nuevo orden, caracterizado por «la interdependencia global y la multipolaridad». De forma parecida, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1998 fue el primer documento de estas características en analizar con cierto detenimiento las posibles consecuencias para EE.UU. del fenómeno de la globalización.

El *leitmotiv* de la Estrategia de 2010 fue sin duda la necesidad de redefinir el papel de EE.UU. como superpotencia y su liderazgo en el mundo. Ante todo, el documento tomaba distancia de la visión de unos EE.UU. dedicados a la transformación de su entorno mediante un liderazgo proactivo, a menudo beligerante, y en cambio ponía el énfasis en la necesidad de acometer una ambiciosa renovación interna, tanto económica como política, y en la posibilidad de liderar con el ejemplo. El texto daba por sentado que buena parte de los Estados del mundo todavía reclamaban un liderazgo

¹⁵ JONES, Bruce. «Beyond blocs: the West, rising powers and interest-based international cooperation», *The Stanley Foundation*, octubre de 2011, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/jonespab1011b.pdf>.

¹⁶ Disponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

¹⁷ Si bien en un principio las estrategias debían elaborarse con periodicidad anual, desde 2000 solo se ha publicado una por cada mandato presidencial. Sobre el desarrollo de esta práctica, ver QUINN, Adam, «Obama's National Security Strategy. Predicting US policy in the context of changing worldviews». Londres: Chatham House, 2015, en http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150109ObamaNationalSecurityQuinn.pdf.

norteamericano fuerte, aunque dijese ser consciente de que una actitud benévola y generosa por parte estadounidense hacia sus potenciales socios ya no garantizaría necesariamente ni la reacción positiva de estos ni el éxito de sus iniciativas. En cierto sentido, la Administración quiso hacer suya la argumentación utilizada para justificar la concesión —sin duda prematura, o quizás preventiva— del premio Nobel de la Paz a Obama en octubre de 2009, que pretendía premiar a una diplomacia «basada en el concepto de que aquellos que deben liderar el mundo deben hacerlo sobre la base de valores y actitudes que sean compartidos por una mayoría de la población mundial». Por último, la Estrategia también defendía con vigor la necesidad de fortalecer las normas e instituciones del orden liberal internacional vigente ante la creciente pujanza de ciertas potencias emergentes, incluso si ello significaba aceptar ciertos límites al ejercicio del poderío estadounidense.

El aspecto más rupturista de la Estrategia de 2010 fue sin duda su esfuerzo por dar respuesta al amplio rechazo suscitado por el unilateralismo de la Administración Bush en relación con Irak y, muy especialmente, por el hecho de haber utilizado la fuerza sin la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A título general, el texto rechazaba que EE.UU. tuviese que elegir entre la defensa de sus intereses nacionales y la necesidad de imponer sus valores más allá de sus fronteras. Si bien se reconocía que en algunos casos el uso de la fuerza seguiría siendo necesario, en el futuro su utilización se llevaría a cabo «de forma tal que refleje nuestros valores y fortalezca nuestra legitimidad», lo cual en la práctica requeriría colaborar más estrechamente con la ONU y la OTAN. Si a pesar de todo resultase inevitable el uso unilateral de la fuerza, la Administración observaría las reglas internacionales que lo regulaban. Además, si bien la Estrategia reafirmaba el compromiso de la Administración con la necesidad de garantizar «la primacía de nuestras fuerzas militares convencionales», y constataba que «EE.UU. sigue siendo la única nación capaz de proyectar y sostener operaciones militares a gran escala y a grandes distancias», también reconocía que el uso de la fuerza resultaba menos eficaz «cuando sobreutilizamos nuestro poderío militar», «cuando dejamos de desplegar o de invertir en instrumentos complementarios», o «cuando actuamos sin socios». En suma, sin llegar a descartar por completo el uso de la fuerza en el futuro, la Administración Obama quiso dejar claro que no volverían a producirse intervenciones militares como la de Irak o Afganistán. Este enfoque también inspiraba las referencias de la Estrategia a la amenaza que representaba el programa nuclear iraní: si bien el texto situaba la no-proliferación de armas nucleares entre los objetivos prioritarios de la nueva Administración, descartaba implícitamente el uso de la fuerza para combatirla, a la vez que apostaba por la eficacia de instrumentos como la presión diplomática y las sanciones de toda índole. De forma parecida, aunque el documento reafirmaba el compromiso estadounidense con la promoción de la democracia y los

derechos humanos en otros lugares del globo, estos objetivos se vinculaban preferentemente a métodos más indirectos para alcanzarlo, como la contribución al desarrollo económico y social de los países en vías de democratización, a la vez que se afirmaba explícitamente que «América no impondrá ningún sistema de gobierno a otro país».

A título más general, la Estrategia de 2010 reflejaba un importante cambio de actitud hacia el poder de EE.UU. y su liderazgo global. Así, el texto partía de la base de que «ninguna nación, por poderosa que sea, puede responder por sí sola a los retos globales a los que se enfrenta». En vista de ello, y como ya había ocurrido al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Washington debía contribuir a moldear un nuevo sistema global basado en el derecho internacional que reflejase las realidades cambiantes del siglo XXI, y que diese respuesta a una incipiente multipolaridad. Aunque el texto reconocía la frustración que había generado en EE.UU. el funcionamiento de ciertas instituciones multilaterales en el pasado reciente, apostaba inequívocamente por su fortalecimiento y modernización, sin que ello supusiera otorgarles el protagonismo exclusivo del futuro orden internacional. Más aún, la Estrategia constataba que, como resultado de la aceleración del proceso de globalización, la Administración se encontraba ante un contexto internacional inusitadamente dinámico y fluido, en el cual «la grandeza de América no está asegurada», y marcado por el auge de ciertas potencias emergentes crecientemente asertivas, sobre todo China, India y Rusia, pero también Brasil, África del Sur e Indonesia, lo cual hacía aconsejable cultivar una mayor cooperación con todas ellas (de ahí también la necesidad de acelerar la transición del G-8 al G-20, que se definía como «el principal foro de cooperación económica internacional»). Ello era especialmente urgente en «ámbitos de interés mutuo» como la lucha contra la proliferación de armas nucleares y el cambio climático, las dos grandes amenazas contra la seguridad estadounidense identificadas en la Estrategia. En este contexto, el documento reiteraba el compromiso estadounidense con la desnuclearización de la península de Corea y la necesidad de hacer todo lo posible por evitar que Irán desarrollase armas nucleares.

Más concretamente, y en lo que a China se refiere, el texto adoptaba un tono constructivo en aras de forjar «un partenariado estratégico» con Beijing, aunque no dejaba de alertar que seguiría muy de cerca su plan de modernización militar, a fin de garantizar que los intereses estadounidenses y los de sus aliados regionales no se viesan «afectados negativamente». En suma, aunque reconocía que «no estaremos de acuerdo en todos los temas», como la defensa de Taiwán y los derechos humanos, Washington esperaba poder desarrollar una relación «pragmática y eficaz» con China, porque entendía que esta resultaría esencial a la hora de buscar una respuesta conjunta a los grandes retos del siglo XXI. A diferencia de China, según la Estrategia el partenariado estratégico entre

EE.UU. e India, las dos democracias más pobladas del mundo, se asentaba sobre valores e intereses compartidos. Por último, el texto otorgaba a la relación con Rusia (que no se definía como estratégica, sino como «estable, sustantiva y multidimensional», y que decía basarse tan solo en «intereses mutuos») un valor esencialmente instrumental, orientada sobre todo a lograr la reducción de arsenales nucleares tanto en sus propios países como en otros lugares del mundo, así como a garantizar la estabilidad de Afganistán.

Como cabía esperar, la Estrategia ponía en valor las relaciones privilegiadas de EE.UU. con sus amigos y aliados en Europa (sobre todo Reino Unido, Francia y Alemania), Asia (muy especialmente Japón y Corea del Sur, pero también Australia, Filipinas y Tailandia) y las Américas (Canadá y México, fundamentalmente). Al mismo tiempo, el texto otorgaba una especial relevancia a la OTAN, reiterando la necesidad de revitalizarla y reformarla mediante el desarrollo del nuevo Concepto Estratégico (*Strategic Concept*) aprobado en 1990 para reflejar la caída del Muro de Berlín. Como no podía ser menos, también hacía referencia a la colaboración de EE.UU. con la UE, sobre todo en lo referido a la promoción de la democracia y el progreso económico en Europa oriental, los Balcanes y el Cáucaso.

Para sorpresa de algunos, la Estrategia se mostraba bastante continuista al situar entre sus prioridades la necesidad de «desestabilizar, dismantelar y derrotar a Al-Qaeda y sus filiales violentas y extremistas» en Afganistán, Pakistán y otros lugares del mundo¹⁸ (a pesar de ello, el texto se comprometía a iniciar una retirada «responsable» de tropas de Afganistán a partir de julio de 2011). Al igual que su predecesora, la Administración Obama se reservaba el derecho de actuar más allá de sus fronteras para evitar atentados terroristas en territorio estadounidense, aunque a la hora de glosar públicamente el texto John O. Brennan, el principal asesor presidencial en materia antiterrorista, subrayó que utilizarían la fuerza de forma prudente, prefiriendo el bisturí al martillo; si la eliminación de un terrorista se cobraba víctimas inocentes y generaba un amplio rechazo popular, la operación podría considerarse un éxito táctico, pero supondría un fracaso estratégico. El mismo portavoz se distanció intencionadamente de la Administración anterior al recordar que «nuestro enemigo no es el terrorismo, porque el terrorismo solo es una táctica», como tampoco lo era el terror, «porque el terror es un estado de ánimo, y como americanos nos negamos a vivir atemorizados». El adversario a batir tampoco era el islam (que, al igual que otras religiones, no aceptaba «la masacre de inocentes»), sino la red de organizaciones terroristas conformada por Al-Qaeda, por lo que, a diferencia de su predecesora, la

¹⁸ FEAVER, Peter. «Obama's National Security Strategy: real change or just 'Bush Lite'?». *Foreign Policy*, 27 de mayo de 2010.

Administración Obama no se referiría a estas como *yihadistas* ni islamistas, ya que ello podría fomentar la falsa percepción de que sus dirigentes era líderes religiosos, cuando en realidad eran meros asesinos¹⁹. Este comentario refleja fielmente la obsesión del presidente por mejorar la relación de EE.UU. con la comunidad musulmana global, preocupación que Obama ya había expresado muy elocuentemente en un emotivo discurso pronunciado en El Cairo en junio de 2009²⁰. Por otro lado, la Estrategia reconocía prudentemente que no siempre sería posible prevenir ataques terroristas de esta índole, por lo que se debía fomentar la resiliencia de la sociedad norteamericana a fin de limitar su impacto si se producían.

En relación directa con lo anterior, la Estrategia se comprometía a contribuir a la paz, seguridad y desarrollo de Oriente Medio, lo cual pasaba por garantizar la integración de Israel y su reconocimiento en la región, defender el derecho de los palestinos a dotarse de un Estado propio, estabilizar y consolidar la situación en Irak, fomentar la reincorporación de Irán a la comunidad internacional, y fortalecer la cooperación con Egipto, Jordania y Arabia Saudí y otros Estados del Consejo de Cooperación del Golfo. Por motivos obvios, el texto prestaba especial atención a la situación en Irak, país al que se prometía el máximo apoyo en su difícil camino hacia la recuperación de la plena soberanía tras la retirada definitiva de las tropas estadounidenses, prevista para finales de 2011.

Por último, el texto subrayaba también la necesidad de «renovar» el liderazgo estadounidense, para lo cual sería necesario garantizar previamente la fortaleza económica del país y la inversión en sus capacidades nacionales, su infraestructura y su potencial para la innovación, cuestión a la dedicaba un amplio análisis. Resulta llamativa, en este contexto, la insistencia en la necesidad de «vivir dentro de nuestras posibilidades» y la importancia estratégica de reducir el déficit, preocupaciones que habían brillado por su ausencia en las estrategias de la era Bush, a pesar del elevadísimo coste de las intervenciones militares en Irak y Afganistán. Al mismo tiempo, la recuperación del liderazgo norteamericano también pasaba por evitar ciertas prácticas, supuestamente orientadas a garantizar la seguridad de los EE.UU., que habían puesto en duda la vigencia de los valores que solían invocarse para justificarlas, una alusión apenas encubierta a las torturas practicadas de forma sistemática en Irak y otros escenarios conflictivos en el contexto de la lucha antiterrorista (en última instancia, el arma más poderosa en el arsenal del poder blando norteamericano no era otra que su capacidad para predicar con el ejemplo). Como ya había hecho el presidente durante la campaña, la

¹⁹ DE YOUNG, Karen. «Obama redefines national security strategy, looks beyond military might». *The Washington Post*, 27 de mayo de 2010.

²⁰ El hecho de que el discurso titulado «Un nuevo comienzo» fuese traducido a quince idiomas por la Casa Blanca, da una idea de la importancia que se le atribuía por parte de la Administración. Ver <https://www.whitehouse.gov/blog/NewBeginning/transcripts>.

Estrategia anunciaba el cierre de la cárcel de Guantánamo, aunque sin ofrecer mayores detalles al respecto.

De las musas al teatro: la difícil implementación de una política revisionista

Como ya se dijo, las estrategias de seguridad nacional no siempre han resultado útiles a la hora de facilitar la respuesta de las Administraciones que las elaboran a situaciones de crisis o conflictos inesperados. Por otro lado, en un contexto crecientemente multipolar, en el que la libertad de EE.UU. se ha visto mermada, su capacidad para moldear el entorno internacional en el que opera ya no es la que fue. A pesar de todo ello, y como veremos en este apartado, a la hora de hacer balance de la política exterior y de seguridad del presidente Obama constatamos que la Estrategia de 2010 aportaba un nada desdeñable valor predictivo.

Diplomacia e instituciones multilaterales

Como ya vimos, la Estrategia de 2010 otorgaba una gran importancia al fortalecimiento de las instituciones multilaterales, sobre todo la ONU y el G-20. Para la Administración Obama, el reto en relación con las mismas ha consistido en hacerlas más representativas y abiertas a la influencia de las potencias emergentes, sobre todo China, a fin de aumentar su legitimidad, pero sin que ello mermase su utilidad y eficacia. Por otro lado, Obama siempre ha sido muy consciente de la necesidad de contar con China a la hora de dar respuesta a grandes retos transnacionales como el cambio climático, la proliferación nuclear y la reforma del sistema de gobernanza económica global.

La lucha contra el cambio climático

La lucha contra el cambio climático es uno de los ámbitos en los que la confianza del presidente en la diplomacia multilateral ha dado los mejores frutos. Como se recordará, en la cumbre de la ONU sobre el cambio climático celebrada en Copenhague en 2009, los dos principales emisores de gases de efecto invernadero, EE.UU. y China, fueron incapaces de alcanzar un acuerdo vinculante, aunque sí lograron acordar un texto — aceptado por los principales Estados emisores— que contenía una hoja de ruta sobre cómo avanzar en el futuro. Gracias en no poca medida a este esfuerzo, tras varios años de negociaciones, en la cumbre del foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) celebrada en 2014, Obama y el presidente chino Xi Jinping firmaron un acuerdo sin precedentes, mediante el cual Washington se comprometió a recortar sus emisiones de gases de efecto invernadero un 26% (contando desde 2005)

para 2025, mientras que Pekín seguirá aumentando sus emisiones hasta alcanzar su nivel máximo en torno a 2030 (o antes si fuese posible), fecha en la que iniciará una reducción, siendo esta la primera vez que China aceptaba un plazo vinculante para iniciar la rebaja de sus emisiones. Aunque pueda parecer modesto, este avance podría permitir que la cumbre sobre el cambio climático que se celebrará en París en diciembre de 2015 alumbre el tipo de acuerdo que no fue posible en Copenhague.

El acuerdo con Irán

A pesar de haber suscitado un virulento debate interno en EE.UU., así como el rechazo frontal del Gobierno israelí, Obama probablemente sea recordado sobre todo por el acuerdo alcanzado con Irán en julio de 2015 tras dos años de intensas negociaciones, protagonizadas en su tramo final por el secretario de Estado, John Kerry, y el ministro iraní de asuntos exteriores, Javad Zarif²¹. Como se recordará, el presidente heredó unas pésimas relaciones bilaterales con Teherán y durante los primeros años de su mandato no dudó en combinar una retórica conciliadora con medidas beligerantes como la Resolución 1929 del Consejo de Seguridad de la ONU, aprobada en junio de 2010, que castigó al régimen iraní con nuevas sanciones económicas por negarse a demostrar que su programa nuclear no estaba concebido con fines militares. Por otro lado, la Administración Obama siguió apostando por el carácter multilateral de las negociaciones, como venía ocurriendo desde que EE.UU., China y Rusia se sumaron a las negociaciones abiertas con Irán por Reino Unido, Francia y Alemania en 2003, dando lugar al formato P5+1 (es decir, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania) en 2006, al que luego se sumaron los sucesivos altos representantes de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Javier Solana, Catherine Ashton y Federica Mogherini).

A grandes rasgos, el acuerdo firmado en Viena en julio de 2015 puso límites al programa nuclear iraní a cambio del levantamiento progresivo de sanciones. Ante todo, Teherán se comprometió a realizar un «uso exclusivamente pacífico» de la energía nuclear y a no desarrollar ni adquirir armas nucleares «bajo ninguna circunstancia». Más concretamente, Irán no producirá uranio altamente enriquecido durante los próximos quince años, se deshará del 98% del material nuclear que posee y eliminará dos tercios de las centrifugadoras que tiene instaladas, todo lo cual estará supeditado a la verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica. Por otro lado, las sanciones contra Irán se mantendrán durante los próximos cinco años en el caso de las armas convencionales, y otros ocho

²¹ CALAMUR, Krishnadev. «Obama on the Iran deal: the strongest nonproliferation agreement ever negotiated», *The Atlantic*, 5 de agosto de 2015, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/08/obama-and-the-iran-deal/400535/>.

años en lo referido a los misiles balísticos. Sin embargo, resulta prematuro dar por bueno el acuerdo, ya que todavía tiene que ser aprobado por el Congreso estadounidense, donde se enfrentará al rechazo decidido del Partido Republicano, así como al de un número nada desdeñable de demócratas. Algunos ya se han apresurado a comparar el posible rechazo del Congreso a lo que supuso en su día la negativa del Senado a la firma del Tratado de Versalles negociado por el presidente Wilson en 1919-1920²².

Los críticos del acuerdo objetan que Teherán mantendrá su capacidad para enriquecer uranio, aunque sea reducida, y, sobre todo, que una vez levantadas las sanciones Irán experimentará un notable crecimiento económico, que le permitirá aumentar considerablemente su influencia en la región²³. A su vez, existe el temor de que una defensa cada más asertiva de los intereses chiitas en Oriente Medio por parte de Irán no haga sino provocar una respuesta crecientemente virulenta entre sus adversarios sunitas. Así, el Gobierno israelí de Benjamín Netanyahu, que calificó el acuerdo de «error histórico», ha vaticinado que Teherán dedicará buena parte de los recursos que obtenga tras el levantamiento de sanciones a financiar a organizaciones como Hezbollah y Hamás, contribuyendo así a la desestabilización de la región. Por su parte, otros adversarios tradicionales de Irán, como Arabia Saudí y las monarquías del Golfo, temen un realineamiento de Washington contra los Estados mayoritariamente sunnitas de la región, a cambio de un mayor compromiso de Irán en la lucha contra el Estado Islámico, su enemigo común. Si bien estos temores tienden a exagerarse, sí es probable que a medio plazo el acuerdo con EE.UU. le permita a Irán desempeñar un mayor protagonismo en la región, aunque ello posiblemente no tenga unas consecuencias tan negativas para los intereses norteamericanos como algunos dicen temer. Mucho dependerá del nivel de cumplimiento del acuerdo de Viena por parte de Teherán y de la evolución política interna del propio régimen iraní²⁴.

El auge de China y sus consecuencias para Asia-Pacífico

En un primer momento, la Administración Obama procuró responder al creciente protagonismo —económico, político y militar— de China con ecuanimidad y prudencia, aceptando la necesidad de tener en cuenta las

²² KAISER, David. «Another reason for Obama to worry about the Iran deal: the treaty of Versailles», *Time*, 7 de agosto de 2015, <http://time.com/3989584/iran-deal-treaty-of-versailles/>.

²³ Para una crítica muy ponderada del acuerdo, ver RUSSELL MEAD, Walter. «The strategic impact of the Iran deal», *The American Interest*, 5 de agosto de 2015, <http://www.the-american-interest.com/2015/08/05/the-strategic-impact-of-the-iran-deal/>.

²⁴ NÚÑEZ VILLAYERDE, Jesús A. «Vuelta a empezar en Irán», *Blog Elcano*, 16 de julio de 2015, <http://www.blog.riecano.org/vuelta-a-empezar-en-iran/>.

consecuencias del mismo a la hora de modernizar las grandes instituciones multilaterales. Sin embargo, la actuación crecientemente beligerante de Pekín a lo largo de 2010 —en abierta defensa de Corea del Norte, en franca oposición a Taiwán y en sus disputas territoriales con Japón y Filipinas— hicieron que los aliados tradicionales de EE.UU. en la región acudieran en busca de su ayuda. Obama respondió al nerviosismo de sus socios en un importante discurso, pronunciado ante el Parlamento australiano en noviembre de 2011, en el que dijo haber tomado la decisión «deliberada y estratégica» de que EE.UU. tuviese «un papel más importante y duradero» en el desarrollo futuro de Asia-Pacífico, región en la que su país estaba «para quedarse», ya que América era una «nación» y una «potencia» del Pacífico²⁵. En términos prácticos, y a corto plazo, ello supondría una mayor presencia militar norteamericana en la región, algo que EE.UU. podía permitirse tras poner fin o reducir notablemente su presencia en Irak y Afganistán. Esta mayor influencia estadounidense también tendría una vertiente económica gracias a la firma de un gran acuerdo de libre comercio o Partenariado Trans Pacífico (*Trans Pacific Partnership*), iniciativa en la que participan doce naciones que representan el 40% de la economía mundial, y que todavía se encuentra en fase de negociación.

El supuesto «pívor» de la Administración Obama hacia Asia-Pacífico ha sido objeto de interpretaciones muy diversas. Algunos consideraron desafortunado el uso de este término porque podía transmitir la sensación de que EE.UU. regresaba a una región que en realidad nunca había abandonado²⁶. De hecho, algunos de los aliados a los que se pretendía tranquilizar dedujeron que, lejos de estar «para quedarse», Washington podría «repivotar» en otra dirección si sus intereses así lo requiriesen. De ahí en parte que al cabo de no mucho tiempo la Administración abandonara este término y hablara de la necesidad de reequilibrar (*rebalance*) la presencia militar estadounidense hacia la región de Asia-pacífico²⁷. Otros, en cambio, lo criticaron por considerarlo excesivamente beligerante hacia China, que no podría sino interpretarlo como un acto poco amistoso y contradictorio con la importancia que la propia Administración decía otorgar a la colaboración con Pekín en ámbitos como la lucha contra el cambio climático. Hubo también quien consideró que el giro era sobre todo cos-

²⁵ El discurso de Obama en Australia puede consultarse en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

²⁶ La expresión la había acuñado la secretaria de Estado, Hilary Clinton, en un artículo publicado poco antes del viaje de Obama a Asia, en el que abogaba por un «giro estratégico». Ver CLINTON, Hilary. «America's Pacific Century», *Foreign Affairs*, 11 de octubre de 2011, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

²⁷ El término apareció por primera vez en un documento del Departamento de Defensa (enero de 2012), titulado «Sustaining US global leadership: priorities for 21st Century defense». Ver: <http://www.cfr.org/defense-strategy/sustaining-us-global-leadership-priorities-21st-century-defense/p26976>.

mético, ya que muchas de las medidas militares que lo acompañaron, tales como el envío de submarinos a Guam, la rotación de aviones F-22 a través de Japón o el envío de buques a Singapur, se habían decidido antes de que Bush abandonara la Casa Blanca²⁸ (no puede decirse lo mismo de la decisión de establecer una presencia permanente de 2.500 marines en Australia, tomada por la Administración Obama). La decisión de que la *US Navy* concentre el 60% de su presencia en el Pacífico y el 40% en el Atlántico para 2020 (frente al equilibrio de 50-50 actual) sí puede considerarse una novedad importante, si bien es cierto que, dada la disminución del gasto militar que acompañará este giro, al final el impacto de esta medida será bastante modesto²⁹. Ciertamente, la Administración Obama también ha reforzado su presencia política y económica en la región, como se desprende de la firma del Tratado de Amistad y Cooperación del Sudeste Asiático, el documento fundacional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que ha comenzado a tratar cuestiones de seguridad a instancia norteamericana, la puesta en marcha del acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y Corea del Sur (2012) o la presencia de Obama en la cumbres del Este de Asia a partir de 2011. Sin embargo, algunos sugieren que la Administración ha generado unas expectativas desmesuradas en torno al Partenariado Trans Pacífico como instrumento para frenar la influencia de China en la región, ya que Pekín ya tiene acuerdos comerciales con todos los socios del mismo salvo Japón y EE.UU. Por otro lado, y como puso de relieve el interés de muchos de sus aliados por sumarse al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura auspiciado por China en 2014, a Washington le resulta cada vez más difícil contrarrestar su influencia en la región, por lo que posiblemente tenga que resignarse a invitar a Pekín a sumarse al PTP en un futuro no muy lejano³⁰.

En suma, la decisión de «desinvertir» en Oriente Medio y «reinvertir» en Asia-Pacífico, la región más poblada y dinámica del mundo, fue sin duda acertada. Sin embargo, no está claro que el giro estratégico de la Administración norteamericana haya servido ni para tranquilizar a sus aliados en la zona (algunos de los cuales —sobre todo Japón y Corea del Sur— se están rearmando por su cuenta), ni para contener el avance de China en la región³¹. Ciertamente, Washington gasta lo mismo en defensa

²⁸ CHRISTENSEN, Thomas J. «Obama and Asia. Confronting the China challenge», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

²⁹ O'HANION, Michael. «Obama the Carpenter. The President's national security legacy». *The Brookings Institution*, mayo de 2015, <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/05/obama-carpenter-national-security-legacy-ohanton>.

³⁰ BRINKLEY, John, «Obama's Pivot to Asia: a day late and a dollar short», *Forbes*, 15 de abril de 2015. Recuérdese al respecto que, según el Fondo Monetario Internacional, a finales de 2014 la economía china superó en tamaño a la norteamericana, medido en paridad de poder adquisitivo.

³¹ PEEK, Andrew L. «Obama got China right, but it's too late», *The Observer*, 6 de febrero de 2015.

—610 billones de dólares en 2015— que los doce países que le siguen en el *ranking* del gasto militar mundial (China, Rusia, Arabia Saudí, Reino Unido, Francia, Japón, Alemania, India, Brasil, Corea del Sur, Australia e Italia). Sin embargo, el crecimiento ininterrumpido del gasto militar chino no puede dejar de alimentar dudas sobre los designios supuestamente pacíficos de los dirigentes de dicho país. John Mearsheimer, un realista clásico, sostiene que el auge económico de China le llevará a intentar implantar su hegemonía en Asia, de la misma manera que EE.UU. hizo lo propio en el hemisferio occidental. También argumenta que Pekín procurará limitar o eliminar la presencia norteamericana en Asia-Pacífico, como hizo EE.UU. en el siglo XIX con las potencias europeas —entre ellas España— que tenían una presencia relevante en dicho hemisferio. Además, China tiene disputas territoriales con muchos de sus vecinos y pretende reafirmar su soberanía en el mar de la China Meridional, pretensión que EE.UU. rechaza. En vista de todo ello, Mearsheimer concluye que el ascenso de China no podrá producirse de forma pacífica y vaticina que la creciente rivalidad entre Washington y Beijing probablemente desembogue en un conflicto armado entre las dos potencias, posibilidad que la Administración Obama prefiere no reconocer públicamente, aunque sí la contemple en privado³².

Rusia

Las relaciones de la Administración Obama con Rusia también resultaron más complejas de lo inicialmente previsto. Obama llegó a la Casa Blanca con la intención de revertir el deterioro de la relación con Moscú que se había producido durante la era Bush como resultado de la agresión rusa contra Georgia en 2008, la tensión suscitada por el futuro despliegue del escudo antimisiles norteamericano en Europa oriental y la declaración de independencia de Kosovo. Fiel a este propósito, en marzo de 2009 la secretaria de Estado Clinton anunció en Moscú el deseo de «reiniciar» (*reset*) las relaciones con Rusia, a fin de superar los malentendidos del pasado, y en septiembre anunció la cancelación del escudo antimisiles. Esta política de apaciguamiento dio algunos frutos importantes, como la firma en marzo de 2010 del tratado START III con el presidente Dmitri Medvédev, que contemplaba la reducción de los arsenales nucleares de ambos países en dos tercios, lo que suponía limitarlos a 1.550 ojivas cada uno, así como a 800 lanzaderas de misiles intercontinentales balísticos no desplegados (ICBM), lanzaderas submarinas para misiles balísticos (SLBM) y bombarderos pesados equipados con armamento nuclear. Este nuevo Tratado también limitó el número de ICBM, SLBM y bombarderos nucleares desplegados u operativos, reduciéndolo a 700 unidades opera-

³² MEARSHEIMER, John J. «Can China rise peacefully?», *The National Interest*, 25 de octubre de 2014, <http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>.

tivas. Este deshielo facilitó la colaboración de Rusia con EE.UU. en políticas como la estabilización de Afganistán y la aprobación de sanciones contra Irán; a cambio, Washington apoyó el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio, objetivo finalmente alcanzado en agosto de 2012.

A decir de numerosos «kremlinólogos», Obama, que había desarrollado una buena relación personal con Medvedev, no supo valorar correctamente las consecuencias del retorno de Vladimir Putin a la presidencia tras su triunfo aplastante en las elecciones de marzo de 2012³³. Es probable que Putin interpretara el *reset* como una expresión de la debilidad del presidente norteamericano, animándole a mostrarse más beligerante en defensa de la influencia de Rusia en las antiguas repúblicas soviéticas³⁴. Otros atribuyen el posterior enfriamiento de las relaciones bilaterales a la sensación que tuvo Putin de que EE.UU. se había aprovechado de la buena fe de Medvedev en relación con Libia, auspiciando una intervención que fue más allá de lo inicialmente contemplado en la Resolución 1973 aprobada en marzo de 2011 por el Consejo de Seguridad de la ONU (con la abstención de Moscú), y que desembocó en el derrocamiento y ejecución de Muamar el Gadafi a finales de ese año.

Al parecer, a Putin también le sorprendió muy desagradablemente la facilidad con la que un dictador aparentemente poderoso como Gadafi había sido derribado sin grandes dificultades por una oposición enardecida amparada por las potencias occidentales. De ahí, en parte, su virulenta reacción a las movilizaciones que se produjeron en la propia Rusia en diciembre de 2011, en protesta contra la manipulación de las elecciones legislativas y su intención de ocupar la presidencia por tercera vez, que no dudó en atribuir a la influencia de la Administración Obama³⁵.

Fiel a sus orígenes en la KGB, Putin también vio la sombra alargada de EE.UU. en la revuelta popular del Maidán, iniciada en noviembre de 2013 en respuesta al rechazo del presidente ucraniano —Viktor Yanukovich— a la firma de un acuerdo de asociación con la UE, y que finalmente provocó la huida de este en febrero de 2014. La respuesta de Obama a la posterior anexión de Crimea y la ocupación de Donbas por paramilitares separatistas con la ayuda de Moscú, que se tradujo en la expulsión de Rusia del G-8 y la imposición de sanciones contra destacados dirigentes del régimen de Putin, fue considerada insuficiente por los sectores más conservadores del partido republicano y generó cierta preocupación en

³³ DORNING, Mike. «Obama saw too late Putin's return would undermine reset», *Bloomberg Business*, 19 de febrero de 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-19/obama-putin>.

³⁴ SHUSTER, Simon. «A failed Russia 'reset' haunts Obama in Europe». *Time*, 3 de junio de 2014, <http://time.com/2819889/obama-russia-europe-poland/>.

³⁵ APPLEBAUM, Ann. «Obama and Europe. Missed signals, renewed commitments», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

algunos países de la región, sobre todo Polonia y las antiguas repúblicas soviéticas del Báltico. Obama reaccionó a todo ello enviando algunos tanques a Europa (de donde se habían retirado por completo en 2013) y realizando visitas y gestos como los discursos pronunciados en Tallin y Varsovia en el verano de 2014 en defensa de la integridad territorial de dichos países. Sin embargo, hasta la fecha la Administración norteamericana se ha negado a proporcionar armas al Gobierno de Kiev, por entender que ello solo podría alimentar una escalada militar de la que Ucrania seguramente no saldría bien parada.

En cierto sentido, la evolución de la relación con Moscú bajo Obama ha imitado la que se produjo con Bush, que comenzó su mandato congeniando con Putin y lo terminó enfrentado por causa de Georgia. En el fondo, ambos pensaban que la seguridad de Europa debía ser una cuestión eminentemente europea y que debían ser estos quienes lidiasen con Moscú. En cierta medida, EE.UU. se ha salido con la suya, como demuestra el protagonismo de Ángela Merkel (y de François Hollande, en menor medida), en la negociación de los acuerdos de Minsk de 2014-2015. Todo parece indicar que Rusia ha logrado evitar (o posponer durante muchos años) la integración de Ucrania en la OTAN y la UE, en parte porque este nunca fue un objetivo prioritario de EE.UU. Sin embargo, todavía no sabemos si esto tendrá el efecto disuasorio que pretendía Washington o, si por el contrario, animará a Putin a ir aún más lejos, vulnerando la integridad territorial de un Estado miembro de la OTAN (por ejemplo, en el Báltico) o de un aliado europeo no perteneciente a la Alianza (como Suecia o Finlandia).

La lucha contra el terrorismo global

Obama llegó a la Casa Blanca con el propósito de concluir la interminable «guerra global contra el terror» inaugurada por Bush, y mientras alcanzaba su objetivo prometió que bajo su mandato la lucha antiterrorista sería más sutil, ágil y transparente que en el pasado. En la práctica, su política antiterrorista ha combinado el uso del asesinato selectivo (muy especialmente el de Osama Bin Laden en Pakistán en mayo de 2011, su éxito más destacado en este campo), el apoyo militar y logístico a varios Estados aliados y el uso intensivo de la vigilancia electrónica, lo cual ha generado un notable rechazo tras conocerse la magnitud de las operaciones desarrolladas por la *National Security Agency* tras la defección de Edward Snowden en 2013.

El balance de lo logrado hasta la fecha arroja luces y sombras. Por un lado, Al Qaeda ha sufrido un importante retroceso y no se han producido ataques *yihadistas* de envergadura en territorio estadounidense. Sin embargo, la amenaza terrorista global es hoy mayor que en 2009, debido fundamentalmente al auge del llamado Estado Islámico (o ISIL, como lo suele denominar la Administración Obama), organización que controla

buena parte del territorio de Siria e Irak, y que también está presente en Egipto, Libia y Yemen, entre otros lugares. Además, se calcula que unas 3.400 personas han viajado desde Europa y EE.UU. para engrosar las filas de *ISIS*, organización que al parecer ha sido capaz de captar un total de casi 22.000 luchadores foráneos. En alguna medida, *ISIL* pudo surgir como resultado de la obsesión del presidente por retirar las tropas estadounidenses de Irak con independencia de las consecuencias que ello pudiese acarrear. Obama ha citado como pretexto para la salida apresurada de sus tropas el hecho de que el Gobierno de Nouri al-Maliki se negase a garantizar la inmunidad de las que permaneciesen en Irak una vez expirado el acuerdo alcanzado en su día con Bush, pero no parece haberse resistido a ello con demasiado empeño. El futuro presidente tenía razón en 2003 cuando criticó a Bush por embarcarse en una operación militar que distrajo la atención de EE.UU. de la lucha contra el *yihadismo*, pero su salida prematura de Irak creó un vacío de poder que *ISIL* ha sabido aprovechar con gran habilidad.

En algunos ámbitos, los cambios prometidos por Obama han resultado ser más cosméticos que sustantivos. Así, la «guerra global contra el terror» pasó a considerarse una campaña por «contrarrestar el extremismo violento» (*countering violent extremism*). Ciertamente, la Administración Obama declaró ilegales las técnicas de interrogación extrema (*enhanced interrogation techniques*) practicadas por la de Bush, y clausuró los centros de detención clandestinos (*black sites*) utilizados por la CIA, pero las primeras ya habían dejado de utilizarse a finales de 2003 y los segundos ya se habían vaciado en 2007³⁶. En cambio, la Administración Obama no ha sido capaz de cumplir su promesa de cerrar Guantánamo, debido fundamentalmente a la imposibilidad de devolver los reclusos a sus países de origen con ciertas garantías y la negativa de las autoridades penitenciarias estatales a alojarlos en sus centros. En cambio, bajo Obama se han autorizado —e intensificado— ciertas prácticas sobre cuya legalidad ya se habían manifestado serias dudas durante la era Bush. Esto es especialmente cierto del uso de aviones teledirigidos (*drones*) contra objetivos terroristas: mientras que la Administración republicana solo autorizó unas cincuenta operaciones de este tipo, durante el mandato de Obama se han efectuado más de 450 en Pakistán y Yemen, cobrándose unas 3.300 bajas entre presuntos terroristas (incluidos unos cincuenta dirigentes de Al Qaeda y los talibanes) y entre 100 y 500 víctimas civiles³⁷.

³⁶ STERN, Jessica, «Obama and Terrorism. Like it or not, the war goes on». *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

³⁷ BYMAN, Daniel. «Why drones work. The case for Washinton's weapon of choice», *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2013. Debe tenerse en cuenta que la distinción entre «presuntos terroristas» y «civiles» es controvertida; para los activistas de derechos humanos, toda víctima es un «civil» hasta que se demuestre lo contrario, mientras que para el Pentágono ocurre exactamente lo contrario.

A pesar de que esos asesinatos extrajudiciales y extraterritoriales tienen cobertura legal en EE.UU. de acuerdo con la legislación aprobada en respuesta a los atentados del 11-S (sobre todo, el *Authorization for the Use of Military Force Against Terrorists*), algunos han objetado que se están utilizando para combatir a organizaciones que ni siquiera existían en 2001.

Bajo la Administración Bush, la «guerra global contra el terror» tuvo su epicentro en Afganistán. Como vimos, Obama llegó al poder con el objetivo de poner fin a la presencia militar norteamericana en dicho país, que llegó a superar los 100.000 efectivos, promesa que tuvo que reiterar durante la campaña presidencial de 2012, al no haberse alcanzado durante su primer mandato. Tras trece años de combates, la misión militar llegó formalmente a su fin en diciembre de 2014, aunque la Administración ya se había comprometido a mantener allí a unas 10.000 tropas, dedicadas a tareas de adiestramiento y lucha contraterrorista. Sin embargo, en vista de la creciente vulnerabilidad del régimen afgano, en la primavera de 2015 el presidente accedió a ralentizar la retirada de las mismas, aunque sin desdecirse de su promesa de efectuar un repliegue (casi total) antes de abandonar la Casa Blanca en enero de 2017. Por otro lado, en enero de 2015 también se inició una nueva misión de la OTAN (*Resolute Mission*), con más de 10.000 efectivos, dedicada exclusivamente a tareas de apoyo y adiestramiento, que no de combate.

Los detractores más implacables de Obama han comparado su estrategia en Afganistán a la desarrollada por el tándem Nixon-Kissinger en Vietnam, que pretendía tan solo garantizar un «intervalo decente» de tiempo entre la retirada norteamericana y la caída del régimen marioneta al que venían apoyando³⁸. Aunque sin duda severo, este juicio no es descabellado y es indudable que la política de la Administración Obama en relación con Afganistán (y también con Irak) tiene algunos puntos en común con la «vietnamización» (o desamericanización) impulsada por Nixon y Kissinger a partir de 1969. Otras voces, más templadas, han criticado a la Administración por anunciar con tanto adelanto sus planes de retirada y por imponer un calendario que refleja sobre todo los compromisos electorales del presidente y no una estrategia viable para el futuro de Afganistán³⁹.

Oriente Medio

Quienes acusan a Obama de carecer de una estrategia para Oriente Medio suelen hacerlo porque en realidad no les agrada la que le ha ins-

³⁸ JOHNSON, Thomas H., y MASON, Chris M. «Obama's indecent interval», *Foreign Policy*, 10 de diciembre de 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/12/10/obamas-indecent-interval/>.

³⁹ O'TOOLE, Molly. «Obama halts Afghanistan drawdown and his critics still pounce», *Defense One*, 24 de marzo de 2015, <http://www.defenseone.com/threats/2015/03/obama-halts-afghanistan-drawdown-critics-pounce/108349>.

pirado desde su llegada a la Casa Blanca, y que consiste precisamente en que dicha región deje de monopolizar la atención de EE.UU. como ha venido ocurriendo durante la última década. En parte como resultado de la frustración generada por la costosísima intervención en Irak y la imposibilidad de avanzar en la resolución del conflicto árabe-israelí, la Administración Obama quiso rebajar su perfil en una región que rara vez produce satisfacciones, con la esperanza de que ello también contribuyese a que otros actores regionales aceptasen la responsabilidad que les corresponde⁴⁰.

Como ya vimos, Obama había prometido poner fin a la presencia militar estadounidense en Irak durante la campaña presidencial de 2008. De hecho, antes de abandonar la Casa Blanca, Bush ya había firmado un acuerdo con el Gobierno iraquí que contemplaba una retirada de las tropas de combate para junio de 2009 y un repliegue total antes de que finalizara 2011. A las pocas semanas de acceder a la presidencia, Obama modificó este acuerdo a fin de prolongar la presencia de las tropas de combate hasta agosto de 2010, momento a partir del cual solo permanecerían en Irak unos 35.000-50.000 efectivos encargados de tareas de adiestramiento y asesoramiento, a la vez que confirmaba la fecha de diciembre de 2011 para la retirada total. Tal y como estaba previsto, las tropas de combate abandonaron Irak en agosto de 2010, dándose por concluida la operación «Libertad Iraquí» (*Iraqi Freedom*) iniciada en 2003, dando paso a la última fase de la presencia estadounidense bajo la operación «Nuevo Amanecer» (*New Dawn*).

Obama ha sido acusado de protagonizar una retirada apresurada e irresponsable de Irak, que habría contribuido a la desintegración del Estado iraquí y al auge de tensiones sectarias que amenazan con convertirlo en un Estado fallido. Este es un juicio excesivamente severo, ya que puede argumentarse que el fracaso de las instituciones iraquíes, la incipiente guerra civil y el crecimiento de ISIL obedecen fundamentalmente a causas endógenas, destacando entre ellas el lamentable sectarismo del primer ministro al-Maliki. De hecho, cabe argumentar que la retirada estadounidense se produjo en el momento preciso, ya que de otra manera la caída de la segunda ciudad más importante de Irak —Mosul— en junio de 2014 seguramente habría obligado a Washington a volver a responsabilizarse de la seguridad del país.

En fechas más recientes, la Administración Obama se ha visto obligada a ejercer un protagonismo en Irak mayor del que hubiese deseado. Washington terció decididamente en la caída de al-Maliki y su sustitución —en septiembre de 2014— por Haider al-Abadi, que ha realizado notables esfuerzos por ganarse la confianza de las minorías sunita y kurda, requisito

⁴⁰ LYNCH, Marc. «Obama and the Middle East. Rightsizing the US role». *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

imprescindible para evitar el desmembramiento definitivo del país⁴¹. El cambio de Gobierno —que controlaba tan solo la mitad del territorio nacional— facilitó la creación de una amplia coalición militar liderada por EE.UU. para oponerse a las fuerzas de ISIL, lo cual requirió a su vez el despliegue en Irak de más de 3.500 asesores militares norteamericanos. Como cabía esperar, esta escalada alarmó a quienes habían confiado que la retirada de las tropas estadounidenses sería uno de los aspectos más duraderos del legado de Obama, sobre todo cuando este confesó públicamente —en junio de 2015— que todavía no tenía «una estrategia completa» para derrotar a ISIL⁴². Por otro lado, la negativa de la Casa Blanca a enviar observadores sobre el terreno para ayudar a identificar los objetivos militares que deben destruir sus ataques aéreos ha suscitado serias dudas en Washington sobre la posibilidad de derrotar a ISIL desde el aire⁴³.

A diferencia de Irak, cuando Obama llegó a la presidencia nada hacía sospechar que uno de los grandes retos a los que tendría que hacer frente durante su mandato tendría su epicentro en Siria. En un primer momento, la Administración se mostró pasiva ante las movilizaciones populares contrarias al régimen de Bashar al-Assad iniciadas en 2011, pero en agosto de ese año Obama le aconsejó públicamente que entregara el poder. En el otoño, Washington impulsó una resolución de la ONU que hubiese permitido aprobar sanciones contra el régimen sirio, pero que fue vetada por Rusia y China. Al mismo tiempo, la transformación de una revuelta popular en una guerra civil alimentada por odios sectarios, que se cobraría más de 200.000 víctimas y desplazaría a más de 4.000.000 de personas, animó a la Administración a prestar una ayuda creciente a los adversarios supuestamente «moderados» de al-Assad, aunque no siempre resultara sencillo identificarlos.

En agosto de 2012 Obama afirmó públicamente que el uso de armas químicas contra sus adversarios por parte del régimen sirio constituía una línea roja que no se le permitiría cruzar con impunidad. Cuando esta eventualidad finalmente se verificó un año después a las afueras de Damasco, cobrándose más de 1.000 víctimas, el presidente anunció su intención de atacar objetivos militares sirios, aunque no sin antes solicitar la autori-

⁴¹ ALMALIKY, Muhamed H. «Mending Irak», *Foreign Affairs*, 16 de enero de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2015-01-16/mending-iraq>.

⁴² DOVERE, Edward-Isaac. «Obama, sounding like his critics, admits “no complete strategy” for Iraq». *Politico*, 8 de junio de 2015, <http://www.politico.com/story/2015/06/obama-no-isil-strategy-118743>.

⁴³ Según el senador republicano John McCain, tres cuartas partes de las misiones aéreas regresan a sus bases sin haber utilizado sus armas ante la imposibilidad de identificar objetivos relevantes. BENDER, Bryan; TOOSI, Nahal, y EWING, Philip. «Obama’s Irak quagmire», *Politico*, 10 de junio de 2015, <http://www.politico.com/story/2015/06/iraq-barack-obama-us-military-combat-forces-islamic-state-118842.html>.

zación del Congreso. Muy presionado por Moscú, su principal aliado fuera de la región, el régimen de al-Assad aprovechó el *impasse* para negociar la entrega y destrucción de su arsenal de armas químicas bajo supervisión internacional, firmándose un acuerdo al respecto en septiembre de 2013 que se plasmó posteriormente en la Resolución 2118 del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta iniciativa diplomática rusa, que muchos interpretaron como una derrota política de Obama, tuvo al menos la virtud de evitar una intervención militar de imprevisibles consecuencias⁴⁴.

Tras la irrupción en el país de las fuerzas de ISIL y la ejecución de dos periodistas estadounidenses, en septiembre Obama anunció el inicio de ataques aéreos en Siria contra dicha organización, medida a la que arrojaría la creación de una amplia coalición internacional contra esta nueva amenaza *yihadista*. Al mismo tiempo, el presidente logró que el Congreso autorizara el adiestramiento y equipamiento de los combatientes sirios que se resistían a ISIL, medida que se materializó a principios de 2015 mediante el envío de 400 efectivos militares a varios países de la flamante coalición (como Jordania, Arabia Saudí y Qatar), donde entrenarán anualmente a 5.000 combatientes sirios durante un período de tres años. La Administración se vio obligada a reconocer posteriormente que, además de adiestrarlos, EE.UU. haría todo lo posible por defenderlos, presumiblemente mediante ataques aéreos en los que también participaría Turquía, que se sumó a la coalición en el verano de 2015⁴⁵.

La guerra civil siria ofrece un excelente ejemplo de los múltiples dilemas y contradicciones a los que se ha enfrentado Obama en Oriente Medio⁴⁶. Por un lado, parece evidente que ISIL no será derrotada en Irak mientras siga pudiendo actuar en Siria, por lo que se le deberá hacer frente en ambos lugares simultáneamente. Al mismo tiempo, el auge de ISIL ha puesto en duda la conveniencia de alentar el derrocamiento de al-Assad, ya que el derrumbe de su régimen crearía un vacío de poder que sin duda beneficiaría a los *yihadistas*. Sin embargo, la impotencia que sienten muchos sirios ante las atrocidades cometidas por el régimen alimenta el atractivo de ISIL como única organización capaz de derrotarlo. Por otro lado, tanto Turquía como los Estados del Golfo, aliados imprescindibles de Obama en la lucha contra ISIL, que además están acogiendo a miles de refugiados sirios, buscan activamente la caída de al-Assad, a quien

⁴⁴ Es posible que Obama decidiese consultar al Congreso ante la imposibilidad de demostrar fehacientemente la responsabilidad del régimen de al-Assad por el uso de las armas químicas, o por temor a la oposición internacional que habría suscitado una intervención estadounidense que no contara con la sanción de la ONU.

⁴⁵ ZENCO, Micah. «The US quietly expands its mission in Syria», *The Atlantic*, 3 de agosto de 2015, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/08/obama-syria-rebels-isis/400379/>.

⁴⁶ LYNCH, Marc. «Obama and the Middle East. Rightsizing the US role», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015.

consideran una mera marioneta de Irán, su principal rival en la región. Por último, Washington no ha querido hacer nada que pudiese hacer peligrar sus negociaciones nucleares con Teherán, ni deteriorar aún más sus maltrechas relaciones con Moscú. En vista de todo ello, es improbable que Obama haga gran cosa por debilitar a al-Assad en lo que le queda de mandato, aunque tampoco se esforzará por mantenerlo en el poder⁴⁷.

La actuación de EE.UU. en Libia también refleja algunos de los dilemas a los que ha tenido que enfrentarse Obama durante su presidencia. Inicialmente, la Administración norteamericana reaccionó a la revolución libia de febrero de 2011 con esperanza, interpretándola como parte de la incipiente «primavera árabe» que acababa de iniciarse en Túnez y Egipto. Sin embargo, Libia no tenía especial interés estratégico para Washington y Obama era muy reacio a involucrarse. Sin embargo, ante el temor a que el ataque que Gadafi pretendía lanzar contra el bastión rebelde de Bengasi se cobrase miles de víctimas civiles, en marzo Washington endureció su postura, impulsando la aprobación de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU, que estableció una zona de exclusión aérea como paso previo a los bombardeos coordinados por la OTAN y realizados por EE.UU., Reino Unido y Francia⁴⁸. Aunque su aportación militar y logística fue decisiva, la Administración Obama adoptó un perfil intencionadamente bajo y uno de sus portavoces definiría posteriormente esta operación como un sofisticado ejercicio de «liderazgo desde atrás» (*leading from behind*), queriendo indicar con ello —de forma un tanto desafortunada— que Washington pretendía establecer un nuevo reparto de tareas con sus socios europeos en la región⁴⁹. Además, el derrocamiento de Gadafi en septiembre y las elecciones libres celebradas en junio de 2012 parecieron confirmar que EE.UU. había logrado finalmente contribuir a la democratización de un país árabe sin poner en peligro la vida de un solo soldado norteamericano. Sin embargo, el sueño de una libia democrática resultó muy efímero y Obama no tardó en distanciarse del conflicto surgido a continuación entre las facciones que desde entonces compiten por hacerse con el poder, actitud propiciada en parte por la negativa del Congreso a proporcionar ayuda económica. De no haber sido por el ataque a la misión norteamericana en Bengasi en septiembre de 2012, que se saldó con la muerte de cuatro funcionarios estadounidenses, incluido el embajador, Libia habría desaparecido del radar de Washington.

⁴⁷ HOF, Fred. «America's self-inflicted wound in Syria», *Foreign Policy*, 21 de agosto de 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/08/21/americas-self-inflicted-wound-in-syria/>.

⁴⁸ Gracias a la abstención de Rusia y China, esta fue la primera vez en sesenta y seis años en la que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el uso de la fuerza para evitar una «masacre inminente».

⁴⁹ RIZZA, Ryan. «Leading from behind», *The New Yorker*, 26 de abril de 2011, <http://www.newyorker.com/news/news-desk/leading-from-behind>.

Para algunos observadores, la experiencia libia es un buen ejemplo de las consecuencias perversas que puede tener una intervención norteamericana tan bienintencionada como mal concebida: en la actualidad Libia es un Estado fallido, su población civil padece penalidades sin fin y el ISIL y otras organizaciones *yihadistas* campan por sus respetos. Por si fuera poco, tras la caída de Gadafi los *tuareg* de Mali, que formaban parte de su ejército, regresaron a su país de origen fuertemente armados, donde pronto cayeron bajo la influencia de Al-Qaeda en el Magreb islámico. Reflexionando sobre todo ello en el verano de 2014, Obama concluyó que «si vas a hacer esto, tienes que hacer un esfuerzo mucho más agresivo por reconstruir sociedades». Quizás sería más apropiado concluir que las intervenciones humanitarias contra regímenes dictatoriales solo deben acometerse cuando estos dirigen su violencia no contra los rebeldes, sino contra la población civil, como ocurrió en Ruanda en 1994; de otra manera, el resultado más probable siempre será una guerra civil⁵⁰.

El otro Estado que puso a prueba a la Administración Obama en Oriente Medio fue sin duda Egipto, la potencia árabe más importante de la región y el más firme aliado de EE.UU. (salvo Israel) desde la firma de los acuerdos de Camp David en 1979⁵¹. En un primer momento, la Casa Blanca reaccionó con cautela esperanzada ante las multitudinarias manifestaciones contra el régimen de Hosni Mubarak en enero de 2011, apenas unos días después de la caída del presidente tunecino, Zine el-Abidine Ben Ali. Por un lado, Obama deseaba posicionarse «en el lado correcto de la historia» apoyando a los manifestantes y algunos de sus asesores tenían mala conciencia por haberle dado la espalda a la «revolución verde» ocurrida en Irán en 2009. Sin embargo, Mubarak era también una garantía de estabilidad en una región notoriamente convulsa, y el único Estado árabe que convivía pacíficamente con Israel. El resultado de la tensión existente entre realistas e idealistas en el seno de la Administración fue que Obama dio la sensación de apoyar tímidamente a Mubarak hasta que no tuvo más remedio que aceptar su marcha en febrero de 2011. Esta ambivalencia se acentuó tras la elección democrática del líder de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi, como presidente de Egipto en junio de 2012: por un lado, ello suponía una buena oportunidad para demostrar que el islam y la democracia eran compatibles, tal y como venía sosteniendo la Administración Obama, pero la ideología y las amistades regionales del nuevo mandatario suscitaban un rechazo generalizado en Washington.

⁵⁰ KUPERMAN, Alan J. «Obama's Libya debacle», *Foreign Affairs*, marzo/abril de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2015-02-16/obamas-libya-debacle>. Este autor sostiene que, para cuando se produjo la intervención occidental, Gadafi ya había derrotado a los rebeldes, conflicto en el que apenas habían muerto unas mil personas. En cambio, durante los siete meses posteriores a los bombardeos, se produjeron unas diez mil bajas más.

⁵¹ LIZZA, Ryan. «The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama's foreign policy», *The New Yorker*, 2 de mayo de 2011.

De ahí que la Administración recibiese con alivio las protestas que culminaron en el golpe de estado de julio de 2013, tras el cual las fuerzas armadas entregaron el poder al general Abdel Fattah el-Sisi, situación que se consolidó tras su elección como presidente en mayo de 2014. En respuesta al golpe, en octubre de 2013 Obama decidió congelar la ayuda militar que EE.UU. venía proporcionando a Egipto desde 1979 (cifrada en 1.200 millones de dólares anuales), pero a pesar de la preocupación suscitada por el autoritarismo de al-Sisi, esta se restableció en mayo de 2015, a condición de que se utilizase preferentemente para combatir al ISIL y otras organizaciones *yihadistas* que se mostraban crecientemente activas en el Sinaí⁵².

Los críticos más «realistas» de la política exterior y de seguridad de Obama argumentan que su comportamiento zigzagueante se ha traducido en una pérdida de influencia norteamericana en Egipto. Paradójicamente, debido al auge del ISIL, en la actualidad EE.UU. necesita más la colaboración egipcia que a la inversa, situación que casa mal con el objetivo presidencial de distanciarse en la medida de lo posible de los problemas de la región.

Las relaciones transatlánticas

Dado el entusiasmo con el que Europa recibió la elección de Obama en 2008, resulta un tanto sorprendente constatar que la evolución de las relaciones transatlánticas desde entonces ha sido mucho menos positiva de lo esperado. En julio de ese año, el futuro presidente pronunció un discurso memorable en Berlín en el que prometió que, si resultaba elegido, se iniciaría una nueva etapa entre aliados que «se escuchan el uno al otro, que aprenden el uno del otro y, sobre todo, que tienen confianza el uno en el otro». Contempladas desde el momento presente, estas promesas suenan un tanto vacías.

A diferencia de Bush, Obama se esforzó por comprender el funcionamiento de la UE e hizo todo lo posible por tomarse en serio su política exterior y de seguridad, tal y como le exigían los propios europeos. Sin embargo, ya en la cumbre EE.UU.-UE celebrada en Praga en 2009 se puso de manifiesto la dificultad que han experimentado sucesivos presidentes norteamericanos a la hora de relacionarse con una compleja organización aparentemente supranacional en la que el liderazgo de algunos Estados sigue siendo decisiva. Se debiese o no a la perplejidad que le produjo el

⁵² A pesar de ser el país que más ayuda militar obtiene de EE.UU. salvo Israel, debe recordarse que, desde el golpe de 2013, Egipto ha recibido 23.000 millones de dólares de ayuda económica por parte de Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait. ADLY, Amr, «What can the United States do for Egypt?», *Daily News Egypt*, 3 de agosto de 2015: <http://www.dailynewsegypt.com/2015/08/03/what-can-the-us-do-for-egypt/>.

hecho de tener que relacionarse con otros dos presidentes (del Consejo y de la Comisión) y con 27 jefes de Estado y de Gobierno de países de muy distinto tamaño e importancia, y no obstante la importancia que la UE atribuía a la primera cumbre bilateral prevista tras la aprobación del Tratado de Lisboa, Obama no asistió al cónclave de 2010, celebrado bajo presidencia española.

A diferencia de su inmediato predecesor, Obama ha valorado sinceramente la contribución de la UE al fortalecimiento del orden internacional liberal, pero al igual que Bush, a la hora de enfrentarse a crisis y amenazas concretas, sobre todo en Oriente Medio, ha recurrido preferentemente a la colaboración de los tres Estados miembros de mayor peso de la UE (Alemania, Francia y Reino Unido). A pesar de las tensiones generadas con Alemania con motivo de las escuchas ilegales realizadas por la NSA, la relación con Berlín se ha consolidado bajo el mandato de Obama, que valoró muy positivamente el liderazgo ejercido por Ángela Merkel en la crisis ucraniana; en buena medida, podría decirse que Alemania finalmente se está convirtiendo en el socio que Washington quiere que sea, dejando atrás las reticencias del pasado⁵³. Las relaciones con Francia también mejoraron notablemente durante la presidencia de Obama, como demuestra el hecho de que la visita de François Hollande a Washington en 2014 fuese la primera realizada por un presidente galo desde 1996, debido fundamentalmente a la cooperación de París en la lucha global contra el *yihadismo*, tanto en Oriente Medio como África. En cambio, la relación con Reino Unido ha ido perdiendo gradualmente consistencia; al manifestar públicamente que no le gustaría ver a Londres fuera de la UE, Obama no estaba sino reconociendo que la «relación especial» de antaño ya no es lo que fue.

El único proyecto verdaderamente estratégico impulsado por Obama con la UE durante su mandato ha sido el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (más conocido como *TTIP*, por sus siglas en inglés), que comenzó a negociarse en junio de 2013, pero que hunde sus raíces en la Declaración Transatlántica firmada por George H. Bush en 1990 y la Nueva Agenda Transatlántica impulsada por Bill Clinton en 1995. En EE.UU., el *TTIP* ha recibido mucha menos atención política y mediática que el *TPP*, debido tanto a la percepción de que Europa es una región en declive y, por lo tanto, menos atractiva que Asia en términos económicos, como al hecho de que, como ya vimos, el *TPP* suele justificarse con el argumento de que podría contribuir a contrarrestar el auge de China. Sin embargo, el *TTIP* también podría tener una importante dimensión geopolítica, como reconoció la secretaria de Estado Clinton al referirse al futuro acuerdo como una «OTAN económica». En última instancia, un *TTIP* am-

⁵³ CHOLLET, Derek. «US-German relations need a reboot», *Politico*, 4 de junio de 2015, en <http://www.politico.eu/article/us-german-relations-reboot/>.

bicioso (y exitoso) permitiría a EE.UU. y a la UE moldear la gobernanza económica global del siglo XXI a su imagen y semejanza, sobre todo si el acuerdo se abriese a terceros países dispuestos a asumir los estándares aprobados. Lamentablemente, la oposición al acuerdo a ambos lados del Atlántico no ha hecho sino crecer en fechas recientes y, dada la complejidad del proceso de ratificación, Obama ya no estará en la Casa Blanca para cuando entre en vigor.

Al igual que sus predecesoras, la Administración Obama sigue actuando (y pensando) como si el principal vínculo transatlántico fuese la OTAN, algo que algunos comentaristas europeos se resisten a comprender⁵⁴. A finales de la década pasada, el anuncio del «giro» a Asia-Pacífico hizo pensar a los socios europeos —no sin motivo— que la Alianza dejaría de ocupar un papel central en la visión geoestratégica de Washington y la retirada de la OTAN de Afganistán suscitó dudas adicionales sobre su razón de ser. Sin embargo, y como pudo constarse en septiembre de 2014 en la cumbre de Gales, la crisis ucraniana puso fin a esos temores⁵⁵. Desde entonces, el debate norteamericano sobre el futuro de la OTAN ha girado en torno a dos cuestiones: cómo mejorar la eficacia de la organización en tiempos de austeridad presupuestaria y la necesidad de responder con contundencia a la amenaza rusa. En lo que a la primera cuestión se refiere, la resistencia de muchos de sus socios europeos a invertir el 2% de su PIB en defensa⁵⁶, tendencia que se ha visto agravada por la crisis económica, ha generado una frustración creciente en la Administración, como demuestra la presión ejercida sobre Londres para que Reino Unido se comprometiese públicamente a cumplir dicho objetivo⁵⁷. En lo referido a Rusia, y a diferencia de lo que muchos en Washington —incluido Henry Kissinger⁵⁸— opinan sobre la política de la UE hacia Ucrania, Obama ha rechazado tajantemente la noción de que la agresividad de Putin pueda atribuirse a la ampliación oriental de la OTAN. Más aún, el presidente ha liderado personalmente, mediante viajes y discursos, los esfuerzos

⁵⁴ De ahí, por ejemplo, que documentos oficiales como las estrategias de seguridad nacional siempre se refieran antes a la OTAN que a la Unión Europea, y en mucho mayor detalle.

⁵⁵ PETERSSON, Magnus. «The US and the Wales summit: Washington is back, and the US is back to basics», 21 de septiembre de 2014, *European Leadership Network*, http://www.europeanleadershipnetwork.org/the-us-and-the-wales-summit-washington-is-back-and-nato-is-back-to-basics_1882.html.

⁵⁶ A mediados de 2015, solo EE.UU., Reino Unido, Polonia, Grecia y Estonia cumplían este objetivo. NAFTALI, Bendavid. «Just 5 of 28 NATO members meet defense spending goal, report says», *The Wall Street Journal*, 22 de junio de 2015, <http://www.wsj.com/articles/nato-calls-for-rise-in-defence-spending-by-alliance-members-1434978193>.

⁵⁷ «Building a better Blighty: UK to meet NATO mark for defense spending», *The American Interest*, 5 de julio de 2015, <http://www.the-american-interest.com/2015/07/09/uk-surprise-5-year-nato-spending-commitment/>.

⁵⁸ KISSINGER, Henry. «To settle the Ukraine crisis, start at the end», *The Washington Post*, 5 de marzo de 2015.

de su Administración por garantizar a sus socios europeos, y muy especialmente a Polonia y los Estados bálticos, que EE.UU. cumplirá con sus obligaciones bajo el artículo 5, hasta el punto de afirmar en Estonia —en septiembre de 2014— que la defensa de Tallin, Riga o Vilnius era tan importante como la de Berlín, París o Londres.

América Latina

En abril de 2009, al poco tiempo de su llegada a la Casa Blanca, Obama anunció en la V Cumbre de las Américas que deseaba abrir un nuevo capítulo en la relación de EE.UU. con América Latina, basada en «el respeto mutuo y los valores e intereses compartidos», a la vez que se comprometía a buscar «un nuevo inicio con Cuba». Seis años después, en la VII Cumbre de las Américas, el presidente dio por alcanzado su objetivo. En lo que a Cuba se refiere, al menos, el mandatario norteamericano no exageraba; en diciembre de 2014 Obama y Raúl Castro habían anunciado el restablecimiento de relaciones diplomáticas, confirmado en julio de 2015, y su encuentro con el presidente cubano durante la VII Cumbre fue el primero celebrado a ese nivel desde 1959⁵⁹. Probablemente, este será recordado como uno de los logros más notables (e inesperados) de la Administración Obama.

Con independencia de las consecuencias que pueda tener para Cuba, esta iniciativa debe entenderse como un esfuerzo por contrarrestar el declive de la influencia norteamericana en el hemisferio sur durante la última década, atribuible fundamentalmente a la presencia creciente de China —que ha desplazado a EE.UU. como primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú— y el auge de regímenes populistas⁶⁰. Aunque la Estrategia de 2010 tomaba nota de la importancia creciente de Brasil, debido en parte a las escuchas realizadas por la NSA, Washington no pudo aprovechar la elección de Dilma Rousseff en 2010 para superar los desencuentros producidos durante el mandato de Lula da Silva, y para cuando pudo visitar la Casa Blanca en junio de 2015, la presidenta brasileña había perdido buena parte de su apoyo y atractivo político. La relación con el otro gigante latinoamericano, México, experimentó cierta mejoría tras la elección de Enrique Peña Nieto en 2012, sobre todo en el ámbito eco-

⁵⁹ MESA LAGO, Carmelo. «Normalización de relaciones entre EE.UU. y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros», Real Instituto Elcano, 8 de mayo de 2015, *Documento de Trabajo* 6/2015, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08319180484ca6fea75eff2290640bff/DT6-2015-Mesa-Normalizacion-de-relaciones-entre-EEUU-y-Cuba-causas-prioridades-progresos-obstaculos-efectos-y-peligros.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=08319180484ca6fea75eff2290640bff>.

⁶⁰ REID, Michael. «Obama and Latin America. A promising day in the neighborhood», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/obama-and-latin-america>.

nómico, si bien la debilidad del Estado mexicano ha mermado la eficacia de lucha conjunta contra el narcotráfico. En lo que a Venezuela se refiere, la Administración Obama pronto llegó a la conclusión de que el régimen de Hugo Chávez suponía, sobre todo, una amenaza para su propia población, pero no para EE.UU., por lo que era preferible no intentar influir en su evolución política; como demostró el uso político que hizo Nicolás Maduro de las sanciones impuestas por el Congreso norteamericano a dirigentes venezolanos responsables de actos de plenamente ampliamente justificada. Por otro lado, es evidente que además de favorecer la imagen de EE.UU. en toda Latinoamérica, la normalización de relaciones con Cuba ha supuesto un durísimo golpe a la llamada «diplomacia bolivariana». Si sumamos a todo ello la reciente contracción de las exportaciones latinoamericanas a China y el declive de buena parte de los regímenes populistas de la región, cabe augurar para los próximos años una recuperación gradual de la influencia de EE.UU. en el hemisferio sur, aunque en el futuro seguramente se sustente cada vez más en el «poder blando» norteamericano.

Conclusión: la «doctrina Obama» y su posible legado

Las políticas exteriores y de seguridad de los presidentes norteamericanos se han interpretado a menudo en función de la existencia de dos visiones antagónicas del papel de EE.UU. en el mundo: una aislacionista y otra intervencionista. Sin embargo, ni siquiera esta división aparentemente sencilla está exenta de problemas, ya que como ha recordado Robert Kagan, cabe argumentar que la idea de que EE.UU. fue inicialmente un país pacífico y aislacionista es un mito fundacional que no se corresponde con la realidad, y que si bien es cierto que durante las primeras décadas de su existencia evitó involucrarse en los conflictos europeos, en su propio continente siempre tuvo un comportamiento marcadamente expansionista. Visto así, la guerra con España (1898), cuyo desenlace convirtió a EE.UU. en una potencia colonial, no habría sido sino la culminación de una tendencia expansionista que había formado parte de la cultura política norteamericana desde el nacimiento de la República⁶¹.

Aunque así fuese, son muchos los autores que siguen conceptualizando la evolución de la política exterior y de seguridad estadounidense como un movimiento pendular entre un polo aislacionista y otro intervencionista, enfoque que ha dado muy buenos resultados. El ejemplo más reciente de ello sería el último libro de Ian Bremmer, que argumenta que EE.UU. debe optar entre un modelo aislacionista, que denomina «América independiente» (*independent America*), y otro intervencionista, que define

⁶¹ KAGAN, Robert. «Dangerous nation. America's place in the world from the earliest days to the dawn of the Twentieth Century. Nueva York», Vintage Books, 2007.

como «América indispensable» (*indispensable América*), optando claramente por el primero⁶². El problema de fondo es que ambas categorías son tipos ideales; con independencia de la fortaleza de sus preferencias primigenias, ningún presidente ha sido por completo aislacionista, ni totalmente intervencionista, debido fundamentalmente a que todos (o casi todos) ellos se han visto obligados a responder a acontecimientos imprevistos que escapaban a su control.

Otros autores han preferido analizar la evolución de las políticas exteriores y de seguridad de sucesivos presidentes en función de un conflicto estructural (y previsiblemente irresoluble) entre la defensa de los valores y de los intereses, lo cual en teoría permite agruparlos fácilmente en dos campos claramente definidos, el de los idealistas y el de los realistas, categorías que a su vez reflejan en buena medida el debate entre liberales y realistas que durante tanto años dominó —y en cierto sentido, sigue definiendo— la disciplina académica de las relaciones internacionales⁶³. De nuevo, el problema que plantea esta división aparentemente nítida es que se trata de tipos ideales que difícilmente se corresponden con la realidad; en la práctica, el comportamiento de la mayoría de los presidentes norteamericanos ha combinado elementos tanto idealistas como realistas. El propio Obama es plenamente consciente de ello, por lo que rechaza adscribirse rigidamente a ninguna de las dos escuelas⁶⁴.

También hay autores que, huyendo de estos planteamientos un tanto abstractos, han preferido adoptar un enfoque netamente histórico. Así, Walter Russell Mead identificó en su día cuatro escuelas de política exterior norteamericana, relacionándolas con los grandes políticos que las definieron: la «hamiltoniana», partidaria de una estrecha alianza entre el Gobierno y la gran empresa, que integrase a EE.UU. en la economía internacional; la «wilsoniana», de carácter moralista e idealista, persigue la propagación de la democracia y el estado de derecho por todo el globo; la «jeffersoniana», más aislacionista y preocupada por el fortalecimiento de la democracia en América, rehúye los conflictos armados; y la «jacksoniana», fundamentalmente realista, que prioriza la seguridad física y la

⁶² En realidad, el autor contempla también una tercera opción intermedia, que no analizamos aquí para simplificar el análisis. BREMMER, Ian. «Superpower: Three choices for America's role in the World». Nueva York: Porfolio, 2015. Ver la interesante reseña de WRIGHT, Thomas. «Should America power down?», 14 de agosto de 2015, *The American Interest*, <http://www.the-american-interest.com/2015/08/14/should-america-power-down/>.

⁶³ WRIGHT, Robert. «An American foreign policy that both realists and idealists should fall in love with», *The New York Times*, 16 de julio de 20016. <http://www.nytimes.com/2006/07/16/opinion/16wright.html?pagewanted=all>.

⁶⁴ «The Vox Conversation: an interview about Foreign Policy with president Barack Obama by Matthew Yglesias», febrero de 2015, <http://www.vox.com/a/barack-obama-interview-vox-conversation/obama-foreign-policy-transcript>.

prosperidad económica de los propios estadounidenses⁶⁵. En este caso, el problema no radica en que las cuatro escuelas correspondan a tipos ideales, sino que en la práctica casi todos los presidentes norteamericanos pueden relacionarse con más de una de ellas. El propio Russell Mead interpreta a Obama como un «jeffersoniano» que se esfuerza por ser fiel a sus instintos «wilsonianos»⁶⁶, pero otros le vinculan a la tradición «jeffersoniana» e incluso «hamiltoniana», y también hay quien sostiene que es ajeno a todas ellas⁶⁷.

Más recientemente, y con un enfoque similar aunque con propósitos distintos, Joseph Nye ha intentado analizar la evolución de la política exterior y de seguridad norteamericana mediante el análisis del liderazgo proporcionado por sucesivos presidentes, a quienes define como «transformadores» (*transformational*) o «incrementales» (*incremental*), dependiendo de su nivel de ambición, y cuyos estilos cataloga como «transaccional» (*transactional*) o «inspirador» (*inspirational*), en función de los instrumentos utilizados para ejercer su liderazgo. Según Nye, Obama ha sido sin duda un líder «inspirador», pero se muestra un tanto reacio a considerarlo verdaderamente «transformador»⁶⁸.

Como se verá, ninguno de estos enfoques ayuda gran cosa a identificar los elementos definitorios de la «doctrina Obama». Cuando se le ha preguntado al respecto, el propio presidente ha explicado que la idea que mejor resume su política exterior y de seguridad es el hecho de que «no existen soluciones militares a todos los problemas del siglo XXI» (un año antes, el presidente, respondiendo a una conocida frase de Robert Kagan, había manifestado en West Point que «el hecho de tener el mejor martillo no significa que todos los problemas sean un clavo»)⁶⁹. A su modo de ver, ni China ni Rusia pueden competir actualmente con el poderío militar norteamericano, por lo que la principal amenaza a la que se enfrenta EE.UU. es «el desorden», o lo que es lo mismo, la existencia de Estados

⁶⁵ RUSSELL MEAD, Walter. «Special Providence: American foreign policy and how it changed the World». Nueva York: Alfred A. Knopf, 2001. Ver la reseña: «Four threads, one mighty rope», *The Economist*, 15 de noviembre de 2001, <http://www.economist.com/node/863363>.

⁶⁶ RUSSELL MEAD, Walter. «The Carter Syndrome», *Foreign Policy*, enero/febrero de 2010, <http://www.cfr.org/history-and-theory-of-international-relations/carter-syndrome/p21106>.

⁶⁷ BARONE, Michael. «Obama stands aloof from America's four foreign policy traditions», *Washington Examiner*, 29 de septiembre de 2014, <http://www.washington-examiner.com/obama-stands-alooof-from-americas-four-foreign-policy-traditions/article/2553991>.

⁶⁸ NYE, Joseph., «Presidential leadership and the creation of the American era». New Jersey, Princeton University Press, 2013.

⁶⁹ «RemarksbythePresidentattheUnitedStatesMilitaryAcademyCommencementCeremony», 28 de mayo de 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.

fallidos y organizaciones y movimientos terroristas de diverso pelaje. Y para enfrentarse a estos retos, además del uso de la fuerza, EE.UU. debe dotarse de una amplia gama de instrumentos crecientemente diversificados⁷⁰. De ahí, por ejemplo, que haya renunciado a cambiar regímenes con los que Washington se encuentra incómodo, prefiriendo transformarlos por medios económicos y políticos, como se pretende hacer en Cuba e Irán⁷¹.

El debate sobre la definición de la «doctrina Obama» está inexplicablemente unido a otro mucho más amplio, y de mayor importancia, sobre el declive (al menos relativo) del poder norteamericano. Este no es el momento para analizar tan compleja cuestión en profundidad⁷², pero parece innegable que Obama se encuentra entre quienes piensan que EE.UU. está en declive, en el sentido de que su poder, medido en función de sus recursos domésticos y su capacidad para influir en el comportamiento de otros actores, está menguando. Por otro lado, cabe deducir que el presidente tampoco contempla la sustitución de la hegemonía norteamericana por otra china, sino más bien el desarrollo gradual de un mundo en el que ninguna potencia ostente el predominio que tuvo EE.UU. en el pasado. Resulta muy revelador al respecto el énfasis que la «doctrina Obama» atribuye a la importancia de la resiliencia del orden liberal internacional, algo que se volvió a poner de manifiesto en la segunda y última Estrategia de Seguridad Nacional publicada por la Administración, en febrero de 2015⁷³. En el fondo, el gran reto al que se ha enfrentado Obama —y que adquirirá una relevancia aún mayor para quien le suceda— no ha sido otro que el de procurar que la influencia de las preferencias e ideas norteamericanas se perpetúe en unas normas e instituciones que puedan sobrevivir al eventual declive norteamericano.

⁷⁰ «The Vox Conversation: an interview about Foreign Policy with president Barack Obama by Matthew Yglesias», febrero de 2015, <http://www.vox.com/a/barack-obama-interview-vox-conversation/obama-foreign-policy-transcript>.

⁷¹ ORTEGA, Andrés. «Renunciar a cambiar regímenes, aspirar a transformarlos», *Blog Elcano*, 23 de diciembre de 2014, <http://www.blog.riecano.org/el-espectador-global-renunciar-cambiar-regimenes-aspirar-transformarlos/>.

⁷² Para un excelente análisis de la misma, ver QUINN, Adam. «The art of declining politely: Obama's prudent presidency and the waning of American power», *International Affairs*, 87:4, 2011.

⁷³ DAVIDSON, Janine. «Obama's last National Security Strategy», *Foreign Affairs*, 2 de marzo de 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-03-02/obamas-last-national-security-strategy>.

Composición del grupo de trabajo

Coordinador:

D. FRANCISCO JAVIER RUPÉREZ RUBIO

Embajador de España

Vocal y secretaria:

Dña. MARÍA DEL MAR HIDALGO GARCÍA

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Vocales:

D. NICOLÁS PASCUAL DE LA PARTE

Embajador Representante ante el Comité Político y de Seguridad en la Representación Permanente de España ante la UE

D. FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

*Catedrático de Relaciones Internacionales.
Universidad Complutense de Madrid*

D. RUBÉN GARCÍA SERVET

*General de División del Ejército del Aire.
Comandante del Centro de Operaciones Aéreas Sur de la OTAN en Torrejón*

D. ERIK ROVINA MARDONES

Subdirector General de Política Comercial con Iberoamérica y América del Norte. Ministerio de Economía y competitividad

D. CHARLES POWELL

Director del Real Instituto Elcano

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales

- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana

- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas

- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154 B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157 B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161 B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162 B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles

- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166 B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167 B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo xxi: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La Internacional yihadista
- 174 Economía y Geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa: riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades

