

VIII CONFERENCIA  
FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE



## EUROPA Y EL FIN DE LA *PAX AMERICANA*\*

Joseph H. H. WEILER

### I

RESULTA evidente que, durante el último siglo y de manera continuada, los Estados Unidos de América han sido el actor estatal más importante en la arena mundial. Con toda claridad, el punto temporal de referencia en este sentido es la Primera Guerra Mundial, en la cual se ha dicho que los europeos se embarcaron como sonámbulos (por utilizar la expresión de Christopher Clark en su conocida obra del año 2012, publicada en español en 2015 bajo el título «Sonámbulos: cómo Europa fue a la Guerra en 1914»). En efecto, el comienzo de esta era vino marcado por el rol decisivo de los Estados Unidos no solo en la finalización del conflicto, sino también en el diseño del escenario de posguerra.

En su momento, algunos de los «Viejos Poderes» calificaron como «idealistas» los llamados «Catorce puntos» del Presidente Wilson. Sin embargo, el desmantelamiento del antiguo Imperio Otomano a través del principio de autodeterminación –que en aquel momento no constituía, aún, una norma universal de carácter vinculante– propició la desaparición, tan solo una generación después, del resto de imperios coloniales, y condujo a la redefinición de los equilibrios de poder a nivel mundial durante la segunda parte del siglo xx. Los Estados Unidos desempeñaron, asimismo, un papel central en el diseño y el nacimiento de dos de los ejes principales del actual orden global: la Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Así descrita, esta primera escena resulta profundamente representativa de la época de la *Pax Americana* (o *Paz Americana*) en su conjunto. Durante el pasado siglo, la actuación de los Estados Unidos en el plano internacional se ha visto alimentada por la combinación de una fuerte dosis de idealismo (probablemente desviado, al menos en ciertas ocasiones) y del interés propio característico de las relaciones internacionales.

---

\* Esta conferencia se pronunció mucho antes de la debacle de la retirada de Afganistán, que por lo tanto no es objeto de comentario. Tristemente, este episodio puede servir como trágico respaldo de la tesis principal de la conferencia.

En ausencia de un imperio que perder, para Wilson era «fácil» ser idealista. Y además, ¿por qué no poner en pie un principio y un régimen legal que conduciría al desmantelamiento de las potencias europeas y dejaría a América en una inigualable posición hegemónica? Esto no obstante, sería mezquino negar el elemento idealista de su visión.

Las diversas escuelas del Realismo tienden a menospreciar todo análisis de las relaciones internacionales que se desvíe de la noción del interés. A mi juicio, y con carácter general, enfatizar las ideas de interés y de poder como herramientas únicas y excluyentes para el análisis de las relaciones internacionales es tan ridículo como injustificadamente reduccionista. En su formulación más extrema, esta aproximación niega, en principio, la posible existencia de comportamientos altruistas, ignorando con ello la profunda complejidad de la condición humana. Y precisamente el altruismo es un elemento fundamental de la política exterior estadounidense, aunque ello pueda resultar contraintuitivo e incómodo para algunos.

Ciertamente, hablar de «*Paz*» *Americana* puede parecer irónico. Los últimos cien años han sido cualquier cosa menos pacíficos. En ellos hemos sido testigos de barbaries sin precedentes en la historia de la humanidad, tanto por su forma como por su intensidad. Hemos asistido a la *Shoah* o «Solución Final» nazi, los Gulag rusos y el llamado «Gran Salto Adelante» chino (que por sí solo se estima que provocó la muerte de hasta 45 millones de inocentes). Las primeras décadas del siglo XXI no ofrecen un panorama mejor, con los genocidios de Darfur, Siria, y más recientemente del autodenominado Estado Islámico (ISIS).

La valoración de la política exterior americana tiende a ser tan variopinta como puede serlo la percepción de la belleza. Así sucede especialmente con las valoraciones procedentes del ámbito europeo. Cabría pensar en la crucial contribución de los Estados Unidos (y de la Unión Soviética) para la derrota de Alemania y de sus aliados, así como para la posterior reconstrucción europea a través del Plan Marshall, como un activo compartido y profundamente positivo. Sin embargo, en la mente de muchos la participación y la postura moral de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial viene simbolizada no por la derrota del Tercer Reich, sino por las catástrofes de Hiroshima y Nagasaki. Para otros muchos, la impresión duradera del papel de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial viene representada por su rígida postura anticomunista durante la Guerra Fría. Esta brecha valorativa se encuentra presente en relación con el resto de intervenciones (u abstenciones) de los Estados Unidos en la esfera internacional desde Corea, pasando por Cuba, Vietnam, Afganistán, y las dos Guerras de Irak, por mencionar tan solo algunos ejemplos. Se trata de una lista considerablemente larga, ya que ha habido pocos conflictos armados en la era de la llamada *Pax Americana* en los que los Estados Unidos no hayan participado de modo directo o indirecto.

Cabe, por lo tanto, preguntarse acerca del balance general, en términos valorativos, del periodo al que vengo haciendo referencia.

Como sucede con frecuencia, la realidad es banal. Es un continuo, con ciertos episodios cargados de nobleza y otros representativos de la peor cara de los Estados Unidos, especialmente en Latinoamérica. Pero, entre ambos extremos, la mayoría de las acciones de política exterior estadounidense se refieren a situaciones moralmente complejas que no se prestan a un juicio categórico.

Permítame, en este punto, abrir un amplio paréntesis. A menudo, las actitudes mantenidas en general hacia los Estados Unidos pueden servir como test de detec-

ción de toda una serie de posiciones apriorísticas. Díganme sus puntos de vista sobre América y les diré lo que piensan acerca de A, B y C. El antiamericanismo (como forma de pensamiento), y especialmente el antiamericanismo europeo, es un fenómeno tremendamente interesante y ampliamente estudiado durante las últimas décadas. En parte surge como reacción a América: como reacción frente a Bush padre contra Clinton, Bush hijo contra Obama, o Iraq I (y Kosovo) contra Iraq II y, por supuesto, ahora contra Trump –¡ése gran regalo para el antiamericanismo...!–, por mencionar solamente algunos ejemplos. Y en parte constituye una aproximación mental más profunda, casi ontológica, así como un elemento relevante de la autocomprensión europea. En buena medida, la autoafirmación de Europa (y la superioridad cultural y moral que ésta reivindica para sí) está anclada en su diferenciación de América. Piensen por un momento en el impacto que sobre la identidad europea tendrían, si llegasen a acometerse, determinadas transformaciones del modelo estadounidense (como por ejemplo el paso a un sistema de asistencia sanitaria universal, efectiva y asequible, o la abolición de la pena de muerte). Cabe detectar, incluso, una cierta satisfacción europea allí donde los Estados Unidos muestran su faceta más desagradable.

No nos engañemos: existen diferencias reales y profundas entre la cultura política de estas dos entidades. La libertad (entendida tanto en clave compleja como en su versión más elemental) sigue siendo la base del sistema de valores americano, mientras que la dignidad (asimismo entendida de manera tanto compleja como elemental) es su contraparte europea. La religión desempeña un papel radicalmente diferente en cada uno de estos sistemas. Y existen también significativas diferencias por lo que respecta a la autosuficiencia personal, el espíritu emprendedor, o la filantropía privada (tanto de los ricos como de los pobres). Sin embargo, en otros ámbitos los americanos y los europeos tienden a contemplarse recíprocamente a través de narraciones interesadas que a menudo poco tienen que ver con la realidad. Ello sucede con especial intensidad en el área donde, a juicio de los europeos, radican la mayoría de las diferencias: me refiero a la solidaridad social y a la construcción del estado de bienestar. En este ámbito, la realidad de los Estados Unidos difiere ampliamente de la visión caricaturizada que al respecto suele encontrarse entre los europeos. El gasto en seguridad y en atención médica para jóvenes y ancianos es, con diferencia, la mayor partida del gasto público de los Estados Unidos, y las estructuras de previsión social americanas son mucho más potentes de lo que sugiere la percepción que al respecto suele tenerse en Europa. Y ello sin perjuicio de que Estados Unidos presente gravísimos problemas por lo que respecta, entre otros extremos, a la inaceptable desigualdad en la distribución de la riqueza y a la existencia de marginalidad en amplias capas de la población. Pues bien, pese a todo ello, mi impresión, como ciudadano que ha vivido durante años en cada uno de estos dos sistemas, es que las diferencias entre Europa y Estados Unidos en este ámbito, en la realidad de las vidas realmente vividas, es mucho menor de lo que a menudo se imagina o se representa.

Para cerrar esta digresión, quisiera resaltar que el americanismo suele venir acompañado de cierta tensión amor/odio: con frecuencia, quienes «padecen» un antiamericanismo feroz se encuentran, al mismo tiempo, fuertemente atraídos por determinados aspectos de la cultura americana, como el jazz o el rock, la industria cinematográfica, o incluso la comida rápida (a juzgar por el enorme éxito de McDonald's en Europa). O bien muestran cierto respeto hacia determinados ele-

mentos de la cultura política americana, tales como su contribución al pensamiento político y jurídico europeo a través de corrientes como el feminismo o el ambientalismo, nacidos y criados en Estados Unidos mucho antes de que se pusieran de moda en Europa. Pues bien, esta relación de amor/odio no constituye un doble estándar hipócrita, ni siquiera una contradicción, sino una reacción comprensible frente a cualquier percepción no caricaturizada de la realidad.

En todo caso, y volviendo al asunto de la *Pax Americana*, esta expresión se encuentra justificada al menos en un sentido. La principal contribución de los Estados Unidos a la prosperidad europea posterior a la Segunda Guerra Mundial no fue el Plan Marshall, sino la red de seguridad representada por América tras la construcción del Telón de Acero. El respaldo estadounidense permitió a Europa invertir mucho más en mantequilla que en armas: hasta el día de hoy, la premisa implícita del pensamiento europeo en materia de defensa y seguridad es que, en caso de necesidad, la caballería americana vendría al rescate de modo similar a como lo hizo en el pasado. Sin esta asunción, la inversión europea necesaria para la reconstrucción de posguerra habría tenido que ser considerablemente mayor.

La dominación americana estuvo también en el origen de la estrategia europea de defensa y seguridad nacional, pues el protagonismo de los Estados Unidos hizo que ningún Estado europeo, ni siquiera Francia o el Reino Unido, entendiese que tenía una responsabilidad en la arena global que trascendiese sensiblemente a sus propios intereses nacionales. Todavía hoy, el sentido de responsabilidad global ha encontrado una expresión meramente eventual (y fundamentalmente retórica) en la emergente postura europea común en política exterior.

Ciertamente, puede cuestionarse el acierto y la oportunidad de muchas de las actuaciones de los Estados Unidos en el ámbito de la política exterior durante este periodo (como por ejemplo la postura hacia Cuba, que resulta autodestructiva y desatinada desde el punto de vista del interés nacional americano). Sin embargo, durante el último siglo existió la sensación, a mi juicio ampliamente justificada, de que los Estados Unidos eran garantes de una suerte de estabilidad internacional, fuese por medios pacíficos o bélicos, que hacía del mundo un lugar más seguro. Sé que esto es rebatido con virulencia por muchos, pero en mi opinión es incuestionable que esta era la opinión predominante en Europa (y acerca de Europa) a lo largo de este periodo. En su sentido más primitivo, esta era la *Pax Americana*.

## II

Ello ha sido así... hasta ahora. Y quisiera resaltar que el problema no es la figura de Donald Trump. Él representa solo la culminación (y la cara desagradable) de un proceso que se había iniciado antes de su presidencia. De ahí que sea un error pensar que el problema desaparecerá ahora que Trump ya no es Presidente (aunque podríamos tenerle de vuelta en 2024...).

Obviamente, no hay puntos temporales unívocos –recordemos que un asesinato en Sarajevo fue un símbolo y no una causa real–. Aún así, puede que el año 2014 sea el momento que pase a la historia como decisivo, como el momento de culminación de un proceso *estructural* que señala la desaparición de la *Pax Americana*.

Podría pensarse que nos encontramos en un escenario ya conocido: durante los últimos cien años han existido también periodos de crisis económica, de aislamiento y de falta de confianza internacional. Sin embargo, me parece que la situación en que nos encontramos hoy es diferente, al menos en dos sentidos.

En primer lugar, no estamos asistiendo a la retirada de los Estados Unidos. Más bien al contrario: en varios ámbitos estamos siendo testigos de un creciente protagonismo americano. Voy a poner algunos ejemplos, que elijo deliberadamente del período pre-Trump para subrayar el argumento de que el final de la *Pax Americana* no se debe a Trump. Baste con mencionar las políticas de Obama de restablecimiento de las relaciones con Rusia; el giro hacia Asia; los esfuerzos en el contexto palestino-israelí; la participación directa e indirecta en los eventos de Egipto y en otros hitos de la Primavera Árabe; la escalada previa a la retirada en Iraq, las misiones en Afganistán y la lucha contra el ISIS; las relaciones con Turquía; la diplomacia verbal relativa a las sanciones contra Ucrania; la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés) como activo estratégico; la participación constructiva y cooperativa de Estados Unidos en el Acuerdo de Facilitación del Comercio; o el renovado interés americano por la situación en África.

Y Trump, a su vez, tampoco era un aislacionista. Recuérdense sus intentos fallidos con Corea del Norte, su relativa impotencia *vis-à-vis* con China entre otros ejemplos. Su retórica de «América primero» no era aislacionista. Era simplemente una manera tosca y populista (algunos podrían decir que más honesta) de abandono de la retórica de la responsabilidad global de los Estados Unidos.

Lo que ha cambiado es la *sensación acumulada* de pérdida de poder e influencia estadounidense. Hay una creciente discrepancia entre su grado de implicación en la arena internacional y los resultados derivados de ella. Por volver a la enumeración anterior: las relaciones con Rusia se encuentran en los niveles de la Guerra Fría, pero ahora sin efecto de contención; la postura beligerante de China frente a Japón y en el Mar de la China Meridional están en un nivel inimaginable hace una década; las clamorosas humillaciones (sin paliativos) de Estados Unidos en el relanzamiento del proceso de paz palestino-israelí y en sus pretensiones de influencia sobre las confrontaciones en Gaza; las relaciones con Egipto son mucho más complejas que nunca antes; el colapso de Libia y la impotencia general de los Estados Unidos para predecir o dar forma a los eventos posteriores a la Primavera Árabe; el caos de Iraq y la frenética búsqueda americana de alianzas con sus recientes enemigos frente a la debacle de Siria; la casi total evaporación del rédito que los Estados Unidos esperaban obtener en Afganistán; una situación en Turquía donde América ha perdido incluso la apariencia de aliado; la incapacidad de los Estados Unidos de mantener una postura común con la Unión Europea en el ámbito de las sanciones internacionales; la lenta agonía del TTIP; el colapso —esperemos que temporal— del Acuerdo de Facilitación del Comercio de Bali (que a su vez es un paliativo para el fracaso de Doha). Y ¿qué decir de América en África? ¿Cómo se escribe eso en chino?

Cada uno de estos episodios tiene su propio contexto explicativo y sería difícil plantear, de modo sistemático, posibles actuaciones estadounidenses alternativas que hubieran producido resultados diferentes en cada uno de estos casos. Lo cierto es que la conjunción de todas estas experiencias produce una imagen diferenciada

de la suma de cada una de sus partes. Es la visión de conjunto la que muestra con claridad un cambio cualitativo de la situación.

Ello conecta con el segundo factor que diferencia a las circunstancias actuales de los escenarios del pasado: a saber, las causas del declive del poder y el control estadounidenses.

Las razones políticas juegan, como de costumbre, un rol primordial en este terreno. Quisiera señalar aquí dos particularmente significativas.

La primera es la típica reticencia pública americana hacia compromisos militares exteriores percibidos como costosos en términos económicos y humanos, especialmente cuando su conexión con la seguridad de los Estados Unidos se hace menos evidente y su éxito cada vez más cuestionable. Puede hablarse, en este sentido, de la existencia de una clara fatiga como resultado de las intervenciones en Iraq y en Afganistán. Quienes criticaron, por su suavidad, la actuación americana en Siria, sobreestimaban el apetito del público estadounidense por intervenciones militares en el exterior. Desde este punto de vista, la votación en el Parlamento Británico fue un evento decisivo.

El segundo factor político, más profundo y relevante que el primero, es el intenso cambio experimentado por la política interior americana durante, al menos, los tres últimos ciclos presidenciales (Bush, Obama y Trump). La funcionalidad de la gobernanza interna y la política exterior, así como la capacidad de los Estados Unidos para proyectar un poder creíble, se han visto debilitadas por una polarización política sin precedentes, resultante de las divisiones culturales, políticas y económicas de su sociedad. La política estadounidense se ha vuelto visiblemente disfuncional y la situación no es meramente contingente, me temo. El estancamiento político interno (por ejemplo, la repetida política de riesgo que amenazaba con un incumplimiento técnico de la deuda estadounidense), aunque no está directamente relacionado con la política exterior, ha debilitado la credibilidad de las instituciones políticas de los Estados Unidos.

La legitimidad y la eficacia de los Estados Unidos en la arena global depende de la existencia de un mínimo de consenso y de apoyo interno, tanto a nivel de las bases como de la clase política. Sucede, sin embargo, que tal consenso se ha debilitado enormemente. Dentro de los Estados Unidos, muchos han señalado tanto a Obama como a Trump como causantes de esta situación. A mi juicio, cualquier responsabilidad que se atribuya a los Presidentes tiene que ver más con los efectos que con las causas del problema. Para el mundo exterior, apuntar a Obama o a Trump en lugar de indagar en las causas estructurales subyacentes es parte del fenómeno de sonambulismo al que me he referido antes.

Lo recién señalado conduce a explorar las razones económicas de la situación actual. Una economía robusta no es solo una condición indispensable para financiar las implicaciones presupuestarias de la *Pax Americana*, ya sea en material militar, en ayuda estratégica exterior, o en otros ámbitos. También es, en sí misma, una condición crítica para el ejercicio del poder. En el ámbito económico, las raíces del problema se hunden en la época de la administración Reagan, que ganó la Guerra Fría, pero con un enorme coste estratégico a largo plazo: convertir a los Estados Unidos, hasta entonces el mayor acreedor del mundo, en el principal deudor de la esfera mundial. No nos equivoquemos: Estados Unidos sigue siendo «la» superpotencia en el terreno económico. Sin embargo, sufre una creciente debilidad fiscal estructural. Es muy significativo el hecho de que su *posición relativa* de superioridad

dad económica, por comparación con otros sujetos de la arena global, esté reduciéndose con rapidez o incluso haya desaparecido ya por lo que respecta a ciertos indicadores económicos críticos. En efecto, estar fuertemente endeudado con uno de tus principales adversarios es uno de los aspectos más expresivos del declive de tu poder y capacidad de influencia.

Las razones demográficas son también relevantes en el plano estratégico. Alcanzado un cierto nivel de desarrollo, el capital humano deviene crítico y se convierte en una manifestación de poder. Las disparidades demográficas han existido desde siempre. China y la India estuvieron siempre mucho más pobladas que los Estados Unidos, aunque el factor demográfico contaba mucho menos en un escenario donde se comparaban países desarrollados poco poblados con países subdesarrollados y pobres altamente poblados. Ahora bien, a medida que Estados como China, la India, o Brasil van colmando la brecha del desarrollo, comienza a resultar evidente que las profundas disparidades demográficas están llamadas a tener una importancia estratégica, económica, militar y política cada vez mayor. La fortaleza económica de los Estados Unidos es resultado no solo de su impresionante productividad, sino también del voraz consumismo de su sociedad, que propició la riqueza ligada a las exportaciones de todo el mundo. También en este terreno América está perdiendo su ventaja relativa como principal destino de exportación de bienes primarios y, cada vez más, de actividades industriales y de servicios.

Quisiera referirme, en último lugar, a la cuestión de la autoridad moral. Si se acepta, como parece plausible, que los Estados Unidos «ganaron» la Guerra Fría, entonces debe convenirse que América ha sido víctima de su propio éxito. El final de la Guerra Fría y la difusión de la democracia –aunque en ocasiones ésta se presente bajo variantes debilitadas o formalistas– ha privado a los Estados Unidos de su manto de guardián primario de la libertad, la democracia y los derechos humanos en un mundo predominantemente hostil a tales ideas. Además, ha facilitado la expresión de resentimientos y de críticas acumuladas durante la Guerra Fría. En los últimos tiempos, además, la combinación de experiencias como la de Iraq, la gestión de las llamadas «Rendiciones Extraordinarias» en la lucha antiterrorista, los asesinatos selectivos y el espionaje masivo e indiscriminado han erosionado gravemente el capital moral estadounidense.

Y a esto debe añadirse el declive del respeto a la eficiencia americana –pública y privada. La respuesta estadounidense al Covid ha dado un golpe severo, si no mortal, a esa admiración hacia la supuesta funcionalidad superior americana –sin entrar en la cuestión de sus valores.

Esta no es, en sentido estricto, la historia del declive de un imperio. No preveo que los Estados Unidos vayan a replicar, ni siquiera remotamente, el rápido declive de Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo. A pesar de su debilitamiento actual, estoy entre quienes creen que los recursos políticos, sociales y culturales fundamentales de los americanos les permitirán reinventarse de nuevo como lo han hecho en ocasiones anteriores. Seguirán, durante mucho tiempo, siendo un gigante económico, y su poderío militar seguirá eclipsando al de los demás Estados. Este no es el fin de América como una superpotencia. Y los americanos reaccionarán, como lo han hecho en el pasado, con determinación y valor cuando sientan que su seguridad e intereses vitales están en peligro. Pobres de sus enemigos allá donde ello suceda.

Lo que sí creo que ha cambiado para siempre es el papel de los Estados Unidos en el orden mundial. La confluencia de las distintas causas a las que me he referido –políticas, económicas, demográficas y morales– ha producido una especie de «tormenta perfecta» que explica la profunda modificación del peso gravitacional específico de los Estados Unidos por comparación con el resto de naciones. Con carácter general, estamos asistiendo a una reducción de la autoridad global americana. A imagen y semejanza de un niño en crecimiento, la comunidad global y sus poblaciones han descubierto que la «figura paterna» no es tan fuerte, tan rica, tan correcta ni tan determinada como pensaban. Y, lo que es aún más decisivo, América también está descubriéndolo.

El principal peligro que entraña esta erosión no es que, a la hora de la verdad, América abandone a su suerte a Estados como Polonia o Taiwán –aunque el hecho de que esta posibilidad se discuta incluso en los ámbitos más autorizados es en sí mismo parte del fenómeno que estoy describiendo–. El verdadero peligro es que la probabilidad de alcanzar esos puntos límite en los que poner a prueba la fortaleza americana se ha acrecentado. El declive de la autoridad global de los Estados Unidos invita a que los valores e intereses de Occidente sean desafiados por actores, tanto grandes como pequeños, capaces de desestabilizar el escenario mundial. Un acción aislada aquí, otra allá, ninguna de ellas lo suficientemente severa por sí misma como para justificar una reacción. Y de repente uno se encuentra en una situación en la que lo que puede parecer un mero incidente accesorio, como el asesinato sin sentido de un irrelevante Archiduque, es suficiente para prender la llama de un conflicto que hoy se antoja como remoto e inimaginable. Este es el enorme precio que nos arriesgamos a pagar por la pérdida de la *Pax Americana*. Y esto no es una predicción de lo que nos depara el futuro, sino una descripción de lo que está ya sucediendo.

### III

Llegados a este momento, es preciso dar la voz de alarma, pues Europa se encuentra ante la disolución de sus asunciones más básicas y fundamentales en materia de seguridad. Evidentemente, sería tan extravagante como indeseable e innecesario imaginar un posible reemplazo de la *Pax Americana* por alguna forma de *Pax Europea*. Ello es, como digo, innecesario, porque los Estados Unidos no están desapareciendo. Pero sí es preciso colmar de algún modo la creciente debilidad de su autoridad y de su capacidad de coacción a nivel global.

Entonces, ¿qué papel corresponde a Europa? Con toda probabilidad, no meramente el de colmar las carencias americanas ni el de reforzar su presencia internacional a través de, por ejemplo, una mayor contribución a la OTAN. En primer lugar, Europa debe reevaluar en profundidad su propia autocomprensión acerca de las responsabilidades mundiales que le incumben. Aunque ello pueda parecer un paso banal y por lo tanto asequible, es posiblemente el más difícil y crucial si se pretende –precisamente– huir de la banalidad y alcanzar un cambio real en la conciencia política colectiva. En segundo lugar, Europa tiene una seria necesidad de incrementar y reforzar su autoridad global para, desde esa posición, interactuar con los Estados Unidos y con el resto de la comunidad mundial. No es que deba con-

vertirse en una superpotencia, pero sí en un poder indispensable. Se trata de una tarea difícil, pero –consideraciones políticas aparte– no una tarea imposible, ya que las herramientas necesarias para ello no precisan ser creadas, sino que existen ya. Ciertamente, la credibilidad militar de Europa es muy reducida, y esto no es algo nuevo (piensen en Bosnia, Kosovo, o incluso Libia). Sufre además la paradoja de que, militarmente, el conjunto europeo es más pequeño que la suma de sus partes. Sin embargo, esta conocida paradoja, que es consecuencia del egoísmo, la inercia e incluso la mezquindad nacionales, es al mismo tiempo un resquicio de esperanza, pues supone la existencia de una enorme capacidad (solo que terriblemente mal aprovechada). En el ámbito económico, la influencia de Europa como bloque comercial es insuperable, mayor que la de la mayoría de Estados y, potencialmente, un instrumento formidable de política exterior y de seguridad. Ese potencial comenzó a vislumbrarse cuando Europa se decidió a actuar en la crisis de Ucrania, pero precisamente ahí radica el problema: en su (in)capacidad para actuar de modo unitario. Tampoco en el plano político habría que partir de cero. Unida (cuando lo está), la rica diversidad europea ofrece a su política exterior un potencial interesante, único en el mundo, en la medida en que tiene a su alcance utilizar las conexiones históricas de sus distintos Estados miembros como puntos de entrada para la construcción de alianzas, así como conversar con matices e idiomas políticos muy distintos. En la dimensión moral, tanto a nivel nacional como a nivel de Unión, Europa se ha deshecho efectivamente de su bagaje colonial y no soporta el peso de la sospecha con que se carga a la política exterior estadounidense. El éxito de su proceso de integración y la destreza y habilidad que caracteriza a algunos de sus Estados miembros acentúan aún más, si cabe, el potencial de Europa incluso en ausencia de cualquier conato de mejora. No partimos, por lo tanto, desde cero.

El llamamiento a fortalecer la capacidad europea en el ámbito de la política exterior y de seguridad ha sido reiterado *ad nauseam*. Y ha sido desatendido *ad tedio*, especialmente por lo que respecta a la política común de seguridad, comenzando con el rechazo en la década de 1950 del plan de la Comunidad Europea de Defensa. A pesar de ello, la política exterior y de seguridad siempre se planteó como parte de una visión global de la Europa Federalista, siguiendo una lógica conceptual más que funcional o realista de la integración europea. La creación del Servicio de Acción Exterior y de la Oficina del Alto Representante de la Unión fue, para algunos, un ensanchamiento de los límites de la integración europea, y, para otros, un mero gesto simbólico en lugar de un verdadero cambio de concepción.

Sin embargo, llegados al momento presente, y si el análisis que les vengo presentando es correcto, la base de la acción europea en el ámbito de la política exterior y de seguridad es ya independiente de la posición ideológica que se mantenga respecto a la integración europea. En las circunstancias actuales, la parálisis es un lujo que Europa ya no se puede permitir.

Esta constatación no arroja por sí misma un pronóstico positivo. En todo caso, el pronóstico es desfavorable. Y lo es porque el desasosiego político europeo no es menor que el de su contraparte americana. El aspecto más desalentador es el drama de la creciente indiferencia y desafección populares hacia la construcción europea. Dos indicadores bastan en este sentido: el continuo descenso de participación en las elecciones al Parlamento Europeo, que alcanzó mínimos históricos en las elecciones de 2014 (con apenas un pequeño incremento en las elecciones siguientes) y el dramático aumento del apoyo a partidos y candidatos abiertamente antieuropeos,

ya sean de izquierda o de derecha. El aspecto más preocupante de esta transformación en la contemplación ciudadana de la Unión es su impacto en los partidos políticos de masas a lo ancho del continente. Y ello, en sí mismo, plantea un formidable desafío a cualquier intento de avanzar en la integración, sobre todo en las delicadas áreas de la política exterior y de defensa.

Este fenómeno, genérico y extendido en toda la Unión, se ve agravado por la aparición de una división entre norte y sur de unos tintes no vistos hasta ahora. En la actualidad nadie se atreve ya a susurrar siquiera el lema de la solidaridad más allá de las fronteras nacionales, que en su día constituyó un valor definitorio del proyecto europeo. Desde esta perspectiva, las circunstancias no podrían ser peores, ni el desafío más formidable. El pacto de solidaridad Covid, negociado entre los *Gobiernos*, no puede ocultar el persistente distanciamiento social. ¿Sienten los ciudadanos finlandeses u holandeses un auténtico vínculo de «ciudadanía» con españoles, griegos o italianos?

La incipiente quiebra de la legitimidad popular está relacionada con, y en cierto modo explica, las profundas tensiones en el funcionamiento de las instituciones europeas y en sus procesos decisorios. Lo que resulta especialmente llamativo del difícil proceso de constitución de una nueva Comisión tras las recientes elecciones es lo abierto e indisimulado que ha sido el discurso del partidismo nacional, en clara contradicción con el espíritu y la letra de los Tratados. Los Estados miembros han negociado las carteras de la Comisión de la misma manera en que los partidos en una coalición negocian los puestos ministeriales para los *apparatchiks*, pensando en el partido más que en el interés nacional.

Los estudiosos de la integración europea han identificado desde antiguo una tendencia al declive de la Comisión respecto del Consejo. Ello sigue siendo válido en ciertas áreas. Sin embargo, a día de hoy, la realidad europea es la de un Consejo que ha sido incapaz de hacer frente a desafíos críticos en la gestión de la economía y en otras áreas, y la de una Comisión con funciones de gestión y supervisión progresivamente más importantes. Una mayor «intergubernamentalización» de la Comisión sería particularmente desafortunada. Sea como fuere, en términos institucionales Europa cuenta hoy con un Parlamento fortalecido en sus poderes formales pero debilitado en su autoridad política popular, además, con una composición (democráticamente elegida) más antieuropea que nunca; con un Consejo que parece ser capaz de encontrar consenso y mayorías solo respecto de asuntos mundanos; y con una Comisión funcionalmente fortalecida pero que plantea serios riesgos de fragmentación nacional intrainstitucional.

Estas no son las mejores condiciones para reaccionar, incluso si la debacle de la *Pax Americana* es irreversible y la escalada de las tensiones, algunas de ellas dentro del propio territorio europeo, está en pleno apogeo. No es exagerado preguntarnos, por ello, si realmente hemos vuelto a ser sonámbulos.