

Marc Ibáñez Díaz
Yale University¹

Introducción

La relación transatlántica, en su arquitectura actual, emerge, al final de la Segunda Guerra Mundial, de la colaboración entre los países europeos y los Estados Unidos (EE. UU.) para crear un orden internacional liberal. El interés en defender y mantener este orden ha dado lugar a una estrecha alianza a nivel político, económico, militar y estratégico. Esta alianza se ha plasmado, a nivel gubernamental, en la cooperación y en acuerdos; a nivel empresarial, en la inversión y adquisición de empresas, y, a nivel social, en los valores e intereses compartidos entre ambos lados del Atlántico.

En el plano político, la relación no ha estado exenta de crisis cíclicas, como por ejemplo durante la guerra de Irak, aunque en los últimos setenta años hay múltiples ejemplos de diferente naturaleza. Tradicionalmente, los desacuerdos se han circunscrito a la rivalidad económica y a temas concretos. Además, esta relación se ha basado en un respeto mutuo sobre las diferencias. Sin embargo, la actual crisis transatlántica ha puesto en entredicho las bases de la relación; la llegada del presidente Trump ha cambiado el respeto por coacción o imposición. Este artículo defiende que la Presidencia de Biden apuntará a una mejoría en las formas de la relación, pero los problemas de fondo se mantendrán y la prioridad americana seguirá estando en China.

1. Una lenta erosión de largo recorrido

La reciente imposibilidad de concluir acuerdos, como el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), es resultado de un largo desgaste y falta de voluntad política en la relación transatlántica. Con el final de la Guerra Fría, Europa dejó de ser la principal región de importancia geoestratégica para los EE. UU.

La última presidencia centrada en Europa fue la de George H. W. Bush, que gestionó el fin de la Guerra Fría y respondió al Acta Única Europea de 1987, proponiendo un acuerdo transatlántico de libre comercio.

1. Posgrado financiado por una beca de la fundación "La Caixa" (ID 100010434). El código de la beca es LCF/BQ/AA18/11680070.

La Presidencia de Biden apuntará a una mejoría en las formas de la relación, pero los problemas de fondo se mantendrán y la prioridad americana seguirá estando en China.

Aunque en 1995, Bill Clinton firmó la Nueva Agenda Transatlántica que debía culminar en un acuerdo de libre comercio, éste nunca llegó a materializarse al centrar el presidente sus esfuerzos en ratificar el acuerdo de libre comercio con México y Canadá.

El foco de los presidentes George W. Bush y Barack Obama estuvo en Asia, con la guerra contra el terrorismo en Oriente Medio, y el posterior giro hacia el Extremo Oriente de la política exterior estadounidense, respectivamente. El presidente Trump, con su errática política exterior ha ido más lejos, desbaratando la posición de liderazgo global estadounidense, cuya credibilidad se ha visto afectada hasta el punto de que se pone en entredicho que EE. UU. sea un actor responsable en la sociedad internacional. El presidente tampoco ha escondido su disgusto con la Unión Europea (UE) a quien señala como un competidor del gigante norteamericano.

Más recientemente la tensión se ha originado en seguridad y multilateralismo. Los estadounidenses consideran que los europeos se aprovechan de su protección militar sin invertir los recursos comprometidos en defensa. Los presidentes Bush y Obama ya reclamaban un incremento del gasto militar, mientras que Trump ha utilizado una retórica agresiva y ha llamado *morosos* a los países europeos.

El presidente Trump también ha sembrado dudas respecto si los EE. UU. cumplirán sus compromisos de seguridad con la OTAN. En este sentido, la retirada de 12.000 soldados de Alemania ha generado debate sobre si la Alianza Atlántica ha sido debilitada. Además, las fricciones transatlánticas han expuesto una diferencia de valores en política exterior, donde los EE. UU. rechazan acuerdos multilaterales para resolver problemas globales como ya han demostrado con la salida del acuerdo del clima de París o del acuerdo nuclear con Irán.

A nivel económico, aunque no se haya concluido un acuerdo de libre comercio transatlántico, las barreras comerciales son bajas, excepto en sectores altamente sensibles como los automóviles o la agricultura, origen del déficit comercial de los EE. UU. con la UE. A raíz de este déficit comercial los estadounidenses creen que la relación comercial no es equitativa, aunque salen ganando si se cuentan los servicios e ingresos primarios. Los principales contenciosos transatlánticos se han basado en productos agrícolas como la carne de vacuno hormonada, o los subsidios industriales a Boeing y Airbus.

Esta última disputa entre los gigantes aeronáuticos lleva abierta desde 2006 y no ha habido voluntad para resolverla. La Organización Mundial del Comercio ha resuelto que tanto los EE. UU. como la UE ofrecen subsidios no justificados, y ha autorizado a ambos a tomar represalias cruzadas con una subida arancelaria. Esta disputa ha resultado en un aumento de los aranceles transatlánticos.

El último intento de concluir un acuerdo de libre comercio transatlántico fue con el presidente Obama. El TTIP se empezó a negociar en 2013, y el entonces vicepresidente Biden, uno de sus principales valedores en EE.UU., lo definió como un acuerdo *extremadamente ambicioso*. La negociación aspiraba a reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios y a la inversión transatlántica. Para ello

se requería mejorar el alineamiento regulatorio mediante acuerdos de reconocimiento mutuo que hubieran reducido los costes de homologación. Finalmente, el TTIP también se proponía colaborar en la reducción de comportamientos anticompetitivos.

Las barreras arancelarias que se proponía rebajar el TTIP son aquellas de sectores altamente sensibles. La UE no estaba dispuesta a aceptar una rebaja arancelaria sin contrapartidas estadounidenses en la apertura de los mercados de contratación pública o transporte de cabotaje. La falta de voluntad para poder llegar a estos acuerdos hizo que en cuatro años de negociación hubiera pocos avances.

Concluir acuerdos de reconocimiento mutuo era muy complicado, al tener cada bloque un espíritu regulatorio distinto. Aunque no se pudieron materializar los acuerdos, la negociación permitió establecer un diálogo entre las agencias regulatorias que puede contribuir a alinear la regulación a futuro, reduciendo las divergencias transatlánticas. Tampoco fue posible avanzar en los temas donde la intransigencia era máxima como son los organismos modificados genéticamente o los indicadores de procedencia.

El TTIP fracasó, en parte, debido a que negociaban dos actores económicos de igual poder, acostumbrados a imponer sus condiciones, que no se adaptaron a negociar con un igual. La estrategia de máxima presión americana fue contraproducente y mostró su incapacidad para entender las dinámicas de la UE. Para conseguir un acuerdo tan ambicioso se debe asumir la existencia de sectores sensibles para cada uno de los bloques en los que no se podrá alcanzar un acuerdo. Además, es necesario invertir capital político tanto en las negociaciones como en convencer a la opinión pública de la necesidad del acuerdo. El presidente Obama invirtió su capital político y priorizó el acuerdo comercial transpacífico en detrimento del TTIP.

Con el final de la Guerra Fría, Europa dejó de ser la principal región de importancia geoestratégica para los EE. UU.

2. Un cambio de estrategia económica agita el Atlántico

El presidente Trump ha dado visibilidad a estas tensiones latentes en la relación transatlántica, que con él, han llegado a su punto de máxima tirantez en décadas. Las diferencias se han mostrado principalmente a nivel económico. Aunque los flujos comerciales han seguido creciendo, la presidencia de Trump ha marcado un cambio hacia el proteccionismo y nacionalismo económico.

Su victoria electoral de 2016 capitalizó el descontento con una globalización acusada de causar desindustrialización y desempleo. Pero los eslóganes proteccionistas no son exclusivos de Donald Trump. Durante su campaña, el presidente electo, Joe Biden, también ha usado los eslóganes «Hecho en América» y «Compra americano». Las tendencias proteccionistas no desaparecerán de los EE. UU. con el fin de la Administración Trump.

Aun así, el propio presidente Trump ha demostrado también la voluntad de intentar reducir las tensiones transatlánticas. Al tomar posesión la Comisión Von der Leyen, el secretario de Estado Pompeo viajó a Europa

La guerra comercial iniciada unilateralmente por los EE. UU. contra China ha impactado a la UE.

con la intención de relanzar las relaciones transatlánticas. Finalmente, después de cuestionar dichas relaciones, la Administración Trump ha reconocido que los EE. UU. prefieren una Europa fuerte y unida.

La voluntad de rehacer los lazos nace del hecho de que la alianza transatlántica es la relación económica más estrecha que existe a nivel global. La UE y los EE. UU. son, respectivamente, sus principales socios comerciales. Esta relación no se basa exclusivamente en el comercio de bienes, incluye los servicios, la inversión y las filiales. Por ejemplo, las ventas de las filiales de empresas europeas y norteamericanas al otro lado del océano son dos veces y media superiores al comercio transatlántico. Estas filiales extranjeras forman parte del entramado de creación de valor de las grandes corporaciones al ser centros de recepción de inversión, generación de valor, investigación y desarrollo y repatriación de beneficios.

Esta interdependencia económica implica que la política exterior y comercial estadounidense impacta en los intereses de las empresas europeas. Así, la guerra comercial iniciada unilateralmente por los EE. UU. contra China ha impactado a la UE. Por un lado, las barreras comerciales más altas a las exportaciones chinas han provocado que China busque nuevos mercados, incrementando la competencia en los europeos. Por otro lado, las represalias chinas afectan a las filiales norteamericanas de corporaciones europeas. Por ejemplo, la subida de aranceles china ha representado para el fabricante de automóviles BMW un aumento en el precio de los utilitarios que exporta a China desde su fábrica en Carolina del Sur. Esto provoca que las multinacionales europeas pierdan competitividad.

Si bien los flujos comerciales transatlánticos han seguido creciendo, las tensiones no han ido a la baja. En 2019, el total de exportaciones e importaciones de la UE a EE. UU. se incrementó, según Eurostat, un 9% y un 11%, respectivamente, en comparación con 2018, el año que el presidente Trump inició una guerra comercial contra el acero y el aluminio. Esta guerra afectó directamente a las exportaciones europeas a EE. UU. de este sector, que bajaron un 25% en 2019 según UN Comtrade. Además, Europa respondió a la subida de aranceles al acero y aluminio con un incremento arancelario a productos icónicos americanos de estados «bisagra».²

Las repetidas amenazas del presidente Trump a aumentar los aranceles a los automóviles europeos no permiten dar por estabilizadas las guerras comerciales. Sin embargo, el posible incremento arancelario se ha podido posponer gracias a la estrategia del presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, de ofrecer al presidente estadounidense, en 2018, el inicio de negociaciones para un nuevo acuerdo comercial preferente. Dicho acuerdo es tan poco ambicioso que se le conoce como el *miniacuerdo*. Las partes siguen negociando el alcance de las negociaciones: por ejemplo, los americanos quieren incluir el sector agrícola, y los europeos, excluirlo. Así, las expectativas de que se concluya el acuerdo son bajas.

En esta misma línea, en agosto de 2020 se produjo un pequeño acuerdo sobre bogavantes. El acuerdo beneficia principalmente al estado de Maine, estado bisagra electoralmente importante para el presidente

2. *Swing States o Battleground States*, en inglés. Son aquellos estados en los que se decide la elección americana.

Trump. Esta es la primera reducción arancelaria mutua de los dos gigantes en más de 20 años, aunque afecta a menos del 0,02% del comercio transatlántico. Sin embargo, hay que entender este acuerdo como una muestra de buena voluntad europea para poder concluir la disputa entre Boeing y Airbus y no para negociar un acuerdo comercial.

3. Trump, un punto de inflexión

Los nuevos escollos en la relación vendrán de Europa con la posible activación de impuestos a las empresas digitales. Este es un sector clave para la economía estadounidense al que la UE quiere someter a tributación en el lugar donde las grandes corporaciones digitales generan el valor. En paralelo, la OCDE está negociando un nuevo acuerdo global sobre imposición multinacional. Cabe señalar que, aunque los EE. UU. hayan abandonado dicha mesa de negociación e intenten bloquear el resultado, esta sigue su curso. Actualmente, los EE. UU. han empezado un proceso de represalias contra marcas de lujo de los países europeos que quieren aplicar tasas digitales, que bien podría acabar afectando a empresas españolas como Balenciaga o Loewe. Tal vez el presidente Biden vuelva a la mesa de negociación en París, pero las diferencias de fondo persistirán.

Existen, además, otros escollos. En primer lugar, aparece la tasa de carbono de la UE que afectará directamente a las exportaciones norteamericanas. En segundo lugar, la propuesta del Parlamento Europeo de incluir la propiedad intelectual en el arsenal de represalias comerciales. Sin duda, la adopción y la aplicación de estas medidas contra empresas americanas incrementaría las tiranteces comerciales. Así que no podemos dar por evitada la escalada de tensión con los EE. UU., de modo que es posible que a partir de ahora coexistan elementos de cooperación y competencia en diferentes sectores económicos.

El principal legado de la Administración Trump será la concienciación norteamericana de la necesidad de cambiar la política exterior. El mundo al que se enfrentan los EE. UU. es multipolar y con poderes revisionistas que pretenden disputarle la hegemonía. En este sentido, en Washington existe el consenso de que China es un peligro para los Estados Unidos, pero falta un acuerdo sobre las políticas y estrategias a aplicar para hacerle frente. La Administración Trump ha intentado lidiar con China unilateralmente, sin embargo, esta estrategia no ha funcionado. A medio plazo, los EE. UU. requerirán aliados para contener al gigante asiático, entre ellos los europeos. Por eso, la relación transatlántica quedará supeditada a la política norteamericana y de la UE respecto a China.

Los embajadores europeos en los EE. UU., entrevistados por Carnegie Endowment, no consideran que la política norteamericana de proteccionismo, aislacionismo y reparto de cargas vaya a cambiar en las próximas décadas. Tampoco ven probable una mejoría de las relaciones transatlánticas con el presidente Biden. Si bien este es un defensor de la relación transatlántica y buen amigo de líderes europeos como Angela Merkel, la sociedad de la UE ha depositado en él unas expectativas que no se cumplirán. El presidente electo volverá a acuerdos multilaterales y buscará el apoyo de aliados para hacer un frente común contra China. Pero su prioridad será la política doméstica y mantendrá una línea continuista

Los nuevos escollos en la relación vendrán de Europa con la posible activación de impuestos a las empresas digitales.

Se ha reducido la confianza de la ciudadanía europea en los EE.UU.

en política comercial, con un mayor papel del proteccionismo. Esto hará complicado resolver las disputas comerciales entre la UE y los EE. UU.

Pero el futuro de la relación no está exclusivamente en manos americanas. Los europeos también tienen parte de la responsabilidad de dar forma a la relación. La Comisión Von der Leyen ha tenido más sintonía con la Administración Trump que la Comisión Juncker. La visión más pragmática y transaccional del excomisario Hogan permitió avanzar en algún asunto en disputa. Su reemplazo por el vicepresidente Dombrovskis abre una serie de incógnitas, aunque parece mantener la misma predisposición.

Sin embargo, la pandemia del coronavirus ha acelerado el cambio de percepción respecto los EE. UU. entre la población europea. Durante estos últimos meses, los ciudadanos han percibido a China como un mejor aliado que los Estados Unidos,³ reforzando una tendencia que había empezado con el abandono norteamericano del liderazgo global y su retorno al unilateralismo. Dicha actitud ha reducido la confianza de la ciudadanía europea en los EE. UU. dificultando que la relación transatlántica pueda recuperar sus niveles de colaboración anteriores. Sin apoyo popular será complicado conseguir la voluntad política para nuevos grandes acuerdos como el TTIP, aunque se podrá colaborar en asuntos regulatorios puntuales para establecer los estándares en productos futuros como las nuevas tecnologías o la inteligencia artificial.

Por parte de los gobiernos de la UE habrá mayor reticencia a colaborar con el Gobierno norteamericano sabiendo que en cualquier momento puede emerger un presidente que, como Trump, revierta todo el progreso conseguido. Francia y Alemania han mostrado su voluntad de mantener unas buenas relaciones con los EE. UU., al tiempo que se preparan para reducir su dependencia de ellos, asentado la tónica de los próximos años. Asimismo, el puente más fuerte entre la UE y los EE. UU., el Reino Unido, ha abandonado la Unión. En consecuencia, el Brexit complicará las relaciones de ahora en adelante, en particular si las tendencias más Gaullistas, que Londres contrarrestaba, toman el control de la política exterior de la UE.

Conclusión

El apetito para incrementar las relaciones económicas transatlánticas se pone de manifiesto con las recientes compras de las americanas Varian Medical Systems y Alkahest por Siemens Healthineers y la farmacéutica Grifols, respectivamente. La fortaleza de los lazos económicos entre la UE y los EE. UU. hará que a corto plazo ambos bloques se mantengan unidos por los intereses entrecruzados. Aun así, las relaciones transatlánticas están ahora en uno de sus peores momentos.

Con la presidencia de Trump han aflorado tensiones políticas latentes. A nivel bilateral, estas tensiones han conllevado un aumento de barreras arancelarias a raíz de la guerra comercial del acero y el aluminio y la disputa Boeing-Airbus. Además, dada la interconexión transatlántica las empresas europeas se ven afectadas por la política exterior americana hacia terceros países.

3. Encuesta realizada por el ECFR entre finales de abril y principios de mayo de 2020.

La prioridad de la UE es, sin duda, trabajar en reducir la tensión y volver a una situación de cooperación en vez de confrontación. Pero negociar una reducción más profunda de barreras comerciales no será posible sin invertir un capital político que ninguno de ambos socios quiere emplear. Sin haber podido resolver estos temas se hará más complicado poder solucionar los nuevos problemas que emergerán como la tributación digital, la tasa de carbono o las represalias sobre propiedad intelectual.

El Gobierno Biden puede tener mayor voluntad para resolver las disputas, pero las líneas rojas que puso la Administración Trump no cambiarán. La relación transatlántica parece estar destinada a encontrar nuevos baches en medio de un tablero geopolítico más incierto.

El puente más fuerte
entre la UE y los EE.
UU, el Reino Unido, ha
abandonado la Unión.

Referencias bibliográficas

Archick, Kristin *et al.* «Transatlantic Relations: U.S. Interests and Key Issues». *Congressional Research Service report R45745*. (Abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45745>

Brattberg, Erik y Whineray, David. «How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election». *Carnegie Endowment for International Peace*. (Febrero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] https://carnegieendowment.org/files/Brattberg_Whineray_2020_EU.pdf

Carey, Nick. «Tariffs on U.S.-made models will mean pricier BMWs in China». *Reuters*. (Julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-bmw/tariffs-on-u-s-made-models-to-force-bmw-price-hikes-in-china-idUSKBN-1JW1YV>

Dennison, Susi y Zerka, Pawel. «Together in trauma: Europeans and the world after covid-19». *ECFR Policy Brief*. (Junio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] https://www.ecfr.eu/publications/summary/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19

Fleming, Sam y Williams, Aime. «EU agrees to eliminate tariffs on US lobster». *Financial Times*. (Agosto de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2020] <https://www.ft.com/content/813673d9-2034-453b-a702-4831146c61a5>

Gardner, Anthony Luzzatto. *Stars with Stripes: The Essential Partnership between the European Union and the United States*. Palgrave, 2020.

Hamilton, Daniel y Quinlan, Joseph. *The Transatlantic Economy 2020: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University SAIS, 2020.

Hanke Vela, Jakob. «EU looks to target Big Tech in trade war with America». *Politico*. (Julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://www.politico.com/news/2020/07/19/europe-big-tech-trade-war-369745>

Herszenhorn, David M. «Trump administration wants to ‘reset’ relations with EU» *Politico Europe*. (Septiembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://www.politico.eu/article/trump-administration-wants-to-reset-relations-with-eu/>

Puglierin, Jana. «Touching the elephant: European views of the transatlantic relationship» *ECFR commentary*. (Septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2020] https://www.ecfr.eu/article/commentary_touching_the_elephant_european_views_of_the_transatlantic_relati

Russel Mead, Walter. *Special Providence: American foreign policy and how it changed the world*. Knopf, 2001.

Soros, Alex. «A Biden victory could reset transatlantic relations». *ECFR views from the council*. (Julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] [ecfr.eu/article/commentary_a_biden_victory_could_reset_transatlantic_relations](https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_biden_victory_could_reset_transatlantic_relations)

Whineray, David. «Trump Has Irrevocably Changed American Relations With Europe—and Biden Probably Can’t Fix It». *Carnegie Endowment for International Peace*. (Mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 24.09.2020] <https://carnegieendowment.org/2020/05/06/trump-has-irrevocably-changed-american-relations-with-europe-and-biden-probably-can-t-fix-it-pub-81739>

Entrevista a alto cargo de la Comisión Europea de la Dirección de Comercio llevada a cabo en septiembre de 2020