

LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE DONALD TRUMP. VIEJOS CONSENSOS Y NUEVOS DISENSOS

*Alejandro Chanona Burguete**

Introducción

Históricamente, Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea (UE) han mantenido relaciones estrechas. La relación transatlántica se ha sustentado en visiones del mundo y en valores compartidos respecto del orden liberal: la democracia, la libertad de los mercados y el área común de seguridad protegida a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son algunos de estos referentes. Sus intercambios económicos y financieros son robustos, pues representan alrededor del 50 por ciento del producto bruto global (Comisión Europea, 2018a), por lo que el inicio de las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) abrió grandes expectativas sobre la consolidación de una gran área económica frente a países en ascenso como China.

Desde el fin de la segunda guerra mundial, la relación transatlántica se había mantenido estable, salvo hechos puntuales como la intervención de Estados Unidos en Irak (2003). Sin embargo, a partir de la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos los otrora socios han enfrentado múltiples diferencias en temas tan diversos como la política comercial (los aranceles al aluminio y el acero), el acuerdo nuclear con Irán, el financiamiento de la OTAN, la posición frente a Rusia o los compromisos con el Acuerdo de París (cambio climático). Se trata de un escenario particular en el que la relación transatlántica se mueve entre las diferencias abiertas con el presidente Trump a nivel discursivo y la búsqueda de acercamientos (confianza-desconfianza).

* Fundador del Centro de Estudios Europeos y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México; <chanona_burguete@yahoo.com.mx>.

Relación que, sin duda, es también resultado de las propias dinámicas internas de los socios; por un lado, la UE enfrenta las dificultades de la crisis económica, social y migratoria, el ascenso de los partidos de la extrema derecha, el Brexit y su delicada relación con Rusia. Por otra parte, encontramos a un Estados Unidos permeado del discurso nacionalista, proteccionista y aislacionista de Donald Trump.

En este capítulo se analiza la complejidad de las relaciones entre Estados Unidos y la UE a partir de las dinámicas de confianza/desconfianza que comenzaron a recrearse desde la propia campaña electoral estadounidense. Para lograr este objetivo, el texto se divide en tres apartados. En la primera sección planteamos algunos rasgos sobre la recomposición del sistema internacional para comprender cómo ese contexto influye en las modificaciones y resignificaciones que experimenta la relación entre Estados Unidos y sus aliados europeos.

En el siguiente apartado se hace un recuento de los principales rasgos de la relación transatlántica, poniendo el énfasis en las características que le dieron sentido y fortaleza desde el fin de la segunda guerra mundial a partir de valores compartidos y una amplia relación económica y de cooperación. Finalmente, se aborda la relación a partir de la presidencia de Donald Trump, centrando la atención en los consensos y disensos entre ambos actores en temas como el libre comercio y la seguridad y defensa en el marco de la OTAN.

Un contexto internacional complejo y en constante cambio

La difícil situación por la que atraviesan las relaciones entre Estados Unidos bajo la administración del presidente Donald Trump y la UE debe analizarse en el contexto coyuntural de la economía y la política internacionales en el que se inscriben estas relaciones.

Por un lado, el ascenso del neoproteccionismo comercial que enarbola Trump y que siguen varias economías capitalistas desarrolladas responde a la acelerada reducción de la competitividad interna e internacional de sus empresas, pero especialmente es una respuesta frente al creciente deterioro de los niveles de bienestar de segmentos importantes de sus poblaciones. Bajo

esa lógica, las banderas antiglobalización son recuperadas particularmente por el discurso y acciones de los extremos políticos, tanto de la ultraderecha como de la ultraizquierda, en varios países europeos. Esa situación no fue la excepción en Estados Unidos con Donald Trump y con el discurso político que lo llevó al poder.

La globalización no se ha traducido en un mundo con mayor bienestar. Las brechas de desigualdad entre el norte y el sur se han acrecentado y esta desigualdad se refleja también en el interior de los países. A la crisis económica y los niveles de exclusión social hay que agregar la incertidumbre generalizada por las nuevas amenazas a la seguridad, no sólo del terrorismo (incluyendo sus diversas expresiones como los grupos radicales: el denominado Estado islámico o los lobos solitarios) o de la delincuencia organizada, sino también por las relacionadas con la degradación medioambiental (desastres naturales, seguridad climática) y por las nuevas formas de conflicto vinculadas con el uso intensivo de la tecnología (Chanona, 2017; 2015b). Se trata de un contexto internacional en el cual las crisis convergen y en el que se configura un escenario de incertidumbre y conflictividad constantes.

Por otro lado, Estados Unidos ha dejado de ser el líder del orden económico liberal capitalista, lo que lo posicionaba como el referente de las negociaciones comerciales y financieras globales en todos los foros. En años recientes, hemos asistido a un cambio en la distribución del poder económico y político internacional con China y Rusia, quienes disputan los espacios y arenas regionales a la otrora hegemonía estadounidense.

Esto no necesariamente significa un declive del poderío de Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a sus capacidades militares. No obstante, se percibe una suerte de retirada estadounidense del liderazgo de espacios fundamentales para la gobernanza y el mantenimiento de la estabilidad internacional, situación que no sólo ha sido notoria en una clara tendencia hacia el unilateralismo/aislacionismo, sino que ha sido aprovechada por otros actores para ocupar gradualmente esos espacios.

La hegemonía económica de Estados Unidos es hoy desafiada por actores en ascenso en el mercado capitalista global, particularmente por China, que ha planteado abiertamente su interés por ser uno de los grandes defensores del libre comercio a nivel global (Chanona, 2017). En el marco de las adecuaciones a la política de seguridad y defensa de Estados Unidos, después del 11 de septiembre de 2001, el Departamento de Defensa identificó a Chi-

na y Rusia como competidores estratégicos (Sperling, 2011: 37), percepción que se ha acrecentado durante la última década. Esto, como resultado del posicionamiento global del gigante asiático y de su despliegue de una política exterior sumamente pragmática, en la que combina sus principios tradicionales de no intervención y de asumirse como un país en desarrollo con su influencia geopolítica y geoeconómica cada vez mayor en regiones como África, Asia y América Latina. China está inmersa en una cruzada mundial, mediante la cual consolida espacios de inversión, de aprovisionamiento de materias primas, y muy señaladamente, de mercados energéticos para garantizar su seguridad en la materia.

En la ceremonia de apertura de la conferencia anual del Foro Económico Global de 2017, el presidente Xi Jinping recalcó que la globalización económica “ha provisto a la economía mundial de una gran fuerza impulsora, ha promovido el flujo de mercancías y capitales, el progreso de la ciencia y la tecnología y de la civilización, así como el contacto entre las gentes de los diferentes países” (Xinhua, 2017: 2). En este sentido, el mundo observa cómo China lucha por defender el sistema de mercado actual y se opone al proteccionismo y a las guerras comerciales, mientras que el presidente de Estados Unidos, otrora campeón del libre comercio, se presenta como proteccionista y aislacionista.

Cabe también señalar que las relaciones de China con la UE se han ampliado progresivamente en el marco de su asociación estratégica, en la que se han incluido compromisos en favor del multilateralismo para asuntos de interés global, como en los casos del acuerdo nuclear de Irán, del medio ambiente y del desarrollo sostenible, de la modernización de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de un régimen de comercio sustentado en las normas y los acuerdos de esa organización (Consejo Europeo, 2018).

Por su parte, Rusia ya transitó de fungir como una potencia euroasiática a ser una de carácter global, valiéndose de su poderío energético y disputando a Estados Unidos el rol de potencia militar que garantiza procesos de negociación y gestión de crisis en varios escenarios de conflicto. A más de una década del discurso del presidente Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, en el que hizo un llamado a la construcción de un mundo multipolar y rechazaba la utilización unilateral de la fuerza por parte de Estados Unidos, así como la ampliación de la OTAN hacia países cercanos a sus fronteras (Putin, 2007), Rusia se ha consolidado como uno de los

principales actores en el ámbito del poder y de las decisiones internacionales. Su participación en el conflicto de Siria ha sido emblemática al respecto.

En el caso de la Unión Europea, la relación oscila entre la amistad-enemistad como resultado de sus niveles de interdependencia: la seguridad energética de la UE depende del abasto ruso de gas natural y petróleo, al tiempo que es el principal socio comercial e inversor en Rusia (European Union External Action, 2017). Las crisis del gas con Ucrania que afectaron el suministro energético a la UE en 2009 y 2014, el despliegue militar ruso en Georgia y Ucrania, así como los señalamientos sobre su participación para influir en la opinión pública a favor del Brexit, han puesto en alerta los semáforos de Bruselas sobre su relación con Rusia.

La Unión Europea se ha decantado por acciones en las que se combinan represalias, como cancelar la cumbre UE-Rusia en 2014, congelar los encuentros diplomáticos e imponer sanciones económicas por la intervención en Ucrania, con los llamados a Rusia para el cumplimiento de los Acuerdos de Minsk y con una conveniente relación energética que no ha estado exenta de generar tensiones en el seno comunitario, especialmente ante la creciente expectativa sobre la construcción del segundo ramal del gasoducto Nord Stream (el Nord Stream 2), impulsado por Alemania.¹

En medio de los grandes cambios geopolíticos y geoeconómicos de los últimos diez años, las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea se habían mantenido relativamente estables a partir de la reivindicación de los valores compartidos y de su reconocimiento mutuo como socios y amigos como contrapeso ante la creciente presencia de China en los mercados, además del interés de ambos por frenar el regreso de Rusia como un actor geopolítico de primer orden. La necesidad de fortalecer sus vínculos económicos y comerciales de cara al ascenso del bloque económico del Pacífico asiático se reflejó en la voluntad de negociar uno de los acuerdos comerciales y de inversión más ambiciosos del siglo XXI: el TTIP, cuyo futuro es incierto.

¹ Países como Alemania, Holanda y Francia continúan apostando por fortalecer las relaciones con Rusia a través de la construcción del Nord Stream 2, al que se oponen naciones como Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia, ya que consideran que profundizaría la dependencia energética europea hacia Rusia. Al proyecto también se opone Estados Unidos.

El carácter único de la relación transatlántica

La Unión Europea y Estados Unidos han mantenido relaciones estrechas a partir de valores compartidos, experiencias históricas, utilidad mutua y redes complejas de interacción a todos los niveles de la gobernanza, tanto de la Unión Europea como de los países miembros (Marsh y Rees, 2012: 59).

Desde el fin de la segunda guerra mundial, Estados Unidos y los países de Europa occidental impulsaron el desarrollo de un entramado de relaciones complejas y funcionales a partir de compromisos sustantivos sobre su papel para liderar el mundo libre occidental. El impulso a la reconstrucción europea, la creación de la OTAN y el apoyo para el desarrollo de las comunidades y el proceso de integración por parte de Estados Unidos dan cuenta de ello (Comisión Europea, 2006).

Así, en el marco de la guerra fría, Estados Unidos y los entonces países miembros de la Comunidad Europea “desarrollaron la relación económica a nivel mundial más profunda y grande así como una economía transatlántica dinámica” (Dinan, 2010: 567). Como señala Hadfield, “desde entonces la relación descansaba en la interdependencia económica, las normas compartidas y la propiedad común de las instituciones globales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio” (Hadfield, 2017: 302).

Las relaciones se ampliaron con la terminación de la contienda bipolar a través de diversos mecanismos, entre los que destacan: *a*) la Declaración Transatlántica de 1990, que estableció un mecanismo de consultas, *b*) la Nueva Agenda Transatlántica de 1995, que definió nuevas áreas de cooperación² y *c*) la iniciativa de una Asociación Económica Transatlántica (Transatlantic Economic Partnership, TEP) en 1998 (Comisión Europea, 2006).

Durante esa década, la profundización del proceso de integración europeo con el nacimiento de la UE, su ascenso como potencia económica y el desarrollo gradual de la política de seguridad y defensa común, dieron cuenta de la búsqueda por parte del bloque europeo de una mayor participación en los temas globales, junto con una decidida apuesta por el multilateralismo.

² Las áreas de cooperación establecidas en 1995 fueron: 1) la promoción de la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo; 2) la respuesta a retos de carácter global; 3) la expansión del comercio mundial; 4) mayores puentes entre ambos lados del Atlántico (Comisión Europea, 2006).

La crisis de los Balcanes y la participación de la OTAN en la guerra de Kosovo suscitaron amplios debates en el seno comunitario europeo sobre la importancia del desarrollo de capacidades militares y la gestión de crisis propias para reducir la dependencia de la OTAN y, especialmente, de Estados Unidos (Chanona, 2015a).

En el contexto de la guerra contra el terrorismo global, la relación transatlántica no ha estado exenta de vaivenes y refleja claramente las diferencias en la concepción del orden mundial entre Estados Unidos y la UE. Esta última se solidarizó inmediatamente con Estados Unidos tras el 11 de septiembre de 2001 y apoyó la intervención en Afganistán; sin embargo, en el caso de la guerra de Irak prevaleció la falta de consensos al interior del bloque europeo y las diferencias dieron cuenta de una aparente confrontación entre proeuropeístas (liderados por Alemania y Francia, contrarios a la intervención) y proatlantistas (Reino Unido, España y Polonia, que estaban a favor).

El desencuentro entre la UE y la Unión Americana dio cuenta de una diferencia sustantiva entre ambos actores: una Europa que apostaba a la visión multidimensional de la seguridad, el multilateralismo y la actuación en el marco de las instituciones internacionales, que privilegiaba los instrumentos diplomáticos, frente a un Estados Unidos dispuesto a utilizar su fuerza militar de manera unilateral y con una visión de seguridad mucho más acotada, centrada especialmente en la derrota del enemigo terrorista. En palabras de Kagan (2002), una Europa de Venus frente a un Estados Unidos de Marte, situación que revela las profundas diferencias en materia de política exterior, seguridad y defensa. La caracterización adquiere nuevamente vigencia si consideramos el perfil beligerante del discurso de Donald Trump en temas de suma importancia para los europeos, como el acuerdo nuclear con Irán.

La proliferación de los ataques terroristas al interior de la UE ha cerrado la brecha con Estados Unidos. De hecho, se fortaleció la narrativa en torno a los valores y principios que europeos y estadounidenses comparten (democracia, libertades fundamentales, derechos humanos), amenazados por el radicalismo islámico (Dinan, 2010: 568). Durante la administración de Barack Obama se mantuvo una estrecha relación de cooperación en materia de seguridad y defensa, que incluyó el combate al terrorismo y la profundización de la relación UE-OTAN, a través de una renovada asociación estratégica con compromisos para enfrentar las amenazas híbridas, hacer frente a la crisis migratoria a través de la cooperación operativa, atender los retos de

ciberseguridad y ciberdefensa, así como impulsar el desarrollo de capacidades (Consejo Europeo, 2016).

Esta estrecha relación entre Estados Unidos y la Unión Europea que se había fortalecido durante la administración de Obama se reflejó también en la posición estadounidense frente a las crisis por las que atravesó la UE durante la última década. Así, por ejemplo, Obama abordó la crisis de la Eurozona desde una perspectiva estratégica en términos de la relación regular entre ambas partes, e incluso apoyó la idea de que sus contrapartes europeas y el Banco Central Europeo se enfocaran en fortalecer las instituciones europeas (Hadfield, 2017: 304).

No obstante, la cercanía no estuvo exenta de fricciones. La sinergia que se desarrolló entre Estados Unidos y Alemania para impulsar el acuerdo nuclear con Irán, el Acuerdo de París contra el cambio climático y para atender la crisis de Crimea frente a Rusia contrasta con los momentos de tensión cuando se reveló el espionaje de la NSA (National Security Agency) contra la canciller Merkel y por la perspectiva alemana sobre la participación de Estados Unidos en la guerra de Siria (Chivvis y Puglierin, 2016).

En el ámbito comercial, el lanzamiento del proceso de negociación del TTIP se dio en un contexto en el que europeos y estadounidenses coincidían en la necesidad de fortalecer sus relaciones y potenciar sus economías frente al ascenso de China y del sudeste asiático. En este sentido, se proyectó que el TTIP fuera un “acuerdo comercial integral y de altos estándares” (Vega y Campos, 2016), orientado a reducir y eliminar las restricciones al comercio y la inversión: aranceles, límites a las importaciones (contingentes) y normas que impiden la entrada de productos provenientes de otros países (Comisión Europea, 2018a).

Así, el acuerdo tenía como finalidad potenciar las relaciones económicas entre Estados Unidos y los veintiocho miembros de la UE partiendo de su gran interdependencia. Los niveles de la inversión extranjera directa (IED) dan cuenta de esta situación: la UE y Estados Unidos son simultáneamente los principales receptores e inversores de IED, cuyos montos en 2017 ascendieron a 5.5 trillones (millones de millones) de dólares, de los cuales 3.2 trillones corresponden a las inversiones estadounidenses en la Unión Europea (destinadas principalmente a Países Bajos, Reino Unido, Luxemburgo e Irlanda) y 2.3 trillones a inversiones europeas en Estados Unidos (provenientes de Reino Unido, Luxemburgo, Alemania y Francia) (Congressional Research Service, 2018).

En materia comercial, Estados Unidos es también el principal socio de la UE, con un 20 por ciento de sus exportaciones de bienes destinados a los mercados extrarregionales, al tiempo que para Europa, la Unión Americana es el segundo país del que más se importan mercancías, con el 14 por ciento, superado sólo por China, que alcanza el 20 por ciento (Eurostat, 2018).

Sin embargo, muy pronto comenzaron a aflorar las diferencias entre europeos y estadounidenses sobre sus respectivas visiones de los acuerdos comerciales y de inversión, enfrentándose la perspectiva estadounidense de apertura comercial y el apoyo a sus grandes empresas multinacionales frente a la lógica europea de un acuerdo comercial que incluyera aspectos relacionados con estándares laborales, protección del medio ambiente y del papel de sus pequeñas y medianas industrias (Hadfield, 2017).

En el seno europeo hubo incluso confrontaciones entre Alemania y Francia con la Comisión Europea sobre los contenidos del acuerdo, pues ambos países se pronunciaron por detener las conversaciones y reiniciarlas bajo otras bases. Desde su lanzamiento, las negociaciones del TTIP no se desarrollaron en un ambiente de alto consenso entre las elites y las sociedades civiles europeas. Técnicamente, la resistencia precede a la llegada de Donald Trump, aunque éste se suma a su rechazo en el marco de su política comercial neoproteccionista (Hadfield, 2017).

¿Una relación duradera, resistente, beneficiosa y única? La relación transatlántica durante la presidencia de Donald Trump

*Los lazos entre la Unión Europea y Estados Unidos
son más profundos que cualquier cambio en política.
Seguiremos trabajando juntos, redescubriendo
la fuerza de Europa.*

FEDERICA MOGHERINI, noviembre de 2016

La frase de Federica Mogherini, alta representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y política de seguridad y vicepresidenta de la Comisión Europea, pronunciada luego del triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en noviembre de 2016, refleja la disyuntiva en la que se encuentra la UE: su interdependencia económica y

la narrativa liberal de las democracias occidentales, especialmente frente al radicalismo islámico, hacen necesario mantener una relación estrecha con Estados Unidos; pero al mismo tiempo, Bruselas y los principales liderazgos europeos no están dispuestos a una relación en la que se pongan por delante los intereses estadounidenses sobre los europeos.

La relación transatlántica ha experimentado diversos impactos tanto por las características específicas de la política exterior de la administración de Trump como por las circunstancias particulares que han tenido que afrontar ambos socios. Lo cierto es que la actual coyuntura de desgaste y crisis cíclica de la economía capitalista global arrastra a sus actores a buscar salidas propias y nacionalistas que aun así mantengan el espíritu que inspiró la construcción de la espléndida relación transatlántica durante los años más álgidos de la guerra fría.

El repliegue nacionalista de la administración de Trump lo ha llevado a retirarse de gran parte de los acuerdos globales y regionales en los que su país era protagonista principal como, por ejemplo, del Acuerdo de París (cambio climático), del integral y progresista Tratado de la Asociación Transpacífica (TPP), o a renegociar con México y Canadá el importante acuerdo regional de América del Norte sobre comercio e inversión, el TLCAN. La relación del actual primer mandatario estadounidense con los principales liderazgos europeos y con Bruselas ha sido por lo demás complicada, con sus cuestionamientos sobre el orden liberal comercial y sus exigencias hacia sus pares europeos sobre un mayor compromiso para el financiamiento de la OTAN, lo que ha generado tensiones al interior de la alianza atlántica.

Por otro lado, la convergencia de las crisis económica, de bienestar y migratoria ha impuesto nuevos desafíos para la UE, sus Estados miembros y para el proceso de integración. Esta situación se refleja también en el ascenso de las opciones políticas extremistas (tanto de izquierda como de derecha), nacionalistas, xenófobas, antiinmigrantes y que cuestionan el propio proyecto de integración regional. Si bien es cierto que históricamente Reino Unido siempre apostó por una integración europea menos profunda (intergubernamental) que le permitiera mantener sus márgenes de independencia, lo que implicó que no participara en la unión monetaria o en el espacio Schengen, el triunfo del referéndum a favor de su salida de la UE, el Brexit, es un referente del cuestionamiento de una parte de la población al proceso de integración europea, que se percibe como “la causa de los problemas”.

En el concierto de la UE, Francia y Alemania han tratado de mantener la línea histórica de la integración, que implica “más Europa” y reforzar su relación frente a Estados Unidos. La respuesta de la UE frente a Trump ha sido matizar la narrativa sobre el carácter estratégico de la relación transatlántica: ésta se mantiene, pero se reconoce que el escenario ha cambiado a partir del giro en la política exterior de Estados Unidos.

Al mismo tiempo, la UE impulsa alianzas con socios que hasta ahora no parecían naturales, como es el caso de China. El país asiático se está convirtiendo en un aliado clave para el bloque europeo en temas como el libre comercio, el cambio climático, la transición energética y asuntos de seguridad internacional, particularmente en el caso del acuerdo nuclear con Irán.

Las diferencias entre la canciller alemana y el presidente Trump se empezaron a notar desde la campaña electoral. Por un lado, con su particular forma de hacer política a través de Twitter, Trump vertió una serie de críticas contra Merkel por su postura sobre los refugiados, al tiempo que de manera despectiva señalaba que Hillary Clinton quería ser “la Merkel de Estados Unidos” (Viceconte, 2016). Por otra parte, el triunfo de Trump encendió las alertas en Europa, en la medida en que se erigió como un referente para los partidos políticos de extrema derecha populistas y antieuropeístas, como el Frente Nacional de Marie Le Pen, que le disputó la segunda vuelta electoral a Emmanuel Macron en mayo de 2017.

La relación de Merkel con Trump ha sido más que tensa. La otrora principal socia internacional de Estados Unidos durante la administración de Obama se ha convertido en un referente del antitrumpismo. Merkel ha asumido el liderazgo del bloque occidental frente al discurso nacionalista, xenófobo y unilateral de Trump, pronunciándose en su visita a México contra la construcción de muros, liderando a los miembros del G7 contra el proteccionismo comercial y la imposición de aranceles (basta recordar la fotografía de la reunión del G7 en junio de 2018 en Canadá), afirmando que “Europa tiene que tomar su destino en sus manos, en ocasiones junto con Japón y Canadá” (Merkel, citada en EFE, 2018).

Por su parte, la relación con Francia ha oscilado entre un momento de elogios y risas en el marco de la visita de Estado que realizó Emmanuel Macron a Estados Unidos en abril de 2018 a la permanente postura crítica frente a la administración de Trump. En su discurso frente al Congreso estadounidense, Macron se pronunció contra la guerra comercial, defendió el Acuerdo

de París de lucha contra el cambio climático y el multilateralismo en un claro contraste con la política exterior trumpista (Martínez, 2018). Al igual que Merkel, el líder francés ha realizado un claro llamado para “construir una Europa unida y fuerte que no tenga que depender de Washington” (Macron, citado en Univisión, 2018). De esta manera, durante los dos primeros años de la administración de Donald Trump pudimos observar una relación UE-Estados Unidos que oscilaba entre el cada vez menor número de consensos y los amplios y crecientes disensos en muchos temas bilaterales y mundiales.

Sin duda, la política comercial proteccionista del presidente Trump se encuentra entre los asuntos que mayores diferencias ha generado. A la imposición por parte de Estados Unidos de aranceles a las importaciones de aluminio (el 25 por ciento) y de acero (el 10 por ciento) provenientes de la UE, la Comisión Europea respondió con “medidas de reequilibrio”, mediante el establecimiento, a su vez, de aranceles del 25 por ciento sobre diversos productos provenientes de Estados Unidos (como los fabricados con acero y aluminio, maíz dulce, arroz, cereales, jugo de naranja, cacahuates, whisky/bourbon, cigarros, tabaco, pantalones de mezclilla y motocicletas), que en conjunto alcanzaron un valor de 2 800 000 000 de euros, y sometiendo la diferencia al marco normativo de la OMC (Comisión Europea, 2018c).

Finalmente, el 25 de julio de 2018 Donald Trump y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, acordaron poner fin a la guerra comercial, reducir los aranceles y trabajar conjuntamente para alcanzar el objetivo de cero aranceles y subsidios. La declaración conjunta incluyó los compromisos de reforzar la cooperación energética y de mantener el diálogo sobre cuestiones comerciales, incluyendo la reforma de la OMC (Comisión Europea, 2018b). Este acercamiento entre la UE y Estados Unidos estuvo acompañado del llamado de Juncker para retomar las negociaciones del TTIP, estancadas desde que finalizó la décimoquinta ronda en octubre de 2016, situación que no sólo tiene que ver con la posición de Trump contraria a los acuerdos de libre comercio, sino también con el rechazo que el TTIP generaba en amplios sectores de la opinión pública europea y con los cuestionamientos de Alemania y Francia a las negociaciones de la Comisión a las que hicimos referencia líneas arriba.

Otro de los temas que generó mucha tensión en las relaciones transatlánticas es la OTAN y los reclamos del Trump a sus socios europeos para que dediquen un mayor presupuesto a la alianza. Las relaciones de la UE con la OTAN

se han fortalecido como resultado de los diversos desafíos que enfrenta la primera en materia de seguridad y defensa. Si bien los europeos han conservado la visión multidimensional de la seguridad, insistiendo en la importancia de fortalecer sus mecanismos diplomáticos y de gestión de crisis, en años recientes ha habido un mayor acercamiento con la OTAN que resulta funcional para el resguardo de sus intereses en áreas tan relevantes como el Mediterráneo.

La sinergia de la UE con la OTAN se refleja en la adopción por parte de los europeos de referentes que se han desarrollado en el seno de la alianza atlántica, como el combate a las amenazas híbridas (Unión Europea, 2016: 7), así como en una renovada cooperación bajo los principios de la asociación estratégica. A partir de la Declaración Conjunta de Varsovia, de 2016, se ha trabajado en temas como la ciberseguridad y la ciberdefensa; el desarrollo de capacidades conjuntas contra las amenazas complejas y el intercambio de información (con la creación del Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas); la seguridad marítima; el desarrollo de capacidades militares y de ejercicios conjuntos, así como el apoyo a los países aliados del este y del sur (Aguirre, 2017: 15-50; European Union External Action, 2018).

Sin embargo, desde la perspectiva de Trump los europeos no aportan lo suficiente para mantener su seguridad y su defensa. En este sentido, el presidente estadounidense ha exigido a sus contrapartes que cumplan con el compromiso de destinar el 2 por ciento de sus PIB al gasto de la alianza atlántica.³ Trump llevó su enfrentamiento con la canciller Merkel a la cumbre de la OTAN de julio de 2018, al afirmar que “Alemania es prisionera de Rusia”, en clara referencia a las negociaciones entre Moscú y Berlín para el tendido del gasoducto Nord Stream 2.

En la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE (2016), se planteó un mayor desarrollo de sus capacidades de seguridad y defensa, señalándose que “un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica [frente a la OTAN] es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras” (Unión Europea, 2016: 14).

³ En 2016, Estados Unidos aportaba el 3.61 por ciento de su PIB, seguido por Grecia (con el 2.38 por ciento), Reino Unido (el 2.21 por ciento), Estonia (el 2.16 por ciento) y Francia (el 1.78 por ciento). El resto de los países contribuían con menos del 1.5 por ciento de sus PIB (Vukadinović *et al.*, 2017).

Las tensiones generadas al interior de la alianza atlántica pueden abonar a la visión europea de que es necesario desarrollar capacidades autónomas (hasta ahora ha primado la lógica de capacidades separables, pero no separadas de la OTAN). Esta visión se ha impulsado de manera decidida por Francia y Alemania, aprovechando también el Brexit (recordemos que Reino Unido se caracterizó históricamente por ser más proatlantista que proeuropeísta en los temas de seguridad y defensa). De esta manera, éste puede ser un espacio de oportunidad para que los europeos impulsen un proyecto independiente, lo cual tampoco será sencillo, sobre todo si se consideran los recursos que tienen que ser orientados para tal fin y el hecho de que, al final de la historia, la OTAN es funcional tanto para europeos como para estadounidenses.

Las diferencias de Estados Unidos y la Unión Europea sobre la forma de enfrentar las amenazas a la seguridad no son nuevas. El siglo XXI ha revelado una UE que está dispuesta a asumir un papel de liderazgo, privilegiando la vía diplomática, el multilateralismo y desarrollando capacidades de gestión de crisis, visión que contrasta con la de un Estados Unidos que prefiere el uso de la fuerza militar y el unilateralismo cuando sea necesario, lo que se ha fortalecido con la administración de Trump.

El abandono de Estados Unidos del Plan Conjunto de Acción Comprehensiva (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) con Irán —el acuerdo nuclear— es un referente claro de las diferencias que existen entre Estados Unidos y la UE. Las potencias europeas han recalcado su compromiso de respetar el pacto nuclear y se unen a China y Rusia para mantenerlo. Además, la UE ha activado una serie de provisiones para bloquear que sus empresas sean afectadas por las sanciones económicas que Estados Unidos ha impuesto a Irán.

Respecto de los consensos que se mantienen dentro de la relación transatlántica destaca claramente el compromiso de lucha contra el terrorismo e, incluso, el uso de la fuerza para este propósito cuando sea necesario. En este sentido, es importante recordar el acompañamiento que Francia dio a Estados Unidos en abril de 2018 cuando, junto con Reino Unido, lanzaron ataques aéreos en Siria como represalia por el uso de armas químicas por parte del régimen de Bashar al-Ásad.

Como ha afirmado Mogherini, la UE “siempre buscará la cooperación con Estados Unidos, tanto en el comercio como en otros asuntos. Al mismo tiempo, hemos demostrado que estamos listos para proteger nuestros intereses cuando Estados Unidos ha elegido una perspectiva diferente” (Mogherini, 2018).

Conclusiones

Las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos fueron fundamentales para construir los órdenes económico y político internacionales de la posguerra de 1945. La hegemonía de Estados Unidos no puede entenderse sin la construcción del consenso con sus socios y aliados europeos, dispuestos a cooperar para dar seguridad al bloque occidental bajo el liderazgo estadounidense. El Plan Marshall, literalmente con recursos a fondo perdido, fue el inicio de la reconstrucción de la economía capitalista global y de los cimientos de la nueva arquitectura del sistema internacional diseñado y consensuado en torno a Bretton Woods. La guerra fría creó las condiciones de plena cooperación y entendimiento entre la UE y Estados Unidos durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo xx. El enemigo común (la URSS) los unía y los acercaba para combatirlo. Nada era más importante que apoyarse mutuamente para confrontar al líder del bloque socialista.

El fin de la confrontación Este-Oeste, y en consecuencia la terminación de la guerra fría, enfrentó a los aliados a nuevos retos y amenazas. La década de los noventa fue de prioridades geoeconómicas y no geopolíticas; el hechizo del fin de la historia y de la percepción del triunfo de Occidente sobre el socialismo empujó a los aliados a competir por mercados y recursos naturales en un sistema económico capitalista global como espacio fundamental de esta competencia desenfadada de todos los actores.

Esta percepción duró pocos años, pues el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 puso a prueba a los miembros de la OTAN para enfrentar la nueva y compleja amenaza a su seguridad: el terrorismo. La guerra contra Irak de 2003 dividió a Europa y a Estados Unidos, y en particular fracturó también a los europeos. Fueron señalados desde Washington como la vieja y la nueva Europa. En este contexto, la Unión Americana atrajo a varios miembros de la UE de su lado, mientras que Alemania y Francia se opusieron con la vieja Europa a esta guerra estéril.

Las relaciones en el primer decenio del siglo xxi se mantuvieron más o menos estables, lo cual puso en evidencia la decisión pragmática de Estados Unidos de plegarse a la ONU cuando fuera conveniente y actuar al margen cuando su interés nacional así se lo dictara. La guerra de Irak no sólo le costó al presidente Bush el regreso de los demócratas, sino la caída de los líderes europeos que lo acompañaron en su guerra: Tony Blair en Reino Unido

y José María Aznar en España, los cuales recibieron sendos ataques terroristas en 2004, en Madrid, y en 2005, en Londres.

Europa se fascinó con la figura carismática de Obama. Bajo su administración, las cosas marcharon con relativa estabilidad; sin embargo, los entendimientos sobre el futuro de la relación se empezaron a complicar no necesariamente en el ámbito de la seguridad, sino particularmente en el económico-comercial, con las controversias alrededor de las negociaciones del TTIP, que no ha sido aceptado por algunos sectores de la sociedad civil y de las elites europeas.

Por su parte, la crisis de Ucrania dejó al descubierto los claroscuros de la relación de la UE con Rusia. Respecto de Estados Unidos, la estrategia frente a esta crisis ha sido diferenciada y queda por ver si operarán separados, concurrentes o cooperando (Hadfield, 2017: 304-305).

En cuanto al Brexit, durante la administración de Obama la percepción fue que Estados Unidos quería un Reino Unido dentro y no fuera de la UE. Sin embargo, la llegada de Donald Trump en 2016 modificó esa apreciación, especialmente cuando el discurso antiinmigrante, antiUE y antiglobalización ganó terreno en aquel país (Hadfield, 2017: 305-306).

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y el cambio de rumbo de la política exterior han marcado un punto de inflexión en el actual contexto internacional y en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea. El devenir histórico de las relaciones transatlánticas ha generado un complejo entramado de relaciones de interdependencia económica y de seguridad. Por ello, ambos actores han procurado ajustar sus estrategias en la búsqueda de puntos de acuerdo sobre temas de interés mutuo; por ejemplo, el anuncio sobre el freno de la guerra comercial, sin que signifique que la relación se va a restaurar con los niveles de confianza anteriores.

El creciente deterioro de las relaciones económico-comerciales entre ambos actores pondría en jaque la estabilidad del comercio y la economía mundiales. Frente a la actitud de Trump, los europeos están en búsqueda de nuevas alianzas, y paradójicamente China se ha convertido en un socio clave para defender la libertad comercial. Alemania y Francia, los dos pilares de la Unión Europea, reconocen la necesidad de mantener relaciones con Estados Unidos. No obstante, ni Macron ni Merkel están dispuestos a permitir su intromisión en los asuntos europeos ni aceptarán represalias o imposiciones comerciales unilaterales. Ambos líderes visualizan la oportunidad de impulsar una mayor integración de la UE, bajo la fórmula de “más Europa”,

para enfrentar las adversidades. Ante la narrativa de Trump, la UE tiene además un espacio único para erigirse como una potencia que enarbola los valores liberales de democracia, libertad, justicia y respeto a los derechos humanos.

El resultado de las crisis recientes de las relaciones entre la UE y Estados Unidos es una combinación de cuestiones estratégicas y algunas veces malos entendidos comerciales. Pese a errores durante la administración de Obama, con el presidente Trump las cosas se han complicado aún más. Las exigencias en materia de seguridad son claras y la embestida en materia comercial no da mucha tregua a los europeos.

Mientras que Obama mandaba la señal de que el futuro de las relaciones transatlánticas descansaba en una Europa unida, incluido el Reino Unido, con Trump las circunstancias cambiaron; su proclividad al proteccionismo y a privilegiar las relaciones bilaterales sobre los arreglos multilaterales nos invita a pensar que la geometría de los vínculos entre la UE y Estados Unidos pueda cambiar notoriamente, sin que podamos pronosticar grandes rupturas, pero sí momentos difíciles por venir.

El futuro inmediato de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea estará marcado por el estilo personal de gobernar del presidente Trump y por las capacidades de los principales líderes europeos para presentar un frente común ante los métodos y estrategias de una administración estadounidense, que más allá de su presidente, se ve obligada a privilegiar objetivos internos en relación con el futuro de su economía y el bienestar de sus sectores laborales por encima de sus compromisos globales, incluidos los que tiene con su aliado más fuerte y sólido en Occidente: la Unión Europea.

Fuentes

ABELLÁN, LUCÍA

2018a “Estados Unidos y la Unión Europea chocan por la política de defensa. Washington lleva a la OTAN sus recelos hacia el proyecto de integración militar en la UE”, *El País*, 14 de febrero de 2018, en <https://elpais.com/internacional/2018/02/13/actualidad/1518560973_645858.html>.

2018b “Estados Unidos y la Unión Europea frenan la guerra comercial”, *El País*, 25 de julio de 2018, en <https://elpais.com/internacional/2018/07/25/estados_unidos/1532544358_167315.html>.

AGUIRRE DE CÁRCER y GARCÍA DEL ARENAL, MIGUEL

2017 “La adaptación de la OTAN, 2014-2017”, *Cuadernos de estrategia* 191, OTAN: *presente y futuro*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_191.pdf>, consultada en julio de 2018.

BUTTÀ, GIUSEPPE

2013 “Estados Unidos y Europa: el futuro de la OTAN”, en José Luis Orozco y Jesús Gallegos, coords., *Estados Unidos: ¿una hegemonía del fin del mundo?* Ciudad de México: UNAM.

CHANONA, ALEJANDRO

2017 “Desarrollo humano, desarrollo sostenible y seguridad humana: los referentes del bienestar y de la seguridad de las personas”, en Alejandro Chanona, coord., *De los objetivos de desarrollo del milenio a los objetivos de desarrollo sostenible: nuevos enfoques*. Ciudad de México: UNAM/La Biblioteca.

2015a *La comunidad de seguridad de América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, en <<http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/385>>. Ciudad de México: UNAM.

2015b *Indicadores de seguridad humana. Unión Europea, América del Norte y Mercosur*. Ciudad de México: UNAM/La Biblioteca.

CHIVVIS, CHRISTOPHER S. y JANA PUGLIERIN

2016 “Europe’s President. Why the ‘Old Continent’ Will Miss Barack Obama”, *Berlin Policy Journal*, 14 de octubre, en <<https://berlinpolicyjournal.com/europes-president/>>, consultada el 31 de agosto de 2018.

COMISIÓN EUROPEA

2018a “Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP)”, en <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/index_es.htm>, consultada en julio de 2018.

2018b “Joint U.S.-EU Statement Following President Juncker’s Visit to the White House”, 25 de julio, en <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm>, consultada en agosto de 2018.

- 2018c “La UE adopta medidas de reequilibrio en respuesta a los aranceles impuestos por los Estados Unidos sobre el acero y el aluminio”, 20 de junio, en <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4220_es.htm>, consultada en julio de 2018.
- 2006 “La Unión Europea y los Estados Unidos. Socios mundiales con responsabilidades mundiales”, en <http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/infopack_06_es.pdf>, consultada en julio de 2018.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE

- 2018 “U.S.-EU Trade and Investment Ties: Magnitude and Scope”, 20 de julio, en <<https://fas.org/sgp/crs/row/IF10930.pdf>>, consultada en agosto de 2018.

CONSEJO EUROPEO

- 2018 “Joint Statement of the 20th EU-China Summit”, en <<http://www.consilium.europa.eu//media/36165/final-eu-cn-joint-statement-consolidated-text-with-climate-change-clean-energy-annex.pdf>>, consultada en agosto de 2018.
- 2016 “Joint Declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg”, 8 de julio, en <<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/08/eu-nato-joint-declaration/pdf>>, consultada en agosto de 2018.

DINAN, DESMOND

- 2010 *Ever Closer Union*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

EFE

- 2018 “Merkel califica de ‘deprimente’ la actitud de Trump ante el G-7”, *El Mundo*, 10 de junio de 2018, en <<http://www.elmundo.es/economia/2018/06/10/5b1d8b7eca4741cd758b4594.html>>, consultada en agosto de 2018.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION (EUEA)

- 2018 “Cooperación UE-OTAN *Factsheet*”, en <<https://eeas.europa.eu/head>>

quarters/headquarters-Homepage/40881/cooperación-ue-otan-factsheet_es>, consultada en julio de 2018.

- 2017 “The European Union and the Russian Federation”, 11 de noviembre, en <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation_en>, consultada en mayo de 2018.

EUROSTAT

- 2018 “USA-EU. International Trade in Goods Statistics”, en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=USA-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU_and_United_States_in_world_trade_in_goods>, consultada en julio de 2018.

HADFIELD, AMELIA

- 2017 “The EU’s Global Image”, en Desmond Dinan, Neil Nugent y William E. Paterson, *The European Union in Crisis*. Londres: MacMillan.

KAGAN, ROBERT

- 2002 “Power and Weakness”, *Policy Review* 113 (junio-julio).

MARSH, STEVE y WYN REES

- 2012 *The European Union in the Security of Europe*. Nueva York: Routledge.

MARTÍNEZ AHRNES, JAN

- 2018 “Macron arremete ante el Congreso de Estados Unidos contra el aislacionismo, el nacionalismo y la guerra comercial”, *El País*, 26 de abril, en <https://elpais.com/internacional/2018/04/25/estados_unidos/1524679693_989494.html>.

MOGHERINI, FEDERICA

- 2018 “Speech by HR/VP Mogherini at the Plenary Session of the European Parliament on EU-US Relations”, European Union External Action, 11 de septiembre, en <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50310/speech-hrvp-mogherini-plenary-session-european-parliament-eu-us-relations_en>, consultada en septiembre de 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

- 2014 “Base de datos estadísticos. Perfiles comerciales”, septiembre, en <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=S>>, consultada en julio de 2018.

PUTIN, VLADIMIR

- 2007 “Discurso ante la 43ava Conferencia de Seguridad de Múnich, pronunciado el 10 de febrero de 2007”, 19 de noviembre, en <<https://www.youtube.com/watch?v=hQ58Yv6kP44>>, consultada en mayo de 2018.

SHAPIRO, JEREMY y DINA PARDIJS

- 2017 “The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU Power Audit”. Bruselas: European Council on Foreign Relations, en <https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_transatlantic_meaning_of_donald_trump_a_us_eu_power_audit7229>, consultada en julio de 2018.

SPERLING, JAMES

- 2011 “La búsqueda estadounidense de una amenaza existencial en el siglo XXI”, en Alejandro Chanona y Yadira Gálvez, coords., *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*. Ciudad de México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

UNIÓN EUROPEA

- 2016 “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”, European Union External Action, en <http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf>.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)

- 2017 *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2017. La inversión y la economía digital*, en <http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2017_overview_es.pdf>, consultada en julio de 2018.

UNIVISIÓN

- 2018 “Francia y Alemania se levantan contra Trump y llaman a crear una Europa fuerte frente a Estados Unidos”, 10 de mayo, en <<https://www.univision.com/noticias/mundo/francia-y-alemania-se-levantan-contra-trump-y-llaman-a-crear-una-europa-fuerte-frente-a-eeuu>>, consultada en agosto de 2018.

VEGA CÁNOVAS, GUSTAVO y FRANCISCO CAMPOS ORTIZ

- 2016 “El Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP): orígenes, motivaciones y potenciales impactos en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea”, *Foro Internacional* LVI, no. 4 (octubre-diciembre): 805-850.

VICECONTE, ARACELI

- 2016 “El nuevo gobierno en Estados Unidos. Obama, duro con Trump, le advierte que tiene que hacerle frente a Rusia”, *Clarín*, 17 de noviembre, en <https://www.clarin.com/mundo/obama-trump-advier-te-hacerle-rusia_0_HkxVo2jZl.html>, consultada en agosto de 2018.

VUKADINOVIĆ, LIDIJA ČEHULIĆ, MONIKA BEGOVIĆ y LUKA JUŠIĆ

- 2017 “NATO in Europe: Between Weak European Allies and Strong Influence of Russian Federation”, *Croatian International Relations Review* 23, no. 80: 5-32, en <<https://hrcak.srce.hr/file/277730>>.

WOERTZ, ECKART

- 2017 *El populismo en Europa: ¿de síntoma a alternativa?* Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB).

XINHUA

- 2017 “Discurso del presidente Xi Jinping en la ceremonia de apertura de la conferencia anual de 2017 del Foro Económico Global”, *Xinhuanet*, 4 de septiembre, en <http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/18/c_1120331545.htm>, consultada en julio de 2018.