

LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA BAJO LA PRESIDENCIA DE BIDEN Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA: ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?

Por

NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA
Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad de Zaragoza

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Europeo 53 (2021)

THE TRANSATLANTIC RELATIONSHIP UNDER THE BIDEN PRESIDENCY AND THE EUROPEAN INTEGRATION (CHANGE OR CONTINUITY?)

I. INTRODUCCIÓN

Como viene siendo habitual, los europeos hemos seguido los avatares de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos con más intensidad que las de cualquiera de los Estados miembros de la Unión. Y es que, además de la insistencia de los medios, existe un convencimiento último de la trascendencia de sus resultados para el bienestar del Viejo Continente y, en definitiva, para el proceso de integración europea.

En este caso, la inusual no renovación del inquilino de la Casa Blanca por un segundo mandato, ha suscitado revuelo interno y unas expectativas inusitadas a este lado del Atlántico¹.

Euforias al margen y dada la importancia económica, política y estratégica de la relación transatlántica, podemos preguntarnos qué trascendencia real tiene el cambio de Presidencia en los Estados Unidos sobre la Unión Europea y sus miembros, y sobre el proceso de integración europea. Para ello, debemos examinar los cambios ya producidos en la política exterior de la UE y los previsibles en un futuro próximo y, en

¹ Representativo de lo declarado por otros líderes europeos, el Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, afirmó que la UE estaba preparada para comprometerse en una fuerte asociación transatlántica con los Estados Unidos y señaló como desafíos a abordar conjuntamente la Covid-19, el multilateralismo, el cambio climático y el comercio internacional; EEAS, *EU Leaders Congratulate President-Elect Biden and Vice President-Elect Harris*, 8.11.2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88300/eu-leaders-congratulate-president-elect-biden-and-vice-president-elect-harris_es.

segundo lugar, ver las posibilidades de cambio en la política exterior norteamericana con la nueva administración.

La relación transatlántica ha sufrido un proceso de transformación en las últimas tres décadas en sus dos marcos institucionales: la OTAN, como Organización de seguridad colectiva, y la UE como Organización supranacional con competencias exclusivas en política comercial y otras, y responsable de la política exterior y de seguridad común, aunque no haya transferencia de competencias propiamente dicha de los Estados a la Unión en este campo. Sin perjuicio de la primera, nos detendremos en la mantenida entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea (UE). Una relación que ha estado presente desde la creación de las Comunidades Europeas, primero en su vertiente comercial a la que con los años se han añadido relaciones políticas, incluso defensivas, tradicionalmente canalizadas a través de la OTAN, pero en las que hoy juega de forma complementaria la UE.

Baste recordar que, hasta el momento, la relación transatlántica define el modelo de la economía mundial y sus reglas, y constituye un motor de crecimiento económico, prosperidad y creación de empleo. Ambas partes son los principales socios comerciales del mundo²; intercambios que representan casi un tercio de los flujos comerciales globales; porcentaje que va decreciendo por el auge principalmente de China. Y finalmente, pero no menos importante, que como partes de un origen común, compartimos valores y civilización entendiendo por tal el conjunto de principios que rigen la organización política y social, así como los derechos y libertades fundamentales.

Siendo esta base común tan extensa, cabe preguntarse por qué esta última elección se ha dotado de tanta importancia para Europa. Esta cuestión no puede responderse cabalmente sin hacer una referencia a la situación inmediatamente anterior. Y es que para muchos, la Presidencia de Donald Trump subvirtió el estado de cosas anterior rompiendo aparentemente con un *statu quo* válido durante décadas. Se citan a este respecto la ruptura de diversos compromisos internacionales, la amenaza de abandonar alianzas y acuerdos previamente adquiridos, o de desatar conflictos que nunca llegaron a tal escala.

Los principales cambios en la relación transatlántica vienen produciéndose desde hace algunos años, como reflejan los respectivos documentos estratégicos³, y han generado discrepancias jurídicas, estratégicas y políticas.

² European Commission, Directorate-General trade, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>.

³ La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 era un puente tendido para restablecer lazos con los Estados Unidos, siguiendo su Estrategia de Seguridad Nacional de 2003. La evolución en la UE se reflejará en la EUGS de 2016, que en seguida quedará parcialmente obsoleta por la decisión del Reino Unido de abandonar la UE, y por la elección de Donald Trump como Presidente

Un recorrido por algunas de estas cuestiones y un análisis del contexto, trayectoria política del nuevo Presidente e intereses de los Estados Unidos nos llevan a apostar por la continuidad con la política de su predecesor si bien con unas formas aceptables y la posibilidad de algún reajuste; con las consecuencias que esto puede tener para la integración europea.

Podríamos afirmar que el cuadragésimo sexto Presidente de los Estados Unidos va a representar un paso más en el fin del excepcionalismo norteamericano⁴; esa narrativa que ha prevalecido durante décadas y que ha acarreado la consolidación de una autoimagen de superioridad y una atribución a sí mismos del papel de agente defensor del orden internacional. Biden se encuadra en la línea realista y pragmática del Presidente Obama, de quien fue Vicepresidente.

Sin carácter exhaustivo, varios asuntos de política exterior, en concreto las políticas relativas a la relación con Oriente Medio y China, y las principales diferencias recientes en la relación bilateral nos permiten constatar distintos enfoques de la Unión Europea y de los Estados Unidos de América.

II. NI VENUS, NI MARTE. ¿UNA EUROPA GEOPOLÍTICA?

Analizar la política exterior de los Estados europeos, de la UE y de los Estados Unidos significa también analizar la identidad de sus respectivas comunidades políticas⁵ y comprender las analogías y las diferencias en sus relaciones internacionales. En este sentido, se presenta como axioma de la política exterior europea su modelo de orden liberal democrático, regido por el Derecho internacional, sobre la base de instituciones multilaterales y la existencia de mecanismos de arreglo pacífico de diferencias. Por contraposición, los Estados Unidos seguirían apostando por su poder militar, incluso obviando la autorización preceptiva del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza, más que por las vías diplomáticas para la resolución de conflictos, al objeto de mantener su liderazgo internacional.

Frente a esta lógica binaria de Kagan, y aun siendo evidente que la percepción de amenazas es diferente a ambos lados del Atlántico, el Alto Representante Borrell ha

de los Estados Unidos. Su NSS de 2017 da una imagen de la UE más como enemigo que como aliado.

⁴ IGLESIAS CAVICCHIOLI, M., "The world's last hope: el excepcionalismo americano y la política exterior de Estados Unidos en la era Obama", *Araucaria, Rev. Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, nº 41, 2019, pp.161-185; PEASE, D. E., *The New American Exceptionalism*, Critical American Studies Series, Univ. of Minnesota Press, 2009; KOH, H. H., "On American Exceptionalism", *Stanford Law Review*, vol. 55, nº 5, 2003, pp.1479-1527.

⁵ JØRGENSEN, K. E., "European Foreign Policy: Conceptualising the Domain", en W. Carlsnaes, H. Sjørnsen y B. White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, SAGE publications Ltd, 2004, pp.32-56.

afirmado que las instituciones de la UE deben re-aprender el lenguaje del poder⁶. El significado de esta Europa geopolítica puede valorarse en determinados temas sensibles para los intereses y valores europeos y donde el giro en la política estadounidense puede tener mayor importancia. Respecto de cada uno de ellos, habrá que definir cuál sería el marco jurídico multilateral que preferiría la UE, el resultado buscado y cuál es el más previsible desde un punto de vista realista.

Por su trascendencia global y, en particular, para Europa, la relación con China y la posición respecto de Oriente Medio presentan una singular relevancia.

1. Oriente Medio y el Mediterráneo en la política exterior de los Estados Unidos. Cambios y compatibilidad con la posición europea

Oriente Medio es la región respecto de la cual los Estados Unidos han ido distanciándose, de forma directamente proporcional a su autosuficiencia energética. En el caso europeo, por su proximidad como región vecina, la UE sigue con interés la evolución de su más persistente conflicto y se ha involucrado activamente en su resolución⁷. En los últimos cuatro años, Estados Unidos ha dado un giro considerable a su tradicional política exterior hacia la región, en particular, respecto al conflicto entre Israel y Palestina. Lejos de la solución de dos Estados sobre un territorio que convivan dentro de fronteras seguras y reconocidas, que el país propugnó, junto a la UE, Rusia y las Naciones Unidas en el “Cuarteto” para las negociaciones de paz, el Presidente Trump arrumbó con esta salida diplomática y procedió a reconocer la capitalidad de Israel en Jerusalén en 2017 y los asentamientos ilegales en territorio palestino, a finales de 2019. De este modo, Estados Unidos rompía de forma irreversible con la solución “dos Estados” y también con su política negociadora seguida durante años junto a la Unión Europea, ignorando las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁸ y las normas del Derecho internacional relativas a la prohibición del uso de la fuerza. Esta decisión unilateral, acaba con la doctrina del Memorando Hansell, elaborado por el Departamento de Estado en 1978, según el cual los asentamientos en territorio

⁶ KAGAN, R., *Of Paradise and Power. America and Europe in the new world order*, Vintage books, Random House, New York, 2003; BORRELL, J., “Embracing Europe’s Power”, Project Syndicate, 8 de febrero 2020, en www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02.

⁷ EEAS, Middle East Peace Process, https://eeas.europa.eu/regions/middle-east-north-africa-mena/337/middle-east-peace-process_en; sobre la Política de Vecindad hacia Israel y Palestina, veáse https://eeas.europa.eu/regions/middle-east-north-africa-mena/330/european-neighbourhood-policy-enp_en.

⁸ En particular las resoluciones 476 y 478 (1980), 1397 (2002), 1515 (2003), y 2334 (2016), donde el Consejo de Seguridad hizo suya la hoja de ruta del Cuarteto (Naciones Unidas, Rusia, Estados Unidos y Unión Europea).

palestino son “inconsistentes con el Derecho internacional”. Esta línea ha sido la tradicional, sostenida por última vez en sede onusiana por el Presidente Obama al apoyar la resolución del Consejo de Seguridad condenando dichos asentamientos en Cisjordania como flagrante violación del Derecho internacional (resolución 2334 de 2016). El apartamiento de la noción de ilegalidad que ha rodeado a los asentamientos desde su ocupación tras la guerra de los Seis Días, de 1967, es también un alejamiento de la posición europea.

En contraposición a este cambio de política al otro lado del Atlántico, la Unión Europea mantiene su posición, como miembro del Cuarteto, con un claro respaldo al Derecho internacional y a las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad.

Muy alejada de esta declaración del ex Presidente Trump, ya la entonces Alta Representante Mogherini, reconvino a Israel instándole a poner fin a toda actividad de los asentamientos, de acuerdo con sus obligaciones como potencia ocupante. A finales de enero de 2020, el Alto Representante Borrell, en nombre de la UE, reiteraba la posición europea, fijada en julio de 2014, de conseguir la convivencia de dos Estados sobre un territorio, manteniendo las aspiraciones legítimas de ambos y respetando todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los parámetros acordados internacionalmente⁹. Coherentemente, la UE rechaza el plan de paz presentado por el Presidente Trump para Oriente Próximo por considerar que no encaja con los citados parámetros aceptados internacionalmente, y porque supondría la perpetuación de la ocupación ilegal de los territorios palestinos.

Las consecuencias jurídicas de esta posición de la UE de respeto al Derecho internacional se hicieron patentes en la sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, dictada antes de la presentación del “plan del siglo” del Presidente Trump, según la cual, las importaciones desde los asentamientos en territorios ocupados por Israel (Cisjordania, Jerusalén Este y la meseta siria de los Altos del Golán), deben marcar su origen, indicando que proceden de un territorio ocupado, para evitar confusión al consumidor final, de acuerdo con el Reglamento 1169/2011¹⁰.

De esta forma, la UE rechaza la fuerza normativa de los hechos, que supondría reconocer los asentamientos como territorio israelí. Sin embargo, su posición no llega a

⁹ Declaración de 28 de enero de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/01/28/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-middle-east-peace-process/>. Ver la posición de la UE sobre los parámetros a respetar en el proceso, en Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de julio de 2014, y confirmación por el Consejo Europeo en Conclusiones sobre el proceso de paz en Oriente Próximo, de 20 de julio de 2015, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/20/fac-mepp-conclusions/>.

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de noviembre de 2019, asunto C-363/18, ECLI:EU:C:2019:954.

reconocer a los mismos como territorio palestino. Esta medida, exclusivamente interna, idealmente llevaría aparejada la inclusión de dichos productos como originales de Palestina, de conformidad con el acuerdo transitorio de comercio Unión Europea - Palestina¹¹, y al producirse fuera de las fronteras internacionalmente reconocidas de Israel. Sin embargo, una cosa es el razonamiento jurídico y otra la realidad y ésta nos indica que la potencia ocupante tiene el poder *de facto*, tanto político como económico, para explotar en beneficio propio los recursos sobre el territorio y limitar, en consecuencia, las posibilidades de desarrollo económico de Palestina, que es uno de los objetivos del citado acuerdo con la UE, en el marco de la asociación euro-mediterránea. Así quedaba de manifiesto en la contestación del Alto Representante para la política exterior de la UE a la pregunta por un miembro del Parlamento Europeo acerca de cómo se iba a aplicar el fallo del Tribunal de Justicia y si la Comisión aseguraría que todos los Estados miembros etiquetaran e identificaran de este modo los productos originarios de territorios ocupados por Israel. El Alto Representante indicaba la competencia de los tribunales nacionales para aplicar el Derecho de la UE de acuerdo con la interpretación dada por la sentencia del Tribunal de Luxemburgo¹².

La nueva posición americana sobre el tema no deja de tener consecuencias sobre la política exterior de la Unión Europea, pero también sobre sus relaciones exteriores y, en consecuencia, sobre el contenido e interpretación de las normas del Derecho de la Unión en este ámbito. Y ello porque, conocida la división de los Estados europeos en muchos temas de política exterior, la coincidencia con los Estados Unidos garantizaba indirectamente una opinión común de los Estados miembros. El cambio descrito puede generar divisiones entre Estados miembros más o menos proclives a hacer prevalecer las normas del Derecho internacional si ello incide en los intereses nacionales y, así, dificultar posiciones armonizadas.

De mantenerse esta posición por la administración presidencial entrante en los Estados Unidos, la UE se enfrentaría a un nuevo punto de desencuentro con Washington en un tema en el que las posiciones comunes prevalecieron durante décadas y, por

¹¹ Acuerdo Euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, DO L 187,1997. El acuerdo contempla el acceso libre de aranceles de productos industriales palestinos a los mercados de la UE y su eliminación progresiva sobre los productos importados desde la UE en un plazo de cinco años. La posterior liberalización de los productos agrícolas, procesados y productos de la pesca se contemplaba en un acuerdo que entró en vigor el 1 de enero de 2012; *Trade Picture, Palestine*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/palestine/>.

¹² E-004388/2019, answer given by the High Representative/Vice-President Borrell on behalf of the European Commission, 7.7.2020. Question for written answer to the Commission, Rule 138, Matt Carthy (GUE/INGL), PE645.977v01-00.

tanto, desaparecería un anclaje más de esos asuntos donde la cooperación entre ambos parecía más necesaria y evidente.

Si bien hasta ahora la política europea ha bloqueado el plan “de paz” de Trump y ha evitado la anexión *de iure* de territorio palestino, no ha conseguido una mejora de la estabilidad sobre el terreno, lo que amenaza los intereses europeos. La lucha por mantener el objetivo del proceso de Oslo, es la lucha por el multilateralismo en la solución de conflictos internacionales y el respeto a las resoluciones de la ONU, pese a las voces que abogan por una aproximación más realista, descartando la solución de “dos Estados”, y un cambio del paradigma de la UE para la pacificación de Israel y Palestina¹³.

Furiosamente optimista acerca de los grandes cambios favorables a la UE que acarreará la Presidencia de Biden, Europa no ha realizado un análisis más profundo de las posibilidades reales de que sus esperanzas se materialicen. Primero, vista la situación interna, no parece que la prioridad en los próximos meses vaya a ser la política exterior. El perfil del nuevo secretario de Estado, Antony Blinken, de familia judía, es muy diferente al de Pompeo, pero se ha mantenido siempre inflexible respecto al compromiso americano con la seguridad de Israel y a la garantía del apoyo militar a este país con independencia de sus decisiones políticas. Esto no significa que sea imposible un cambio en la política con Oriente Medio pero es mucho más difícil revertir una decisión que beneficia a una de las partes que mantenerla con el beneplácito del importante *lobby* judío en Estados Unidos, para quienes una vuelta a la política anterior resultaría enormemente impopular. Aunque el marco jurídico preferido por la UE sigue siendo la negociación en el marco del Cuarteto, no es impensable un cambio de orientación oportunista, dejando de lado los principios asentados de la Unión respecto al conflicto, o al menos la división de los socios europeos respecto a la mejor estrategia a seguir. Ha costado décadas llegar a la posición común sobre este conflicto, desde posiciones de partida muy diferentes de los Estados miembros. El movimiento de la política norteamericana con Trump, de mantenerse, puede dar al traste con la actual unidad de acción, salvo que la Unión Europea sea capaz de mantener el respeto a sus principios y valores, esencialmente a las normas del Derecho internacional, incluidas las resoluciones vinculantes de las Naciones Unidas.

¹³ LOVATT, H., “The end of Oslo: A new European strategy on Israel-Palestine”, ECFR, *Policy brief*, 9 December 2020, <https://ecfr.eu/publication/the-end-of-oslo-a-new-european-strategy-on-israel-palestine/>. DEMICHELIS, M., “Biden y la política estadounidense en Oriente Medio: ¿cambio de rumbo u oportunismo?”, 19 de noviembre de 2020, esglobal.org, <https://www.esglobal.org/biden-y-la-politica-estadounidense-en-oriente-medio-cambio-de-rumbo-u-oportunismo/>.

Por otro lado, el sorpresivo pacto de los Estados Unidos con la mediación de Arabia Saudí para el reconocimiento por parte de Emiratos Árabes Unidos y de Bahrein del Estado de Israel, -en negociación con Omán y Kuwait- culminado en los últimos meses de mandato presidencial, da un segundo vuelco a la tradicional política norteamericana en la zona cuyas consecuencias es todavía pronto para valorar. Sí supone una ruptura con la pretendida neutralidad de Washington que le permitía mantener el estatuto de mediador y negociador. Esta mayor aproximación a Israel, siguiendo el asesoramiento de J. Kushner, se ha visto reflejada igualmente en la aceptación estadounidense del territorio de Sáhara Occidental como territorio marroquí a cambio del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Rabat y Tel Aviv. El “precio” pagado por los Estados Unidos constituye un ilícito internacional al reconocer un territorio ocupado por la fuerza o “territorio no autónomo”, como parte del ocupante¹⁴.

El marco jurídico probablemente preferido, o al menos declarado, por la UE para afrontar el problema sería el multilateral de Naciones Unidas para hacer efectivo el derecho a la autodeterminación del Sáhara Occidental. No obstante, si con el reconocimiento norteamericano de los asentamientos ilegales de Israel la posición europea corre el riesgo de dividirse o simplemente ser inoperante, en este caso, las divisiones entre Estados miembros son mucho más evidentes habida cuenta del tradicional apoyo incondicional francés al reino alauita. Así lo demuestra la ambigua actitud de la UE que ni se ha involucrado en la resolución del conflicto, ni ha aceptado claramente la condición de territorio ocupado del Sáhara Occidental. Al contrario, en sus acuerdos de pesca y de productos agrícolas con Marruecos, ha designado a este país como administrador *de facto* del territorio -terrestre y marítimo-, el cual ha ido sometiendo a su ley de forma ilícita. A diferencia del trato dispensado a Palestina, no existe un acuerdo de asociación con el Sáhara Occidental que permita su desarrollo económico a través del comercio.

Existen posibilidades de reversión de esta decisión por la administración entrante en Washington; decisión que ha recibido la desaprobación de algunos representantes políticos que critican el reconocimiento de la soberanía marroquí como un ilícito absolutamente innecesario, pues Rabat llevaba ya tiempo valorando la posibilidad de formalizar sus relaciones bilaterales, y desafortunado en las formas ya que la

¹⁴ LOVATT, H., “From trade to international law: Why the EU should untangle its relationships with Morocco and Western Sahara”, ECFR, 21 December 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91278/events-washington-and-what-it-means-europe_en; MANGAS MARTÍN, A., “El arte de negociar con el Sáhara Occidental”, *El Mundo*, 14 de diciembre de 2020.

administración Trump ni siquiera consultó con el Frente Polisario, Argelia o Mauritania¹⁵; tampoco con España. De esta forma rompe un delicado equilibrio mantenido por la política exterior norteamericana durante décadas.

Las críticas hacia esta deriva que, además, amenaza la estabilidad del Maghreb, como se ha visto con la ruptura en noviembre de 2020 del alto el fuego por parte del Frente Polisario, hacen factible que el Presidente Biden retrotraiga este reconocimiento, máxime si tenemos en cuenta su declarada voluntad de volver al ámbito multilateral y respetar las normas internacionales. Pese a que hay voces bipartidistas en los Estados Unidos que propugnan esta solución, la decisión no será fácil por las expectativas creadas en el beneficiario. De ahí que se proponga que la retirada se haga de forma inmediata tras la toma de posesión; algo no muy fácil de lograr dada la acuciante situación interna en el país. Incluso, de materializarse, las maniobras dilatorias de Marruecos y su estrategia de modificar la composición de la población en el Sáhara Occidental pueden continuar, sin que ningún actor internacional lo impida.

Este paso sería muy positivo para la UE que podría y debería reafirmarse en sus principios democráticos y de respeto de la legalidad internacional, sin necesidad de plantearse la alternativa. Un pronunciamiento del Alto Representante para la política exterior de la UE sobre la necesaria libre determinación del pueblo saharauí daría pie al Presidente Biden a recabar apoyo interno para esta medida. La posición de la Unión Europea, idealmente debería al menos cumplir con el Derecho internacional, siguiendo la base clara dada por la Corte Internacional de Justicia y por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo¹⁶ y manifestada por el Parlamento Europeo, sean cuales sean sus intereses económicos. Hasta el momento, sobre la base de declarar que sus acuerdos con Marruecos no se aplican a territorio o aguas saharauis, la UE ha tolerado y encubierto, y sigue haciéndolo¹⁷, el desprecio al Derecho internacional por parte marroquí. De esta

¹⁵ BOLTON, J., "Biden Must Reverse Course on Western Sahara", *Foreign Policy*, 15 December 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/15/biden-reverse-course-western-sahara/>. El Senador Republicano J. Inhofe, Presidente de la Comisión de Fuerzas Armadas, es el primer abogado frente a la administración Biden para revertir dicha decisión y seguir los acuerdos de Houston negociados en 1997 por James Baker, como enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas.

¹⁶ CIJ, opinión consultiva sobre el Sáhara Occidental, 16 de octubre de 1975, *Reports*, 1975. ECJ; Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 10 de diciembre de 2015, Frente Popular para la Liberación de la Saguia el Hamra y del Río de Oro (Frente Polisario) c. Consejo de la Unión Europea, asunto 512/12, *ECLI:EU:T:2015:953*; Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2016, Consejo de la Unión Europea contra Frente Popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario), asunto C-104/16 P, *ECLI:EU:C:2016:973*; Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), asunto C-266/16, *ECLI:EU:C:2018:118*.

¹⁷ Decisión (UE) 2019/441 del Consejo de 4 de marzo de 2019 relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, de

forma se burlan los derechos reconocidos al pueblo saharauí, incluida su soberanía permanente sobre sus recursos naturales, bajo una aparente legalidad formal que, en el fondo, invisibiliza al Sáhara Occidental como eventual Estado.

Al contrario de lo que supone esta visión a corto plazo, una posición europea asentada en el respeto a la libre determinación de los pueblos de acuerdo a lo establecido por la ONU, reforzaría su posición internacional, frente a Marruecos, quien se aprovecha de la división, y frente a la nueva administración norteamericana, al tiempo que favorecería la resolución del conflicto.

En suma, la persistencia de la actitud mantenida por la UE constituye un obstáculo tan importante para la estabilización del Maghreb y su integración regional como el reconocimiento de soberanía marroquí sobre el territorio del Sáhara Occidental por parte de Trump. Tanto los Estados Unidos como Europa se verían afectados gravemente por una creciente inestabilidad política, económica y la expansión de los movimientos terroristas que operan en el Sahel. Por tanto, a ambos interesa una reconsideración de sus posiciones aunque existan algunos obstáculos domésticos. La colaboración transatlántica en la región resultaría, en consecuencia, mutuamente ventajosa y solo puede venir orientada por el respeto de la legalidad internacional para mantener la credibilidad propia.

La conexión de esta persistente disputa con el reconocimiento de Israel por parte de países árabes antes citado es evidente. Con estas actuaciones se ignoran los derechos de los pueblos saharauí y palestino y se pretenden legitimar las respectivas anexiones ilegales de las dos potencias ocupantes. En ambos casos, se aprecia un desarrollo contrario al Derecho internacional a través de actos unilaterales ignorando los pronunciamientos de las Naciones Unidas, tanto de la Asamblea General, como del Consejo de Seguridad o de la Corte Internacional de Justicia. Si la actitud de Washington cambia, o si la UE es capaz de impulsar ese cambio, ambos podrán colaborar enarbolando los principios del orden liberal internacional. Si prevalecen los intereses inmediatos o la indiferencia, el declive occidental en la región es inevitable.

Sin salir de la región, otros aspectos de la política exterior norteamericana que pueden repercutir negativamente en Europa son la “retirada”, principalmente en Siria, y la vacilante posición respecto de los cambios estratégicos en Turquía.

Si ya la administración Obama mostró su reticencia a involucrarse en los conflictos de Libia y Siria, la retirada del norte del país, traicionando a sus otrora aliados kurdos, ha dado alas a Ankara y desencadenado de nuevo la violencia, con origen probable en el Daesh, en Libia y ha reabierto el conflicto en Nagorno-Karabaj, con negativas

su Protocolo de aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo, *DO L 77/2019*. Incluye las aguas del Sáhara Occidental, alegando consulta a la población afectada y ayudas económicas a la misma.

consecuencias para Armenia, tradicional aliado de los Estados Unidos y de la UE. Aunque la UE nunca tuvo un criterio común sobre la presencia en los conflictos de Siria y Libia y nunca actuó coordinadamente, el desentendimiento norteamericano ha propiciado un nuevo aumento de la presión de refugiados sobre la frontera sur de la UE mostrando, no solo la división entre los Estados miembros, sino también la debilidad e indefinición de la posición europea cuando se trata de adoptar decisiones con plena autonomía estratégica.

Por otro lado, el repliegue norteamericano en la región ha favorecido el ya evidente resurgir de Turquía en un sentido muy distinto al de tradicional aliado de la OTAN y candidato eterno a la membresía de la UE. Actitud que ha quedado de relieve en su creciente agresividad retórica y política contra la UE, contra Occidente en general, y su radicalización interna, buscando el liderazgo regional con el apoyo de los principales gobiernos suníes de Oriente Medio. Ante esta peligrosa situación a las puertas de la UE, ni ésta, ni la OTAN, ni los diferentes Estados miembros de ambas han tenido reacción alguna capaz de frenar la escalada que perjudica tanto los intereses como los valores sobre los que pretende sustentarse la acción internacional de la Unión. No basta con que la UE constataste que los valores con el antaño candidato son cada vez más distantes. Estamos ante un elemento desestabilizador apoyado por Arabia Saudí como bastión suní en la zona, en contra de Irán. Quizá esto justifique la calculada ambigüedad de los Estados Unidos. Nuevamente aquí, el distanciamiento transatlántico se hace mayor puesto que la UE busca un mayor equilibrio en la zona, sin marginar a Irán.

Finalmente, con respecto a Irán y el JCPOA, tiene que haber algún acuerdo con Teherán. Quizá la nueva Presidencia opte por concluir otro acuerdo que permita estabilizar la economía iraní. La ausencia de los Estados Unidos supone una ventaja para Turquía, Irán y Arabia Saudí y una pérdida para Siria, Irak o Líbano.

En definitiva, el neo-aislacionismo practicado por Estados Unidos en Oriente Medio elimina su categoría de actor central para la resolución de conflictos que progresan sin una fuerza capaz de pararlos, como ocurre en Libia, Yemen, Siria o Egipto.

2. La política exterior de los Estados Unidos hacia China y la fricción con la aproximación de la UE

La pugna comercial con China tiene diferentes formas a uno y otro lado del Atlántico. En el caso de los Estados Unidos, su enfrentamiento pretende dirimir el liderazgo mundial. Este enfrentamiento plantea un dilema a la UE y al futuro de la relación transatlántica. La razón es simple: el desplazamiento del interés estratégico norteamericano de Europa a la región de Asia-Pacífico supone una irrefrenable desconexión de la seguridad de los Estados Unidos y la de Europa, como ponen de

relieve sus sucesivos documentos estratégicos nacionales¹⁸. Dicho en otros términos, la rivalidad transpacífica lleva al declive de la relación transatlántica, no sólo por el giro norteamericano; también por el desinterés europeo, a pesar de su retórica en sentido contrario.

Paradójicamente, el desapego del Presidente Trump por las Organizaciones que canalizan la gobernanza mundial y por el multilateralismo como forma de actuación internacional ha permitido a China ocupar posiciones de liderazgo, particularmente en los foros comerciales, ejerciendo una influencia en la Organización Mundial del Comercio, el Foro de Davos, las agencias de las Naciones Unidas y los principales tratados multilaterales, directamente proporcional al rechazo americano de los mismos.

La pugna chino-americana por el poder mundial enfrenta a Europa a la ardua tarea de proteger el orden internacional basado en normas sin desatender sus intereses económicos, lo que, en muchas ocasiones, le pone ante la disyuntiva de tomar partido y poner por delante los principios frente a un gobierno autoritario e irrespetuoso con los derechos humanos, o los intereses de mantener relaciones comerciales intensas con un inmenso mercado de creciente capacidad adquisitiva.

Este aspecto de la relación transatlántica tiene dos vertientes que conviene separar. Por un lado la comercial y por otro la política. Respecto a la primera, los roces de la UE y los Estados Unidos se centran en la compra y acceso de China a tecnologías punta occidentales; si bien bilateralmente, los Estados Unidos también aplicaron durante la presidencia de Trump aranceles a los productos chinos para amortiguar su creciente déficit comercial. El caso de la empresa china Huawei es el que mejor pone de relieve el nexo entre tecnología y seguridad, y el que, en consecuencia, ha generado uno de los más graves conflictos en la relación transatlántica en los últimos años. Visto el agresivo poder de penetración de la economía china, algunos países europeos han restringido las inversiones de Huawei; otros siguen abiertos a ellas, incluso a su participación en el proyecto de inversión y desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road*). Las sospechas norteamericanas de que su equipamiento pudiera deliberadamente facilitar la penetración de la inteligencia china en los Estados Unidos, con fines de espionaje industrial u otros, llevó a la imposición de sanciones contra la empresa en mayo de 2019 prohibiendo la venta de varios productos y tecnologías y excluyéndola de los proveedores de equipamiento de las compañías americanas de telecomunicaciones. A

¹⁸ El giro hacia Asia es central en la Estrategia del Presidente Obama, NSS 2010, si bien desde la Presidencia de G. W. Bush se reconoce el valor de las alianzas con la región, que lleva a una mayor presencia militar estadounidense. Esta aproximación aparecerá en la NSS 2006 y se desarrolla en la citada NSS 2010, que persigue una actualización y profundización en la relación con la región. Ver C. HEMMER, "Continuity and Change In the Obama Administration National Security Strategy", *Comparative Strategy*, vol. 30, 2011, 3, pp.268-277.

falta de proveedor nacional, el mercado estadounidense de equipamiento 5G queda en manos de las europeas Ericson y Nokia. Pero Huawei ha establecido centros de investigación en Europa y, por esta vía, ha conseguido hasta financiación de la UE, más preocupada en conseguir una buena red 5G que en cuestiones de espionaje por parte de China. Esta actitud de pura competencia económica cambió en la actualización del plan 5G llevada a cabo por la Comisión Europea en marzo de 2019, en el que se recomienda a los Estados miembros que valoren el riesgo de ciberseguridad sobre las redes 5G y adopten medidas para su reducción¹⁹.

La reacción americana a la pretendida complacencia europea con la empresa china ha llevado a amenazar a los países que instalen equipamiento Huawei en sus sistemas de información crítica de que no podrán participar en intercambios de información con los Estados Unidos, ni tener una base militar de este país en su territorio. Paradójicamente, el país europeo titular de la "relación especial", el Reino Unido, fue el primero en desoír esta advertencia y asignar a Huawei el aprovisionamiento del 35% de su equipamiento 5G no esencial. Pese a las recomendaciones de la Comisión, la decisión sobre la exclusión de firmas chinas de los equipamientos 5G depende de los Estados miembros, no de la UE.

En este clima de confrontación se han desarrollado las negociaciones del acuerdo sobre inversiones entre la UE y China. Dada la imposibilidad de concluir un nuevo acuerdo comercial para el que se impondría la cláusula de derechos humanos que Pekín no aceptaría, la conclusión de un acuerdo de fomento y protección de inversiones mutuas es la vía para revitalizar intercambios. Los desencuentros llevaron a mediados de diciembre de 2020 a la paralización de las conversaciones. Sin embargo, inesperadamente, el 30 de diciembre se anunciaba un acuerdo de principio (CAI) impulsado por los intereses nacionales de la Presidencia rotatoria del Consejo. El problema con los Estados Unidos que puede generar la eventual ratificación de este acuerdo, manifestación de la autonomía estratégica europea en relaciones exteriores, reside en los sectores estratégicos sobre los que recaen las inversiones chinas: infraestructuras y alta tecnología. La importancia de este acuerdo europeo como punto de discordia en la relación transatlántica puede relativizarse con la constatación de que ya los Estados miembros habían concluido tratados bilaterales de inversiones con China. De ahí la importancia de que la UE y los Estados Unidos coordinen su legislación sobre

¹⁹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "La 5G para Europa: Un Plan de Acción", COM(2016)588. En enero 2020 se adopta una *toolbox* de medidas recomendadas para reducir, en particular, el riesgo de interferencia a través de las cadenas de abastecimiento 5G.

controles para la exportación de la tecnología de doble uso²⁰ pues, de lo contrario, cualquiera de ellos estaría frustrando los efectos de una medida en este sentido. Esto reduciría más la interoperabilidad entre tropas americanas y europeas, y sería un golpe mortal para la OTAN. De ahí los esfuerzos por invertir de la mejor forma posible el Fondo Europeo de Defensa y coordinar esfuerzos en el seno de la OTAN²¹.

Junto a garantías a los inversores europeos para su acceso al mercado chino y su protección, el punto débil del mismo se sitúa en el estándar de los derechos laborales por China. Esta solo se compromete a trabajar por la ratificación de los convenios más importantes de la OIT; obligación que de ningún modo comprende el resultado final, bastante difícil de imaginar. La UE mantiene que este acuerdo es fundamentalmente económico y no va a obstaculizar la coordinación política con los Estados Unidos respecto a China, una de las líneas de actuación anunciadas por Biden. Está por ver. Si puede debilitar los esfuerzos de la nueva administración cara a una más estrecha cooperación con Europa.

Con respecto al segundo aspecto, la Unión Europea es buscada como aliado estratégico por ambas potencias en su lucha por el liderazgo mundial. Aun en las peores circunstancias, el objetivo de mantener los valores del orden liberal internacional que ambos encarnan, la UE y los Estados Unidos deberían constituir un frente común frente al autoritarismo comunista que China representa y su pretendida imposición de un modelo de orden global regido por principios ajenos a los vigentes hasta hoy.

Si la UE busca en China un socio comercial, esta tendencia inexorable que Trump ha hecho dramática para la relación transatlántica debe contrarrestarse, sin embargo, con la necesidad norteamericana de aliados en su pugna contra China. Esa ha sido durante décadas la posición de Europa, aliada de los Estados Unidos. No obstante el alejamiento formal de los Estados Unidos y el auge de China, es fácil constatar que los valores con arreglo a los cuales actúa Pekín son distintos de los europeos²². El dilema para la UE y sus Estados miembros se cifra en determinar la incondicionalidad o, por el contrario, la flexibilidad de dicha alianza transatlántica. La respuesta más adecuada parece la

²⁰ Reglamento (CE) 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (versión refundida 2017), DO L 134 de 29.5.2009, p. 1.

²¹ El *Strategic Compass 2020* debería corregir las divergencias entre los Estados miembros sobre el fin perseguido con los fondos de innovación de la industria de defensa europea. EU20.de, *Strategic Compass: Developing Strategic Principles*, 25 de agosto 2020, <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/eu-defense-strategic-compass-foreign-policy/2377030>.

²² BESCH, S., BOND, I., SCHUETTE, L., "Europe, the US and China: A love-hate triangle?", Center for European Reform (CER), September 2020, https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_us_china_eu_SB_IB_LS.pdf, acceso 26 septiembre 2020.

flexibilidad, no el seguimiento ciego de las políticas de Washington, puesto que Europa mantiene intereses comerciales con China a los que no puede renunciar de manera total, inmediata y permanente.

Pero si la UE y los Estados Unidos dependen de China, también ésta busca en Europa aliados en su pugna con aquellos. De momento, necesitan tecnología punta para su recuperación económica tras la pandemia, aunque desde 2015 el país ha reducido la dependencia tecnológica exterior, principalmente en tecnologías punteras y de alto valor añadido. Los países europeos han tenido siempre gran reserva con el autoritarismo del país. Por ello, tras una etapa en la que desconocieron las quejas de Washington hacia Pekín y se centraron principalmente en el acceso al enorme mercado chino²³, hoy miran con más recelo las inversiones chinas en sectores clave, su poderío militar creciente, su diplomacia agresiva, la contradicción de su acción con los valores europeos y la indisimulada voluntad de imponer sus normas a todo aquel que quiera su dinero. La deriva militarista, además, tiene dos importantes consecuencias para Europa y para la relación transatlántica. La primera es la amenaza a la industria de defensa europea. Para incrementar su sector industrial defensivo y hacerlo más eficiente, innovador y competitivo, China no sólo invierte en capacidades militares, sino en investigación y proyectos de innovación de capacidades civiles-militares, en los que participa con científicos y en centros de investigación europeos. Esto puede dejar fácilmente al margen a la industria europea, ya en situación delicada por las reticencias a invertir en defensa en plena crisis económica. La segunda consecuencia es que, en su carrera por mantener el liderazgo y la competitividad de su industria de defensa por delante de China, los Estados Unidos se distancien aún más de los países europeos.

La expansión militar de Pekín hacia el Mediterráneo, al norte de África o al Ártico, basada en el concepto de *strategic border*, el control de recursos naturales en países candidatos a la adhesión, la imposición de sus condiciones laborales y medioambientales, o el control de importantes puertos europeos²⁴, hacen más evidente a los países europeos la intención de dominio chino mucho más allá del mar de China, y próximo al territorio e intereses estratégicos de la UE. Lo que conduce a una censura a dicha expansión militar²⁵ y hace más difícil aceptar el *comprehensive strategic*

²³ *Ibidem*, pp.3-5.

²⁴ Presión que tiene una repercusión inmediata sobre el modo de vida y los valores europeos. Ver J. P. CARDENAL y H. ARAUJO, *La imparable conquista china*, Barcelona, Crítica, 2015, y PANDYA, S., TAGLIAPIETRA, S., "China's strategic investment in Europe: The case of maritime ports", Bruegel, June 27, 2018.

²⁵ KAPLAN, R. D., *Asia's Cauldron. The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, Nueva York, Random House, 2014; TAOQEER, H., "South China Sea Dispute: In Light of International Law of the Sea", *Modern Diplomacy*, August 19, 2020.

partnership propuesto recientemente por Pekín a la UE²⁶. Por otro lado, aunque China ve a la UE como eventual aliado en su pugna con los Estados Unidos, la combinación de una diplomacia arrogante, con el convencimiento de que Europa se rendirá a sus exigencias y será económica y estratégicamente dependiente de Pekín, lleva a que los países europeos estén cambiando y endureciendo más su posición hacia el gigante asiático.

Si bien el actual Presidente de los Estados Unidos ha descrito a la UE como *worse than China, only smaller*, demostrando la debilidad de la asociación transatlántica, lo cierto es que ambos deberían aunar esfuerzos para preservar los valores de las democracias liberales; algo que individualmente difícilmente podrán acometer por la creciente dependencia mundial de China. Para ello, sería necesario afrontar una revisión estratégica conjunta que olvide la voluntad de mantener la hegemonía mundial, por un lado, y la autonomía estratégica, por el otro, para diseñar una nueva aproximación a las relaciones con China. Ésta ha de combinar elementos económicos, diplomáticos, tecnológicos y políticos junto a los militares. Previsiblemente, la nueva Presidencia norteamericana reducirá la retórica anti-UE y suavizará los elementos de confrontación facilitando un acercamiento de posiciones respecto a China.

De alguna forma, los países europeos, además de mirar por su propia seguridad sin el paraguas americano, deben también mirar hacia Asia-Pacífico de donde proceden amenazas, como las cibernéticas, y oportunidades, principalmente comerciales y de inversiones. Pero no es posible una equidistancia entre la democracia estadounidense y el autoritarismo chino. La defensa de la *rule of law* no puede basarse en el desconocimiento de la ley internacional, ordenamiento que debería regir toda relación futura entre Europa y China. Esto no significa un seguimiento incuestionado de la política de los Estados Unidos si no redundando en interés europeo.

El planteamiento más acertado por parte de Bruselas hacia Washington probablemente sea el acogido por el Consejo Europeo de 1 y 2 de octubre de 2020 que distingue las distintas facetas de la relación con China y establece la posición europea en cada una de ellas. Para cooperar en temas de interés global, como el cambio climático o la lucha contra las pandemias, China debe considerarse socio de la UE. Comercialmente, China es un competidor. En cuanto a su expansionismo y principios antagónicos a los europeos, China es un rival sistémico. En cada una de estas facetas el tratamiento de la relación bilateral será distinto. Y como rival sistémico, la cooperación UE-Estados Unidos es incuestionable.

²⁶ LEE MYERS, S. L., "China, Seeking a Friend in Europe, Finds Rising Anger and Frustration", *The New York Times*, September 17, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/17/world/asia/china-europe-xi-jinping.html>, acceso 17 de septiembre 2020.

Teóricamente, los países europeos ven cerrada la posibilidad de continuar su tradicional estrategia de *buck-passing* y *bandwagoning*, beneficiándose del paraguas militar norteamericano²⁷ y se han de enfrentar a las amenazas por sí solos o generando alianzas nuevas o renovadas. Pasar esta responsabilidad a otro o coaligarse con el más fuerte no parece factible, pero lo que no deben en ningún caso es acabar sometidos a la fuerza (*chain-ganging*).

III. DIFERENCIAS EN LA RELACIÓN BILATERAL

Junto a los temas señalados, que pueden condicionar la orientación de las relaciones exteriores de la UE, la relación bilateral con los Estados Unidos se ve aquejada de graves problemas que giran en torno al rechazo del multilateralismo por parte de la administración de Donald Trump y a las relaciones comerciales entre ambas potencias occidentales.

La traducción jurídica del *America First* trumpista ha sido un rechazo al multilateralismo y el menosprecio de las instituciones de la gobernanza global como forma de gestión de las relaciones internacionales; algo muy criticado desde la Unión Europea para quien el multilateralismo y la institucionalización internacional son parte de su esencia.

Desde 2016, los Estados Unidos se han retirado o denunciado numerosos tratados internacionales como el de París sobre cambio climático, el acuerdo nuclear con Irán (JCPOA), el tratado sobre armas nucleares de alcance intermedio (INF), el NAFTA o el Tratado Transpacífico (TPP); y abandonado la negociación con la Unión Europea del TTIP.

La perspectiva de una retrocesión de estas retiradas por la nueva Presidencia no es sencilla y, en algunos casos, como el NAFTA, es imposible al haberse concluido un nuevo acuerdo entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, mucho más ventajoso para los Estados Unidos. La vuelta a la mesa de negociaciones con la UE cara a la conclusión del TTIP está descartada por las reticencias de las dos partes. Una vuelta al TPP sería posible por consideraciones estratégicas, que no económicas.

Más optimistas son las perspectivas respecto al acuerdo de París, respecto al cual ya se ha confirmado el regreso de los Estados Unidos. Este gesto, recibido con alborozo en Europa, tiene una relevancia relativa por cuanto su cumplimiento es deficiente por casi todas las partes y las consecuencias jurídicas son prácticamente inexistentes. La medida de verdadero impacto para cumplir los requisitos del acuerdo sería la imposición de un

²⁷ SWEENEY, K., FRITZ, P., "Jumping on the Bandwagon: An Interest-Based explanation for Great Power Alliances", *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2, 2004, pp. 428-449.

impuesto sobre hidrocarburos, algo que no está claro que vaya a ocurrir en Europa y sería enormemente impopular en los Estados Unidos, productores de este tipo de energía. En ningún caso, el regreso de Washington al acuerdo de París implicará su pérdida de ventaja competitiva en este terreno; de hecho, se espera aumentar la producción de gas de esquisto en un 40% en los próximos diez años.

Se barajan fórmulas para el regreso del país al acuerdo nuclear con Irán, bien en su situación anterior, bien renegociando bilateralmente, exigiendo controles en el desarrollo de misiles y de su apoyo a grupos terroristas. En este punto, la aproximación con Europa sería evidente eliminando un elemento de fricción en la relación transatlántica, siempre que las especificidades del compromiso de los Estados Unidos no lo impidieran.

Finalmente, sería muy recomendable y factible el regreso al tratado de armas nucleares intermedias, y también la negociación de un nuevo tratado de reducción de armas nucleares estratégicas (START), o prórroga del mismo, visto el inminente vencimiento del concluido bajo la administración de los Presidentes Obama y Medvedev. Y es que las potencias nucleares tienen un claro interés en deshacerse de armas nucleares obsoletas y contar con otras más modernas, aunque sea en número más reducido²⁸. Dicho esto, Europa puede olvidar que los Estados Unidos se avengan a suscribir acuerdos multilaterales regulando actividades militares en el espacio o en el ciberespacio.

Por otro lado, en los últimos años, los Estados Unidos han puesto serias trabas a la ONU, abandonando el Consejo de Derechos Humanos o despreciando a la Asamblea General, a la Organización Mundial del Comercio (OMC) o a la OTAN, y se ha retirado de la Organización Mundial de la Salud (OMS), por poner sólo algunos ejemplos. Mientras China siga rechazando la liberalización comercial de servicios, inversiones y contratación pública, los Estados Unidos seguirán pensando que la OMC es un organismo desequilibrado en cuanto al trato a sus miembros. Es cierto que la posición declarada del Presidente Biden es mucho más favorable al funcionamiento de estas Organizaciones, apoyadas por la Unión Europea como cauces para negociaciones y resolución de problemas mundiales. La relación transatlántica puede verse reforzada en este sentido. Ahora bien, es muy probable que este regreso se someta a una modificación de dichas instituciones en un sentido más favorable a los intereses americanos, tal como propuso en la OMS o en la OMC. De este modo, la vuelta a las instituciones internacionales puede tener un resultado algo diferente al esperado desde la UE y tendente a conquistar estos foros en beneficio del país, de su economía y de su

²⁸ De las 5500 cabezas nucleares con las que cuenta el país, sólo 1800 están desplegadas. Cerca de 2000 aguardan su desmantelamiento. Ver H. M. KRISTENSEN y M. KORDA, "Nuclear Notebook: United States nuclear weapons, 2021", *Bull. of the Atomic Scientists*, January 12, 2021.

producción, como, por otro lado, parece razonable; además de instrumentalizarlos como foro de su disputa por el liderazgo mundial con China. Estaríamos ante una visión globalista o progresista transnacional del papel de los Estados Unidos en el mundo, ejerciendo el liderazgo estadounidense a través de las instituciones globales.

Sin lugar a dudas, el principal caballo de batalla en las relaciones con la Unión Europea son las relaciones comerciales. Campo excepcionalmente amplio habida cuenta de la traducción de casi todos los contenciosos bilaterales en problemas económicos. Así, los desencuentros en temas de defensa y la reivindicación de una mayor contribución de los países europeos al esfuerzo de la defensa transatlántica se ha convertido en la búsqueda de mayores presupuestos para la compra de material de defensa norteamericano. Algo a todas luces impracticable, salvo excepciones, cuando la UE se esfuerza en potenciar su propia industria de defensa. Un retorno hacia los aliados europeos, tanto en la OTAN como bilateralmente con la UE, por parte de la nueva Presidencia puede resultar más amable, retóricamente más suave, pero difícilmente implicará invertir en la defensa europea si los países del Continente no demuestran mayor implicación en dicho esfuerzo.

La relación con Rusia, a diferencia de lo que ocurrió durante anteriores presidencias, tanto Republicanas como, sobre todo, Demócratas, se ha convertido con Trump en una pugna por el mercado energético europeo, llegando a la imposición de sanciones a las empresas europeas participantes en la puesta en funcionamiento del oleoducto *NordStream 2*.

La administración Biden puede ser más “ideológica” en la relación con Rusia, aspecto casi tabú desde las elecciones presidenciales de 2016 en las que los Demócratas denunciaron la interferencia de Rusia. Desde un punto de vista estrictamente económico, el interés de los Estados Unidos reside en reducir la dependencia energética europea de Rusia, para sustituirla por dependencia del gas de esquisto americano, por lo que las presiones en contra de una relación más fluida de la UE con Rusia serán constantes y probablemente vayan más allá del campo meramente comercial.

Finalmente, quizá el punto más disruptivo de las relaciones transatlánticas en los últimos años ha sido el de las disputas comerciales, en el seno de la OMC, y temas conexos como las ayudas de Estado, la fiscalidad o las sanciones.

Las decisiones de la administración Trump de poner fin a la negociación del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), renegar del multilateralismo y de la liberalización comercial han tenido un impacto negativo sobre la relación de los Estados Unidos con la Unión Europea y sus Estados miembros. Pero si hay un aspecto de creciente impacto político en las relaciones transatlánticas, este es el de la imposición de sanciones económicas extraterritoriales como instrumento de política internacional.

Impuestas unilateralmente, pero con efectos para terceros, la extraterritorialidad de estas medidas para países europeos o sus empresas son generalmente consideradas por la UE contrarias al Derecho internacional, por cuanto su finalidad excede de sancionar incumplimientos de normas internacionales llegando a estigmatizar regímenes o deponerlos, y suponen una eventual merma de las exportaciones al mercado americano. Hablamos de las sanciones que desde los años noventa los Estados Unidos han impuesto a Cuba, Irán o Libia²⁹. Esta creciente modalidad de “guerra financiera” para extender su poder sin tener que recurrir a medios militares ha dañado la alianza política, económica y estratégica de los Estados Unidos con Europa³⁰, máxime por la práctica estadounidense de imponer sanciones secundarias a quienes comercian con Estados sancionados por Washington. Algo que Europa experimenta con las presiones contra el *NordStream 2*, como hemos visto, o contra la elección de Huawei como proveedor de servicios digitales de 5G.

Solo una racionalización y delimitación de objetivos y medios de tales sanciones podría devolver la unidad de acción transatlántica, poco probable habida cuenta de la divergencia progresiva, si no de valores, sí de intereses y prioridades entre ambas partes.

Si la imposición de sanciones a terceros ha generado diferencias transatlánticas, la imposición de aranceles a países miembros de la UE y la respuesta de éstos y de la Unión, como tal o a través de la Organización Mundial del Comercio, añaden otra dificultad a la relación bilateral. Aunque la imposición de aranceles es un instrumento de política comercial que todo Estado utiliza para proteger su producción, usada con finalidad política supone una sanción económica que persigue alcanzar objetivos nacionales o internacionales; en ese caso, la vuelta a los Estados Unidos de la producción de bienes anteriormente externalizados (*domestication*) y la búsqueda de otras fuentes de abastecimiento (*diversification*)³¹.

²⁹ FALKE, A., ‘Confronting the Hegemon. The EU-US Dispute over Sanctions Policy’, *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, nº 2, 2000, pp. 139-163. Sobre esta larga disputa y la reacción de la Comisión Europea y del Consejo a la misma, ver C. PORTELA, “Sanctions in EU Foreign Policy”, en N. Helwig, J. Jokela, C. Portela (eds.), *Sharpening EU sanctions policy for a geopolitical era*, Government’s analysis, assessment and research activities 2020-21, Prime Minister’s Office, Helsinki 2020, pp.22-48. Consejo de la Unión Europea, *Orientaciones sobre sanciones*, 5664/18, Bruselas, 4 de mayo de 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>.

³⁰ GILSINAN, K., “A Boom Time for U.S. Sanctions. The explosive growth in their use has prompted questions about how much is too much”, *The Atlantic*, May 3, 2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/05/why-united-states-uses-sanctions-so-much/588625/>; FISHMAN, E., “How to Fix Americas’s Failing Sanctions Policy”, *Lawfare*, June 2020, <https://www.lawfareblog.com/how-fix-americas-failing-sanctions-policy>.

³¹ MURPHY, S., Miembro de la Cámara de Representantes de los EEUU. Participación en *Virtual Panel Discussions EU-US Relations in a Post-Pandemic World*, organizado por la Delegación de la

Unido al sentimiento de gasto excesivo por la seguridad europea sin recibir nada a cambio, los aranceles impuestos por los Estados Unidos sobre el acero y el aluminio importados desde la UE, desde 2018, son calificados como cuestión de seguridad nacional. A partir de este momento se desarrolla una dinámica de represalias de la Unión³² y nuevas amenazas de Washington de aranceles sobre los coches y sus componentes, que se canaliza a través de negociaciones comerciales bilaterales entre ambos socios en las que conviene buscar la reducción de aranceles, la cooperación estratégica en materia de energía y una armonización de estándares.

Por otro lado, la disputa ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por las ayudas a las compañías Airbus y Boeing da lugar al dictamen en contra de la UE por las ayudas de los Estados que participan en Airbus. Un año más tarde, en septiembre de 2020, la OMC autoriza a la UE a imponer tarifas a los bienes procedentes de los EEUU como represalia contra los subsidios a Boeing por parte del gobierno americano. A raíz de ambos veredictos del órgano arbitral de la OMC, la Administración norteamericana aprueba aranceles contra los países europeos implicados en Airbus -Francia, España, Alemania y Reino Unido- que van más allá del sector de la aviación civil y persiguen objetivos político-estratégicos y proteccionistas de ciertos sectores económicos americanos. Estas medidas impactan en la relación transatlántica pero también dividen a los socios europeos que buscan su levantamiento de forma bilateral con Washington. Por el lado europeo se responde con aranceles análogos. Situación que, por su trascendencia y carácter recíproco, sienta las bases para una negociación entre ambos lados del Atlántico en la que la UE debería mantener una posición común evitando la división buscada por la política de los Estados Unidos.

Todo esto se inscribe en un marco de balanza comercial tradicionalmente deficitaria para Washington, muy dependiente de las importaciones de productos europeos, como componentes de sus manufacturas. Tendencia deficitaria creciente que pasa, para comercio de bienes, de los 2.700 millones de dólares en 2010 a más de 16.000 en 2020, si bien este año caen en 6.000 millones de euros por los efectos combinados de las sanciones y de la pandemia.

Las perspectivas de cambio en la relación comercial con Europa son reducidas, incluso sombrías. El programa Demócrata, y la orientación de Biden en particular, es sensiblemente más proteccionista que el Republicano y existen las bases legales para

Unión Europea ante los Estados Unidos, en cooperación con el *National Democratic Institute*, August 19, 2020, <http://events.euintheus.org/events/eu-u-s-relations-in-a-post-pandemic-world/>.

³² European Parliament, *EU-US Trade Talks on an Agreement on Industrial Goods and Conformity Assessment*, 2020. La alegación de "problemas de seguridad nacional" se basa en una investigación de la "Sección 232" que da esta calificación a la importación de componentes de automóviles (<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-international-trade-inta/file-eu-us-trade-talks>).

mantener este tipo de reacción sancionadora-proteccionista³³. Esta política llevará a mantener las medidas en temas de comercio energético y de defensa, y las eventuales sanciones contra empresas europeas que comercien con China en sectores sensibles.

Recuperar la confianza entre los socios europeos y americanos sería el requisito para dotar de renovada fuerza a la alianza. La imposición de sanciones unilaterales a Europa en forma de aranceles a los productos europeos y la respuesta europea a las mismas no parece la mejor forma de lograrlo.

A estos problemas entre las potencias favorables al liberalismo económico, se suman otros como el predominio de las grandes plataformas estadounidenses en el desarrollo digital europeo. La Comisión Europea vuelve a intentar la aprobación de un impuesto digital europeo que grave sus actividades dada su baja tributación aprovechando las diferencias entre Estados. Mientras que, previsiblemente, el gobierno de Biden incidirá en el acceso de las grandes tecnológicas al mercado europeo en las mejores condiciones. Además preocupa la gestión de la privacidad de la ingente cantidad de datos personales (*big data*) que manejan y que hace a los Estados europeos más dependientes, incluso para la toma de decisiones políticas. Por su parte, los Estados Unidos se oponen a la tasa europea que reduciría sus ingresos. Bien es cierto que Trump se ha enfrentado a las compañías tecnológicas, pero por el obstáculo que presentan a la entrada de nuevos competidores. De alguna forma, en este aspecto y por su poder de gestión de datos siendo compañías privadas, podría haber algún tipo de acuerdo entre la UE y los Estados Unidos al respecto, aunque no satisfaga plenamente los deseos de ninguna de las partes.

En definitiva, en la medida que la economía estadounidense se mueva en un entorno desfavorable por efecto de la pandemia, el freno de la productividad, la creciente deuda externa o los desequilibrios en el modelo de crecimiento, su nacionalismo económico se hará patente³⁴. De esta forma, la UE y los Estados Unidos aparecen en la escena económica como competidores comerciales pero al mismo tiempo socios indispensables en el mercado global por el nivel de sus intercambios de bienes y servicios, si bien con China alcanzando sus niveles en exportaciones de servicios. La UE deberá asumir un reequilibrio de la relación comercial a favor de sus socios transatlánticos o una compensación del mismo.

³³ Claro ejemplo es la *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act* que permite apoyar los intereses energéticos de Estados Unidos en Europa a costa de sancionar el suministro de energía rusa, menos costosa para los países europeos. *US 116th Congress (2019-2020)*, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3897>.

³⁴ HOLSLAG, J., "US economic nationalism will be subtler - but it will persist", *EUObserver*, 25 November 2020.

El reto para el futuro comercial pasa por descartar medidas proteccionistas que distorsionen la libre competencia y cumplir y hacer cumplir unas reglas del comercio internacional que penalicen las prácticas de dumping social y medioambiental y las trabas y falta de transparencia de su mercado. El futuro de las relaciones políticas podrá liberarse del pesimismo actual sólo en la medida que Europa asuma su parte de responsabilidad en la seguridad propia y de su vecindario, y se manifieste del lado de Washington en su pugna con China.

IV. CONCLUSION

La Presidencia de Donald Trump no ha sido un espejismo, ni un paréntesis en una relación transatlántica que volverá a ser como “antes”. Simplemente ha mostrado de forma cruda, poco amable, la creciente divergencia de intereses que debilitan dicha relación. Esta separación ha adquirido el carácter de estructural, lo cual no significa su fin, sino la urgente necesidad de reestructurarla sobre nuevas bases, por interés mutuo.

Las tradicionales líneas de cooperación pueden mantenerse en aspectos ventajosos para ambos -cooperación judicial, contra terrorismo y otros-, pero se van a reducir los frentes de acción común a dos principales que podríamos resumir en la lucha por los derechos humanos y frente a los gobiernos autoritarios, y mantenimiento del orden liberal internacional, junto a una transición hacia una economía y una política diplomáticas, más que militares. En ese tránsito, la unidad de acción de la UE que tan operativa se ha mostrado en la negociación del Brexit es su fortaleza como gigante económico y como actor político. La debilidad frente a terceros más poderosos es su fin.

En este terreno se inserta la propuesta de J. Biden de convocar una Conferencia de las democracias del mundo; algo que deviene más necesario tras el asalto al Capitolio. Este episodio demuestra la conexión entre los ataques a la democracia representativa y la decadencia económica y social. Como ha señalado el Alto Representante Borrell, combatir la desinformación y la desigualdad es el mejor antídoto contra el populismo antidemocrático, junto a la promoción del Estado de Derecho y los valores democráticos³⁵. Y ahí sí hay un campo para la colaboración con los Estados Unidos que permita abordar la existencia de bolsas de desindustrialización en sociedades con sofisticada tecnología; o de destrucción de empleo, en un entorno de robotización e inteligencia artificial.

³⁵ “The events in Washington and what it means for Europe”, *HR blog*, 10.1.2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91278/events-washington-and-what-it-means-europe_en

El objetivo de esta Cumbre es coincidente con la propuesta de la UE para una Nueva Agenda Transatlántica³⁶. A diferencia de la aprobada en 1995, esta resulta mucho menos ambiciosa y se limita a promover diálogo bilateral para resolver las diferencias comerciales, cooperar en la lucha contra el coronavirus, particularmente en los países en desarrollo; en cambio climático y en la defensa del orden internacional basado en el respeto al Derecho internacional y los valores comunes.

La relación transatlántica de la UE con los Estados Unidos ha de hacer frente al fenómeno *Westlessness* o pérdida de espacio económico, financiero, tecnológico y hasta militar del mundo occidental y sus principios y valores, presentado en la Conferencia de Seguridad de Munich (2020).

El realismo nos muestra que los Estados defienden sus intereses, sea cual sea su orientación o comportamiento en las relaciones internacionales. Esta obviedad debe hacer ver a la UE que sus anhelos por una vuelta al multilateralismo, a las instituciones de la gobernanza mundial, la protección de los derechos humanos o la lucha contra la proliferación nuclear o las intervenciones en el exterior, solo se verán satisfechos en tanto en cuanto convengan a los intereses estadounidenses y a su liderazgo, aunque este se ejerza a través de instituciones globales; no por un retórico compromiso con la Unión Europea. Como los intereses han variado sensiblemente, no cabe esperar apoyos “gratuitos” a la Unión ni a sus Estados miembros.

El cambio en la configuración estratégica del mundo supone una adaptación de los poderes tradicionales a esa realidad. Por ello cabe colegir que gran parte de las expectativas generadas por el cambio presidencial americano van a verse frustradas. Visión bastante alejada de la edulcorada imagen que reflejan las últimas conclusiones del Consejo sobre las relaciones UE-Estados Unidos³⁷. Conocer las razones de esta actitud estadounidense facilitará la adaptación de los pasos diplomáticos estratégicos necesarios en Europa para incidir en los intereses propios.

El impacto sobre el Derecho europeo va a ser claro y ha de verse reflejado en nuevas disposiciones de política comercial, industrial, digitalización, superación de la brecha social y digital, empleo de calidad o fiscalidad, por poner sólo algunos ejemplos. La política exterior y de seguridad, por su parte, se enfrenta por última vez al reto de definir unos objetivos estratégicos consensuados, o a varias velocidades, y mucho más

³⁶ Comisión Europea. UE-EE.UU. Una nueva agenda transatlántica para el cambio global, comunicado de prensa, 2 de diciembre de 2020.

³⁷ Consejo de la Unión Europea, Conclusiones sobre las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos, comunicado de prensa, 7 de diciembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/07/council-conclusions-on-european-union-united-states-relations/>.

ambiciosos y responsables que los perfilados hasta ahora, y buscando una diversificación de alianzas variables para evitar el aislamiento internacional.