



LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA EUROPA. CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE OBAMA A TRUMP

Mercedes Guinea Llorente ¹

UNISCI/ Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La relación transatlántica es uno de los pilares del orden internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que parece haber sido puesto en cuestión con la elección de Trump como Presidente de Estados Unidos. En este artículo analizamos las características fundamentales de la política estadounidense hacia Europa en las Administraciones de Obama y Trump, separándolas en relaciones políticas entre Estados Unidos y la Unión Europea (UE), el comercio transatlántico, la seguridad y la OTAN y la cooperación en asuntos de gobernanza global. Nuestra conclusión fundamental es que, aunque hay importantes rupturas en la política que afectan sobre todo a la estima por la UE, las relaciones comerciales y la gestión de la globalización, también hay una fuerte continuidad, especialmente en lo que atañe a los asuntos de seguridad.

Palabras Clave: Relación transatlántica, política exterior de Estados Unidos, relaciones Estados Unidos-Unión Europea, OTAN.

Título en Inglés: US foreign policy towards Europe. Changes and continuities from Obama to Trump

Abstract:

The transatlantic relationship is one of the pillars of post-Second World War international order, which has been deeply questioned by Trump's election as United States President. In this article we explore the main characteristics of US foreign policy towards Europe in Obama's and Trump's Administrations. We distinguish political relations between US and European Union (EU), transatlantic trade, security and NATO and cooperation in global governance issues. We conclude that, although there are some breaking trends in EU relationship, trade and globalization issues, there are also continuity in policy, especially in security issues.

Key words: Transatlantic relations, U.S. foreign policy, U.S.-EU relations, NATO.

Copyright © UNISCI, 2018.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Mercedes Guinea Lorente es Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Todas las páginas web citadas en este artículo han sido consultadas por última vez el 2 de octubre de 2018.

E-mail: <mmguinea@cps.ucm.es>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-18>



1. Introducción.

El objetivo que nos planteamos en este trabajo es analizar la política exterior de Estados Unidos hacia Europa en las Administraciones de Obama y de Trump, cuando en el caso de este último se cumplen apenas veintiún meses de su toma de posesión. Hemos titulado intencionalmente el trabajo como la política exterior hacia "Europa", ya que nos interesa examinar no sólo la política exterior hacia la Unión Europea sino también hacia el conjunto del continente europeo, en lo que viene a ser conocido como la "relación transatlántica"². El punto de vista que adoptaremos en nuestro análisis, para respetar la coherencia del presente número de la revista UNISCI, es el estadounidense, por lo que utilizaremos fundamentalmente fuentes que expongan esta visión.

En una primera aproximación, puede verse como el discurso y los planteamientos de partida de las dos Administraciones no pueden ser más diferentes. Así, la administración Obama apoyaría abiertamente la integración europea, entendiendo que los europeos son socios preferentes, aliados y amigos para hacer frente a los desafíos de un mundo multipolar³. Por su parte, tanto en su campaña electoral como en sus discursos y entrevistas, el presidente Trump haría del "*America first*" su bandera, manifestando abiertamente su rechazo por la Unión Europea, su preferencia por la realidad estatal, alabando el *Brexit*, en unas posiciones muy coherentes con su menosprecio por el multilateralismo como forma de relación internacional⁴.

En este trabajo nos proponemos ir más allá de los discursos, y realizar un análisis comparativo de ambas políticas, partiendo tanto de sus respectivos documentos estratégicos, discursos y manifestaciones hasta los resultados de las políticas, cuando estos puedan apreciarse. La metodología que nos proponemos seguir es examinar los mismos vectores, en primer lugar, en el caso de los ocho años de la administración Obama (2009-2016), y después en los veinte meses de la de Trump, con el objetivo de encontrar elementos de continuidad y de ruptura.

Los cuatro elementos de la política exterior estadounidense que examinaremos en ambos casos son: la posición de la Administración estadounidense ante la integración europea y las relaciones políticas transatlánticas; las relaciones comerciales y económicas transatlánticas; la seguridad de Europa y el papel de la OTAN, y finalmente, en un epígrafe titulado "socios para la gobernanza global", la cooperación entre los dos pilares de Occidente para enfrentar los desafíos comunes de la comunidad internacional.

² El término de relación o relaciones transatlánticas ha sido tradicionalmente utilizado desde las Relaciones Internacionales y la práctica política estadounidense de una manera amplia y poco precisa. Incluye a la vez las relaciones entre Estados Unidos y organizaciones internacionales de Europa Occidental, como la Unión Europea y otras, su posición política hacia la OTAN, de la cual es miembro y hegemon, pero también las relaciones bilaterales, con Estados concretos de Europa. En muchos casos estas relaciones políticas son interdependientes y experimentan tanto sinergias como solapamientos, e incluso, contradicciones.

³ Así, a título de ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015 afirmarí "The United States maintains a profound commitment to a Europe that is free, whole, and at peace. A strong Europe is our indispensable partner, including for tackling global security challenges, promoting prosperity, and upholding international norms". President of the United States: *National Security Strategy*, February 2015, p. 25.

⁴ Entre muchas manifestaciones puede verse a título de ejemplo el discurso de Varsovia, donde no mencionó ni una sola vez a la Unión Europea, pero subrayó que las naciones de Europa valorar su libertad individual y su soberanía y que deben trabajar juntos para preservarlas. President Donald Trump: *Remarks to the people of Poland*, Krasiński Square, Warsaw, Poland, 6 July 2017, en <https://www.cbsnews.com/news/donald-trump-interview-cbs-news-european-union-is-a-foe-ahead-of-putin-meeting-in-helsinki-jeff-glor/>. Desde que era candidato y ya como presidente, Trump ha elogiado el *Brexit* como el ejercicio del derecho a la independencia de los británicos. Véase: Macaskill, Ewen: "Donald Trump arrives in UK and hails Brexit vote as 'great victory'", *The Guardian*, 24 June 2016, en <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jun/24/donald-trump-hails-eu-referendum-result-as-he-arrives-in-uk>.



2. La relación transatlántica en tiempos de Obama: valores, intereses y resultados.

La relación transatlántica, esto es, la alianza multilateral política y económica estable y preferencial entre las dos orillas del Atlántico norte ha sido uno de los ejes y prioridades de la política exterior estadounidense desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que se mantiene al final de la Guerra Fría y uno de los pilares de la organización del mundo en los últimos ochenta años⁵. No ha sido desde los inicios una relación lineal, ni progresiva, sino que ha sufrido crisis y contratiempos⁶.

Los fundamentos estables de la relación transatlántica, tanto la desarrollada en el seno de la OTAN como con la UE y los Estados concretos, han sido los valores compartidos y los intereses comunes, de seguridad y de cooperación económica principalmente⁷. Esos valores comunes, que sustentan la noción de “Occidente”, son la libertad, la igualdad, la dignidad humana, la democracia y los derechos humanos. Son valores propios de los modelos democráticos liberales comunes a las dos orillas y no sólo inspiran los fundamentos constitucionales de todos y cada uno de los sistemas políticos de los socios, sino que sustentan también tradicionalmente su visión del mundo y su modelo de gobernanza global.

Los intereses que subyacen en esta larga cooperación son de diversos tipos: las interdependencias en términos de seguridad, de las que la OTAN es su manifestación institucional; las interdependencias en términos de prosperidad, dado que el Atlántico ha sido el mayor eje de intercambios económicos y comerciales del planeta, aunque hoy se encuentre en declive; el apoyo mutuo para enfrentar problemas y amenazas y una alianza estable para gestionar los problemas comunes de la globalización, a través de fórmulas variables de organización y gobernanza global, aunque este último interés siempre con mayor o menor protagonismo dependiendo de lo multilateralista que fuera la Administración estadounidense de turno.

La administración Obama, que se desarrolló entre los años 2009 y 2017 comenzó adoptando un discurso general de ruptura frente a las líneas de política exterior de la

⁵ Estados Unidos defendió desde el principio la integración europea como un medio para facilitar la unidad europea frente a la Unión Soviética y para reintegrar a Alemania en Occidente. No obstante, se considera que la relación transatlántica fue siempre asimétrica a favor de Estados Unidos, lo que ha hecho que haya sido definida como “imperio”. Véase: Lundestad, Geir: *“Empire” by Integration: the United States and European Integration 1945-1997*, Oxford, Oxford University Press, 1998. Otras obras sobre los fundamentos de la relación transatlántica son: Serfaty, Simon (ed.): *A Recast Partnership? Institutional Dimensions of Transatlantic Relations*, Washington, Center for International and Strategic Studies, 2008; Macguire, Stephen y Smith, Michael: *The European Union and the United States: Competition and Convergence in the Global Arena*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2008; Sloan, Stanley: *Defense of the West. NATO, the European Union and the Transatlantic Bargain*, Manchester, Manchester University Press, 2016; Roy, Sudeshna, Cooper, Dana y Murphy, Ben (eds.): *Transatlantic Relations and Modern Diplomacy: An interdisciplinary examination*, Abingdon, Routledge, 2014; Alcaro Riccardo, Peterson, John y Greco, Ettore R. (eds.): *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2016.

⁶ Así, si la crisis de Suez en los 50 supuso una grave tensión para la asociación, en la última década la crisis más relevante fue el conflicto político de la administración Bush con un núcleo importante de Estados europeos como consecuencia de la Guerra de Irak. Sobre la evolución de la relación transatlántica, véase: Serfaty, Simon: *The Vital Partnership. Power and Order. America and Europe beyond the Irak War*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2005; Sloan, Stanley: *Defense of the West*, *op. cit.*

⁷ Véanse como referencia la Declaración Transatlántica, firmada entre los Estados Unidos de Bush padre y la Comunidad Europea, el 22 de noviembre de 1990 o la Nueva Agenda Transatlántica, aprobada entre el presidente Clinton y la Unión Europea en Madrid el 3 de diciembre de 1995.



Administración anterior, la republicana de Bush hijo⁸. Defendió desde el principio algunas de las señas de identidad de la visión demócrata de las relaciones internacionales como el multilateralismo y la acción colectiva y el compromiso por la regulación y la institucionalización internacional⁹. Todo ello generó grandes expectativas entre los europeos, que metafóricamente pueden resumirse en la decisión del Comité Noruego de concederle el Premio Nobel de la Paz, apenas unos meses después de su toma de posesión¹⁰. Sin embargo, también mostraría desde el inicio su voluntad de mover el foco estratégico hacia Asia, por ser una región clave en la política y economía global.

La doctrina de política exterior de las Administraciones Obama puede encontrarse en las dos Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) aprobadas bajo sus mandatos, las de 2010 y 2015¹¹. En ambas se destaca en un lugar preferente que las relaciones con los socios y aliados europeos, tanto bilateral como institucionalmente con la UE, son una prioridad de su política exterior. De hecho se va a destacar que esta relación preferente es el fundamento para el compromiso estadounidense con el mundo y catalizador de la acción internacional y el desarrollo de normas internacionales¹².

En relación con la OTAN, la administración Obama reiterará su compromiso con una OTAN actualizada a su nuevo concepto estratégico como fundamento de la defensa colectiva y la seguridad europea¹³. Se afirma, además, el apoyo a la Unión Europea (UE), como organización internacional, en sus aspiraciones hacia una mayor integración¹⁴. Igualmente se defiende una asociación estrecha y permanente con la UE para avanzar objetivos comunes de prosperidad mutua y estabilización del continente europeo, tanto a través del apoyo de la asociación OTAN-UE; como de la consideración de esta alianza como clave para abordar los desafíos que provienen de la nueva ofensiva rusa como de la inestabilidad de Europa Oriental y del Cáucaso Sur. Si esto es lo que se sostiene desde el punto de vista teórico y estratégico, consideraremos ahora punto por punto las realizaciones de la administración Obama en los distintos ámbitos de la relación transatlántica.

⁸ Ejemplo del giro copernicano que se produce en la comprensión de los asuntos internacionales fue el aclamado discurso de Berlín, del verano de 2008, cuando todavía era candidato. Véase: “Full script of Obama's speech”, *CNN News*, 24 July 2008, en <http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/07/24/obama.words/>.

⁹ En su discurso de toma de posesión Obama negaría la necesidad de tener que elegir entre los ideales y las convicciones y la seguridad y abogaría por la cooperación y el entendimiento entre naciones. Véase: *President Obama: Inaugural Address*, Washington, 21 January 2009, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>.

¹⁰ Entre las razones que el Comité presentó para otorgarle tal distinción estaban sus esfuerzos para reforzar la diplomacia multilateral y la cooperación entre los pueblos; el hecho de que creara “un nuevo clima en las relaciones internacionales” con un mayor papel para las instituciones internacionales y la opción por el diálogo y la negociación y el desarme. Se premió, por tanto, su actitud ante las relaciones internacionales antes que los resultados de su política exterior, que todavía no habían tenido tiempo de producirse. Véase: *The Norwegian Nobel Committee: The Nobel Peace Prize for 2009*, Oslo, 9 October 2009, en <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2009/press-release>.

¹¹ Véanse respectivamente: “National Security Strategy”, 27 May 2010 en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf y “National Security Strategy”, 6 February 2015 en <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>

¹² “National Security Strategy”, 6 February 2015, p. 25.

¹³ “National Security Strategy”, 27 May 2010, p. 41.

¹⁴ *Ibid.* p. 42.



2.1 La integración europea y las relaciones políticas transatlánticas: apoyo de palabra, pero los hechos muestran otra realidad.

Obama mostraría desde la campaña un discurso político y una actitud favorable hacia la UE y las relaciones transatlánticas. La realidad, sin embargo, mostraría que este presidente abordaría las relaciones de una forma mucho más pragmática que los anteriores, demostrando que en su giro hacia el Pacífico, la relación con Europa ya no es un elemento central de la política exterior estadounidense. Ese pragmatismo llevaría a valorar esa relación en función de la voluntad y la capacidad de los europeos para enfrentar sus propios desafíos y para cooperar con los Estados Unidos en la resolución de otros problemas internacionales¹⁵.

El discurso tanto del propio presidente Obama como de su Administración sobre la integración europea destacó globalmente por su tono positivo y constructivo, manifestando reiteradamente su apoyo a la misma¹⁶. Así pueden encontrarse reiterados pronunciamientos sobre la necesidad de continuar con la construcción política y económica de la UE, para hacer frente a nuevos retos, aunque en ocasiones no se podía dejar escapar la desconfianza y el recelo en relación a la capacidad de los Estados europeos para superar sus diferencias y ponerse de acuerdo en las políticas necesarias¹⁷. Durante la crisis económica y del euro surgieron importantes críticas desde el lado americano en relación a la gestión europea de la crisis, especialmente sobre las políticas de austeridad impulsadas desde Alemania y la gestión de la política monetaria¹⁸.

En esta línea de apoyo a la integración europea resultó llamativo el viaje que el presidente Obama realizó al Reino Unido en mayo de 2016, en plena campaña electoral del referéndum británico sobre el *Brexit*, para apoyar la permanencia de este Estado en la UE¹⁹. Para algunos esta implicación resultaría contraindicada ya que terminaría consiguiendo los resultados contrarios a los deseados, reforzando los argumentos de los más euroescépticos de la participación en la integración europea como vehículo para la injerencia de actores extranjeros en la soberanía británica²⁰.

A lo largo de los ocho años de Gobierno demócrata, la Administración desarrollaría relaciones preferentes tanto con las instituciones europeas como con un buen número de Estados europeos. En la relación institucionalizada bilateral con la UE no destacan tanto la celebración de Cumbres Transatlánticas, el órgano de mayor nivel político, sino la actividad constante del Consejo Económico Transatlántico y del Consejo Conjunto de Energía, órganos de trabajo más técnicos, centrados en las relaciones económicas y energéticas

¹⁵ Hamilton, Daniel S.: "Transatlantic Challenges: Ukraine, TTIP and the Struggle to be Strategic", *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, nº s1, 2014, pp. 25-39, p. 27.

¹⁶ Así, el presidente Obama llegaría a afirmar en un discurso en Alemania: "Here in Europe, as you work to strengthen your union - including through labor and banking reforms, and by ensuring growth across the Eurozone - you will have the staunch support of the United States." President B. Obama: *Remarks in Address to the People of Europe*, Hannover Germany, 25 April 2016, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/04/25/remarks-president-obama-address-people-europe>.

¹⁷ Véase al respecto: Mix, Derek E.: "The United States and Europe: Current Issues", *Congressional Research Service*, 3 February 2015, (RS22163), pp. 2- 3.

¹⁸ Hamilton, Daniel S.: "Transatlantic Challenges...", *op. cit.*, p. 28.

¹⁹ "Obama urges UK to stay in European Union", *BBC news*, 24 July 2015, en <https://www.bbc.com/news/uk-politics-33647154>.

²⁰ Así, el líder del UKIP Farage criticó profusamente al presidente Obama por inmiscuirse en los asuntos internos británicos y el otro líder de los *Leavers*, Johnson, le acusó de hipocresía, al recordar que los Estados Unidos eran la nación más celosa de su independencia del planeta. Al final los resultados del referéndum parecieron demostrar que estas críticas habían tenido eco. RT: "Obama's UK visit: The hostile reception for US president over Brexit vote 'meddling'", *RT News*, 21 April 2016, en <https://www.rt.com/uk/340469-obama-visit-brexit-eu>.



respectivamente²¹. No obstante, la relación política al más alto nivel no siempre sería una prioridad de Obama que, en ocasiones, delegaría en sus segundos, mostrando con su comportamiento sus prioridades reales. También hay que reconocer que esta voluntad e impulso políticos no siempre han cristalizado en resultados tangibles, estos a veces impedidos por la colisión de intereses.

Entre los resultados, es preciso destacar la acción concertada de la Administración estadounidense con las instituciones comunes y los principales Estados europeos en política exterior. Así existió una acción concertada entre miembros de la administración Obama y la Alta Representante Ashton en cuestiones como el Proceso de Paz de Oriente Medio o la negociación sobre la cuestión nuclear de Irán²². En este último caso, la confianza de los estadounidenses en la mediación de Ashton sería significativa y clave para el acuerdo final²³. Igualmente adoptarían un alineamiento de posiciones en relación a Rusia por el conflicto de Ucrania, especialmente tras la anexión de Crimea, aunque no sin tensiones²⁴. Se alcanzaría a consensuar una acción concertada que abarcó desde el apoyo económico a este país, la aprobación de un paquete del FMI, el estrechamiento de relaciones políticas y económicas con este país, sanciones contra Rusia y el apoyo a otros Estados fronterizos como los Bálticos, Polonia y Rumanía²⁵. Igualmente puede subrayarse la existencia de una cooperación estable y fructífera en materia de lucha contra el terrorismo a lo largo de todo el mandato Obama, a pesar de que la relación comenzó con diferencias sobre el equilibrio entre seguridad y privacidad de los datos de los ciudadanos.

Sin embargo, también habría desencuentros como fue la cuestión de la intervención de Reino Unido y Francia en Libia en el año 2012 en aplicación de la responsabilidad de proteger²⁶. Si el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense estuvo dividido, la política de “*Leading from Behind*” supondría la decisión de no intervenir en una operación militar, considerándose que era un asunto de la periferia europea que estos deberían enfrentar²⁷. Finalmente, el apoyo de las mujeres del Gobierno, Susan Rice y Samantha Power con Hillary Clinton al frente, permitiría un apoyo directo, primero apoyando los bombardeos de la operación franco-británica para evitar una masacre de la población civil y luego un apoyo sustancial a las operaciones de la OTAN contra el ejército de Gadafi. Aunque, a la postre, el Pentágono no ahorraría críticas a la deficiente gestión del problema por parte de los europeos que, a su juicio, no hizo sino incrementar la inestabilidad del Norte de África.

A pesar del tono positivo, es preciso destacar que los europeos no han sido los socios preferentes y exclusivos de Estados Unidos que eran en el pasado, sino que se constata un viraje de las preferencias políticas hacia el establecimiento de vínculos con la región de Asia-Pacífico. Así la relación transatlántica entra en un claro declive frente a otras asociaciones preferentes, como el fortalecimiento de la cooperación con América Latina y el Caribe o la preferencia hacia

²¹ El tono general de las relaciones sería el de la cordialidad, mayor especialmente a finales del mandato de Obama, en que incluso la Alta Representante de la UE Mogherini invitó al Secretario de Estado John Kerry a participar en una sesión del Consejo de Asuntos Exteriores en una iniciativa sin precedentes. Novotná, Tereza: “The EU as a Global Actor: United We Stand, Divided We Fall”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, Annual Review, 2017, pp. 177-191, p. 185.

²² Allen, David y Smith, Michael: “Relations with the rest of the world”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, Annual Review, 2012, pp. 162-177, esp. p. 164.

²³ Hadfield, Amelia y Fiott, Daniel: “Europe and rest of the world”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, Annual Review, 2013, pp. 168-182, p. 174.

²⁴ Mix, Derek E.: “The United States and Europe...”, *op. cit.*, p. 5.

²⁵ Hamilton, Daniel S.: “Transatlantic Challenges...”, *op. cit.*, p. 31.

²⁶ Sobre esta cuestión: Petersson, Magnus: *The US NATO debate: from Libya to Ukraine*, New York, Bloomsbury Academic, 2015.

²⁷ Allen, David y Smith, Michael: “Relations with the rest of the world”, *op. cit.*, 2012, p. 165.



otros foros como el APEC. En definitiva, la retórica y el discurso de la Administración sobre la asociación preferente con los europeos se aleja crecientemente de los resultados, lo que demuestra que la relevancia de Europa para los norteamericanos es cada vez más residual.

De la misma manera, la relación transatlántica tampoco fue un camino de rosas sin sobresaltos, sino que desde el primer año se produjeron conflictos por intereses concurrentes que condujeron a una pérdida de confianza entre las dos orillas²⁸. Así puede citarse, en primer lugar, el escándalo por los programas de vigilancia y supervisión de la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense, incluso a destacados líderes europeos aparentemente amigos, que erosionó relevantemente la credibilidad del compromiso estadounidense²⁹. De la otra parte, también serían un importante escollo las diferencias sobre la protección y privacidad de los datos personales en la cooperación antiterrorista³⁰. Así, el bloqueo del Parlamento Europeo a los Tratados ACTA y SWIFT en 2009 y su posterior renegociación supuso un conflicto político y diplomático que costó superar y que causó la suspensión de la Cumbre prevista en Madrid entre Obama y la UE para el semestre de Presidencia española en 2010.

2.2 Las relaciones comerciales y económicas en el espacio transatlántico.

Obama gana las elecciones en uno de los momentos más duros de la peor crisis de la globalización que azotó con especial crudeza a Occidente. Su mandato, por tanto, se iniciará marcado por la necesidad tanto de sacar a su país del estancamiento como de cooperar internacionalmente tanto para intentar revertir los efectos de la crisis como para reformar el sistema capitalista internacional de modo que otra crisis similar, causada por la desregulación de los movimientos financieros no fuera posible. En esta empresa primero de intentar políticas de solución de la crisis y luego de reforma del sistema económico y financiero internacional, los europeos serían unos socios relevantes, cooperando especialmente a través del G-20, institución de gobernanza global, que cobraría un inusitado papel director en este periodo. Se iniciaría así una fructífera colaboración en torno a la coordinación de las medidas macroeconómicas para la recuperación económica, la regulación de los actores financieros, la reforma de las instituciones económicas internacionales y la lucha contra los paraísos fiscales³¹.

En el contexto de la mayor crisis de la globalización, la administración Obama no dejaría de mostrar su preocupación por los problemas económicos y sociales europeos, especialmente la crisis del Euro, que alcanzó tintes dramáticos en 2012 y que amenazaba con tener serias repercusiones también para Estados Unidos. En este afán, se utilizarían las instituciones comunes para lanzar un diálogo político con el fin de ayudar en la crisis de la eurozona. Igualmente, Estados Unidos ampliaría su capacidad de préstamo al Fondo Monetario Internacional con el fin de que este participara en el rescate de los Estados europeos que necesitaron apoyo financiero.

El Gobierno estadounidense presentaría un interés destacado por la densa y positiva red de intercambios comerciales y de inversión y se plantearía su profundización como vía para superar la crisis. En este sentido, se logró la adopción de un Acuerdo de Principios sobre Inversiones y el final del mandato de Obama se caracterizó por los ímprobos esfuerzos de negociación de un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), en paralelo con

²⁸ Así Sloan considera que la “luna de miel” de los europeos con Obama apenas duraría seis meses. *Defense of the West*, *op. cit.*, p. 258.

²⁹ Fue así generador de un gran malestar entre los europeos las revelaciones de Snowden que se produjeron en el año 2013. Hadfield, Amelia y Fiott, Daniel: “Relations with the Rest of the World: From Chaos to Consolidation?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, Annual Review, 2014, pp. 170-185, p. 181.

³⁰ Hamilton, Daniel S.: “Transatlantic Challenges...”, *op. cit.*, p. 28.

³¹ En relación a los avances en la reforma del sistema financiero internacional, impulsados por el liderazgo conjunto de Estados Unidos y los Estados europeos en el seno del G-20, véase: Ordóñez Núñez, Ivette: *El G-20 en la era Trump. El nacimiento de una nueva diplomacia mundial*, Madrid, La Catarata, 2017, pp. 108-143.



la negociación de otro Acuerdo Transpacífico de Comercio e Inversiones. El objetivo del TTIP, era eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y las inversiones y armonizar normas y estándares. La prioridad que se le dio tanto desde el lado estadounidense como desde el de la Unión Europea respondía a la posibilidad de relanzar el comercio entre las dos orillas y volver a hacer del Atlántico un foco importante de los intercambios económicos mundiales³².

También, debido a esta circunstancia, interesaba la idea de que las reglas de comercio pactadas entre ambos tenían grandes posibilidades de terminar imponiéndose como estándares globales de comercio, dado ese volumen de intercambios. Así, el TTIP se vio como una reafirmación simbólica y práctica de un compromiso renovado con la idea de Occidente, no sólo entre ellos sino con un modelo de regulación internacional y los principios nucleares del orden internacional³³.

Las negociaciones de desarrollaron a lo largo de unos dos años, no sin altibajos y grandes presiones por parte de los sindicatos y la opinión pública europea que temían una desregulación del modelo europeo³⁴. No obstante, las rondas de negociación se paralizaron definitivamente en julio de 2016 por las relevantes diferencias entre las partes, que hacían visibles no solo los intereses económicos divergentes sino dos concepciones de los negocios y la regulación difícilmente compatibles³⁵. A todo ello se añadió la presión del calendario electoral estadounidense del otoño siguiente y la toma de conciencia de que unas negociaciones de tal envergadura sólo podrían ser dirigidas por la siguiente Administración para resultar exitosas.

2.3 La seguridad de Europa y el papel de la OTAN.

La administración Obama, en materia de seguridad, desarrollaría una triple estrategia de acción en paralelo: la asociación bilateral con algunos Estados europeos, la cooperación en el seno de la OTAN y la coordinación directa con la UE, en aquellos ámbitos donde los Estados UE han alcanzado una posición común. Este último caso fue el relativo a las actuaciones en relación al conflicto de Ucrania y la adopción de una política común de sanciones, así como la gestión de otros asuntos de seguridad internacional, que ya hemos comentado en un epígrafe anterior.

La asociación bilateral con determinados Estados europeos ha tenido como objetivo común la acción en la vecindad del Mediterráneo y la lucha contra el terrorismo del Daesh. En este sentido, Obama apoyó políticamente en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la acción conjunta del Reino Unido y Francia en Libia en 2011 y terminaría a regañadientes por permitir el apoyo en la retaguardia de la OTAN³⁶. Además, Obama buscaría la implicación directa de un buen número de Estados europeos en la Coalición Internacional contra el Daesh, que él mismo lideraba y que buscaba apoyar los esfuerzos de los Estados

³² Sobre los avances de las negociaciones desde la perspectiva estadounidense véase: Akhtar, Shayerah Ilias y Jones, Vivian C.: "Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations", CRS, 4 February 2014.

³³ Hamilton, Daniel S.: "Transatlantic Challenges...", *op. cit.*, p. 32.

³⁴ Las negociaciones sobre el TTIP comenzaron en el año 2013, se celebraron varias rondas de negociación (unas tres por año) en 2014 y 2015 y se abandonaron en 2016 por la falta de avance y las diferencias irreconciliables entre las partes. Las críticas por parte de sindicatos, partidos políticos e intelectuales europeos a la falta de transparencia de las negociaciones y el temor a que sus resultados pudieran minar el modelo social europeo fueron constantes. Pomorska, Karolina y Vanhoonacker, Sophie: "Europe as a Global Actor: the (Un)Holy Trinity of Economy, Diplomacy and Security", *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, Annual Review, 2015, pp. 216-229, p. 221.

³⁵ Sobre esta cuestión: Peterson: John: "Choosing Europe or Choosing TTIP? The European Union and Transatlantic Trade and Investment Partnership", *European Foreign Affairs Review*, vol. 21, nº 3, 2016, pp. 383-401.

³⁶ Fruto de ese apoyo político sería la aprobación de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que, haciendo suya la noción de la responsabilidad de proteger, permitiría la intervención de los citados Estados en apoyo de las fuerzas de oposición libias.



locales para acabar con el dominio territorial de esta organización terrorista³⁷. También se valió de la alianza bilateral en el caso del conflicto sirio para buscar una concertación de posiciones para el apoyo a las fuerzas de oposición siria contra el Gobierno de Basher-el-Asad. Se proseguiría esta línea de comportamiento en la acción concertada en los conflictos de Afganistán e Irak buscando que los esfuerzos de los Estados europeos complementaran la política liderada desde Estados Unidos.

En relación a su postura sobre la OTAN, el presidente Obama daría un giro relevante a lo largo de su presidencia³⁸. Si la relación transatlántica perdía predicamento respecto a la asociación con otras regiones del mundo, el sentido y la utilidad de la OTAN cambiaría: ya no se ve como una organización tan global, a pesar de los socios globales, sino sobre todo regional, y con una importancia decreciente para la política estadounidense, dado que Europa es una región que ya no le interesa tanto³⁹. En este sentido, las tensiones con los europeos sobre el rol y la utilidad de la OTAN llevaría a la relación transatlántica a uno de sus momentos más bajos, comparable al de la Guerra de Irak. Finalmente, se alcanzaría un consenso en 2010 sobre un nuevo concepto estratégico que fijaría las tareas de la OTAN en tres: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa⁴⁰.

La administración Obama incrementó la presión para que los europeos asuman sus responsabilidades en seguridad con el objetivo de ir emprendiendo una progresiva retirada de las tropas estadounidenses de Europa⁴¹. Esto es consecuencia de un doble factor: por una parte, la frustración de los americanos con los recortes en defensa de los europeos, fruto de la crisis y, por la otra, de los recortes aprobados por el Congreso a la aportación estadounidense a la OTAN⁴². Las demandas estadounidenses de que los europeos tomarán compromisos en asegurar una mayor carga de la seguridad europea se plasmaron en los resultados de la Cumbre de País de Gales, donde se aprobó que todos los Estados deberían alcanzar un gasto del 2% de su PIB en defensa y un compromiso con la renovación de sus capacidades militares⁴³.

También se apoyó desde la Administración estadounidense la cooperación entre las dos organizaciones, OTAN y UE, con el objetivo de alcanzar objetivos comunes, especialmente en el desarrollo de nuevas capacidades y la lucha contra el terrorismo internacional, en la misma idea de ir responsabilizando a los europeos de su propia seguridad⁴⁴. Esa nueva agenda de cooperación quedaría rubricada en la Cumbre de Varsovia de julio de 2016, que ya en los últimos meses de mandato fijaría ambiciosas metas de trabajo conjunto, reforzando los

³⁷ La Coalición Internacional contra el DAESH, lanzada en septiembre de 2014, reúne a 79 Estados que asumen compromisos muy diferentes, que van desde la acción militar directa hasta el apoyo en la retaguardia o la cooperación política, económica o jurídica. Véase: <http://theglobalcoalition.org/en/home/>.

³⁸ Véase sobre esta cuestión: Petersson, Magnus: *The US NATO debate: from Libya to Ukraine*, op. cit.

³⁹ Sloan, Stanley: *Defense of the West*, op. cit..., p. 258.

⁴⁰ NATO Heads of State and Government: "Active Engagement, Modern Defence" *Strategic Concept for the Defence and Security of the Member of the North Atlantic Treaty Organisation*, Lisbon, 19 November 2010.

⁴¹ Así en 2011 el Secretario de Seguridad Robert Gates advertiría que, si los europeos no mostraban mayor voluntad política en financiar proyectos de defensa o desarrollar operaciones militares, era muy probable que una nueva generación de políticos estadounidenses no apoyase la continuidad de la OTAN. Allen, David y Smith, Michael: "Relations with the rest of the world", op. cit., 2012, p. 165.

⁴² Sloan, Stanley: *Defense of the West*, op. cit..., p. 264.

⁴³ "Wales Summit Declaration", North Atlantic Council (Heads of State and Government), Wales, 5 September 2014, (Press Release (2014) 120), en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

⁴⁴ "The Warsaw Declaration on Transatlantic Security", North Atlantic Council (Heads of State and Government), Warsaw, 9 July 2016, en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm?selectedLocale=en.



esfuerzos europeos por ser cada vez más autosuficientes en términos de capacidades de defensa⁴⁵.

Si el conflicto de Libia es una manifestación del menor interés de Obama por mantener la OTAN como estructura prioritaria de cooperación, esto cambiaría a partir de los primeros meses de 2014 en que se produce el conflicto de Ucrania y la ocupación de Crimea por parte de Rusia⁴⁶. Estos hechos enfrentan a los Occidentales a una Rusia con una política exterior asertiva, que ha sido capaz de acabar con los consensos del final de la Guerra Fría y “reescribir fronteras por la fuerza” eludiendo sus compromisos de política internacional⁴⁷. Esta nueva amenaza, que resulta urgente enfrentar, devuelve a la OTAN a su sentido y finalidad originarios. En ese momento, Obama reiterará el compromiso de Estados Unidos con el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, esto es, con la disuasión y la respuesta colectiva en caso de agresión rusa a cualquiera de los aliados de Europa Oriental⁴⁸. También decidirá volver a implicarse en la seguridad de Europa con el lanzamiento de la European Reassurance Initiative en junio de 2014, que supuso el incremento de la presencia militar estadounidense en Polonia y los Bálticos con el objetivo de disuadir a los rusos y dar confianza a los aliados⁴⁹. Esto quedaría claro con la última de las Cumbres OTAN de Obama, donde se reafirmarán las tareas de esta organización: la disuasión a través de un mayor despliegue en el Este de Europa y la proyección de estabilidad en el Sur, con operaciones navales en el Mediterráneo y el mantenimiento del compromiso en Afganistán⁵⁰.

Si bien Obama inicia su mandato con la intención de retirar las tropas y los esfuerzos estadounidenses progresivamente de Europa para centrarse en otros escenarios de mayor interés en su estrategia del “Pivot to Asia”, el nuevo contexto abierto por la agresividad rusa en el Este de Europa ha supuesto un cambio de circunstancias que ha obligado al reforzamiento del compromiso con la seguridad de Europa.

2.4 Socios para la gobernanza global

Obama, como buen exponente de la ideología demócrata, mostró como eje de su política exterior la preferencia por marcos multilaterales y la negociación de Tratados internacionales para abordar los principales problemas internacionales⁵¹. En esa metodología de construir

⁴⁵ “Joint Declaration”, President of the European Council, President of the European Commission and Secretary General of NATO, Warsaw, 8 July 2016, en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

⁴⁶ Petersson, Magnus: *The US NATO debate: from Libya to Ukraine, op. cit.*

⁴⁷ Véase “Joint Declaration”, NATO-Ukraine Commission, Antalya, 13 May 2015, en https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_119425.htm.

⁴⁸ En un discurso en Tallin en septiembre de 2014, Obama afirmaría ante los tres presidentes de los Estados bálticos: “First, we will defend our NATO Allies, and that means every Ally. In this Alliance, there are no old members or new members, no junior partners or senior partners -- there are just Allies, pure and simple. And we will defend the territorial integrity of every single Ally”. “Remarks to the People of Estonia”, The White House, Tallinn, 3 September 2014, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>.

⁴⁹ Obama consiguió del Congreso de Estados Unidos una aportación extra de 1.000 millones de dólares a efectos de costear el despliegue de tropas terrestres y medios marinos y aéreos en los países bálticos y Polonia, así como expertos en planeamiento para apoyar a estos Estados aliados directamente concernidos por la amenaza rusa de manera bilateral, así como a través de la OTAN. Véase: “Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other US Efforts in Support of NATO Allies and Partners”, The White House, Washington, 3 June 2014, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support->

⁵⁰ Véase: Belkin, Paul: “NATO's Warsaw Summit: In Brief”, CRS, 14 November 2016.

⁵¹ En numerosas ocasiones mostró su preferencia por soluciones diplomáticas multilaterales antes que los medios militares unilaterales. Véase a título de ejemplo: “Remarks at the United States Military Academy Commencement Ceremony, West Point,” The White House, New York, 28 May 2014, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.



consensos con otros socios internacionales, los europeos serían unos socios prioritarios a los que les une una visión del mundo muy similar y, en muchos casos, intereses convergentes⁵². Si durante la Guerra Fría, la Asociación Transatlántica tenía como único objetivo la estabilización de Europa, en el siglo XXI se abre también al abordaje de asuntos que suponen un desafío común para los dos actores como son el cambio climático, el radicalismo yihadista, los espacios no gobernados, el auge de China o las ambiciones nucleares de Irán entre otras cuestiones. Aquí el balance de éxitos es mixto y responde a diversas razones como la ambivalencia, la disparidad de capacidades entre europeos y americanos, o los límites de la influencia occidental sobre otros actores⁵³.

Ya se ha planteado más arriba lo decisiva que supuso la alianza con los europeos en el seno del G-20 para enfrentar los efectos de la Gran Recesión, reducir obstáculos al comercio e incrementar la eficacia de la economía global. También es reseñable la cooperación conjunta entre Estados Unidos y los Estados de la Unión Europea para hacer más efectiva y eficaz la cooperación al desarrollo, objetivo compartido de los dos actores internacionales. Esa acción se desarrollaría tanto en el seno del G-20, como a través de un Diálogo específico sobre Desarrollo, y confluiría en el impulso conjunto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015⁵⁴.

Otros problemas comunes que serían objeto de la cooperación conjunta serían los de seguridad. Así, en materia de lucha antiterrorista Estados Unidos promoverá la constitución de una Coalición Internacional para luchar contra el ISIS en el Norte de Irak y Siria, a la cual se unirían un buen número de Estados europeos en diversas tareas, lo que no dejaría de mostrar la asimetría de capacidades entre los dos socios para desarrollar misiones militares⁵⁵. En el marco de la relación bilateral con la UE se alcanzaría una densa red de acuerdos para la cooperación y el intercambio entre servicios de inteligencia para luchar contra el terrorismo internacional⁵⁶. En el mismo orden de cosas, Estados Unidos y los europeos sostendrían un diálogo continuo para alcanzar posiciones concertadas en los conflictos de Oriente Medio. Igualmente lograron coordinar sus estrategias como donantes en Afganistán⁵⁷. Sin embargo, la descoordinación diplomática entre europeos y americanos en relación a la respuesta a dar al régimen de Al-Assad como consecuencia de los ataques con armas químicas a la población civil sacó a ambos prácticamente del escenario político- militar, permitiendo la ocupación del este espacio por parte de Rusia⁵⁸.

No obstante, el punto culmen de la cooperación en materia de seguridad sería el Acuerdo de No Proliferación Nuclear con Irán alcanzado en julio de 2015, después de una larga y densa mediación de los europeos, especialmente de la antigua Alta Representante Catherine Ashton, cuya labor ha sido profusamente alabada⁵⁹. Este acuerdo lograba comprometer a los iraníes con el cese del desarrollo de armas nucleares y con la aceptación de la supervisión por parte de la

⁵² Así lo defendería desde los inicios de su Administración, en el discurso de Estrasburgo llamaría a un renacimiento de la asociación transatlántica con la finalidad de “forjar soluciones comunes a los problemas comunes”. “Remarks at Strasbourg Town Hall”, The White House, Strasbourg, 3 April 2009, en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-strasbourg-town-hall>.

⁵³ Hamilton, Daniel S.: “Transatlantic Challenges...”, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁴ Sobre el diálogo en el seno del G-20 sobre desarrollo, crecimiento sostenible y seguridad alimentaria, véase: Ordóñez Núñez, Ivette: *El G-20 en la era Trump...*, *op. cit.*, pp. 144-159.

⁵⁵ Pomorska, Karolina y Vanhoonacker, Sophie: “Europe as a Global Actor...”, *op. cit.*, p. 224.

⁵⁶ Sobre esta densa cooperación en materia antiterrorista, véase: Archik, Kenneth: “U.S.-EU Cooperation Against Terrorism”, CRS, 9 July 2010.

⁵⁷ Hamilton, Daniel S.: “Transatlantic Challenges...”, *op. cit.*, p. 38.

⁵⁸ Hadfield Amelia y Fiott, Daniel: “Relations with the Rest of the World: From Chaos to Consolidation?”, *op.cit.*, p. 181.

⁵⁹ *Ibid.* p. 182.



Agencia Internacional de la Energía Atómica⁶⁰. A cambio, estadounidenses y europeos levantaban las sanciones contra el régimen iraní e inauguraban una era de cooperación comercial, económica y tecnológica con este país.

En el mismo año, finalmente otro esfuerzo europeo contaría con el apoyo de Estados Unidos, el Acuerdo contra el Cambio Climático. Sería el Acuerdo contra el Cambio Climático de París, cerrado el 13 de diciembre de 2015, a expensas de rebajar las ambiciones y los compromisos jurídicos⁶¹. Con un enfoque más pragmático desde el liderazgo europeo, se revertía así el fiasco de la reunión de Copenhague de 2009, donde Estados Unidos se había alineado con otros actores como Rusia y China echando entonces por tierra la propuesta europea por su excesiva exigencia. Este acuerdo rubricaba, además, el compromiso tanto nacional como internacional de la administración Obama por la diversificación de las fuentes de energía, las energías renovables y la lucha contra el cambio climático⁶².

Globalmente puede sostenerse que, bajo la administración Obama, los Estados europeos y la Unión Europea han sido unos socios fiables y la relación transatlántica uno de los pilares de la política exterior estadounidense, aunque también sufriera altibajos. Ello se beneficiaba de un conjunto de valores y una visión del mundo muy similar a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, esta preferencia no supondría una exclusividad ya que Obama giraría progresivamente su política exterior hacia otras áreas donde tenía más expectativas de éxito y ganancias, especialmente el área de Asia-Pacífico.

3. "America first": los ejes de la política exterior de Trump y su repercusión para la relación transatlántica

Donald Trump, ya desde su campaña electoral, dejó bien claro que su visión de la política exterior que más convenía a Estados Unidos era radicalmente diferente a la que había defendido Obama y pretendía continuar su contrincante Hilary Clinton⁶³. Partiendo del diagnóstico de que Estados Unidos y los estadounidenses eran los grandes perdedores de la globalización, plantearía el objetivo de hacer a "América" grande otra vez⁶⁴. Su política exterior se centraría especialmente en tres ejes, formulados desde las preocupaciones de su electorado conservador y realista, en un caso de "intermestics", esto es, de política exterior formulada para alcanzar objetivos de política interior⁶⁵. En la puesta en práctica de esta política la administración Trump ha mostrado una mezcla de nacionalismo y realismo, ideología y realismo, improvisación y

⁶⁰ Véase: "Joint Comprehensive Plan of Action", Vienna, 14 July 2015.

⁶¹ Pomorska, Karolina y Vanhoonacker, Sophie: "Europe as a Global Actor: Searching for a New Strategic Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, Annual Review, 2016, pp. 204-217, p. 213.

⁶² Sobre el Acuerdo de París y su repercusiones para Estados Unidos, véase: Leggett, Jane A. y Lattanzio, Richard K.: "Climate Change: Frequently Asked Questions About the 2015 Paris Agreement", CRS, 22 June 2017, (RS 44609).

⁶³ Así en uno de sus primeros discursos sobre política exterior prometería combatir las dinámicas de cooperación de Obama, causantes, a su juicio, de la pérdida de peso de América en el mundo, tanto estratégica como políticamente. Véase: Trump, Donald: *Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech*, 27 April 2016, en <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>.

⁶⁴ ¡Cabe recordar que el lema de la campaña presidencial de Trump sería "Make America great again!". Véase la página web de su campaña: <http://donaldjtrump.com/>.

⁶⁵ Esta simbiosis de intereses domésticos y política exterior en la cual esta última es un instrumento al servicio de los primeros ha sido densamente estudiada desde antiguo. Véase al respecto: Rosenau, James N.: "Toward the Study of National and International Linkages", en: Rosenau, James N. (ed.): *Linkage Politics: Essays in the Convergence of National and International System*, New York, Free Press, 1969, pp. 44-66; Putnam, Robert: "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Game", *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988, pp. 427-460.



giros políticos⁶⁶. Se defiende que, a pesar de la retórica incendiaria, ha terminado por imponerse una política convencionalmente republicana⁶⁷.

El primero de esos ejes es la prioridad al interés nacional, antes que las alianzas con otros, la seguridad internacional y los problemas de la globalización⁶⁸. Esta priorización anuncia ya con claridad una era de “espléndido aislacionismo”, que reniega de la anterior actitud multilateralista de Obama⁶⁹. El propio presidente Trump definirá su visión de las relaciones internacionales como “*principled realism*”, o realismo basado en principios⁷⁰. Esta nueva orientación aparece plasmada en la totalidad de la Estrategia de Seguridad donde la gran competición geoestratégica entre Estados es un elemento transversal, que amenaza el liderazgo americano⁷¹.

La primera consecuencia política de este enfoque ha sido el reforzamiento de las capacidades de defensa nacional, a su juicio desmanteladas por Obama y su equipo, ya que para esta Administración “la base de un mundo más pacífico es una América más fuerte”⁷². Por ello una de sus primeras decisiones fue aprobar una fuerte inversión en capacidades de defensa, equilibrada con una reducción equivalente del presupuesto destinado a la diplomacia y, muy especialmente a la cooperación al desarrollo, invirtiendo así el marco de Obama⁷³.

La seguridad y defensa nacional justifica también su firme determinación por combatir el Estado Islámico o Daesh, única excepción a su tan anunciado plan de poner fin a la participación en las operaciones en el exterior, especialmente las de postconflicto y por desentenderse de la implicación en crisis de seguridad ajenas⁷⁴. La seguridad nacional también

⁶⁶ Grevi, Giovanni: “Trump’s America: the ordinary superpower”, European Policy Centre Discussion Paper, 13 June 2017, p. 1.

⁶⁷ Abrams, Elliott: “Trump the Traditionalist. A Surprisingly Standard Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, (July-August 2017), pp. 10-16.

⁶⁸ En su discurso inaugural afirmaría que “At the bedrock of our politics will be a total allegiance to the United States of America, and through our loyalty to our country, we will rediscover our loyalty to each other.” También que “We will seek friendship and goodwill with the nations of the world – but we do so with the understanding that it is the right of all nations to put their own interests first”. “The Inaugural Address”, The White House, Washington, 20 November 2017, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>.

⁶⁹ Se ha escrito que del discurso de Trump en política exterior se espera un Estados Unidos que sea menos intervencionista, que opte por un “aislacionismo suave”, pero que sea también unilateralista, nacionalista y confrontacional cuando actúe. Véase: Bouchet, Nicolas: “The 2016 elections in the United States: Effects on the EU-US relationship”, European Parliament Policy Department, January 2017, (PE 578030), p. 6.

⁷⁰ “Remarks to the 73rd Session of the United Nations General Assembly”, New York, 25 September 2018, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>.

⁷¹ “National Security Strategy of the United States of America”, 18 December 2017, The White House, en, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

⁷² Véase al respecto: “Transcript of Donald Trump’s speech on national security in Philadelphia”, *The Hill*, 9 July 2016, en <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/campaign/294817-transcript-of-donald-trumps-speech-on-national-security-in->

⁷³ Nada más llegar a la Casa Blanca aprobó un incremento en 50.000 millones de dólares del presupuesto de defensa y una reducción casi equivalente del presupuesto del Departamento de Estado y especialmente de los fondos de *US-Aid* destinados a cooperación para el desarrollo. En los presupuestos de 2018 también se detecta este giro de la política basada en el *soft-power* a otra en el *hard-power*. Así se ha recortado en un 50% la aportación de Estados Unidos a los programas y agencias de Naciones Unidas; se ha incrementado respectivamente un 9% el presupuesto del Pentágono y un 7% el destinado a seguridad interior, mientras que se ha recortado en un 31% el presupuesto del Departamento de Estado y de *USAid*. Véase: Grevi, Giovanni: “Trump’s America...”, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁴ Esta posición un tanto contradictoria de combatir más agresivamente al Daesh en su territorio a la vez que reducir la intervención estadounidense en la región se ha calificado de “minimalismo beligerante”. Lynch, Mark: “Belligerent Minimalism: The Trump Administration and the Middle East”, *The Washington Quarterly*, vol. 39, nº 4, 2016, pp. 127-144.



es el *leit-motiv* para hacer una prioridad del control de sus fronteras, con el proyecto de la continuación de la construcción del Muro y el endurecimiento de las leyes migratorias, no siempre posible por la oposición de instancias judiciales.

El segundo parámetro de su política exterior es el nacionalismo económico o proteccionismo, que también justifican por razones de seguridad nacional, que hace que se pueda resumir la trayectoria de la posición estadounidense en la frase “del *free-trade* al *fair-trade*”⁷⁵. El objetivo de esta línea de actuación es hacer crecer la economía americana que entienden dañada por el comercio internacional y utilizar toda su fuerza como potencia para conseguir de los demás actores internacionales unos arreglos comerciales más beneficiosos. Trump sostiene que estas décadas de libre comercio han perjudicado gravemente a la economía estadounidense, dado que importantes inversores y compañías han trasladado sus actividades al exterior en la búsqueda del máximo beneficio⁷⁶. El comercio y la economía para ellos no deja de ser un “arma” más para reforzar la posición estadounidense en el mundo, desde una visión estrictamente realista.

En el modelo de relaciones comerciales internacionales, la administración Trump da preferencia a los acuerdos bilaterales frente a los multilaterales, dado que es en las negociaciones entre dos partes donde se puede hacer valer toda la fuerza del peso económico estadounidense para extraer concesiones ventajosas de la otra parte, mientras que el modelo multilateral se entiende como más perjudicial para el interés nacional. Este cambio radical de posición ha tenido entre sus primeras manifestaciones la decisión de la administración Trump de retirarse del Acuerdo de Comercio Transpacífico, uno de los grandes logros de Obama⁷⁷. En la misma línea se planteó la renegociación del más consolidado de los acuerdos comerciales multilaterales de los que participa Estados Unidos, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), que se quiere reemplazar por un acuerdo más favorable a los intereses estadounidenses. Así, en agosto de 2018 se llegó a un acuerdo comercial con México en sustitución del NAFTA y se anunció el comienzo de negociaciones con Canadá⁷⁸. Finalmente, el último día de septiembre de 2018 Canadá anunciaría que se suma al nuevo acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y México en sustitución del NAFTA, llamado ahora USMCA, que pretende sobre unas nuevas bases facilitar los intercambios de comercio e inversiones⁷⁹.

Trump defiende haber conseguido, por medio de su agresiva estrategia, un trato prefe-

⁷⁵ En su discurso inaugural insistiría en la idea de que Estados Unidos en el pasado ha llevado una política exterior que ha enriquecido a otros Estados a través de desfavorables Tratados de comercio, lo que es la causa, para él, del declive económico de algunas partes de Estados Unidos. Determina, por el contrario, que “We must protect our borders from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs. Protection will lead to great prosperity and strength”. “The Inaugural Address”, *op. cit.*

⁷⁶ En esta línea una de sus primeras medidas fue una reforma fiscal que grava a las compañías estadounidenses que repatrián beneficios desde el exterior a la vez que beneficia las inversiones en el país.

⁷⁷ Nada más llegar al poder, el 23 de enero de 2017 Trump firmó la orden ejecutiva por la cual retiraba a su país del Acuerdo Transpacífico sobre Comercio e Inversiones, del cual todavía no se había conseguido la ratificación del Congreso. Mui, Ylan Q.: “President Trump signs order to withdraw from Trans-Pacific Partnership”, *The Washington Post*, 23 January 2017, en https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/01/23/president-trump-signs-order-to-withdraw-from-transpacific-partnership/?noredirect=on&utm_term=.1de6f3c2803e.

⁷⁸ Smith, David: “Trump announces Mexico-US trade deal setting stage for Nafta overhaul”, *The Guardian*, 28 August 2018, en <https://www.theguardian.com/us-news/2018/aug/27/trump-nafta-us-mexico-trade-understanding-latest>.

⁷⁹ Collins, Michael: “Canada agrees to join U.S. and Mexico in new trade deal to replace NAFTA, say US and Canadian officials”, *USA Today*, 1 October 2018, en <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2018/09/30/nafta-canada-agrees-join-u-s-mexico-new-trade-agreement/1453244002>.



rente para los productos lácteos y ventajas para el sector automovilístico estadounidense⁸⁰.

La segunda consecuencia de la defensa del *fair-trade* para Estados Unidos es la revisión de relevantes elementos de la política comercial⁸¹. El primero de ellos ha sido la aprobación de una reforma fiscal que penaliza las inversiones en el exterior y bonifica la repatriación de inversiones a territorio estadounidense para incentivar la repatriación de capital y el empleo. El segundo está constituido por una relevante revisión de las políticas arancelarias con el objetivo de estimular las exportaciones y limitar las importaciones. Así en un primer momento, se aprobaron aranceles y limitaciones a la importación de determinados productos agrícolas, después aranceles sobre productos como el acero y el aluminio, para terminar en la primavera de 2018 con aranceles sobre importaciones de automóviles⁸². El efecto, por el contrario, puede ser el contrario del que se busca, ya que previsiblemente una reducción del protagonismo estadounidense en el comercio internacional conducirá a una reducción del protagonismo del dólar y dejará libre el camino a China, que puede ver afianzado su yuan como moneda de reserva.

Finalmente, el tercero de los ejes de la política exterior de Trump es una posición antirregulación internacional y contra las instituciones internacionales, que tiene en común con el punto anterior la demonización del multilateralismo. Estos elementos no son tampoco singulares de Trump, sino que son propios del enfoque *neoon* y realista más duro, presente en algunos momentos de la política exterior estadounidense. Otro ejemplo de este enfoque realista es la política de reactivación de las tradicionales alianzas y fin de la política de establecer puentes con los adversarios, que había iniciado Obama. Así se explica el apoyo sin fisuras a Israel y a Arabia Saudí y la denuncia del acuerdo con Irán⁸³.

Para la nueva Administración estadounidense, la regulación e institucionalidad internacional se entrometen indebidamente en la esfera de soberanía del Estado y minan su fortaleza. De esta crítica generalizada sólo se salvan las instituciones de cooperación internacional que puedan servir como instrumentos de ejercicio de poder sobre otros, en un enfoque realista. Así, desde la campaña fueron frecuentes las críticas a las instituciones internacionales más consolidadas como la ONU y su burocracia⁸⁴.

Con estos tres nuevos ejes la visión estadounidense de las relaciones internacionales se separa radicalmente de la de sus tradicionales socios europeos, y muy especialmente, de la de la Unión Europea, lo que no augura un futuro brillante de cooperación a las dos orillas del Atlántico. Existe entre los europeos escepticismo ante el compromiso de la nueva

⁸⁰ Mars, Amanda: “Trump enarbola el nuevo tratado comercial con México y Canadá como una victoria”, *El País*, 2 de octubre de 2018, en https://elpais.com/internacional/2018/10/01/estados_unidos/1538409844_277527.html.

⁸¹ Sobre esta cuestión, véase: Higgott, Richard: “From policy to populism: Donald Trump’s trade policy in global context”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 47, 10 de abril de 2018, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari47-2018-higgot-from-policy-to-populism-donald-trumps-trade-policy-global-context.

⁸² Mars, Amanda y Abellán, Lucía: “EEUU se lanza a la guerra comercial contra la UE, México y Canadá”, *El País*, 1 de junio de 2018, en https://elpais.com/internacional/2018/05/31/estados_unidos/1527774364_377934.html.

⁸³ Trump opta por una política de contención de Irán en la región frente al enfoque de Obama, que consistía en promover un equilibrio regional de poder con Irán como uno de los pilares. Bouchet, Nicolas: “The 2016 elections in the United States...”, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁴ Así sus dos intervenciones ante la Asamblea General de Naciones Unidas se caracterizarían por una defensa férrea de la soberanía de los Estados y una crítica a la propia ONU, que, a su juicio debe ser reformada profundamente, ya que no ofrece resultados sino sólo está centrada en burocracia y procedimientos. Véase: “Remarks to the 72nd Session of the United Nations General Assembly”, The White House, New York, 19 September 2017, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>.



Administración con las tradicionales alianzas, dudas sobre su apoyo al libre comercio y se detecta una preocupante simpatía por formas de gobierno autoritarias⁸⁵. Sin embargo, Trump no es el único factor al que atribuir el deterioro de la relación transatlántica, sino que hay que tener en cuenta la presencia de otros obstáculos y tendencias ya presentes en la etapa anterior⁸⁶.

3.1 La integración europea y las relaciones políticas transatlánticas: ¿la Asociación Transatlántica ha muerto?

En concordancia con su concepción de la organización internacional y la sagrada soberanía del Estado, el discurso político de Donald Trump y su acción política muestran un desprecio manifiesto por la Unión Europea como estructura internacional⁸⁷. Se afirma así que con la elección de Trump el euroescepticismo ha llegado al Despacho Oval⁸⁸. Esto se traduce en una falta de interés total por la cooperación con las autoridades comunitarias en el marco de las instituciones del Diálogo Transatlántico. Incluso, lo ve como un competidor en términos comerciales, y así llegará incluso a calificarla de “enemigo”⁸⁹. Las manifestaciones de hostilidad hacia el proyecto de integración europea, que considera una amenaza a la soberanía europea han sido continuas⁹⁰. Remontándonos a su campaña electoral, el candidato Donald Trump apoyaría las tesis más euroescépticas en el referéndum británico sobre el Brexit, afirmando que lo consideraba “una gran cosa”⁹¹ y declarándose aliado del líder del UKIP, Nigel Farage⁹².

Una vez ya en el poder, se pronunciaría en numerosas ocasiones congratulándose por la decisión de los británicos de recuperar su soberanía y ensalzaría la tradicional alianza británico-norteamericana, prometiendo su reactivación⁹³. No obstante, a pesar de las reiteradas promesas

⁸⁵ Rudolf, Peter: "The US under Trump: Potential consequences for transatlantic relations", en: Schoch, Bruno, Heinemann-Grüder, Andreas, Hauswedell, Corinna, Hippler, Jochen y Johannsen, Margret (eds.): *Peace Report 2017*, Berlin, LIT-Verlag, 2017, pp. 31-41.

⁸⁶ Bond, Ian: "Has the last trump sounded for the transatlantic partnership?", Centre for European Reform, May 2018, p. 1.

⁸⁷ Se considera que Trump y aquellos que lo rodean no entienden qué es la UE. Para Trump es simplemente otro medio por el cual los socios comerciales de Estados Unidos le engañan. Para algunos de su Administración, un obstáculo a la hora de establecer relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los países europeos. Véase: Bond, Ian: "Has the last trump sounded...?", *op. cit.*, p. 1.

⁸⁸ Esta falta de fe en la integración europea se ha visto demostrada por la pregunta que se atribuye al equipo de Trump de qué país va a ser el próximo en abandonar la UE. Janning, Josef: "Trump and Europe: Dilemmas of discontinuity", *European Council on Foreign Relations*, 19 January 2017.

⁸⁹ En una entrevista de Julio de 2018 Trump se referirá a la UE como su “enemigo” subrayando que los europeos se han aprovechado de las relaciones comerciales con Estados Unidos: Glor, Jeff: "I think the European Union is a foe": Trump says ahead of Putin meeting in Helsinki", *CBS News*, 15 July 2018, en <https://www.cbsnews.com/news/donald-trump-interview-cbs-news-european-union-is-a-foe-ahead-of-putin-meeting-in-helsinki-jeff-glor/>.

⁹⁰ Incluso su poderoso asesor, ahora en la sombra después de su despido, Steve Bannon está desarrollando acciones de apoyo a varios partidos ultranacionalistas europeos. Bravo, Richard, Viscusi, Gregory, Chrysoloras, Nikos y Green, Joshua: "Inside Steve Bannon's Plans for a New European Political Order", *Bloomberg*, 19 September 2018, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-19/bannon-seeks-european-upset-with-appeal-to-eu-s-populist-forces>.

⁹¹ Macaskill, Ewen: "Donald Trump arrives in UK and hails Brexit as 'great victory'", *The Guardian*, 24 June 2016, en <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jun/24/donald-trump-hails-eu-referendum-result-as-he-arrives-in-uk>.

⁹² Siendo presidente electo, Trump llegaría a proponer que el Reino Unido nombrará a Nigel Farage, líder del UKIP y del voto antiUE como embajador británico en Washington. Woolf, Nicky y Elgot, Jessica: "Nigel Farage would be great UK ambassador to US, says Donald Trump", *The Guardian*, 22 November 2016, en <https://www.theguardian.com/politics/2016/nov/22/nigel-farage-uk-ambassador-us-donald-trump>.

⁹³ En una entrevista afirmaría que, después del Brexit, podría negociar un “tremendous big deal” entre los dos Estados, a pesar de que unos días antes había criticado duramente la estrategia de negociación con la UE de la Primera Ministra May. Véase: Morgan, Piers: "Interview with Donald Trump", *Mail on Sunday*, 15 July 2018,



de alcanzar un rápido acuerdo de libre comercio con el Reino Unido, al día de hoy no se han producido ningún tipo de contacto formal. Lo que es más, los británicos, férreos defensores del libre comercio, son víctimas al igual que el resto de los europeos de las barreras al comercio recién adoptadas por la administración Trump. No parece que la promesa de alcanzar un rápido acuerdo de libre comercio case bien con la nueva agenda proteccionista de la Casa Blanca.

En comparación con el periodo de Obama, sorprende el hecho de que en su Estrategia de Seguridad Nacional se aluda una única vez a la cooperación con la UE, y esta es en el ámbito comercial, reconociendo que en esta organización recae la competencia en materia de comercio internacional de sus Estados Miembros⁹⁴. Por el contrario, toda la ESN y discursos paradigmáticos como el de Varsovia están plagados de alusiones al trabajo y colaboración con las naciones europeas, considerándose únicamente el nivel bilateral⁹⁵.

Coherentemente con esta visión de la organización internacional, durante el primer año y medio de mandato se ha manifestado, además, un relevante desprecio por los líderes de las instituciones comunes europeas, a los que se ha dejado en un segundo plano⁹⁶. No se han celebrado las tradicionales cumbres UE-Estados Unidos, sino reuniones puntuales entre diferentes miembros y más frecuentes contactos en las faldas de otras cumbres multilaterales⁹⁷.

La administración Trump prefiere así el contacto directo con los líderes de los Estados europeos, aunque sea para discutir cuestiones que pertenezcan a la competencia comunitaria. Las relaciones con los líderes nacionales tampoco han sido siempre fáciles. Angela Merkel, como líder indiscutible de la UE, es quizás quien sale peor parada en las manifestaciones de Trump, quien le ha hecho objeto de numerosas críticas. Le hace responsable tanto del abultado déficit comercial que tiene Estados Unidos frente a Alemania, en comercio de mercancías, como de ser la directa responsable de algunas desastrosas decisiones políticas en cuestiones económicas, incluyendo el gasoducto Nord Stream, y en migración especialmente⁹⁸. Se rompe así una sintonía histórica entre Estados Unidos y Alemania que duraba desde el final de la Segunda Guerra Mundial⁹⁹.

En la misma línea de denostar la integración europea, Trump ha adoptado la posición de apoyar abiertamente a los Estados periféricos del Grupo de Visegrado en sus conflictos con

en <https://www.dailymail.co.uk/news/article-5954517/PIERS-MORGAN-close-personal-Donald-Air-Force-One.html>.

⁹⁴ “National Security Strategy of the United States of America”, 18 December 2017, *op.cit.* p. 48.

⁹⁵ Así, a título de ejemplo, la Estrategia de Seguridad afirma “The United States will deepen collaboration with our European allies and partners to confront forces threatening to undermine our common values, security interests, and shared vision”. President of the United States: *National Security Strategy...*, *op. cit.*, p. 48

⁹⁶ Puede considerarse muestra de este desdén el hecho de que la administración Trump ha tardado casi año y medio en nombrar a su Embajador ante la UE, hecho que no se ha producido hasta el 25 de mayo de 2018, en que se ha nominado al magnate de la industria hotelera Gordon Sondland.

⁹⁷ Desde la toma de posesión de Trump no se ha celebrado ninguna Cumbre UE-Estados Unidos. El 9 de febrero de 2017, al poco tiempo de la toma de posesión de Trump la Alta Representante de la UE Mogherini acudió a Washington con el objetivo de discutir el nuevo marco de relaciones, pero fue recibida por los Secretarios de Estado y de Defensa y por el asesor de Trump, Kushner. El 20 de febrero de ese mismo año el vicepresidente Pence se entrevistaría en Bruselas con el presidente del Consejo Europeo Tusk. La primera vez que Trump se vio con Tusk y Juncker fue el 25 de mayo de 2017, aprovechando la primera Cumbre de la OTAN. Más de un año después el 25 de julio de 2018, en el momento más grave de la guerra comercial por los aranceles, el Presidente Trump accedió a entrevistarse con el Presidente de la Comisión Juncker.

⁹⁸ En su visión realista de las relaciones internacionales, considera que la UE no es más que una institución al servicio del interés alemán, promoviendo una política de división entre sus miembros. Janning, Josef: “Trump and Europe...”, *op. cit.*

⁹⁹ En respuesta Merkel afirmaría que Europa ya no puede confiar en Estados Unidos y que los Estados europeos deben reforzar su cooperación para defender eficazmente sus intereses y el orden internacional amenazado. Pérez, Carlos: “Merkel avisa de que Europa ya no puede confiar en Estados Unidos”, *El País*, 11 de mayo de 2018, en https://elpais.com/internacional/2018/05/10/actualidad/1525976998_891049.html.



las instituciones europeas por sus políticas iliberales¹⁰⁰. En este sentido, ha reforzado el apoyo estratégico a socios como Polonia tanto en destacamento de efectivos como en venta de armamento¹⁰¹. Igualmente ha mostrado su respaldo a iniciativas intergubernamentales de estos Estados, como es la iniciativa de los Tres Mares, que amenazan la cohesión de la UE¹⁰².

Supone pues, un cambio relevante respecto a la anterior administración la escasa actividad de las instituciones políticas de la Asociación Transatlántica. Incluso, en los escasos contactos establecidos entre los líderes, los diplomáticos comunicados finales no logran camuflar importantes divisiones¹⁰³. Si, además, tenemos en cuenta que alianzas troncales como la de Alemania hacen aguas, no podemos dejarnos de preguntar si la Asociación Transatlántica se encuentra en grave riesgo. Trump ha establecido vínculos personales con algunos de los gobernantes europeos, como el presidente de Francia Macron, o con Theresa May, pero, a pesar de los gestos, las divisiones ante asuntos nucleares como el comercio internacional se imponen¹⁰⁴.

La retirada del apoyo estadounidense al proyecto de integración europea rompe un consenso compartido por los dos partidos estadounidenses desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Este giro estructural no es más que una consecuencia de la defensa a ultranza del interés nacional estadounidense, ya que Trump se ha dado cuenta que la negociación bilateral con una Europa unida debilita la posición estadounidense¹⁰⁵. Quizás sea aún pronto para declarar la relación transatlántica muerta, pero si no lo está totalmente, sí está fuertemente amenazada. Lo que está claro es que la continua interlocución política existente entre las dos orillas del Atlántico que caracterizó la era Obama ha pasado a mejor vida.

3.2 Las relaciones comerciales y económicas en el espacio transatlántico: el comienzo de una guerra comercial.

El discurso sobre el *fair-trade* de Trump denuncia una estructura y unas dinámicas del comercio internacional que, a su juicio, explican el declive económico estadounidense¹⁰⁶. Desde su óptica

¹⁰⁰ President Donald Trump: *Remarks to the people of Poland*, *op. cit.* Valorando este discurso, véase: Falkiner, Daniel: "Trump's Warsaw speech was a shot in the arm for Poland in its stand-off with Brussels over migration", *LSE Europblog*, 10 July 2017, en <http://eprints.lse.ac.uk/83491>.

¹⁰¹ Gomart, Thomas: "Introduction", en: Gomart, Thomas y Nardon, Laurence (dirs.): *Trump, un an après. Un monde à l'état de nature?*, Paris, Institut Français de Relations Internationales, Novembre 2017, p. 9.

¹⁰² La Iniciativa de los Tres Mares es un foro de cooperación intergubernamental entre 12 Estados de Europa Central y Oriental, promovido a iniciativa de Polonia y Croacia en 2015. Se propone una mayor cooperación entre estos países en el desarrollo de infraestructuras conjuntas, el desarrollo y la cooperación económica y la cooperación energética. Trump asistió a su segunda Cumbre que tuvo lugar en Varsovia los días 6 y 7 de julio de 2017. Sobre esta cuestión véase: <http://www.three-seas.eu>.

¹⁰³ Así a título de ejemplo en la rueda de prensa tras una reunión con Trump, el presidente del Consejo Europeo Tusk intenta poner el énfasis en las áreas de cooperación, donde subraya el contraterrorismo. No puede dejar de destacar las diferencias en relación al acuerdo sobre cambio climático, el comercio o la política hacia Rusia. Termina añadiendo que ha comunicado al presidente Trump la importancia que considera que tiene la amistad y cooperación entre las dos orillas y su insustituible papel para el avance de un mundo libre, que debe construirse sobre valores, y no sólo sobre intereses. "Remarks after meeting with President Donald Trump", European Council, 25 de mayo de 2017, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/25/tusk-trump-remarks>.

¹⁰⁴ Véase como ejemplo: AFP, "Macron le dice a Trump que los aranceles al acero y al aluminio son "ilegales" y que la UE va a responder", *El Mundo*, 1 de junio de 2018, en <http://www.elmundo.es/economia/2018/06/01/5b108b78468aeb1f128b4619.html>.

¹⁰⁵ Shapiro, Jeremy: "Donald Trump's Bad Deal for Europe", European Council on Foreign Relations, Commentary, 18 February 2016.

¹⁰⁶ Se propone así en su Estrategia de Seguridad Internacional actuar en varios frentes: contrarrestar las prácticas de comercio injustas a través tanto del diálogo como de medios coercitivos, cooperar con Estados con intereses similares para avanzar en estas prácticas de comercio justo y hacer de la OMC un foro más efectivo para combatir las prácticas injustas de comercio. President of the United States: *National Security Strategy...*, *op. cit.*,



nacionalista defiende que el proteccionismo necesariamente conducirá a una gran prosperidad de la economía estadounidense¹⁰⁷.

En el marco del espacio transatlántico Trump protestará contra el superávit comercial europeo con Estados Unidos, fundamentalmente alemán, en comercio de mercancías, demandando otras prácticas que equilibren unas relaciones que él considera abusivas¹⁰⁸. Lo que no se argumenta desde la actual Administración estadounidense es que la balanza cambia de lado a favor estadounidense si se toman en consideración el comercio de servicios, y especialmente los beneficios que las empresas estadounidenses obtienen en sus actividades en suelo europeo¹⁰⁹. En el caso de los intercambios económicos los datos muestran que tanto los estadounidenses como los europeos se benefician de una relación estrecha y que, si hay que determinar un ganador neto, este es Estados Unidos. Por tanto, en este ámbito el diagnóstico de la Administración estadounidense se encuentra errado.

Con este dictamen de relaciones comerciales injustas, cabe augurar un futuro poco halagüeño para las relaciones económicas en el espacio transatlántico¹¹⁰. El cambio de paradigma económico de la administración Trump representa una amenaza real para Europa y los intereses de la zona euro¹¹¹. La agenda proteccionista de Trump y contraria a los acuerdos multilaterales de comercio permite dar por muertas y bien enterradas las negociaciones sobre el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones, conocido como TTIP, que ya habían sido suspendidas en el verano de 2016.

No obstante, no todo se queda ahí ya que los primeros dieciocho meses de administración Trump se han caracterizado por toda una serie de decisiones ejecutivas que crean nuevas barreras al comercio y las inversiones, de tal virulencia que ha sido calificada de guerra comercial. La primera de ellas fue la reforma fiscal de 2017, con la intención de incentivar la repatriación de inversiones de empresas estadounidenses en el exterior y que penaliza el beneficio de las empresas extranjeras¹¹².

A continuación, se anunciaron una serie de medidas para preservar la “seguridad estadounidense”, entendida como la protección de sectores claves de la producción nacional frente a la competencia desleal procedente del exterior. Así, desde el verano de 2017, se limitó la importación de determinados productos agroalimentarios europeos, como por ejemplo las aceitunas, por acusaciones de “dumping”¹¹³. A inicios de 2018 se anunció la decisión de establecer aranceles a los productos procedentes del acero y el aluminio para proteger a los

p. 20 y p. 41. Lo que queda por descubrir es si Estados Unidos cuenta con socios y aliados que compartan la misma visión sobre qué constituyen prácticas de comercio injusto, dado los enfrentamientos que se han producido en las últimas Cumbres del G-20 y G-7.

¹⁰⁷ President Donald Trump, *The Inaugural Address*, op. cit.

¹⁰⁸ Frum, David: “Trump’s Plan to End Europe: Why does the President Want to Undo the Post-World War II Order?”, *The Atlantic*, May 2017.

¹⁰⁹ En el comercio de mercancías la UE presentó en 2017 un superávit frente a Estados Unidos de 153.000 millones de dólares, mientras que en intercambio de servicios Estados Unidos tuvo a su vez un superávit de 51.000 millones de dólares. En lo relativo al ingreso primario, que registra principalmente los beneficios empresariales, el superávit también es del lado estadounidense alcanzando los 106.000 millones de dólares. Véase: Fuest, Clemens: “Trump’s trade position weaker against EU than China”, *EUObserver*, 31 May 2018, en <https://euobserver.com/opinion/141945>.

¹¹⁰ Solal-Arouet, John y Tersen, Denis: “Trump et l’avenir de la politique commerciale européenne”, *Politique Étrangère*, nº 1, 2017, pp. 85-97.

¹¹¹ Lisbonne-De Vergeron, Karine: “Union européenne: Brexit, Etats-Unis et la dimension stratégique des nouveaux enjeux commerciaux”, *Fondation Robert Schuman*, Questions d’Europe nº 427, 27 mars 2017, p. 4.

¹¹² Véase: “Tax Cuts and Jobs Act”, 22 December 2017.

¹¹³ De Sousa, Agnieszka y Bjerga, Alan: “Spanish Olives Are Trump’s Latest Trade Target”, *Bloomberg*, 4 August 2017, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-08-03/pizza-toppings-join-trade-spat-as-trump-targets-spanish-olives>.



productores locales¹¹⁴. Tras continuas negociaciones bilaterales, a instancias de las autoridades comunitarias, con el objetivo de lograr una exención para las importaciones europeas, finalmente los aranceles serían efectivos desde el 1 de junio de 2018. En el mes de mayo de este mismo año, se anunció igualmente la aprobación de aranceles a la importación de automóviles, con un fuerte impacto para los procedentes de la UE, especialmente de Alemania¹¹⁵. Por su parte, la Comisión Europea decidió por su cuenta imponer derechos de aduana sobre un conjunto de productos estadounidenses, en represalia por los aranceles sobre acero y aluminio¹¹⁶. Y, más tarde, desde la UE se anunció también en llevar estas prácticas comerciales de Estados Unidos ante la OMC¹¹⁷.

Si en otros momentos, nos hubiera resultado increíble que entre los dos más fieles aliados y promotores de la liberalización del comercio internacional se hubiera desencadenado una guerra comercial, hay que ver que este conflicto no afecta sólo a los intercambios bilaterales¹¹⁸. La otra gran brecha entre las dos orillas del Atlántico tiene relación con las estructuras internacionales del comercio internacional. Coherentemente con su enfoque antimultilateral y antirregulación, los Estados Unidos han abierto una ofensiva contra la OMC, a la que acusan de ir sistemáticamente contra los intereses estadounidenses¹¹⁹. Están siguiendo la estrategia de intentar que este organismo devenga inoperante para 2019, a través de la estrategia de bloquear la renovación de sus órganos¹²⁰. Si tenemos en cuenta que los europeos, que defienden un enfoque radicalmente diferente de la organización de las relaciones internacionales, son los principales valedores de la OMC se puede ver que el conflicto en torno a esta organización es un ladrillo más en el muro que se está construyendo en la Asociación Transatlántica.

En un intento por detener la escalada del conflicto comercial, el presidente de la Comisión Europea Juncker viajó a Washington en julio de 2018 para entrevistarse con Trump e intentar avanzar en la cooperación mutua. El resultado fue sorprendentemente positivo, dado el clima de enfrentamiento de unas semanas antes con los europeos en la Cumbre del G-7. Acordaron iniciar negociaciones para reducir aranceles en productos industriales, incrementar la cooperación en energía, establecer un diálogo sobre estándares y tratar la reforma de la OMC¹²¹. No se anunció, sin embargo, la retirada de los aranceles recientemente aprobados.

¹¹⁴ Swanson, Ana: “White House to Impose Metal Tariffs on E.U., Canada and Mexico”, *The New York Times*, 31 May 2018, en <https://www.nytimes.com/2018/05/31/us/politics/trump-aluminum-steel-tariffs.html>.

¹¹⁵ Pozzi, Sandro y Fariza, Ignacio: “Trump amenaza con un arancel de hasta el 25% sobre la importación de automóviles”, *El País*, 24 mayo 2018, en https://elpais.com/economia/2018/05/24/actualidad/1527124796_998961.html.

¹¹⁶ “EU-US Trade: European Commission endorses rebalancing duties on US products”, European Commission, Brussels, 6 June 2018.

¹¹⁷ Palmer, Doug: “Trump’s global trade war”, *Politico*, 1 June 2018, en <https://www.politico.eu/article/donald-trump-duties-steel-aluminum-global-trade-war>.

¹¹⁸ Un gran número de análisis procedentes de las dos orillas del Atlántico advierten de los efectos perjudiciales de estas prácticas para la economía internacional: Bouchet, Max y Parilla, Joseph: “How Trump’s steel and aluminium tariffs could affect state economies”, The Brookings Institution, 6 March 2018; Narlikar, Amrita: “A trade war on the poor: How a collapse of the WTO would hurt the worst off”, *Foreign Affairs*, 5 March 2018; Tyrrell, Patrick y Kim, Anthony B.: “Trump’s tariffs would be a massive, self inflicted wound”, The Heritage Foundation, 7 March 2018.

¹¹⁹ Así en agosto de 2018 Trump llegó a amenazar con retirar a Estados Unidos de la OMC. Micklethwait, John, Talev, Margaret y Jacobs, Jennifer: “Trump threatens to pull U.S. out of WTO if it doesn’t shape up”, *Bloomberg*, 30 August 2018, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-30/trump-says-he-will-pull-u-s-out-of-wto-if-they-don-t-shape-up>.

¹²⁰ Hanke, Jakob: “Europe fears Trump is to kill the World Trade Organization”, *Politico*, 19 March, 2018, en <https://www.politico.eu/article/wto-donald-trump-protectionism-brussels-fears-trump-wants-the-wto-to-fail>.

¹²¹ “Remarks in Joint Press Statements”, President Trump and President Juncker of the European Commission, The White House, Washington, 25 July 2018, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-juncker-european-commission-joint-press-statements/>.



Aunque parte de la prensa saludara este acuerdo como un intento de revitalizar las negociaciones sobre el TTIP, que podrían conducir a un mini TTIP, nosotros somos mucho más escépticos¹²². La brecha existente en la actualidad en relación al comercio internacional no es un desacuerdo coyuntural sino que se asienta en visiones del mundo divergentes, que va a ser muy difícil aproximar¹²³.

No obstante, estos gravísimos conflictos en torno al marco normativo y las relaciones comerciales bilaterales, los datos económicos siguen mostrando una envidiable fortaleza en el dinamismo económico entre las dos regiones. Habrá que ver si se resienten en el futuro por lo problemático de las relaciones.

3.3 La seguridad de Europa y el papel de la OTAN: de una cierta reticencia a la permanencia en el compromiso.

La posición de Trump sobre la seguridad de Europa y el papel de la OTAN en la misma es quizás una de las que más ha evolucionado desde su posición en campaña hasta la actualidad. Ese cambio se explica por el giro inevitable de la posición del presidente Trump frente a Rusia. En este último caso, se pasó desde los inicios de su mandato de manifestaciones exaltadas del presidente sobre la gran amistad que le unía a los rusos, y que auguraba una nueva era de cooperación, a una realidad en que la defensa del interés nacional estadounidense no ha permitido el deseado acercamiento¹²⁴.

La común amenaza rusa explica el mantenimiento de la alineación entre europeos y estadounidenses en la acción común, donde en algunos temas de seguridad hay un mayor entendimiento. Así, se ha decidido de común acuerdo el no levantamiento de las sanciones por la anexión de Crimea e, incluso, se llegó a consensuar un comunicado conjunto en condena del atentado contra Skripal perpetrado en la ciudad de Salisbury¹²⁵.

Sobre la OTAN, Trump antes de tomar posesión llegó a afirmar que no se comprometía con el artículo 5, ya que acusaba a los europeos de abusar de los americanos y no invertir suficientemente en su propia defensa¹²⁶. El inicio de su gestión se va a caracterizar por una cierta confusión dadas las manifestaciones erráticas de la nueva Administración sobre la OTAN: el vicepresidente Pence y el secretario de Estado Tillerson reafirmarán ante los

¹²² Swanson, Ana y Ewing, Jake: "Trump's Trade Truce with Europe Has a Familiar Feel: It Mirrors Obama's Path", *The New York Times*, 26 July 2018, en: <https://www.nytimes.com/2018/07/26/us/politics/trump-trade-european-union.html>.

¹²³ Otros análisis van en la misma dirección de considerar que la guerra comercial no está superada. Véase a título de ejemplo: Wemer, David: "Was the Trump-Juncker Meeting Really a Success?", *The Atlantic Council*, 26 July 2018, en <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/was-the-trump-juncker-meeting-really-a-success>.

¹²⁴ Sucesos internos y externos como la investigación del Senado estadounidense sobre la implicación de Rusia en la elección presidencial, el apoyo de los rusos al gobierno sirio en sus ataques a la población civil, el atentado contra el exespía Skripal en el Reino Unido, o las actividades rusas en la frontera de los aliados bálticos han hecho tomar conciencia de la amenaza rusa para la seguridad nacional estadounidense. Este hecho queda reflejado cumplida y reiteradamente en la Estrategia de Seguridad Nacional. President of the United States: "National Security Strategy of the United States of America", 18 December 2017 *op.cit.*

¹²⁵ Así en marzo de 2018 en una rara iniciativa durante la administración Trump se presentaría una Declaración Conjunta de Trump, May, Macron y Merkel condenando la agresión al exespía ruso Skripal en el Reino Unido, en la cual dejan claro que no hay duda de la responsabilidad rusa en la acción. Véase: Bienkov, Adam: "Trump, May, Merkel, and Macron issue joint statement blaming Russia for Sergei Skripal poisoning", *Business Insider*, 15 March 2018, en <https://www.businessinsider.com/trump-may-merkel-and-macron-issue-joint-statement-blaming-russia-for-sergei-skripal-poisoning-2018-3?IR=T>.

¹²⁶ McCurry, Justin: "Trump says US may not automatically defend Nato allies under attack", *The Guardian*, 21 July 2016, en <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/21/donald-trump-america-automatically-nato-allies-under-attack>.



Europeos el compromiso estadounidense¹²⁷, pero la Cumbre de la OTAN de mayo de 2017 hizo saltar las alarmas. En su discurso el presidente Trump no hizo ni una sola referencia a su compromiso con la asistencia mutua del artículo 5, sino que insistiría en la necesidad de que los europeos gastaran más en defensa y en que la organización centrara sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y en la migración, así como la amenaza rusa en la frontera Este¹²⁸. A pesar de que, en esa cita, el presidente elude reiterar su compromiso con la asistencia mutua, tan importante para los Estados bálticos y Polonia por el recrudescimiento de la amenaza rusa, el mantenimiento de las tropas americanas en la zona y la continuidad de las operaciones OTAN en la zona terminan de alguna manera por tranquilizar a los europeos.

Sólo en el mes de junio de 2017, en una rueda de prensa con el presidente rumano, acabaría Trump por comprometerse con la cláusula de asistencia mutua del Tratado¹²⁹. En cualquier caso, el compromiso estadounidense con la OTAN va a aparecer en todo momento ligado al requerimiento de que los europeos eleven sus umbrales de gasto público en defensa¹³⁰.

En la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) el compromiso con esta organización es indiscutible, se afirma expresamente que esta alianza es una de las ventajas sobre los competidores y se reitera el compromiso de Estados Unidos con el artículo 5 del Tratado de Washington¹³¹. La ESN va a reflejar todos los acuerdos de la última Cumbre de la OTAN, recordándose la necesidad de que los europeos asuman sus compromisos en inversión y se logre una carga más equitativa en el coste de la defensa colectiva (*burden-sharing*). Este sea quizás uno de los puntos de mayor continuidad con la presidencia de Obama, continuidad que viene exigida por la presión de las demandas de seguridad en Europa.

Prácticamente en todas sus manifestaciones sobre la seguridad europea, Trump afea a los europeos su falta de compromiso, demostrada por la escasa inversión en defensa¹³². Insiste una y otra vez en que considera imprescindible que los europeos cumplan con los compromisos que adquirieron en la Cumbre de País de Gales de invertir en su defensa hasta alcanzar el 2% del PIB y dotarse de capacidades críticas de defensa para equilibrar la aportación estadounidense a la organización. Incluso, en reuniones posteriores ha considerado ese nivel de referencia como insuficiente y ha elevado esa petición hasta el 4% del PIB¹³³. La referencia continua al "*burden-sharing*" no debe ocultar, a juicio de algunos, que Trump espera que ese incremento en el gasto se destine a adquirir bienes, servicios y tecnología estadounidense¹³⁴.

¹²⁷ Véase respectivamente: Rampton, Roberta: "Pence heads to Europe on reassurance tour", *Reuters*, 17 February 2017, en <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-europe-idUSKBN15W0BB>; Secretary of State Rex W. Tillerson: "The US and Europe: Strengthening Western Alliances", The Wilson Center, Washington, 28 November 2017, en <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/11/276002.htm>.

¹²⁸ "Remarks at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials", The White House, Brussels, 25 May 2017, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-berlin-wall-memorials-brussels-belgium/>.

¹²⁹ "Remarks in a Joint Press Conference", President Donald Trump and President Iohannis of Romania, The White House, Washington, 9 June 2017, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-iohannis-romania-joint-press-conference/>.

¹³⁰ Mandelbaum, Michael: "Pay Up, Europe. What Trump Gets Right About NATO", *Foreign Affairs*, (September-October 2017), pp. 108-114.

¹³¹ "National Security Strategy of the United States of America", 18 December 2017, p. 48.

¹³² Por ej.: "Joint Press Conference", President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg, The White House Washington, 12 April 2017, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-press-conference-president-trump-nato-secretary-general-stoltenberg/>.

¹³³ McTague, Tom: "Why Trump has few friends in Europe", *Politico*, 12 July 2018, en <https://www.politico.eu/article/why-us-president-donald-trump-has-no-friends-in-europe-nato-summit-defense-spending-populism>.

¹³⁴ Bond, Ian: "Has the last trump sounded...?", *op. cit.*, p. 7.



En relación a las funciones de la OTAN, Trump insistirá en que se dé prioridad a los temas que interesan especialmente a Estados Unidos, como es la lucha contra el terrorismo, especialmente contra el Estado Islámico e Irán, las migraciones y las mafias de tráfico de personas¹³⁵. Esto supone que se dejen de lado otras prioridades tradicionales como el diálogo sur para la seguridad del Mediterráneo, en que se considera que debe ser asunto de los europeos. Los desencuentros en temas como el comercio o la retirada de Estados Unidos del JCPOA con Irán va a contaminar, además, toda la discusión sobre las tareas de la OTAN. El funcionamiento de esta organización resulta ser rehén de unos socios que tienen agendas políticas cada vez más divergentes.

Finalmente cabe preguntarse por la posición de la administración Trump ante los relevantes desarrollos en materia de Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, experimentados a lo largo de 2016 y 2017, que han encontrado su punto álgido con la creación de un Fondo Europeo de Defensa para financiar proyectos de innovación e industriales comunes y la Cooperación Estructurada Permanente¹³⁶. Las tesis tradicionales republicanas, presentes en el Congreso estadounidense, eran contrarias al desarrollo de una autonomía europea en materia de defensa¹³⁷, pero el Gabinete de Trump se ha mostrado ambiguo, inicialmente favorable a estos últimos desarrollos, al entender que son útiles para la consecución del objetivo del *burden-sharing*, aunque posteriormente más receloso¹³⁸.

En el ámbito de la seguridad, tenemos un panorama encontrado: existe una cierta continuidad con la política de Obama en cuestiones como la insistencia sobre la inversión en capacidades de defensa por parte de los europeos y la continuidad de las operaciones en el Este de Europa. Sin embargo, también se percibe un retraimiento en el compromiso estadounidense en acciones de la OTAN fuera de zona en el Mediterráneo, que Trump desea que sea asunto de los europeos.

3.4 ¿El fin de la gobernanza global basada en Occidente?

Todas las diferencias percibidas entre los socios transatlánticos en un momento en que las amenazas comunes a su relevancia internacional se intensifican nos hace cuestionarnos si la noción de Occidente como uno de los pilares de la gobernanza global se está desmoronando¹³⁹. Si esto es así, solo puede tener como efecto pérdidas en su relevancia internacional para las dos partes, que otros actores, especialmente los emergentes, aprovecharán.

Durante la administración Obama hemos visto como, con relativa frecuencia, Estados Unidos y la UE han actuado coordinadamente como socios estratégicos para poner en marcha iniciativas comunes, que apuntan tanto a enfrentar desafíos de la globalización como amenazas específicas a la seguridad internacional. Esto se ha hecho de dos maneras, o bien a través de la actuación concertada y coordinada entre los dos bloques, o bien promoviendo una determinada

¹³⁵ "Joint Press Conference", President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg: *op. cit.*

¹³⁶ Sobre esta cuestión véase: Fiott, Daniel, Missiroli, Antonio y Tardy, Thierry: "Permanent Structured Cooperation: what's in a name?", European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper nº 146, November 2017.

¹³⁷ Lindsey Graham, un preeminente congresista estadounidense experto en fuerzas armadas, en la Conferencia de Seguridad de Múnich afirmó haber sido tradicionalmente contrario al fortalecimiento de la Política de Defensa de la UE, pero que ahora se muestra favorable por entender que es la única manera de unir a los europeos en proyectos comunes de defensa. Sprenger, Sebastian: "How Lindsey Graham came to embrace a European army", *Defense News*, 17 February 2018, en <https://www.defensenews.com/smr/munich-security-forum/2018/02/17/how-lindsey-graham-came-to-embrace-a-european-army/>.

¹³⁸ Nováky, Niklas: "New American scepticism on EU defence cooperation", Wilfried Martens Centre for European Studies, March 2018.

¹³⁹ Freudenstein, Roland y Kennedy, Craig: "A New Transatlantic Agenda in Focus. Challenges and Opportunities in the Trump Era", Wilfried Martens Centre for European Studies, May 2017.



actuación en otras instituciones multilaterales en las que buscan un efecto arrastre sobre otros miembros.

La administración Trump guiada tanto por su posición antimultilateralista y antiregulación internacional, como por una revisión de algunos de los fundamentos de la política exterior de la etapa anterior va a poner fin a muchas de estas iniciativas¹⁴⁰. Esto va a tener relevantes consecuencias no sólo para la relación mutua sino también para el avance general de la gobernanza global en un mundo crecientemente desordenado. Resulta difícil poder consensuar posiciones comunes en el marco de instituciones internacionales cuando ya no se comparten ni el diagnóstico sobre los problemas ni las soluciones.

Las Cumbres que se han celebrado en el seno del G-20 y G-7 no han podido ser más tormentosas y han escenificado un enfrentamiento de Trump con el resto de los miembros, y especialmente con los líderes europeos, sobre temas claves de gobernanza global¹⁴¹. Así, las diferencias sobre el comercio internacional, además del carácter explosivo de Trump, causaron que por primera vez en la historia, Estados Unidos no se adhirió al Comunicado Final del G-7, tras la Cumbre de Charlevoix (Canadá) de junio de 2018¹⁴².

Ratificando una posición obstinadamente defendida desde su campaña electoral, el 1 de junio de 2017 Donald Trump anunciaba la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París contra el cambio climático¹⁴³. Este Acuerdo alcanzado en diciembre de 2015 entre 188 países, fue el resultado de ingentes esfuerzos de la UE. Las razones de la presidencia estadounidense se apoyan sobre todo en el argumento económico y en el mantra “America first”, ya que defiende que es un acuerdo negociado es desventaja para Estados Unidos en beneficio de otros Estados. Sostiene que el cumplimiento de estos compromisos internacionales recorta la competitividad de las industrias estadounidenses y tendría un fuerte coste tanto en términos de PIB como de puestos de trabajo¹⁴⁴. Inicialmente Trump llamaría a su renegociación, pero viendo que su propuesta no encontró ningún eco internacional, decidiría la retirada unilateral del Acuerdo en agosto, en infracción del mismo, ya que no permite el abandono de ninguno antes de 2020.

Indudablemente la retirada del Acuerdo de uno de los grandes Estados contaminantes mundiales supone un revés que hace que se pongan en riesgo todos los esfuerzos internacionales

¹⁴⁰ Se defiende, sin embargo, que Estados Unidos en la actualidad no busca ni minar el orden internacional ni liderarlo, tampoco ni aislarse totalmente ni comprometerse con iniciativas globales, sino que está focalizada en promover sus intereses a través de todo tipo de medios, incluidos la confrontación. Véase: Grevi, Giovanni: “Trump’s America...”, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴¹ Véase al respecto. Birnbaum, Michael y Paletta, Damian: “At G-20, world aligns against Trump policies ranging from free-trade to climate change”, *The Washington Post*, 20 July 2017, en https://www.washingtonpost.com/world/at-g-20-eu-warns-of-trade-war-if-trump-imposes-restrictions-on-steel/2017/07/07/Offae390-62f4-11e7-a6c7-f769fa1d5691_story.html?utm_term=.b72e231a4597; ABC NEWS, “G7 summit: Donald Trump demands end to ‘unfair’ trade after meeting”, *ABC News*, 10 June 2018, en <http://www.abc.net.au/news/2018-06-10/trump-to-leave-g7-early-missing-environmental-talks/9854016>; McTague, Tom, Herszenhorn, David M. y Restuccia, Andrew: “Trump blows up G7 agenda. US president’s ‘America first’ stance, not for first time, disrupts international diplomatic norms”, *Politico*, 30 May 2018, en <https://www.politico.eu/article/donald-trump-blows-up-g7-summit-agenda-canada/>.

¹⁴² “The Charlevoix G7 Summit Communiqué”, G-7, Charlevoix-Canadá, 8-9 Junio 2018, en <https://g7.gc.ca/en/official-documents/charlevoix-g7-summit-communique/>. Sobre esta cuestión: “G7 summit: Donald Trump demands end to ‘unfair’ trade after meeting”, *ABC News*, 10 June 2018, en <http://www.abc.net.au/news/2018-06-10/trump-to-leave-g7-early-missing-environmental-talks/9854016>.

¹⁴³ “Statement on the Paris Climate Accord”, The White House, Washington, 1 June 2017, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>.

¹⁴⁴ Así en su discurso, Trump defendería que el respeto de los compromisos del Acuerdo de París supondría unas pérdidas para la economía estadounidense de 3 trillones de dólares y afectaría a 6,5 millones de puestos de trabajo, destruyendo especialmente la industria del carbón. “Paris climate deal: Trump pulls US out of 2015 accord”, *BBC news*, 1 June 2017, en <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-40127326>.



de lucha contra el cambio climático. Se ha abierto la puerta a que el resto de Estados ignoren sus compromisos sin mayores consecuencias. Otros efectos negativos que no cabe despreciar es tanto la disminución del fondo común para financiar la transición energética de los menos desarrollados por la retirada estadounidense como el impacto en la investigación y desarrollo de tecnologías alternativas¹⁴⁵.

No obstante, en la política interior estadounidense esta decisión no ha sido respaldada por todos los actores políticos y así se ha puesto en marcha una serie de iniciativas de Estados y ciudades estadounidenses que han asumido el compromiso de respetar el Acuerdo en el nivel de sus competencias¹⁴⁶. El abandono estadounidense del marco de París no ha hecho sino enrarecer todavía más el clima de relaciones entre las dos orillas del Atlántico, asumiendo la UE el liderazgo en solitario en la lucha contra el cambio climático, que entiende como una cuestión prioritaria de seguridad¹⁴⁷.

La segunda iniciativa conjunta de gobernanza global que sería desbaratada por la administración Trump fue el acuerdo nuclear con Irán, alcanzado como consecuencia de la mediación europea, entre Estados Unidos por la administración Obama. En mayo de 2018, además de anunciar la retirada de Estados Unidos del acuerdo, Trump anunciaba fuertes sanciones económicas contra el régimen iraní, justificadas por la amenaza que este Estado supone para la seguridad internacional¹⁴⁸. La retirada de este acuerdo realmente responde a la política de restablecimiento de antiguas alianzas que ha adoptado Trump y es consecuencia, especialmente, de preservar los intereses israelíes en la zona. La UE, por su parte, recibía con pesar la decisión estadounidense, anunciaba la firme voluntad de los 28 de seguir respetando el acuerdo, considerando una prioridad mantener a Irán sujeto a las inspecciones de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y los acuerdos de cooperación con este Estado¹⁴⁹.

Trump no ha ahorrado críticas, como hemos visto, a las instituciones internacionales, especialmente a la ONU y su burocracia, y esto no ha sido sin consecuencias. Así, en el presupuesto de 2018 se determinaría un importante recorte en la aportación estadounidense a las agencias y programas de las Naciones Unidas, que en muchos casos amenazan su viabilidad¹⁵⁰. Igualmente, en octubre de 2017 se materializaría el abandono de la UNESCO, justificada por la decisión que la organización había tomado sobre Palestina. A ello seguiría la

¹⁴⁵ Cozier, Muriel: "The US withdrawal from the Paris Agreement: a global perspective", *Greenhouse Gases, Science and Technology*, vol. 7, nº 5, 2017, pp. 774-777.

¹⁴⁶ El mismo día del anuncio de la retirada estadounidense tres Gobernadores de tres Estados anunciaban la creación de *United States Climate Alliance*, a la que en 2018 ya pertenecen 17 Estados de las dos tendencias políticas, entre los que se encuentran algunos de los más poblados como California. Desarrollan políticas e iniciativas conjuntas para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París y mostrar al resto de Estados Unidos y el mundo que se puede desarrollar una acción decidida en materia de cambio climático sin poner en riesgo la competitividad económica. Véase su página web: <http://www.usclimatealliance.org>.

¹⁴⁷ "Council conclusions on climate change following the United States Administration's decision to withdraw from the Paris Agreement", Council of the European Union, Brussels, 19 June 2017, (Press Release 358/17).

¹⁴⁸ "Remarks on the Joint Comprehensive Plan of Action", The White House, Washington, 8 May 2018, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/>.

¹⁴⁹ En relación al acuerdo nuclear con Irán, los Estados europeos decidirían por su cuenta seguir aplicando el acuerdo multilateral, recordando que fue endosado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y que, contra lo que afirma la administración Trump, hasta el momento Irán ha cumplido con sus obligaciones. Véase: High Representative/Vice-President Federica Mogherini: "Remarks on the statement by US President Trump regarding the Iran nuclear deal (JCPOA)", Rome, 8 May 2018, en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44238/remarks-hrvp-mogherini-statement-us-president-trump-regarding-iran-nuclear-deal-jcpoa_en.

¹⁵⁰ Shendruck, Amanda: "Funding the United Nations: What Impact Do U.S. Contributions Have on UN Agencies and Programs?", Council on Foreign Relations, 21 September 2017, en <https://www.cfr.org/article/funding-united-nations-what-impact-do-us-contributions-have-un-agencies-and-programs>.



decisión de retirarse del Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹⁵¹, el bloqueo de nombramientos en el seno de la OMC¹⁵², la denuncia sobre el Acuerdo de París sobre Cambio Climático o el más reciente anuncio de que no van a cooperar con la Corte Penal Internacional¹⁵³.

Todas estas decisiones muestran a un Estados Unidos con el deseo de cambiar el orden internacional global, que en el pasado él mismo contribuyó a construir junto con la UE. Este giro en la política tiene unas consecuencias directas en las relaciones con los europeos y ha sido causa de algunos de los enfrentamientos recientes entre ambos. Sus efectos no se quedan sólo en el desmoronamiento de Occidente, sino que repercutirá en una pérdida de peso internacional de sus dos componentes, y esperando que no afecte a la estabilidad del orden internacional.

4. Conclusiones: ¿continuidad o cambio?

Intentando responder a la pregunta que nos planteábamos en esta investigación de si predomina la continuidad o el cambio en la política de Estados Unidos hacia Europa de las Administraciones de Obama y de Trump, hay que comenzar afirmando que predominan los ámbitos en que existe un cambio de políticas frente a aquellos en los que se detecta continuidad.

Se da un cambio completo, que puede calificarse de giro de 180 grados, en la consideración que la UE recibe como socio para Estados Unidos, pasando de ser de la época de Obama un interlocutor continuo y clave a la ignorancia completa por parte de Trump, que sólo contempla la cooperación con las naciones europeas. La Asociación Transatlántica es la principal víctima de la nueva situación: de ser una institución multilateral con continua actividad en tiempos de Obama ha pasado a dormir el sueño de los justos bajo Trump.

La razón que explica este giro es el choque entre visiones del mundo y de las relaciones internacionales, imponiéndose ahora un enfoque de rechazo completo del multilateralismo y las instituciones internacionales¹⁵⁴. Algunos que quieren mantener la esperanza afirman que esta relación transatlántica no hay que darla por muerta, ya que los intereses mutuos y la sensatez acabarán por imponerse¹⁵⁵. No hay que despreciar tampoco el impacto que la acción política de Estados Unidos pueda tener en la polarización política de los Estados europeos, que puede conducir a una creciente desestabilización de estos.

¹⁵¹ El 19 de junio de 2018 se hizo pública la antes anunciada retirada de Estados Unidos del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas bajo la argumentación de sesgo político. A juicio de la administración Trump, este Consejo es muy permisivo con los abusos de regímenes como Venezuela o Irán mientras que está obsesionado con las condenas por violaciones de derechos humanos a Israel. Morello, Carol: "US withdraws from UN Human Rights Council over perceived bias against Israel", *The Washington Post*, 19 June 2018, en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-expected-to-back-away-from-un-human-rights-council/2018/06/19/a49c2d0c-733c-11e8-b4b7-308400242c2e_story.html?utm_term=.372ded6ea370.

¹⁵² Ya hemos analizado el reiterado veto de Estados Unidos al nombramiento de jueces para el Órgano de Apelaciones de la OMC. Esta medida de presión pretende imponer una reforma en profundidad de una OMC que Trump entiende como desfavorable a los intereses estadounidenses. Véase: Mathieson, Rosalind: "U.S. Block of WTO Appeals Body Compromises System, Director Says", *Bloomberg*, 8 November 2017, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-08/u-s-block-of-wto-appeals-body-compromises-system-azevedo-says>.

¹⁵³ Las palabras de Trump ante la Asamblea General de Naciones Unidas han sido tan duras como afirmar que "As far as America is concerned, the ICC has no jurisdiction, no legitimacy, and no authority. The ICC claims near-universal jurisdiction over the citizens of every country, violating all principles of justice, fairness, and due process. We will never surrender America's sovereignty to an unelected, unaccountable, global bureaucracy", "Remarks to the 73rd Session of the United Nations General Assembly", op. cit.

¹⁵⁴ Como recuerda Grevi, no deben desestimarse las diferencias entre la visión política de Trump y los principios fundacionales de la UE, lo que explica la dificultad de la cooperación. Grevi, Giovanni: "Lost in transition? US foreign policy from Obama to Trump", European Policy Centre Discussion Paper, 2 December 2016.

¹⁵⁵ Vinjamuri, Leslie: "Life with the Great Disruptor", Chatham House, *The World Today*, October-November 2017, pp. 12-13.



Otro ámbito de relación fuertemente afectado por el cambio de Administración es el relativo al comercio y las relaciones económicas entre los dos bloques. Para la administración Obama era una prioridad la facilitación del comercio y la eliminación de obstáculos a los intercambios transatlánticos, lo que condujo incluso a la negociación sobre un Acuerdo de Libre Comercio, que no llegó a culminar por los intereses contrapuestos. Trump, por el contrario, es un abanderado del proteccionismo y en su cruzada por proteger los intereses económicos de los estadounidenses no ha dudado en adoptar una agresiva política de imposición de aranceles contra productos europeos en ámbitos donde entiende que existen razones de "seguridad", como las aceitunas, el acero y el aluminio y los automóviles. La reacción europea con contramedidas así como las diferencias en torno a la utilidad y el papel de la Organización Mundial de Comercio no hacen sino anunciar una guerra comercial que no ha hecho más que presentar sus primeras escaramuzas.

Las diferencias son también muy notables en lo relativo a la cooperación con los europeos en el seno de marcos multilaterales y el apoyo conjunto al establecimiento de regímenes regulatorios para la gobernanza global. Resultados clave de la cooperación entre la administración Obama y los europeos como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático o el acuerdo de no proliferación con Irán han sido abandonados por la administración Trump. Actuaciones coordinadas entre los dos bloques en el seno de instituciones como el G-20 para enfrentar desafíos comunes como la regulación de los actores financieros o la cooperación internacional para el desarrollo que protagonizaron la era Obama han sido desbaratadas por las nuevas actuaciones del unilateralista Trump. Este cambio es consecuencia de una política exterior que prioriza los intereses domésticos, a veces mal identificados, sobre cualquier otra consideración y adopta tesis unilateralistas y antirregulación.

Un área de actividad política donde se detecta continuidad y cambio a la vez es la estrategia de concertar con los europeos posiciones comunes en áreas clave de la seguridad internacional. Si bien Trump ha abandonado de pleno las tesis conciliadoras e imparciales de Obama en lo relativo al conflicto de Oriente Medio, en lo relativo a Rusia, a pesar de la retórica inicial de amistad, la posición se sigue concertando con los europeos.

Predomina algo también de continuidad en la política estadounidense hacia la seguridad en Europa y el papel de la OTAN en la misma. A pesar de las primeras manifestaciones de Trump se ha impuesto la lógica de la amenaza común que supone la política agresiva de Rusia y la defensa de los intereses estadounidenses como es la reivindicación del *burden-sharing*. Las tareas de la organización, sin embargo, se han reducido en el área del Mediterráneo. También predomina la continuidad en la cooperación en la lucha contraterrorista entre los dos actores internacionales, facilitada por el hecho de que siempre se ha desarrollado sobre una lógica predominantemente interestatal.

Como balance global, las dinámicas de cambio drástico en la política hacia Europa predominan, lo que permite diagnosticar un daño grave a la asociación transatlántica como tal, que ha sido una constante de la política exterior estadounidense desde la postguerra, y que ahora se abandona. Este nuevo escenario no está dejando de tener efectos profundos en el seno de la propia Unión Europea, que está reaccionando con más integración en áreas como la defensa como consecuencia del "factor Trump". Pero esa es otra historia que habrá que investigar en otro lugar.



Bibliografía

Abrams, Elliott: "Trump the Traditionalist. A Surprisingly Standard Foreign Policy", *Foreign Affairs*, (July-August 2017), pp. 10-16.

Allen, David y Smith, Michael: "Relations with the rest of the world", *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, Annual Review, 2012, pp. 162-177.

Akhtar, Shayerah Ilias y Jones, Vivian C.: "Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations", CRS, 4 February 2014.

Alcaro, Riccardo, Peterson, John y Greco, Ettore R. (eds.): *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2016.

Archik, Kenneth: "U.S.-EU Cooperation Against Terrorism", CRS, 9 July 2010.

Belkin, Paul: "NATO's Warsaw Summit: In Brief", CRS, 14 November 2016 (R44550).

Bond, Ian: "Has the last trump sounded for the transatlantic partnership?", Centre for European Reform, May 2018.

Bouchet, Max y Parilla, Joseph: "How Trump's steel and aluminium tariffs could affect state economies", The Brookings Institution, 6 March 2018.

Bouchet, Nicolas: "The 2016 elections in the United States: Effects on the EU-US relationship", European Parliament Policy Department, January 2017.

Cozier, Muriel: "The US withdrawal from the Paris Agreement: a global perspective", *Greenhouse Gases, Science and Technology*, vol. 7, nº 5, 2017, pp. 774-777.

Fiott, Daniel, Missiroli, Antonio y Tardy, Thierry: "Permanent Structured Cooperation: what's in a name?", European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper nº 146, November 2017.

Freudenstein, Roland y Kennedy, Craig: "A New Transatlantic Agenda in Focus. Challenges and Opportunities in the Trump Era", Wilfried Martens Centre for European Studies, May 2017.

Frum, David: "Trump's Plan to End Europe: Why does the President Want to Undo the Post-World War II Order?", *The Atlantic*, May 2017.

Gomart, Thomas y Nardon, Laurence (dirs.): "Trump, un an après. Un monde à l'état de nature?", Paris, Institut Français de Relations Internationales, Novembre 2017.

Grevi, Giovanni: "Lost in transition? US foreign policy from Obama to Trump", European Policy Centre Discussion Paper, 2 December 2016.

Grevi, Giovanni: "Trump's America: the ordinary superpower", European Policy Centre Discussion Paper, 13 June 2017.

Hadfield, Amelia y Fiott, Daniel: "Europe and rest of the world", *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, Annual Review, 2013, pp. 168-182.

Hadfield, Amelia y Fiott, Daniel: "Relations with the Rest of the World: From Chaos to Consolidation?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, Annual Review, 2014, pp. 170-185.

Hamilton, Daniel S.: "Transatlantic Challenges: Ukraine, TTIP and the Struggle to be Strategic", *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, nº s1, 2014, pp. 25-39.



Higgott, Richard: "From policy to populism: Donald Trump's trade policy in global context", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 47, 10 de abril de 2018.

Janning, Josef: "Trump and Europe: Dilemmas of discontinuity", *European Council on Foreign Relations*, 19 January 2017.

Lisbonne-De Vergeron, Karine: "Union européenne: Brexit, Etats-Unis et la dimension stratégique des nouveaux enjeux commerciaux", *Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe* nº 427, 27 mars 2017.

Leggett, Jane A. y Lattanzio, Richard K.: "Climate Change: Frequently Asked Questions About the 2015 Paris Agreement", *CRS*, 22 June 2017.

Lundestad, Geir: "*Empire*" by *Integration: The United States and European Integration 1945-1997*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Lynch, Mark: "Belligerent Minimalism: The Trump Administration and the Middle East", *The Washington Quarterly*, vol. 39, nº 4, (2016), pp. 127-144.

Macguire, Stephen y Smith, Michael: *The European Union and the United States: Competition and Convergence in the Global Arena*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2008.

Mandelbaum, Michael: "Pay Up, Europe. What Trump Gets Right About NATO", *Foreign Affairs*, (September-October 2017), pp. 108-114.

Mix, Derek E.: "The United States and Europe: Current Issues", *CRS*, 3 February 2015.

Narlikar, Amrita: "A trade war on the poor: How a collapse of the WTO would hurt the worst off", *Foreign Affairs*, 5 March 2018.

Nováky, Niklas: "New American scepticism on EU defence cooperation", *Wilfried Martens Centre for European Studies*, March 2018.

Novotná, Tereza: "The EU as a Global Actor: United We Stand, Divided We Fall", *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, Annual Review, 2017, pp. 177-191.

Ordóñez Núñez, Ivette: *El G-20 en la era Trump. El nacimiento de una nueva diplomacia mundial*, Madrid, La Catarata, 2017.

Peterson, John: "Choosing Europe or Choosing TTIP? The European Union and Transatlantic Trade and Investment Partnership", *European Foreign Affairs Review*, vol. 21, nº 3, 2016, pp. 383-401.

Petersson, Magnus: *The US NATO debate: from Libya to Ukraine*, New York, Bloomsbury Academic, 2015.

Pomorska, Karolina y Vanhoonacker, Sophie: "Europe as a Global Actor: the (Un)Holy Trinity of Economy, Diplomacy and Security", *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, Annual Review, 2015, pp. 216-229.

Pomorska, Karolina y Vanhoonacker, Sophie: "Europe as a Global Actor: Searching for a New Strategic Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, Annual Review, 2016, pp. 204-217.

Roy, Sudeshna, Cooper, Dana y Murphy, Ben (eds.): *Transatlantic Relations and Modern Diplomacy: An interdisciplinary examination*, Abingdon, Routledge, 2014.

Putnam, Robert: "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game", *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988, pp. 427-460.



Rosenau, James N. (ed.): *Linkage Politics: Essays in the Convergence of National and International System*, New York, Free Press, 1969, pp. 44-66.

Rudolf, Peter: "The US under Trump: Potential consequences for transatlantic relations", en: Schoch, Bruno, Heinemann-Grüder, Andreas, Hauswedell, Corinna, Hippler, Jochen y Johannsen, Margret (eds.): *Peace Report 2017*, Berlin, LIT-Verlag, 2017, pp. 31-41.

Serfaty, Simon: *The Vital Partnership. Power and Order. America and Europe beyond the Irak War*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2005.

Serfaty, Simon (ed.): *A Recast Partnership? Institutional Dimensions of Transatlantic Relations*, Washington, Center for International and Strategic Studies, 2008.

Shapiro, Jeremy: "Donald Trump's Bad Deal for Europe", European Council on Foreign Relations, Commentary, 18 February 2016.

Shendruck, Amanda: "Funding the United Nations: What Impact Do U.S. Contributions Have on UN Agencies and Programs?", Council on Foreign Relations, 21 September 2017.

Sloan, Stanley: *Defense of the West. NATO, the European Union and the Transatlantic Bargain*, Manchester, Manchester University Press, 2016.

Solal-Arouet, John y Tersen, Denis: "Trump et l'avenir de la politique commerciale européenne", *Politique Étrangère*, nº 1, 2017, pp. 85-97.

Tyrrell, Patrick y Kim, Anthony B.: "Trump's tariffs would be a massive, self inflicted wound", The Heritage Foundation, 7 March 2018.

Vinjamuri, Leslie: "Life with the Great Disruptor", Chatham House, The World Today, October-November 2017, pp. 12-13.

Wemer, David: "Was the Trump-Juncker Meeting Really a Success?", The Atlantic Council, 26 July 2018.