
Biden y el futuro de la relación EEUU-UE

Juan Tovar | Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos.

Tema

¿Cuáles son los retos y perspectivas de las relaciones de la UE con la Administración Biden?

Resumen

La victoria de Joe Biden en las elecciones presidenciales estadounidenses ha sido recibida con alivio por la mayor parte de líderes europeos a la vista de los importantes desencuentros que mantuvieron con su inmediato predecesor en diferentes ámbitos como fueron los aspectos, ideológicos, comerciales, de seguridad y defensa o política exterior. El presente ARI pretende analizar los principales retos y desafíos que afronta la relación Estados Unidos-Unión Europea con la Administración Biden en los ámbitos antes citados, así como las perspectivas de cambio y continuidad en una relación de tanta relevancia, planteando posibles elementos de mejora.

Análisis

El 24 de noviembre de 2020, una vez asumida su victoria y durante la presentación de su equipo de Seguridad Nacional, el presidente electo Joe Biden afirmó que “EEUU está de vuelta y listo para liderar al mundo y no para retirarse de él, una vez más sentado en la cabecera de la mesa, listo para confrontar a nuestros adversarios, no para rechazar a nuestros aliados, listo para defender nuestros valores”. De igual forma, criticó la concepción del *America First* de Trump y defendió el multilateralismo, sosteniendo su convicción y la de su equipo de que “EEUU es más fuerte cuando trabaja con sus aliados”.¹

¿Qué nos dice este discurso a efectos de analizar una relación UE-EEUU marcada en los últimos años por una controversia recurrente?

Puntos de discrepancia de la relación UE-EEUU en la era Trump

Antes de comenzar con el análisis de las perspectivas sobre las relaciones UE-EEUU con la nueva Administración, es necesario plantear como punto de partida la compleja relación que la UE y sus Estados miembros han mantenido con la Administración Trump. Esta habría oscilado entre los diferentes altibajos producidos, en especial en su relación con el presidente francés, Emmanuel Macron, las malas relaciones personales, como ha sucedido con la canciller alemana, Angela Merkel, y la relación cordial que, en

¹ Véase el citado discurso en <https://www.youtube.com/watch?v=HJ2VBNGdZOE>.

cambio, la Administración estadounidense ha mantenido con otros Estados como Italia y Polonia.

A este respecto el presidente estadounidense y una parte de los líderes europeos han chocado por diferentes asuntos.

En primer lugar, es preciso mencionar las diferencias ideológicas y de la propia visión del mundo, que debería inscribirse en el debate patriotismo/nacionalismo frente a globalismo. En el caso de la Administración estadounidense, su posición ideológica debería inscribirse dentro de la tradición jacksoniana estadounidense, que desconfía de las instituciones y normas internacionales, además de la defensa de una política enérgica frente a los adversarios de EEUU y de una política económica orientada a favor de sus clases medias.

En segundo lugar, cabe destacar las cuestiones de seguridad y defensa, donde una gran parte de los aliados europeos no está cumpliendo con la regla de Cardiff de acercarse hasta el 2% del PIB para 2024.

En tercer lugar, es preciso mencionar las diferencias en materia comercial y que comenzaría la Administración Trump con la imposición de medidas arancelarias a productos europeos relacionados con el aluminio y el acero, en su objetivo de reducir el déficit de la potencia norteamericana con otros Estados, sean estos aliados o adversarios.

Finalmente, también cabe destacar las diferencias políticas y diplomáticas que EEUU y sus aliados europeos mantienen en relación a diferentes actores del sistema internacional, destacando a este respecto la posición de la Administración estadounidense en relación a otras potencias como China y Rusia, pero también Irán, Cuba y Venezuela, e incluso conflictos como Siria donde, partiendo de las habituales divisiones europeas, se han planteado discrepancias de algunos Estados europeos con la Administración estadounidense.

A priori, la elección de una Administración Biden podría resultar, a ojos de los líderes europeos, una oportunidad para restablecer los lazos a ambos lados del Atlántico, pero es necesario realizar un análisis más profundo a efectos de poder observar más claramente cuáles van a ser sus líneas de actuación en los diferentes ámbitos y comprobar si las expectativas europeas van a poder verse colmadas.

(1) Ideología y límites de la política exterior de Biden

En este punto las propuestas y la visión del mundo de una Administración Biden parece, en principio, concordar más con los posicionamientos de los líderes de la UE y la mayor parte de los Estados europeos que la visión jacksoniana del presidente Trump.

Entre las propuestas de política exterior desgranadas por el presidente estadounidense cabe destacar la revitalización de las alianzas, teóricamente puestas en cuestión por su predecesor en su discurso, un papel más activo en la defensa de la democracia a nivel interno y del fortalecimiento de las relaciones estadounidenses con sus aliados

democráticos. También una mayor defensa del orden internacional liberal y del multilateralismo, así como en la lucha contra diversos desafíos transnacionales, tal y como quedaría demostrado en su propuesta de reincorporación al Acuerdo de París contra el cambio climático. Además, se prevén cambios en diferentes ámbitos como el de la política migratoria.²

En algunos aspectos su visión parece plantear algunos elementos contradictorios, como sería su posicionamiento a favor de las “intervenciones humanitarias”, mientras rechaza los cambios de régimen, a menudo provocados por las mismas.

Los planteamientos ideológicos de Biden en política exterior parecen responder a un cierto pragmatismo, que suma elementos liberales como la promoción de la democracia, con planteamientos realistas, como evitar verse envuelto en “conflictos innecesarios”, sin que pueda presuponerse una ruptura absoluta con el contenido de las políticas del presidente Trump. De igual modo, a raíz de su discurso de presentación de su equipo de seguridad nacional, parece haber incorporado algunos elementos jeffersonianos en relación a “liderar con el poder del ejemplo”, que ya estaba presente en la política exterior del presidente Obama.³

La inclusión ideológica de Biden entre el bando “globalista” parece *a priori* bastante clara. La propuesta por parte del presidente electo de los principales miembros de su gabinete en materia de política exterior y seguridad nacional también parece indicarlo, más allá de declaraciones triunfalistas sobre un retorno de EEUU al orden internacional.

Entre ellos cabe citar a Antony Blinken, su propuesta de secretario de Estado, a quien se atribuye un posicionamiento favorable a la relación transatlántica y a una gestión de los asuntos internacionales basada en el multilateralismo, pero también inclinaciones ideológicas favorables al liberalismo intervencionista como muestra su apoyo a la intervención en Libia o sus declaraciones de arrepentimiento por no haber apoyado en mayor medida una intervención en Siria. También Jake Sullivan como consejero de Seguridad Nacional, quien se ha manifestado a favor de un concepto del “excepcionalismo estadounidense” algo suavizado.⁴

Por otro lado, la propuesta del general Lloyd Austin como secretario de Defensa, si bien tiene un perfil menos intelectual que los de James Mattis o Herbert McMaster, podría plantear un equilibrio entre el liberalismo de los dos primeros y el realismo prudente presente tradicionalmente entre los militares estadounidense, que coincidiría con parte de las preferencias de Biden, reproduciendo un equilibrio ideológico ya presente con la Administración Obama.

² Sobre el programa del presidente electo Biden en política exterior véase J. Biden (2020), “Why America must lead again”, *Foreign Affairs*, vol. 99, nº 2, marzo/abril, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

³ Véase la nota 1.

⁴ J. Sullivan (2019), “What Donald Trump and Dick Cheney got wrong about America”, *The Atlantic*, enero/febrero, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/yes-america-can-still-lead-the-world/576427/>.

Cabe destacar que todos ellos pertenecen al *establishment* de la política exterior del Partido Demócrata y formaron parte del equipo de seguridad nacional de la Administración Obama. También comparten una visión muy tradicional de la política exterior estadounidense. Este podría ser un punto negativo que evitaría poner en marcha las importantes modificaciones doctrinales y estructurales que la política exterior estadounidense necesita para lograr un desempeño exitoso.⁵

A esto cabe añadir que, para que una política exterior de estas características pueda ser llevada a cabo habrá que analizar si la evolución estructural de la sociedad estadounidense y del sistema internacional, así como las instituciones estadounidenses le permiten el margen de maniobra suficiente para llevar a cabo su programa. Si bien las elecciones del 5 de enero de Georgia parecen haber resuelto favorablemente para el Partido Demócrata, incrementando parcialmente su margen de maniobra y lograr el empate en el Senado, que le permitirá aprobar algunos proyectos con el voto de la vicepresidenta Kamala Harris, los acontecimientos del 6 de enero en el Capitolio siguen planteando la persistencia de una sociedad profundamente dividida y polarizada. Esto hace previsible la necesidad de concentrar esfuerzos en los grandes desafíos internos que esta potencia afronta.

Por otra parte, la fortaleza electoral del movimiento político puesto en marcha por el presidente Trump y amparado en una tradición jacksoniana de larga data dentro del Partido Republicano, así como la creciente importancia del ala izquierda del Partido Demócrata, que coincide en algunos puntos con los planteamientos del presidente Trump en relación al proteccionismo o el fin de las “guerras interminables”, podrían constreñir sus opciones. Algo que se ha demostrado con las demandas recientes de líderes como Bernie Sanders, Elizabeth Warren y Alexandria Ocasio-Cortez. Con los acontecimientos del Capitolio, es factible plantear que estas diferencias ideológicas internas en ambos partidos tiendan a acentuarse.

(2) Las cuestiones de seguridad y defensa

El ámbito de la seguridad y la defensa constituye, sin duda, uno de los elementos de mayor interés para los aliados europeos, partiendo de la base de la dependencia europea en materia de seguridad y defensa. También parece constituir uno de los ámbitos donde la continuidad puede ser más importante que la ruptura en la política a seguir por parte de una Administración Biden.

De los diferentes aspectos, sin duda el más importante es el de las demandas estadounidenses para que los líderes europeos incrementen su nivel de gasto en defensa. Un aspecto al que diferentes Estados, como es el caso de Alemania y de España, se han resistido y únicamente han incrementado su inversión en este ámbito de una forma muy discreta.

Los líderes europeos respondieron a las presiones de Trump con la puesta en marcha de diferentes programas, en especial vinculados a la PESCO, así como dando un mayor

⁵ S. Walt (2020), “Biden sees the A-Team. I see the Blob”, *Foreign Policy*, 11/XII/2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/11/biden-sees-the-a-team-i-see-the-blob/>.

margen de maniobra a la ya tradicional posición doctrinal francesa de inspiración gaullista, que vendría a ser etiquetada como “autonomía estratégica”.

Hay que destacar que este concepto se ha caracterizado en su forma actual por ser poco realista y ambiguo. Es poco realista debido a la oposición que genera y a las dudas sobre la voluntad política real de los Estados miembros de hacerse con las capacidades militares necesarias, lo solicite quien lo solicite. Las principales reticencias vendrían de los líderes de Estados europeos más dependientes de las garantías de seguridad estadounidenses, como sucede con los países de Europa del Este, en relación a Rusia, o de la propia Alemania. España también podría ser incluida dentro de este grupo.

Asimismo, es ambiguo por la ausencia de cualquier contenido tangible más allá del alejamiento de EEUU y de la OTAN, un movimiento cuya sabiduría puede ponerse en entredicho. A este respecto, esta ambigüedad que lo caracteriza también tiene el riesgo de que en su nombre puedan justificarse decisiones equivocadas política o estratégicamente, como ha sucedido con el acuerdo de inversiones con China y la falta de consultas con el equipo de Biden.

A pesar de sus defectos esta ha sido una posición asumida como propia por algunos líderes europeos como el alto representante, Josep Borrell,⁶ generando un intenso debate internos entre Estados europeos y en el seno de la propia UE, donde ya empieza a hablarse de “europeístas” y “atlantistas” en relación a esta materia.

En la cuestión del gasto en defensa es previsible un cambio de estilo y formas. A este respecto hay que recordar sus declaraciones electorales rechazando retirar las garantías de seguridad a un aliado que no cumpliera con el objetivo de gasto. Sin embargo, no es tan previsible un cambio en la sustancia de esta política con la Administración Biden. Hay que recordar que la Cumbre de Cardiff se celebró en el año 2014, bajo la presidencia de Obama y con Joe Biden ejerciendo de vicepresidente.

En cualquier caso, parece que será preciso matizar los planteamientos de esta doctrina, ante el cambio de presidencia y el crecimiento de las más que previsibles reticencias de los aliados europeos más críticos con este posicionamiento, a efectos de lograr un mayor entendimiento tanto con la Administración Biden como con la propia OTAN. Máxime cuando algunos de los actores indispensables para la seguridad europea, como es el caso del Reino Unido, pertenecen a esta organización y no a la UE.

De este modo se lograría el objetivo de evitar alienar a los aliados estadounidenses, tal y como parecía que esta concepción estratégica estuvo formulada en un principio y, al mismo tiempo, reforzar tanto la muy necesaria cooperación entre aliados europeos como las capacidades europeas para actuar en su entorno más inmediato. Un elemento que sería muy bienvenido por los líderes estadounidenses y les permitiría centrarse en la región Indo-Pacífica, a efectos de lidiar con el ascenso de China.

⁶ Véase a modo de ejemplo y en su aplicación a la política china J. Borrell (2020), “La doctrina Sinatra”, *Política Exterior*, 1/IX/2020, <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>.

Teniendo en cuenta que algunos miembros de la Comisión, como es el caso de su presidenta, Ursula Von der Leyen, en su Discurso de Europa en Berlín,⁷ se convirtieron en los principales defensores del papel regional de la Alianza Atlántica y las declaraciones de su secretario general Jens Stoltenberg, sobre una cooperación “sin precedentes” entre ambas entidades, parece que este camino habría quedado abierto y podría ser transitado sin excesivas dificultades de cara a futuro.

(3) Las cuestiones comerciales

Una de las decisiones más llamativas de los últimos días es que, ante la asunción del poder por parte de Joe Biden, la UE haya aprovechado este momento para aplicar las medidas autorizadas por la OMC en relación a las ayudas concedidas por EEUU a Boeing y en respuesta a las medidas tomadas por la potencia norteamericana por el trato respectivo a Airbus. Esto parece haber puesto sobre la mesa la importancia de la política comercial en las futuras relaciones bilaterales.

Si bien la política comercial de la Administración Trump ha generado numerosas discrepancias, en especial por no haber distinguido entre aliados y adversarios, esperar un giro de 180 grados en la misma parecería un objetivo escasamente realista por parte de los aliados europeos, básicamente por dos razones.

La primera es que responde a elementos estructurales de la política interna estadounidense, principal razón por la que la Administración Trump adoptó dicha política y utilizó este argumento en las elecciones presidenciales de 2016. Existen amplias capas de la población que consideran haber sido perjudicadas por la firma de acuerdos de libre comercio que habrían llevado a la pérdida de empleos e industrias estadounidenses, cuando no a la deslocalización de la producción. Este punto explicaría el abandono por parte de EEUU de diferentes proyectos como el TPP y la renegociación del NAFTA, y nada hace pensar que esta política vaya a revertirse.

La segunda es que estos mismos argumentos son compartidos por amplios sectores del Partido Demócrata, con los que Joe Biden va a tener que lidiar. Es el caso del ala izquierda, representada en especial por Bernie Sanders, quien también ha defendido la aplicación de políticas proteccionistas y se ha mostrado muy crítico con el libre comercio. Es, además, una postura que tiene una amplia tradición en el Partido Demócrata y que no va a ser abandonada así como así. De hecho, la opción por la que optó Biden en su campaña fue por una nueva política que sustituyese al *America First* de Trump y que fue denominada como *Build Back Better*, a efectos de proteger los intereses de la clase media estadounidense.⁸

Esto no quiere decir que no quepa esperar gestos por parte de Biden en materia comercial con sus aliados europeos o asiáticos, en especial si se producen

⁷ U. Von der Leyen (2019), “Europe address – Dr Ursula von der Leyen President-elect of the European Commission – Allianz Forum (Pariser Platz), Berlin”, Comisión Europea, 10/XI/2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6248.

⁸ Véase este apartado del programa de Biden en <https://joebiden.com/build-back-better/>.

contraprestaciones en otros ámbitos como en el de la política a seguir hacia China, pero no un giro radical como algunos habrían planteado.

En cualquier caso, y en favor de un mayor entendimiento en política comercial, cabe destacar que las principales críticas no se han producido en EEUU, como si sucedió en el caso del TPP, sino que ha sido en Europa donde se han levantado las principales posiciones críticas. Si los líderes europeos están dispuestos a asumir ese coste político y realizar contraprestaciones en política exterior, un mayor entendimiento podría ser posible.

(4) Las relaciones diplomáticas con terceros Estados

Las relaciones con terceros países serían otro de los principales puntos de disputa entre EEUU y sus aliados europeos. En este punto cabe esperar tanto continuidad como ruptura en función del caso.

(4.1) China

De todos los supuestos, este es el más relevante para los intereses estadounidenses. El ascenso de China constituye el desafío de seguridad más importante del sistema internacional contemporáneo y EEUU va a seguir manteniendo la prioridad estratégica de lidiar con el comportamiento cada vez más asertivo de la potencia asiática, si bien en este caso optando por una óptica multilateral.

A este respecto, cabe mencionar que la posición de Trump ha sido elogiada incluso por sus rivales Demócratas y tiene numerosos partidarios entre las elites políticas estadounidenses y en el Congreso, empezando por la propia líder de la mayoría en la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi. Este elemento puede considerarse clave en el futuro de la relación entre EEUU con sus aliados europeos y tanto la UE como la OTAN lo han incluido en su agenda.

Con todo, la política europea no ha estado exenta de contradicciones y, a menudo, se ha demostrado incoherente. Esta creciente preocupación también se ha visto acompañada por parte de algunos líderes con la necesidad de articular un camino propio frente al estadounidense y algunos Estados se han resistido a los llamamientos a vetar a compañías como Huawei, a pesar de las alegaciones estadounidenses relativas a la amenaza para la seguridad que podrían suponer.

Más aún, en apenas un año la Comisión Europea ha pasado de definir a China como un "rival estratégico" y mostrar su preocupación por las implicaciones en materia de seguridad derivadas de su ascenso como serían su política de inversiones en sectores estratégicos o su creciente presencia en los Balcanes o el Ártico, así como la vulneración de derechos humanos en Xinjiang o Hong Kong, a firmar un controvertido acuerdo de inversiones criticado por el equipo de Biden y por destacados analistas de

think tanks estadounidenses y medios internacionales, que además socava la estrategia hacia China planteada por Biden.⁹

Este acuerdo, que parece haber sido auspiciado por Alemania, se ha justificado en la obtención de ventajas comerciales que ya disponían las empresas estadounidenses y no las europeas. Más difícil de justificar resulta, en el marco del discurso teóricamente multilateralista de la UE, la ausencia de consultas con el presidente electo y su equipo. Lo que parece a todas luces un error político e incluso estratégico, como afirmaba Reinhard Butikofer, el presidente de la delegación del Parlamento Europeo para las relaciones con China, ha sido disfrazado en el discurso de sus defensores internos como “autonomía estratégica”.

(4.2) Rusia

No se esperan grandes rupturas en el ámbito de las relaciones con Rusia. Pese a algunas afirmaciones sosteniendo la amenaza que supone esta potencia para el orden internacional, parece claro que la política rusa de Biden tendrá líneas de continuidad importante dado que la propia Administración Trump, pese a las acusaciones de connivencia con el líder ruso, siguió profundizando en la política de sanciones e incluso incrementó la presencia estadounidense en Europa Oriental. Una Administración Biden, en cualquier caso, profundizaría aún más en esta política, algo que la posible elección de algunos de los nuevos altos cargos del Departamento de Estado, como Victoria Nuland, parece sugerir.

En este ámbito cabe destacar la incógnita sobre el futuro de la posición estadounidense sobre el proyecto de gasoducto a Alemania, Nord Stream 2, fuente importante de controversia con la Administración Trump que, no obstante, había adoptado una posición que se identifica claramente con los planteamientos del *establishment* de la política exterior estadounidense. Sin duda, este proyecto no va a ser elogiado por la nueva Administración Biden, pero queda pendiente ver hasta qué punto decide llevar su crítica.

(4.3) Irán

Una de las decisiones más esperadas por los líderes europeos es la de la reincorporación de EEUU al acuerdo nuclear con Irán. Sin embargo, no cabe hacerse demasiadas ilusiones al respecto. No va a ser una decisión fácil dado que el citado acuerdo tenía grandes detractores en el Congreso estadounidense y en sus principales aliados regionales, como es el caso de Arabia Saudí e Israel.

⁹ Véase Comisión Europea (2019), “EU-China – A strategic outlook”, 12/III/2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>; “Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment”, *Comisión Europea*, 30/XII/2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542. Sobre las críticas al acuerdo con China véanse G. Rachman (2021), “Europe has handed China a strategic victory”, *Financial Times*, 4/I/2021, <https://www.ft.com/content/2d759671-0b1d-4587-ba63-7480990f0438>; y “Will the sudden EU-China deal damage relations with Biden?”, *The New York Times*, 6/I/2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/06/world/europe/eu-china-deal-biden.html>.

La reciente decisión de Irán de enriquecer uranio al 20% de pureza, incumpliendo los términos del acuerdo, es sólo una de las dificultades que esta reincorporación conllevaría. Esta decisión va a ser muy compleja salvo que se hagan ulteriores concesiones en el programa de misiles balísticos y en sus intervenciones regionales por parte de Irán, algo que parece enormemente complejo en estos momentos.

(4.4) Cuba y Venezuela

Otros aspectos de cierta importancia para la UE sería la posición a adoptar por la nueva Administración en relación a algunos Estados de Latinoamérica, como es el caso de Cuba y Venezuela. Aquí debemos tener en cuenta que la política de la Administración Biden hacia estos dos Estados va a ser diferente.

En el caso de Cuba es más que probable que la Administración Biden recupere el acercamiento hacia la isla caribeña, retomando el antiguo proceso negociador puesto en marcha por la Administración Obama y que su predecesor no abandonó del todo. Esta puede ser una oportunidad para los europeos, que desean que la aplicación del Título III de la Ley Helms Burton, que perjudica claramente a empresas europeas y españolas, deje de estar en vigor.

El caso de Venezuela es diferente y en este supuesto la continuidad puede ser más importante que la ruptura. La Administración Biden puede optar por suavizar sus críticas o adoptar una posición más conciliadora en relación al proceso negociador auspiciado por la UE, pero difícilmente puede dejar de observar la problemática que supone el régimen para la seguridad y la estabilidad de la región. Además, la posición enérgica frente al país latinoamericano seguirá representado dentro de la Administración por figuras destacadas como Jake Sullivan, futuro consejero de Seguridad Nacional.

(4.5) El Brexit

Si bien es pronto para anticipar los efectos que una Administración Biden podría tener para las relaciones de la UE con el Reino Unido dado que las negociaciones entre ambos actores todavía están en marcha, se ha puesto de manifiesto que la llegada de Biden a la presidencia y el menor margen de maniobra política que va a tener el primer ministro Boris Johnson podría producir una posición más conciliadora de Londres en su relación con la UE, especialmente en el ámbito comercial.

Esto no quiere decir que sea previsible abandono alguno por parte de EEUU hacia el Reino Unido, dada la importancia de los vínculos que los unen y su importancia tradicional como aliado en materia de seguridad y defensa, pero sí podría llevar a que esta potencia moderase alguna de sus posturas en su relación con la UE de cara a futuro.¹⁰

¹⁰ Véase, a modo de ejemplo,

https://twitter.com/JoeBiden/status/1306334039557586944?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweet%7Ctwterm%5E1306334039557586944%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Felpais.com%2Finternacional%2F2020-11-11%2Fbiden-advierte-a-johnson-de-que-el-brexit-no-debe-poner-en-peligro-la-paz-en-irlanda.html.

Conclusiones

La llegada de Biden al poder, sin duda, será acogida de manera cálida por los principales líderes europeos, como ha demostrado el discurso sobre el resultado de las elecciones estadounidenses de la canciller alemana, Angela Merkel,¹¹ poniendo en valor el papel de EEUU en Alemania y en Europa y calificando la amistad entre EEUU y Alemania como “un tesoro común”. La nueva Administración será más cercana a los postulados ideológicos de los líderes de Francia y Alemania, entre otros, e impondrá un nuevo estilo de liderazgo y una relación más estrecha con sus aliados tradicionales.

Con todo, cabe destacar que el margen de maniobra del presidente Biden para realizar cambios sustanciales en sus políticas será limitado. Al frente de lo que él mismo ha denominado “presidencia de transición”, es bastante improbable que por mera cuestión de edad repita mandato. De igual forma, los ajustados resultados del Senado y los cambios en la sociedad estadounidense y en el sistema internacional impondrán restricciones a lo que el presidente de EEUU quiera o pueda hacer, tal y como demuestra la fortaleza de la ideología jacksoniana en el Partido Republicano y del ala más izquierdista en el Partido Demócrata. De igual forma, las profundas divisiones internas de la potencia norteamericana requerirán buena parte de los esfuerzos y atención del presidente electo.

Los defensores del concepto de la “autonomía estratégica” han planteado que estas divisiones internas impiden confiar en EEUU como un aliado fiable y estable de cara a los próximos años. Sin embargo, este análisis obvia que los desafíos planteados por las divisiones internas entre Estados y líderes europeos y su propia problemática con la ideología populista a nivel nacional, como sucede con Francia o Italia entre otros muchos, no son en absoluto menores a los del caso estadounidense.

En lo que respecta a la política exterior de una Administración Biden, son evidentes las más que probables continuidades en ámbitos como el de las relaciones con China o Rusia, las cuestiones de seguridad y gasto en defensa y en ciertos aspectos de su política comercial, si bien cabe esperar gestos con sus aliados, especialmente en caso de que estos coordinen con EEUU su política hacia China. De igual forma, no todas las políticas de la Administración Trump han sido rupturistas, como ha sucedido en el ámbito de la defensa o en el de las relaciones con Rusia, y no cabe esperar grandes rupturas tampoco de su sucesor.

A pesar de todo, su liderazgo puede ser una oportunidad para retomar las relaciones con sus aliados europeos, deterioradas no sólo por las divisiones atlánticas de la etapa de su predecesor, sino por las persistentes divisiones internas entre europeos. Estas persistirán en los próximos años entre los defensores de un mayor papel estadounidense en la región dada su mayor dependencia en materia de seguridad y defensa y aquellos que, como Francia, tienen ya una cierta tradición política de esgrimir la necesidad de una mayor “autonomía estratégica”.

¹¹ A. Merkel (2020), “Chancellor Dr Angela Merkel: outcome of the presidential election in the United States of America”, *Oficina del Canciller de Alemania*, 9/XI/2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/statement-corona-cabinet-1809740>.

Existen diferentes puntos de mejora que pueden ser explorados por los líderes europeos para lograr una relación más estrecha con EEUU de cara al futuro.¹²

1. Una relación más estrecha entre la UE y la OTAN en materia de defensa, apostando por el incremento del gasto y el cumplimiento con los compromisos de Cardiff.
2. Un mayor desempeño europeo a la hora de garantizar la seguridad y estabilidad en las regiones próximas a Europa, que no sería observado con malos ojos por Washington y le permitiría centrar su esfuerzo en la región Indo-Pacífica.
3. Una redefinición de la concepción de la “autonomía estratégica”, para adaptarla de forma realista a los intereses del conjunto de Estados europeos y no sólo a los de Francia como principal defensora. Sería conveniente, en cualquier caso, que el desarrollo estratégico de este planteamiento pudiese hacerse de manera concertada con Washington para evitar nuevos malentendidos.
4. Un mayor esfuerzo europeo para, en conjunción con EEUU, modificar el comportamiento no aceptable de China en sus prácticas comerciales, inversiones estratégicas o en los conflictos territoriales de Asia Oriental incrementado, de ser posible, su presencia en esta región clave para el futuro del sistema internacional.
5. Con todo, será necesario que la UE y sus Estados miembros elaboren y asuman una política coherente y eliminen las importantes contradicciones presentes en esta política clave para el futuro de la relación transatlántica.
6. Recuperar la tradición del pensamiento estratégico europeo, perdida desde los tiempos de auge del Equilibrio Europeo, y adaptar su visión y comportamiento a un sistema internacional que seguirá dominado por la competición entre grandes potencias.

A esto cabe añadir la necesidad de desvincular, de una vez, la relación con EEUU de la persona que ocupa la presidencia, un ámbito en el que se ha podido ver un cierto avance en la política exterior española, pero no en el de la acción exterior europea. De hecho, tal y como sucedió con George W. Bush y como nuevamente ha vuelto a suceder con Donald Trump, las divisiones internas europeas han aflorado al lidiar con liderazgos políticos controvertidos en la potencia norteamericana y la relación entre ambas orillas del Atlántico han sido recurrentemente puestas en cuestión.

De igual modo y ante el entusiasmo tanto estadounidense como europeo con una concepción del multilateralismo que parece haber sido tomado como un fin en sí mismo y no como una forma de gestionar los asuntos internacionales para cumplir con un objetivo, convendría que los aliados de ambas orillas del Atlántico rebajen sus expectativas a este respecto y se aproximen a este concepto de una forma más pragmática y menos ideológica.

Las situaciones en política internacional que obligan a que los Estados defiendan sus intereses más relevantes de manera unilateral de ser necesario, no van a desaparecer y si bien hay ocasiones en las que actuar de manera multilateral será aconsejable, el multilateralismo no constituye una panacea ni una garantía de que los resultados de una

¹² Véase, para más detalle, J. Tovar (2020), “La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas”, *Araucaria*, vol. 22, nº 45, pp. 491-494.

determinada acción serán positivos, y ahí están para demostrarlo ejemplos como la intervención en Libia. A este respecto tanto estadounidenses como europeos harían bien en recordarlo para evitar futuras decepciones.

Los líderes europeos y estadounidenses también deberían tener presente que una mera vuelta a las políticas del pasado no va a garantizar necesariamente buenos resultados de cara al sistema internacional, y que es necesario realizar una profunda autocrítica sobre los errores cometidos en el pasado, abandonando y/o modificando aquellas políticas que no se demostraron exitosas y llevaron al auge de movimientos críticos de naturaleza populista que, previsiblemente, seguirán persistiendo a medio y largo plazo. La política comercial o de expansión de la democracia liberal en el exterior, de hecho, son dos ejemplos de manual.

La actual Comisión parece haber impulsado de nuevo, de acuerdo con las preferencias previas a las elecciones presidenciales estadounidenses, una agenda común transatlántica. Sin embargo, la persistencia de nuevos choques no puede ser descartada, en especial cuando los intereses estadounidenses en la relación tienden a focalizarse en los aspectos de seguridad, en tanto que los europeos tienden a incidir más en cuestiones “blandas” y de valores o de naturaleza regulatoria. Un aspecto que puede verse claramente en la nueva agenda propuesta por la Comisión Europea.¹³

Sin necesidad de incurrir en expectativas irrealizables o utópicas y, partiendo de la base del necesario escepticismo ante la capacidad transformadora de una Administración Biden constreñida por los desafíos de la política interna o de la decepción que supuso una Administración Obama focalizada en el Pacífico y no en el Atlántico, la persistencia de intereses de primera magnitud que permiten definir como vital esta relación, así como de los valores compartidos, hacen necesario que a este nuevo esfuerzo para reforzar la relación se le otorgue la máxima prioridad por parte de los líderes estadounidenses y europeos por igual.

¹³ Véase Comisión Europea (2020). “EU-US: A new transatlantic agenda for global change”, 2 de diciembre. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279