

Por una relación transatlántica resiliente

Ricardo López-Aranda | Distinguished Visiting Fellow, German Marshall Fund (EEUU) | @RLAranda 

La agresión rusa contra Ucrania ha tenido una respuesta inmediata y coordinada de EEUU y la UE en apoyo al restablecimiento de la legalidad internacional y de la independencia, integridad territorial y soberanía ucraniana. Esta coordinación ha sido tanto más destacable cuanto que la relación transatlántica había salido hacia poco más de un año de un período de desconfianza mutua, en el que el anterior presidente estadounidense había calificado a la UE de rival en el terreno comercial, había mostrado su simpatía por el Brexit y había sembrado serias dudas acerca de la solidez del compromiso de EEUU con la seguridad europea en el marco de la OTAN (organización que calificó de “obsoleta”).

Con todo, la actual etapa de confianza recíproca y de actuación cohesionada no cancela por sí misma cierta aprensión hacia la UE por parte de algunos sectores políticos estadounidenses, de la que el anterior presidente fue sólo el síntoma. Por su parte, la UE ha sufrido la presidencia Trump como un trauma y se pregunta en voz baja qué significaría para su seguridad el futuro acceso al poder de una administración con ideas similares.

El distanciamiento entre la UE y EEUU es, sin embargo, algo que ninguno de los dos puede permitirse en la actualidad, pues tendría un elevado coste estratégico para ambos, mientras que su actuación alineada multiplica su respectiva capacidad de acción en la escena internacional.

Un eventual desacoplamiento transatlántico resultaría especialmente peligroso en un momento en que se perfila una tendencia a la convergencia de intereses rusos y chinos hacia la puesta en cuestión del orden internacional vigente en beneficio de un orden alternativo. Las líneas maestras de este orden alternativo se encuentran apuntadas con bastante claridad en la declaración conjunta sino-rusa de 4 de febrero de 2022 –emitida en Pekín como resultado de la cumbre entre los presidentes Xi Jinping y Vladimir Putin– en la que se relativizan los conceptos de democracia y derechos humanos, se descalifica el orden global basado en normas promovido por Occidente, se critica a la OTAN y se apoya el supuesto nuevo régimen de seguridad europeo propugnado por Rusia.

“El nuevo panorama estratégico que se dibuja tras la agresión rusa contra Ucrania hace aconsejable repensar cómo hacer esta relación más resiliente de cara al futuro”.

Veinte días después de la publicación de esta declaración conjunta, Rusia invadía Ucrania, en una confirmación, tras las violaciones de la integridad territorial de Georgia en 2008 y Ucrania en 2014, de la brecha existente entre las protestas de Rusia sobre su respeto del derecho internacional y su actuación en la práctica. En cuanto a China, este revisionismo está claro también a escala regional (Taiwán, Mar del Sur de China y Mar de China Oriental), pero se extiende a las reglas del juego internacionales (por ejemplo, en sus intentos de diluir el alcance del concepto de derechos humanos).

No por casualidad, el aumento en intensidad de esta agenda revisionista se produce cuando el peso relativo de EEUU y la UE en el mundo ha disminuido con respecto a épocas pasadas. En 1960 el PIB de EEUU representaba el 40% del total mundial. En la actualidad, EEUU y la UE constituyen juntos todavía en torno a un tercio, pero separados ya son mirados de tú a tú por China. La brecha tecnológica se ha venido cerrando también, y China se encuentra incluso por delante de Occidente en algunos sectores críticos para la economía y la seguridad del futuro. En cuanto a Rusia, a pesar de las limitaciones en el terreno militar que se han puesto de manifiesto en su guerra contra Ucrania, un desacoplamiento entre EEUU y la UE situaría a esta última en una situación de gran vulnerabilidad frente a la amenaza nuclear rusa, pero también debilitaría a EEUU al privarle de un aliado esencial.

En este contexto, hay que ser conscientes de que la relación transatlántica es susceptible de conocer momentos álgidos y momentos bajos, como los ha tenido en el pasado, pero también de las ventajas que su alineamiento estratégico proporciona a ambas partes. El nuevo panorama estratégico que se dibuja tras la agresión rusa contra Ucrania hace aconsejable repensar cómo hacer esta relación más resiliente de cara al futuro. He aquí algunos elementos básicos para preservarla y fortalecerla.

(1) Intereses compartidos

Sin duda, los valores comunes, como los principios democráticos, los derechos humanos y la adhesión a un orden internacional regido por normas, son la base de la relación transatlántica. La UE y EEUU también comparten la conciencia de la necesidad de responder de forma coordinada a desafíos globales, como el cambio climático, la proliferación nuclear y las pandemias. Junto a ello, tienen muchos intereses compartidos, que contribuyen a la solidez de su relación. La reivindicación de estos intereses es tanto más importante en cuanto existe cierta tendencia a presentar la relación como eminentemente competitiva, en particular en el terreno comercial, en lugar de como complementaria, como lo es desde una perspectiva omnicompreensiva.

Desde luego, hay competición entre EEUU y la UE y, de hecho, ha de haberla, al menos en el terreno comercial y tecnológico, dado que ambos actores propugnan un modelo de economía de mercado. La tendencia internacional que se observa en la actualidad hacia una cualificación de esta libertad de mercado en función de consideraciones estratégicas, que se manifiesta en el acortamiento de las cadenas de valor y la renacionalización de industrias y tecnologías vitales (*reshoring*), no debería tener un impacto fundamental en las relaciones transatlánticas, que son relaciones entre aliados, no entre rivales sistémicos.

La convergencia de intereses entre la UE y EEUU se observa en particular en su relación con China y con Rusia. En términos generales, tanto la Administración estadounidense¹ como la UE² han conceptualizado a China como socio frente a los desafíos globales, competidor económico y rival sistémico. Sin embargo, las perspectivas a largo plazo con respecto a esta relación han sido divergentes. En EEUU, China es vista crecientemente por el conjunto del espectro político como una competidora por la hegemonía global, mientras que en la UE ha prevalecido una posición más matizada, centrada en la necesidad de contar con China en la respuesta a los desafíos globales, y en el desarrollo de unas relaciones económicas mutuamente beneficiosas. Con todo, en la actualidad la creciente asertividad china y su nacionalismo económico están acercando cada vez más las posiciones europeas a las estadounidenses.³ Los límites del enfoque europeo se ven reflejados en los avatares del acuerdo de inversiones entre la UE y China, alcanzado a pesar del recelo estadounidense, pero cuya ratificación se ha visto suspendida tras una escalada de sanciones que tuvo como punto de partida la crítica europea a la situación de derechos humanos en China. El enfoque inicial europeo se ha visto igualmente dificultado por la tendencia china a instrumentalizar su posición de fuerza económica en función de sus intereses reputacionales (por ejemplo, con respecto a Noruega, Suecia, Australia, Lituania, etc.) y por su renuencia a garantizar reglas del juego equivalentes para las empresas extranjeras y nacionales. Esta convergencia de intereses entre EEUU y la UE, favorecida por el lanzamiento de las consultas bilaterales de alto nivel sobre el Indo-Pacífico y sobre China, no puede sino verse reforzada por la contemporizadora reacción china ante la agresión contra Ucrania.

“Parece cada vez más claro que ni la UE ni EEUU pueden salvaguardar por sí solos sus intereses democráticos, económicos, tecnológicos y estratégicos”.

La agresión también ha acercado los puntos de vista a ambos lados del Atlántico con respecto a Rusia, por ejemplo, en cuanto a la necesidad de poner fin a la dependencia energética europea. Las sanciones coordinadas entre la UE y EEUU han confirmado la eficacia de una estrategia conjunta entre ambos, frente a los riesgos que presentaría una actuación en orden disperso.

Finalmente, la convergencia de enfoques entre la UE y EEUU ha sido facilitada por la llegada de una nueva Administración a la Casa Blanca y la clara voluntad por ambas partes de pasar página de la difícil relación existente durante la Administración anterior.

¹ “Our relationship with China will be competitive when it should be, collaborative when it can be, and adversarial when it must be. The common denominator is the need to engage China from a position of strength”. Véase Antony J. Blinken (2021), “A foreign policy for the American People”, 3/III/2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

² “China es simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un socio cooperador con el que la UE ha aproximado objetivos, un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza”. Véase Comisión Europea (2019), “Comunicación conjunta, UE-China – Una perspectiva estratégica”, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf.

³ Andrew Small, Bonnie S. Glaser y Garima Mohan (2022), “Closing the gap: US-European cooperation on China and the Indo-Pacific”, German Marshall Fund of the US, 2/II/2022, <https://www.gmfus.org/news/us-european-cooperation-china-and-indo-pacific>.

Con este objetivo el alto representante Borrell lanzó la idea de una agenda transatlántica para el cambio global⁴ y desde entonces se han puesto en marcha varios foros bilaterales entre EEUU y la UE: sobre comercio y tecnología (TTC), sobre seguridad y defensa, sobre China y el Indo-Pacífico y también sobre Rusia, mientras que se ha reactivado el Consejo de Energía. Tras la agresión contra Ucrania se ha creado, además, un grupo de trabajo específico para reducir la dependencia europea de los combustibles fósiles rusos.

En definitiva, en un contexto menos permisivo la UE y EEUU deben minimizar sus diferencias y maximizar las posturas comunes. Parece cada vez más claro que ni la UE ni EEUU pueden salvaguardar por sí solos sus intereses democráticos, económicos, tecnológicos y estratégicos. Por el contrario, ambos deben ser conscientes de que sólo trabajando juntos podrán orientar la evolución global de estos sectores frente a agendas alternativas cada vez mejor definidas.

(2) Construir el consenso

Una cosa es constatar la existencia de intereses comunes, y otra distinta acordar su priorización y las estrategias para alcanzarlos. La crisis de Ucrania deja ya muchas lecciones y una de ellas es que esta cohesión requiere de cierto tiempo de gestación (EEUU comenzó a compartir su evaluación de la situación antes de que Rusia iniciara las hostilidades) y presupone la voluntad de tener en cuenta las preocupaciones ajenas, que no necesariamente coinciden plenamente con las propias (no son las mismas, por ejemplo, las situaciones de partida de EEUU y de algunos socios europeos con respecto a los efectos del fin de la compra de gas a Rusia).

La búsqueda del consenso es un método que está en las antípodas del intento de imponer la propia posición, algo que se ha dado en el pasado, por ejemplo, a través de sanciones secundarias sobre las empresas europeas, y que, en lugar de plegar a sus gobiernos, ha tenido como resultado reafirmarles en sus posiciones (como en el caso de la Ley Helms-Burton, las sanciones tras la retirada de EEUU del JCPoA, etc.). En el caso de la crisis de Ucrania, cabe pensar que una actuación unilateral estadounidense seguida de presiones a sus socios europeos (algo que no hubiera sido sorprendente bajo la Administración Trump) hubiera desembocado en una situación de mayor división occidental, de desconfianza por parte de las opiniones públicas europeas hacia EEUU y, en consecuencia, a una mejor posición de Rusia en el conflicto.

En el mismo sentido, la gestión del acuerdo AUKUS o la salida de Afganistán son otros tantos ejemplos de decisiones unilaterales con resultados contraproducentes. Para una Administración estadounidense esta apuesta por el diálogo para lograr la cohesión puede suponer cierto coste político interno, en particular frente a un Congreso no necesariamente complaciente ante la idea de que EEUU deba contar con otros para actuar internacionalmente. Pero, de nuevo, la crisis de Ucrania ha mostrado que la forma de actuar eficazmente en la escena internacional actual no es la unilateralidad, sino la búsqueda de respuestas comunes con socios y aliados.

⁴ Comisión Europea (2020), “Una nueva agenda UE-EEUU para el cambio global”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0022&from=EN>.

La búsqueda del consenso tiene como necesario punto de partida la aceptación de cierta divergencia en los planteamientos y estrategias frente a los desafíos a los que se enfrentan tanto EEUU como la UE, y es un proceso que no necesariamente desemboca en un alineamiento total de posiciones. En este proceso, EEUU debe incorporar de forma más natural la idea de que liderar no es imponer, sino convencer, y que ello requiere una dedicación y esfuerzo que termina siendo políticamente rentable. También es necesario, de una y otra parte, analizar la relación en su globalidad, y que cada potencial desacuerdo concreto no parezca comprometer la relación en su conjunto, como ha ocurrido en el pasado reciente.

Pero la búsqueda de un consenso puede resultar un proceso frustrante y no dar resultados inmediatos. Al igual que en el caso de la terminación de las importaciones de gas de Rusia, los diferentes puntos de partida podrían implicar una diferencia de enfoque. La relación con China es un ejemplo de la creciente convergencia entre EEUU y la UE, pero también de diferentes puntos de partida que influirán en las respectivas posiciones. Por ello, la construcción de consensos también implica la gestión de las diferencias, y en ese proceso la UE y EEUU deben valorar su relación de forma global y estratégica, de modo que los posibles desacuerdos no acaben afectando a la relación en su conjunto y reduzcan su capacidad de avanzar juntos en una agenda global.

(3) Más allá de la polarización política

A pesar de que tras la II Guerra Mundial el apoyo en EEUU al desarrollo y a la integración económica europea, iniciado a través del Plan Marshall, gozó de un amplio respaldo bipartidista, en la actualidad, como se ha indicado, la UE es vista con algo de recelo por algunos sectores del espectro político estadounidense.

Según el Pew Research Center, en 2019 en EEUU el 65% de los demócratas y de los independientes afines valoraban positivamente a la UE, frente al 39% de republicanos y afines. De acuerdo con el mismo centro, esta diferencia de 26 puntos porcentuales fue la mayor entre demócratas y republicanos desde que empezó a hacer esta pregunta en 2002,⁵ y hay que situarla en el contexto de la creciente polarización política en EEUU y de los reproches vertidos a la Organización por el presidente Trump.

La OTAN no es inmune a esta tendencia a la división partidista en su valoración. Hasta 2017 los encuestados demócratas venían mostrando algo más de apoyo a la OTAN que los republicanos, con una diferencia máxima de 15 puntos,⁶ pero a partir de ese año la diferencia se ensancha y en 2021 ya era de 31 puntos (el 77% de los demócratas y el 44% de los republicanos). La crisis de Ucrania ha tenido como consecuencia un incremento del apoyo a la Organización, pero las diferencias entre demócratas y republicanos siguen siendo importantes (23 puntos de diferencia en 2022, 78% entre los

⁵ Pew Research Center (2019), "Attitudes toward EU are largely positive, both within Europe and outside it", 21/X/2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/21/attitudes-toward-eu-are-largely-positive-both-within-europe-and-outside-it/>.

⁶ Pew Research Center (2020), "NATO seen favorably across Member States", Report, 9/II/2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/02/09/nato-seen-favorably-across-member-states/>.

demócratas y 55% entre los republicanos).⁷ La difidencia de algunos sectores del republicanismo hacia la OTAN se ha manifestado recientemente con el voto negativo de 63 congresistas republicanos a una resolución de la Cámara de Representantes en la que ésta expresaba su apoyo a la OTAN y a la creación de un Centro de Resistencia Democrática en el seno de la Organización.

Con todo, aunque, como hemos visto, existen diferencias de intensidad entre demócratas y republicanos en su apoyo la UE y la OTAN, la relación transatlántica no forma parte hasta ahora de las cuestiones que dividen profundamente a ambos campos. Al contrario, constituye uno de los pocos terrenos en los que existe bastante consenso bipartito, algo que la agresión contra Ucrania ha reforzado por lo que respecta a la OTAN. Pero este consenso no puede darse por hecho como tras la II Guerra Mundial, sino que es necesario trabajar para mantenerlo.

Por su parte, la UE debe hacer un esfuerzo para que la fluidez de su relación con la actual Administración estadounidense y su difícil trato con la anterior⁸ no sean percibidas como una toma de posición partidista en la política interna estadounidense.

En este contexto, resultaría útil y oportuna una intensificación de las relaciones transatlánticas que abarque no sólo las administraciones, sino los miembros de los legislativos, yendo más allá del actual Diálogo Legislativo Transatlántico entre el Parlamento Europeo y el Congreso estadounidense, con la creación de una verdadera Asamblea Parlamentaria Transatlántica entre la UE y EEUU y el establecimiento de un diálogo entre las respectivas comisiones parlamentarias temáticas que facilite una mejor comprensión de las posiciones de unos y otros y, por ende, contribuya a evitar bloqueos parlamentarios a las iniciativas fruto de la negociación en los grupos de trabajo antes mencionados. La Asamblea Parlamentaria de la OTAN debería ser también potenciada, y sus reuniones debería ser dotadas de una mayor visibilidad pública con objeto de que representen simbólicamente mejor la comunidad de valores existente entre los Aliados.

Existe también margen para un mayor diálogo transatlántico entre universidades y centros de pensamiento (*think tanks*), incluidos en EEUU tanto los de sensibilidad demócrata como republicana, con un incremento del intercambio de expertos y trabajos conjuntos, así como para incrementar los programas de visitantes que llevan a cabo numerosas instituciones. Yendo más allá, y partiendo de que la sociedad estadounidense es cada vez menos europea por sus orígenes, habría que hacer un esfuerzo por mantener las vinculaciones personales a través del Atlántico, por ejemplo, aumentando significativamente el número de intercambios universitarios en el marco del programa Erasmus+, como parte de la formación de los ciudadanos del europeos y estadounidenses del futuro.

⁷ Pew Research Center (2022), "Seven-in-ten Americans now see Russia as an enemy", 6/IV/2022, <https://www.pewresearch.org/global/2022/04/06/seven-in-ten-americans-now-see-russia-as-an-enemy/>.

⁸ Pew Research Center (2021), "America's image abroad rebounds with transition from Trump to Biden", Report, 10/VI/2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>.

(4) Una relación más equilibrada

Más allá de sus formas polémicas, la exigencia del expresidente Trump de un mayor compromiso económico europeo en la seguridad del continente no dejaba de reflejar una antigua demanda estadounidense.⁹ Por mucho que el acuerdo alcanzado en la Cumbre de la OTAN celebrada en Gales en 2014 fuera un aumento gradual de los presupuestos de defensa de los Estados miembros de la Organización en función de la evolución económica (que no ha sido en absoluto favorable) hasta alcanzar el 2% de su PIB en 2024, y no una deuda bilateral impagada de los europeos hacia EEUU, tal como lo presentaba el presidente Trump, lo cierto es que sí existía y existe una situación de desequilibrio entre ambos lados del Atlántico en la financiación de la seguridad europea, exacerbado por el señalado deseo de EEUU de prestar mayor atención (y por tanto mayor presupuesto) al Indo-Pacífico.

La agresión contra Ucrania favorece ese mayor reequilibrio. Por una parte, el compromiso estadounidense con la seguridad en la región ha resultado plenamente justificado. Por otro lado, para los europeos la invasión ha sido un revulsivo. Así, por ejemplo, el canciller alemán ha hablado de una *zeitenwende* (una nueva era), al mismo tiempo que anunciaba un incremento del gasto en defensa de su país de 100.000 millones de euros y el envío directo de armamento a Ucrania, lo cual supone un cambio radical de rumbo de la política exterior alemana. Para la UE también la crisis ha supuesto un parteaguas, con la financiación por primera vez de armamento letal con cargo a los presupuestos comunitario y la aprobación en tiempo récord de sanciones masivas frente a Rusia. Además de Alemania, otros Estados de la UE, como España y Suecia, han anunciado que redoblarán esfuerzos para alcanzar cuanto antes el objetivo del 2% (Italia pretende alcanzar esta cifra en 2028), y en Finlandia y Suecia se encuentran en el umbral de la OTAN.

Todo ello apunta pues a la disposición europea de asumir un mayor compromiso con su propia defensa. La UE, como refleja su recientemente aprobada Brújula Estratégica, está dispuesta a hacer más en la gestión de crisis y en el desarrollo de las capacidades militares, ayudando así a aligerar la carga de seguridad de EEUU en Europa y su vecindad. Pero para que este reequilibrio se materialice y rinda sus frutos en términos de mayor capacidad europea, EEUU debe abandonar la percepción de que existe una competición entre la OTAN y la UE, para que también puedan abandonar esta lógica socios europeos del Este de Europa, preocupados por un posible desenganche estadounidense de la seguridad europea. Como ha declarado el alto representante Borrell, y se desprende de la nueva Brújula Estratégica europea, los esfuerzos de la UE

“Parece cada vez más claro que ni la UE ni EEUU pueden salvaguardar por sí solos sus intereses democráticos, económicos, tecnológicos y estratégicos”.

⁹ Aunque quizá el clamor en la opinión pública estadounidense es menor de lo que a veces parece: en 2019 el 48% de los republicanos y afines y el 28% de los demócratas y afines pensaban que Europa debería incrementar su gasto en defensa. Véase Pew Research Center, 9/III/2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/03/09/americans-and-germans-differ-in-their-views-of-each-other-and-the-world/>.

en materia de defensa tienen por vocación ser adicionales y complementarios a los de la OTAN.

En particular, los esfuerzos para desarrollar una industria de defensa europea han de fortalecer la contribución europea en la OTAN, que sigue siendo la piedra angular de la defensa colectiva europea. Al fin y al cabo, los Estados miembros no poseen fuerzas separadas a disposición de ambas Organizaciones, sino que de lo que se trata de mejorar sus capacidades al servicio de ambas, cada una en su ámbito de actuación. EEUU tiene que entender que más contribución europea a la seguridad (*burden sharing*) implica también el desarrollo de una industria de defensa europea.

Para disipar las reticencias estadounidenses la UE ha abierto la posibilidad de que EEUU participe en las iniciativas de defensa europeas de la UE en el marco de su Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y EEUU se ha unido ya a un proyecto de movilidad militar en este marco y ha expresado interés en otros. Otro elemento positivo es el progreso en la finalización de un acuerdo administrativo entre EEUU y la Agencia Europea de Defensa, que podría permitir una mayor participación de EEUU en futuros proyectos industriales de defensa de la UE.

(5) La interdependencia como pasivo y como activo

Las consecuencias económicas de la crisis provocada por Rusia constituyen el último exponente del cuestionamiento del proceso de globalización, al poner de relieve los riesgos de una excesiva interdependencia entre potenciales rivales: hoy está clara la necesidad para Europa de reducir radicalmente la dependencia energética de Rusia, pero también de llevar a cabo una reflexión acerca de la interdependencia comercial y tecnológica de la UE y EEUU con respecto a China cuando, por poner el ejemplo más claro, Alemania importa alrededor del 40% de su gas de Rusia, pero también exporta alrededor del 40% de su producción de vehículos a China, y a la luz de las dependencias incluso en productos básicos puesta de relieve durante la fase inicial de la pandemia de COVID-19.

Un escenario de separación en bloques tecnológicos y económicos no resulta en la actualidad una distopía irrealista, sino una tendencia que empieza a perfilarse concretamente, tanto en la política occidental de desvinculación tecnológica con respecto a China¹⁰ como en la estrategia china de consolidación de una base tecnológica propia para su desarrollo industrial (*Made in China 2025*) y la de “doble circulación”, que persigue el incremento del consumo interno y una innovación tecnológica autosuficiente, y externamente alcanzar acuerdos de inversión y comerciales que permitan frustrar eventuales estrategias de aislamiento internacional contra China, en particular por parte de EEUU.

¹⁰ Jon Bateman (2022), “US-China technological ‘decoupling’. A strategy and policy framework”, Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegieendowment.org/files/Bateman_US-China_Decoupling_final.pdf.

El ataque contra Ucrania ha reducido también el prestigio de la idea de disuasión a través de la interdependencia económica, esto es, la noción de que la interdependencia reduce el riesgo de conflicto entre Estados cuya prosperidad estaría mutuamente condicionada: ni disuadió de su ataque al presidente Putin, ni ha paralizado después la reacción de la UE (aunque sí ha obligado a modularla, en particular por lo que se refiere a las importaciones de energía de Rusia). El ejemplo del ataque a Rusia contra Ucrania pone pues de manifiesto como consideraciones puramente políticas pueden prevalecer sobre las económicas, algo que se aplica hoy a Ucrania y se podría aplicar mañana a Taiwán.

Con todo, por muchos nubarrones que se presenten en el actual panorama estratégico internacional, no nos encontramos por el momento en un escenario de separación profunda entre las economías en distintos bloques, como durante la Guerra Fría, y cabe argumentar que este escenario no es deseable. El proceso de desvinculación que se ha iniciado con China afecta a ciertas tecnologías punteras, pero no al conjunto de las economías. La necesidad de una mayor diversificación y menor dependencia de las importaciones chinas no significa ni para EEUU ni para la UE una inevitable ruptura económica.

Por otro lado, la interdependencia puede ser también un activo, pues permite beneficiarse en lo tecnológico y comercial de las ventajas comparativas entre países amigos (*friend-shoring*). Es en este ámbito en el que se sitúa la profunda interrelación entre UE y EEUU. La idea de disuasión integrada, desarrollada por la actual administración estadounidense, recoge en el terreno de lo securitario esta idea de que contar con socios y aliados supone un multiplicador, no una rémora en la propia capacidad de acción. De nuevo la crisis de Ucrania es un buen ejemplo de ello: los planteamientos europeos y estadounidenses se refuerzan mutuamente, gracias a intereses convergentes y a la existencia de un proceso de concertación.

“(…) las horas bajas de la noción de interdependencia no deberían llevar a EEUU y a la UE a un retiro sobre sí mismas que disminuiría su prosperidad y su peso en el mundo”.

Esta interdependencia entre afines debería también ser un activo más allá de la relación transatlántica. En la competición global que se perfila en la actualidad, la lucha por la influencia en Asia, África o Latinoamérica probablemente no sea militar o securitaria, sino que se plantee en términos de legitimidad (dónde un aspecto crucial será comprobar hasta qué punto las ideas de origen occidental de democracia y derechos humanos son ya universales) y prosperidad (en la que prevalecerá quien esté en mejores condiciones para facilitarla). Por desgracia, Europa y EEUU no afrontan esta competición en las mejores condiciones. En el terreno de las ideas existe en el seno del propio Occidente una tensión no resuelta entre la democracia liberal clásica, y una sedicente democracia iliberal (que cuanto más iliberal, menos democrática acaba siendo). En el terreno económico y comercial, si la Nueva Agenda Transatlántica de 1995 definía la expansión del comercio mundial como uno de los objetivos fundamentales de EEUU y la UE, hoy este objetivo común está mucho menos claro.

Al contrario, como consecuencia de los efectos de la Gran Recesión, se ha instalado en las opiniones públicas europeas y estadounidenses la idea opuesta, de recelo hacia el libre comercio, sospechoso (sea ello cierto o no) de estar en la raíz de la desigualdad y estancamiento en las sociedades occidentales. Esta actitud ha tenido repercusiones tanto en la relación transatlántica (fracaso del acuerdo comercial TTP) como en las relaciones con terceros.

La nueva Administración no ha rectificado la decisión del presidente Trump de retirar a su país a la Asociación Trans Pacífica (TPP en sus siglas en inglés) con Asia, mientras que China ha multiplicado las iniciativas para entrar en un acuerdo de libre comercio con el conjunto de los países asiáticos: además de ser parte del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RECEP), que engloba a 15 países de la región entre ellos Japón y Australia, China ha expresado su interés en adherirse al Acuerdo General y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, en sus siglas en inglés) que sucede al TTP, que incluye a países latinoamericanos ribereños del Pacífico, y al (más limitado) *Digital Economy Partnership Agreement* sobre comercio digital. Ni la Estrategia estadounidense ni la europea para el Indo-Pacífico son un sustituto de acuerdos comerciales cuando China está dispuesta a llenar el vacío que deja Occidente en este terreno.

Por mucho que diferentes países, en particular en Asia, vean con más simpatía un acercamiento comercial con EEUU que con China, cuya creciente asertividad en la región ven con recelo, esta contienda puede acabar dirimiéndose por no comparecencia de EEUU. En América Latina, por motivos de política interior de alguno de sus Estados miembros, la UE se muestra incapaz de ratificar el acuerdo UE-Mercosur y arrastra los pies en los acuerdos con Chile y con México, mientras la presencia china en la región se multiplica.

África va a conocer un auge demográfico exponencial en los próximos años, con una creciente clase media y se trata de una región que también cuenta con grandes recursos naturales codiciados por China. EEUU y la UE están en la senda de incrementar su relación con la región, no sólo en términos de cooperación (son de lejos el principal donante) sino también en términos comerciales y de inversión. El Acuerdo Continental de Libre Comercio (AfCFTA en sus siglas en inglés) es una oportunidad para ello.

En definitiva, las horas bajas de la noción de interdependencia no deberían llevar a EEUU y a la UE a un retiro sobre sí mismas que disminuiría su prosperidad y su peso en el mundo.

(6) Una agenda transatlántica abierta al mundo

Si el orden internacional perfeccionado en la Carta del Atlántico en 1941, y encarnado en la Carta de Naciones Unidas y en las instituciones por ella creadas, pervive aún, no es por su origen occidental, sino porque refleja en su conjunto las aspiraciones generales de la comunidad internacional. Los propósitos y principios consagrados en la Carta, como la solución pacífica de las controversias internacionales, el respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados, la prohibición de la amenaza y el uso

de la fuerza, etc., siguen siendo hoy la piedra angular de la convivencia pacífica entre naciones de todo el mundo.

El mantenimiento de este orden basado en normas constituye pues un terreno de interés común entre los países occidentales y el resto de la comunidad internacional. La agenda transatlántica va de este modo más allá de los intereses y valores de EEUU y la UE, y entronca con los de la comunidad internacional en su conjunto. Esto tiene al menos tres ramificaciones:

1. No se trata de preservar la hegemonía occidental, sino el derecho internacional. Las Resoluciones de la Asamblea General aprobadas por abrumadora mayoría en marzo y abril de 2022, que condenan la agresión contra Ucrania, exigen el respeto del derecho humanitario y suspenden la participación de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos no deben ser vistos como un triunfo de Occidente, sino como la manifestación del apego de la comunidad internacional en su conjunto a las normas básicas que rigen en la actualidad la convivencia internacional. La preservación de la credibilidad occidental frente a esta comunidad pasa por que el respeto de dichos principios sea el punto de partida básico de su actuación internacional presente y futura.
2. La democracia no es patrimonio de Occidente. Sin duda el concepto relativizado de democracia que propugnan China y Rusia en la mencionada declaración conjunta es una parodia de la democracia misma. Pero, en el otro extremo, la reciente Cumbre por la Democracia ha puesto de manifiesto la dificultad por parte de Occidente de tratar de establecer un estándar democrático sin parecer sospechoso de tratar de instrumentalizar políticamente esta noción.

Occidente debe evitar la percepción de que pretende erigirse en la autoridad que otorga certificados de democracia al resto del mundo y debe más bien ayudar a quienes desean mejorar el funcionamiento de sus instituciones, luchar contra la corrupción, fortalecer el Estado de derecho, etc. La lógica de la *Millenium Account*, que establece unos requisitos de gobernanza como base para la cooperación, probablemente sea un buen ejemplo a seguir.

Para evitar que la promoción de la democracia se perciba como un ejercicio de establecimiento de una agenda vertical Norte-Sur, debe ser igualmente impulsada por las democracias del Sur. Con este fin, los países occidentales deberían estar dispuestos a compartir el liderazgo de esta iniciativa con los países de América Latina, África y Asia. Y, dado que la sociedad civil es un elemento esencial de cualquier sociedad democrática, las organizaciones no gubernamentales de los países del Sur también deben formar parte del proceso junto a sus homólogas del Norte.

3. Tampoco el multilateralismo es patrimonio de Occidente. Las mencionadas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la suspensión de Rusia del Consejo de Europa y su salida forzada de la Organización Mundial del Turismo muestran cómo las instituciones multilaterales se articulan como un instrumento eficaz y útil para la preservación de un orden internacional basado en el derecho.

Sin embargo, los países occidentales no pueden aspirar a contar con un sistema multilateral universal que responda de forma sistemática a sus intereses, precisamente porque, si es multilateral, es porque refleja los intereses y aspiraciones del conjunto de sus miembros.

La estrategia transatlántica en los organismos multilaterales no puede consistir en darles la espalda cuando surgen dificultades (como en el caso de la retirada de EEUU del Consejo de Derechos Humanos o de la UNESCO), pues ello será aprovechado por sus rivales, sino en estar presentes en ellos para contribuir a conformar su actuación, desde AGNU hasta el Consejo de Derechos Humanos, pasando por la Organización Mundial del Comercio.

EEUU y la UE deben ser igualmente conscientes de la necesidad de dar mayor entrada a los países del Sur en la arquitectura institucional establecida tras la Segunda Guerra Mundial, cuando muchos de estos países, fruto del proceso de descolonización, aún no existían. El ejemplo paradigmático de esta necesaria puesta al día es la ampliación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a países africanos y asiáticos, que EEUU y la UE deberían liderar, so pena de que, por parte de los países del Sur, se tenga la impresión de que el “orden internacional basado en normas” es en realidad un instrumento de preservación de pasados privilegios.

(7) Una visión compartida

Intereses y valores comunes, un método de consenso para lidiar con las diferencias y un equilibrio entre las expectativas mutuas son piezas necesarias, pero no suficientes para dar dirección y sentido a la relación transatlántica en el futuro. Hace falta, además, una visión de futuro compartida, articulada en una agenda conjunta.

Este fue el propósito de la Nueva Agenda Transatlántica, aprobada durante la presidencia española de la UE, en 1995, y lo es en la actualidad de la agenda transatlántica para el cambio global lanzada por el alto representante Borrell.

Con todo, estas iniciativas adolecen quizá de un excesivo tecnicismo: son guías de acción para las respectivas administraciones, pero no acaban de resultar atractivas para los ciudadanos. Sobresalen en el detalle, pero no apelan a las respectivas opiniones públicas en torno a un proyecto político compartido. EEUU y la UE se han dado por hecho mutuamente durante demasiado tiempo, y ahora parecen un viejo matrimonio hecho más de rutina que de pasión. Hoy, ante los desafíos externos e internos que ambos afrontan, necesitan un proyecto común revigorizado.

Cabe la tentación de articular este proyecto común en torno a una nueva contención frente a Rusia y China, militar y energética en el primer caso, también tecnológica y económica en el segundo. Sin duda EEUU y la UE deben darse los medios para responder a los desafíos que estos dos países encarnan, y ello debe formar parte de su agenda común. Pero además es necesario un proyecto positivo de futuro, para la relación transatlántica y para el mundo.

El elemento principal de esta visión es sin duda la preservación de un orden internacional basado en normas, y su corolario de que prevalezca en la sociedad internacional un equilibrio tal que todos los actores puedan influir en la conformación de ese orden, pero ninguno pueda dictar sus términos.

Existen muchos puntos de convergencia en esa visión de la sociedad internacional entre EEUU y la UE, y a veces las disputas políticas enmascaran una convergencia más profunda entre opiniones públicas. Así, por ejemplo, un gran número de estadounidenses opina que EEUU y la UE deberían asociarse en materia de seguridad y defensa, así como sobre el clima y el medio ambiente (aunque con diferentes énfasis entre demócratas y republicanos).¹¹ Tras un largo período en el que las cumbres UE-EEUU han perdido relevancia, y en el que incluso, durante la presidencia de Trump, han sido la ocasión para poner en primer plano las divergencias, estas reuniones deberían servir para representar ante la opinión pública a ambos lados del Atlántico la coincidencia de valores e intereses entre la UE y EEUU.

Y quizá, del mismo modo que en el seno de la UE se ha organizado una *Conferencia sobre el futuro de Europa*, que ha reunido a ciudadanos de a pie y ha tenido como resultado propuestas concretas para avanzar en el proyecto de integración, cabría pensar en una Conferencia sobre el futuro de la relación transatlántica, que incluyera a ciudadanos así como a centros de pensamiento (*think tanks*) de ambos lados del Atlántico y de todo el espectro político para debatir ideas y reforzar el conocimiento mutuo más allá de los prejuicios. Este enfoque puede ser tanto más necesario y útil dado que una proporción cada vez menor de la población estadounidense tiene orígenes directamente europeos y, por tanto, las relaciones afectivas corren el riesgo de debilitarse.

(8) Para concluir

El sistema internacional se encontraba en situación de desequilibrio inestable desde al menos 2008 entre los paradigmas de la interdependencia global y el de la competición entre grandes potencias. Con la agresión rusa contra Ucrania el sistema se ha escorado claramente hacia la segunda opción. No sabemos cuándo, en qué forma y tras qué nuevas crisis se estabilizará de nuevo. Sí sabemos que Occidente gozará en ese nuevo sistema de una posición relativa distinta y menos preeminente de la que ha tenido en los últimos 500 años.

Esto implica, por un lado, la necesidad de mayor cohesión entre EEUU y la UE. Pero, por otro lado, este diagnóstico no debe llevar a un fatalismo declinista. El mundo del futuro será más plurilateral, pero en él los valores y principios que defiende Occidente serán más necesarios que nunca.

En ese camino, la relación transatlántica debería situarse por encima del debate partidista, anclarse en los valores e interés compartidos y basarse en una concertación

¹¹ Katherine Walla (2021), "Exclusive poll: Europeans are warming to the US in the Biden era", Atlantic Council, 13/V/2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/exclusive-poll-europeans-warm-to-the-us-in-the-biden-era/>.

sistemática para responder a los desafíos que vienen y gestionar las diferencias que surgirán en el camino.