

La trayectoria de las relaciones EEUU-UE en un año tumultuoso

Liana Fix | Investigadora para Europa, Council on Foreign Relations (CFR) |
@LianaFix 

Molly Carlough | Investigadora asociada, Center for Preventive Action en el Council on Foreign Relations

Tema

Evolución de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea, sus convergencias, divergencias y recomendaciones para proteger el vínculo transatlántico del ciclo político electoral y de los cambios en el liderazgo.

Resumen

La relación entre [Estados Unidos](#) (EEUU) y la [Unión Europea](#) (UE) sigue mostrando su solidez en momentos de crisis geopolíticas. No obstante, las convergencias transatlánticas –como el apoyo a Ucrania y una aproximación más cautelosa a [China](#) por parte de los europeos– presentan una creciente fragilidad, cediendo el paso a divergencias continuadas en materia climática, comercial, industrial y tecnológica. En estos ámbitos, estadounidenses y europeos comparten los mismos objetivos generales, pero tienen enfoques marcadamente distintos a la hora de alcanzarlos. El resultado es la adopción de políticas independientes que o bien dañan involuntariamente las economías del otro o generan desalineamientos que impiden una integración económica eficaz. Los tradicionales foros de cooperación existentes no son apropiados a la hora de resolver estos desacuerdos. El ciclo electoral y el populismo en el debate político tanto en EEUU como en Europa pueden tener un efecto negativo en la relación. El temor es el mismo a ambos lados del Atlántico: políticas aislacionistas que promuevan la competencia en lugar de la cooperación.

La diplomacia directa de los líderes puede ser, en algunos casos, el camino más sencillo para resolver conflictos, especialmente entre la presidenta de la Comisión Europea y la Casa Blanca, que ha visto niveles de cooperación sin precedentes bajo el mandato de Ursula von der Leyen. Si los europeos demuestran el valor añadido de ese animal peculiar que es la UE –en materia de políticas del mercado único, sanciones conjuntas– será más fácil para los líderes estadounidenses comprender la necesidad de una cooperación más profunda no sólo a nivel bilateral sino también en foros como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el G7. Esto aportaría a la UE influencia, no sólo respecto de sus competidores y rivales, sino también de cara a EEUU, que puede volverse hostil hacia la UE tras las próximas elecciones presidenciales.

Análisis

Pese a la estrecha coordinación en la guerra de Rusia contra Ucrania y a un lento pero firme alineamiento en sus políticas hacia China, sigue habiendo muchos ámbitos de tensión en las relaciones entre EEUU y la UE. Sus distintos planteamientos en torno a áreas de preocupación mutua, como son el comercio, el clima, la regulación de la tecnología y Oriente Medio, están provocando una divergencia en sus políticas que no se resuelve fácilmente a través de los foros de cooperación establecidos. Asimismo, los resultados de las elecciones en Europa y EEUU auguran dificultades adicionales en un año crítico. Para reforzar el vínculo transatlántico, especialmente frente a los ataques populistas, no bastará la cooperación geopolítica en tiempos de crisis. Deberán profundizarse las relaciones EEUU-UE a nivel regulatorio y técnico, creando políticas económicas respetuosas con el medio ambiente y ventajosas que fortalezcan la posición de ambas partes frente a los adversarios geopolíticos al tiempo que beneficien a sus votantes en casa.

1. Áreas de convergencia

La invasión rusa de Ucrania en 2022 y el apoyo militar y financiero continuado a Ucrania, así como los esfuerzos por contener la negativa influencia de Rusia en el mundo, han conducido a una considerable convergencia en las políticas de EEUU y la UE hacia Rusia, Ucrania, las sanciones y cuestiones generales de seguridad y defensa. Los meses previos a la guerra, la Administración Biden colaboró estrechamente con la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en el diseño de un [paquete de sanciones que entraría en vigor de forma inmediata](#). Desde entonces, EEUU y la UE han estado acompasados, avanzando con firmeza en sus sanciones contra Rusia. Ambas partes han alcanzado también un acuerdo para utilizar los intereses generados por los activos rusos congelados como garantía para financiar un préstamo destinado a asistir financieramente a Ucrania. Los miembros de la UE eran escépticos en torno al uso directo de los activos congelados y, por tanto, han trabajado con EEUU para encontrar esta solución creativa, que [acordaron en la cumbre del G7 en Italia](#). Preocupado por la estabilidad mundial de los precios, Washington se mostró reacio a sancionar el petróleo ruso, pero ha trabajado en estrecha colaboración con Bruselas para [imponer un tope al precio del petróleo](#), especialmente sobre la “oscura flota” rusa y los navieros griegos.

EEUU y la UE también han confluído en su interés compartido de apoyar a Ucrania con asistencia militar. Los europeos han utilizado el Fondo de Apoyo a la Paz, un instrumento diseñado para apoyar las misiones de mantenimiento de la paz, para comprar armamento para Ucrania. Simultáneamente, los [Estados miembros de la Unión están construyendo líneas de producción para el armamento que necesita Ucrania](#) y para reforzar la OTAN. EEUU y la UE comparten asimismo la carga financiera de mantener el presupuesto nacional ucraniano y Washington espera que una futura adhesión de Ucrania a la Unión lleve la democracia y el Estado de derecho al país pese al contexto continuado de ley marcial.

De igual modo, la cooperación EEUU-UE en materia energética ha sido alabada como un excelente ejemplo de la firmeza continuada de la colaboración transatlántica. Para reducir la dependencia de Europa en el gas ruso, EEUU ha aumentado en gran medida

su producción y exportación de gas natural licuado (GNL). Para finales de 2022, EEUU aportó el 50% del GNL de Europa, permitiendo a los europeos reducir a la mitad sus importaciones de petróleo y gas ruso. En 2023, el gas por gasoducto y el GNL de Rusia apenas representó el 15% de las necesidades de la UE. Sin embargo, el presidente Biden ordenó una pausa temporal en la aprobación de nuevos proyectos de GNL en abril, despertando los temores a una caída del suministro y subidas de precio en Europa, y haciendo peligrar de paso miles de millones de dólares de inversión europea en nuevos contratos e infraestructuras de GNL en EEUU. Los foros de cooperación en política energética –y, de manera destacada, el Consejo de Energía EEUU-UE– siguen permitiendo una estrecha colaboración en estas cuestiones.

La ambición de la UE de ser percibida como un actor geopolítico se ha materializado por primera vez gracias a su compromiso con Ucrania, generando una nueva percepción en Washington sobre el papel geopolítico de la Unión. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la política de la UE hacia China.

Constatamos un mayor alineamiento entre las posiciones de EEUU y la UE sobre China desde 2019, cuando desde Bruselas se describió de forma simultánea a China como un socio, un rival y un competidor. Más recientemente, Bruselas y muchos Estados miembros de la UE han subrayado cada vez más el papel de China como “competidor” y “rival sistémico”, en lugar de socio. Puede decirse que se ha producido un proceso de desencanto con China. El comportamiento hermético de China durante la pandemia, su forma de aprovechar las dependencias de la cadena de suministro y su apoyo a la invasión rusa de Ucrania, han abierto los ojos de los europeos ante los peligros de una política ingenua hacia China, tanto a nivel nacional como internacional.¹

La Comisión Europea, bajo el liderazgo de Ursula von der Leyen, ha desempeñado un papel crucial a la hora de impulsar este cambio en Europa. Como también lo han hecho algunos Estados miembros como Lituania, que ha abierto los ojos de otros Estados como Francia y Alemania a los instrumentos de coacción chinos. En lugar de buscar una “tercera vía,” distinta a la de EEUU, los europeos están ahora buscando formas de aliarse, si bien no alinearse del todo, con Washington en lo referente a China. El nuevo término universal, *de-risking*, ha despertado la esperanza de un entendimiento común a ambos lados del Atlántico.

La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Biden alude a una competencia responsable con China y trata de convencer a sus aliados de que no aspira a contener a Pekín. El *de-risking* no es nuevo en el debate sobre China, si bien fue utilizado por von der Leyen en su discurso de marzo de 2023. A modo de respuesta, fue empleado también por el asesor de Seguridad Nacional de EEUU, Jake Sullivan. En el sentido más amplio, *de-risking* significa reducir las vulnerabilidades económicas al tiempo que continúan el comercio y las inversiones con China. Sin embargo, no queda claro el alcance del *de-risking* para EEUU y Europa, ni tampoco qué instrumentos

¹ Este y los dos párrafos siguientes están adoptados de: Liana Fix (2023), “Has Europe Finally Become Geopolitical on China?”, en On the Rise: Perspectives on Foreign Policy - Class of 2023, The Aspen Institute (7/X/2023), <https://www.aspeninstitute.org/publications/on-the-rise-perspectives-on-foreign-policy-class-of-2023/>

deberán aplicarse para reducir las vulnerabilidades. La forma de entender este concepto varía a uno y otro lado del Atlántico, desde una interpretación más estrecha por parte de Washington a una más amplia de los europeos. En el caso estadounidense, se trata de un desacoplamiento, mientras que para la UE se traduce en una mayor diversificación. Para complicar más si cabe las cosas, no existe un consenso en Europa en torno al significado del *de-risking*.

Más importante aún, la escalada del apoyo doble de China a la base industrial y de defensa rusa genera un dilema de seguridad directo tanto para Europa como para la OTAN. [China no sólo apoya a Rusia en su guerra contra Ucrania, sino que respalda la creación de una base industrial y de defensa militar en Rusia que también puede suponer una amenaza para la OTAN.](#) Mientras que EEUU ve a China como una amenaza de seguridad directa para Europa, los europeos no han tomado conciencia aún de este reto y se abstienen de combatir el apoyo chino a Rusia con medidas restrictivas con el fin de proteger sus intereses comerciales y empresariales.

2. Áreas de divergencia

En el corazón mismo de las divergencias continuadas entre EEUU y la UE se encuentran cuestiones interrelacionadas vinculadas a sus respectivas políticas en materia climática, comercial, industrial y tecnológica. En estos ámbitos, EEUU y la UE comparten los mismos objetivos generales, pero tienen enfoques marcadamente distintos a la hora de alcanzarlos. El resultado es la adopción de políticas independientes que o bien dañan involuntariamente las economías del otro o generan desalineamientos que impiden una integración económica eficaz.

Pese a las expectativas que apuntaban en sentido contrario, [la Administración Biden ha impulsado políticas comerciales proteccionistas semejantes a las adoptadas por Donald Trump.](#) Entre dichas políticas destaca la promulgación de la Ley de Reducción de la Inflación (IRA). Adoptada en 2022, la IRA aspira a apoyar el desarrollo de sectores verdes en EEUU al otorgar subsidios a los fabricantes estadounidenses que reúnan ciertos estándares medioambientales de producción. Sin embargo, la IRA, en su afán por fomentar la producción nacional de bienes respetuosos con el medio ambiente, excluye a aquellos países que carecen de un acuerdo de [libre comercio con EEUU, incluido el conjunto de Europa.](#) La UE reaccionó con firmeza al anuncio, acusando a EEUU de instigar una nueva guerra comercial por miedo a que las nuevas exenciones fiscales atrajeran a empresas e inversión europeas al mercado estadounidense en un momento en que muchos [países europeos se están resintiendo del efecto económico de la guerra en Ucrania.](#) Para evitar una fuga importante de capitales, Bruselas no tardó en mover ficha para aprobar su propio régimen de ayudas, anunciando el [Plan Industrial del Pacto Verde en marzo de 2023.](#)

Para la UE, el impacto de la IRA sobre la producción de vehículos eléctricos (VE) es algo que preocupa especialmente. Con arreglo a la IRA, [las ayudas a los VE se limitan a aquellos que se ensamblan en América del Norte y cuyas baterías cumplen con ciertos requisitos en materia de minerales críticos.](#) El clamor resultante entre los líderes europeos llevó a EEUU a iniciar negociaciones con la UE en 2023 para establecer un acuerdo sobre minerales críticos que permitiera sortear los requisitos de un acuerdo de

libre comercio establecido por la nueva ley. Por el momento, las negociaciones han resultado infructuosas y el acuerdo se enfrenta a varios escollos, incluida la aprobación por parte de los 27 Estados miembros de la Unión, así como por el Congreso de EEUU, en el que existe oposición al mismo.²

Asimismo, EEUU sigue imponiendo elevados aranceles sobre varios productos verdes en un esfuerzo por combatir la sobrecapacidad de producción china, lo cual está teniendo efectos inadvertidos, pero de gran calado, en la producción europea. A título de ejemplo, en mayo, la Administración Biden anunció aranceles adicionales sobre los productos chinos, incluidos los VE, [las baterías de ion de litio](#), [minerales críticos](#), [acero](#) y [aluminio](#). Aunque protegen la economía estadounidense, dichos aranceles obligan a los productores chinos a buscar mercados alternativos, lo cual los ha llevado a inundar Europa con productos verdes baratos que socavan las industrias europeas, de manera particular la industria crítica de la automoción.

Estas acciones añaden más tensión a las disputas arancelarias ya existentes, sobre todo en torno a los aranceles al aluminio y el acero impuestos durante la Administración Trump. En 2018, el expresidente aprobó elevados aranceles sobre los metales importados, entre ellos [un arancel del 25% sobre el acero](#) y [del 10% sobre el aluminio](#), amparándose en motivaciones de seguridad nacional. [La UE respondió con sus propios aranceles sobre una ristra de productos fabricados en EEUU](#). Consciente de la pesada carga que esto representaba para los aliados europeos, [Biden acordó suspender –que no retirar– los aranceles](#) y lanzó negociaciones para resolver la disputa. Las negociaciones siguen en curso, pues la propuesta de Washington, conocida como el Acuerdo Global sobre Acero y Aluminio Sostenibles (GASSA, GSA en Europa), exige que EEUU y la UE alineen sus enfoques discordantes hacia la descarbonización.

Aunque la lucha contra el cambio climático sigue siendo un ámbito significativo de cooperación transatlántica, sus distintos enfoques están provocando la divergencia de las políticas de cada lado del Atlántico. Una importante fuente de discordia se deriva del GASSA. El GASSA busca regular la importación de ciertos productos –muchos de los cuales son producidos en China– basándose en [las emisiones de carbono asociadas](#), lo cual choca con el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono preexistente en Europa (CBAM, por sus siglas en inglés). Ambos acuerdos aspiran a penalizar a los productores con arreglo a sus emisiones de carbono, el GASSA solo se dirige a empresas no estadounidenses mientras que el CBAM, aunque local a la UE, impone costes tanto a las empresas nacionales como extranjeras. Como consecuencia, la UE sostiene que el GASSA incumple los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y [permitiría a las empresas esquivar las disposiciones del CBAM](#).

Los desacuerdos en torno al GASSA y la IRA revelan diferencias fundamentales en los enfoques de EEUU y la UE hacia el cambio climático. En términos generales, el cambio

² Claude Barfield (2023), "The US-EU Inflation Reduction Patch-Up", American Enterprise Institute (16/III/2023). <https://www.aei.org/technology-and-innovation/the-us-eu-inflation-reduction-act-patch-up/>; Benson, Emily (2023), "Transatlantic Trade and Climate: Evaluating Differences and Commonalities in Mutual Approaches", Center for Strategic and International Studies (18/XII/2023), <https://www.csis.org/analysis/transatlantic-trade-and-climate-evaluating-differences-and-commonalities-mutual-approaches>

climático sigue siendo un tema que despierta niveles de prioridad diferentes para europeos y estadounidenses. Aunque Biden ha declarado el clima una prioridad, las divisiones políticas internas han impedido con frecuencia que se aprobara legislación o financiación de peso al respecto. Por ejemplo, EEUU, a diferencia de la UE, se ha mostrado reacio a contribuir al fondo climático por temor a que conduzca a obligaciones legales para los “países ricos contaminantes”, obligándoles a [pagar una indemnización a los países que se vean más afectados](#). Asimismo, el clima sigue siendo una prioridad secundaria a los intereses geopolíticos estadounidenses. Como sostiene Olivia Lazard, investigadora en el *Carnegie Endowment for International Peace*, esto se evidencia en [la incapacidad continuada de EEUU de utilizar su influencia internacional para promover medidas preventivas más contundentes](#).

El desajuste en la regulación de la tecnología entre EEUU y la UE también plantea retos a la relación. La adopción de nueva normativa en Bruselas sobre tecnologías emergentes –como la Ley de Servicios Digitales, la Ley de los Mercados Digitales, la Ley de los Datos y la Ley de la IA– se dirige a [las Big Tech, que están predominantemente ubicadas en EEUU](#) y tienen un impacto mayúsculo en la economía estadounidense. La [Unión ha amenazado con imponer nuevos impuestos de servicios digitales a las empresas tecnológicas estadounidenses](#) si Washington no aplica el impuesto mínimo requerido por el Pacto Fiscal Internacional, un acuerdo creado en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para reducir la evasión fiscal por parte de las multinacionales. Dicha medida enfureció a los funcionarios estadounidenses y los legisladores republicanos respondieron al ultimátum europeo con advertencias de que EEUU adoptaría medidas de represalia, desencadenando potencialmente [conflictos económicos adicionales](#). El Parlamento Europeo y el Tribunal Europeo de Justicia también siguen oponiéndose a los acuerdos entre EEUU y la Unión en torno a las transferencias transatlánticas de datos, un acuerdo que se antoja necesario debido a las estrictas [leyes europeas en materia de confidencialidad](#).

En cuanto al conflicto en Oriente Medio, hay una visión mixta de las relaciones transatlánticas. La UE, al igual que EEUU, expresó su firme apoyo al derecho de Israel a defenderse tras los atentados del 7 de octubre de 2023 cometidos por Hamás y se ha decantado por el silencio en lugar de criticar directamente el apoyo estadounidense a la [campaña militar continuada israelí en la Franja de Gaza](#). El país que se ha mostrado más contrario al apoyo estadounidense a la campaña israelí en Gaza ha sido España, al que se han sumado Irlanda, Noruega y, posteriormente, Eslovenia en el [reconocimiento del Estado palestino](#).

No obstante, la discordia es más patente en sus respectivos enfoques hacia Irán. Aunque existe un acuerdo general sobre la necesidad de aplacar las acciones desestabilizadoras de Irán en la región y evitar el avance de su programa nuclear, EEUU ha buscado una respuesta medida. Tras el ataque de misiles y drones iraní contra Israel el pasado abril, Washington y Bruselas [impusieron conjuntamente nuevas sanciones](#) a los líderes militares y fabricantes de armas iraníes. Anteriormente, estadounidenses y europeos también acordaron imponer sanciones adicionales a Irán si entregaba misiles balísticos a Rusia. Sin embargo, EEUU desalentó activamente la adopción de sanciones adicionales en caso de que Irán hiciera lo mismo con sus aliados en Oriente Medio por

temor a una escalada del conflicto entre Israel y Hamás. De manera parecida, EEUU trató de disuadir a sus aliados europeos –fundamentalmente Francia y Alemania– para que no aprobaran una resolución del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) contra el programa nuclear iraní en primavera, alegando que [tal medida llevaría a Irán a acelerar sus actividades nucleares](#). Dicho esto, es posible que la aproximación de EEUU a esta cuestión esté cambiando, pues el secretario de Estado, Antony Blinken, [anunció sanciones adicionales sobre Irán](#) el 27 de junio amparándose en la expansión continuada de su programa nuclear.

Conclusiones

¿Cómo proteger la relación transatlántica en vista del inminente ciclo político electoral y los cambios en el liderazgo? ¿Qué aspectos de la relación EEUU-UE aún no han sido adecuadamente actualizados?

La relación transatlántica y, más concretamente, la relación entre EEUU y la UE, ha alcanzado cotas desconocidas y estrechos niveles de colaboración tras la invasión rusa de Ucrania y durante la misma. Sin embargo, esta inercia colaboradora no ha llegado a otros ámbitos críticos de la relación entre ambos países, especialmente el comercio, la tecnología y el clima. El fortalecimiento de las relaciones transatlánticas tras la invasión rusa de Ucrania en 2022 podría erosionarse no sólo debido a las diferencias políticas, sino también al ciclo político electoral y el populismo creciente en el debate político en EEUU y Europa. El efecto de las elecciones en algunos países europeos sobre la relación con EEUU podría ser significativo. Y, por supuesto, las elecciones presidenciales estadounidenses tendrán un impacto en Europa. El temor es el mismo a ambos lados del Atlántico, véase que la extrema derecha salga victoriosa y apruebe políticas aislacionistas que promuevan la competencia en lugar de la cooperación. Una fragmentación adicional de la UE debido a la elección de candidatos de extrema derecha en sus Estados miembros socavarán la [capacidad de europeos y estadounidenses de coordinar respuestas a amenazas comunes, incluidas las que emanan de China, Rusia y el cambio climático](#). Igualmente, el creciente escepticismo hacia el comercio por parte de EEUU, combinado con la creciente desilusión hacia la relación transatlántica en Europa, [conducirá muy probablemente a disputas adicionales](#).

Para el futuro de las relaciones entre EEUU y la UE esto significa que no bastará con cooperar en crisis geopolíticas. Estadounidenses y europeos han de demostrar, en un año electoral crítico, que su estrecha colaboración arroja beneficios claros a sus votantes. Los beneficios más evidentes serían trabajar juntos, en lugar de enfrentados, en tecnologías verdes y elaborar políticas industriales y subsidios complementarios, en lugar de contradictorios, como instrumentos contra competidores sistemáticos como China. El Consejo Comercial y Tecnológico (TTC, por sus siglas en inglés) fue creado en 2021 precisamente con ese fin: como foro para mejorar las relaciones transatlánticas y resolver disputas relacionadas con el comercio, la tecnología y el clima. El propósito del TTC es crear un conjunto común de estándares para combatir amenazas económicas comunes, más concretamente las [“políticas y prácticas ajenas al mercado”](#) de China. Si bien ha abierto un canal de comunicación entre Washington y Bruselas, las seis reuniones ministeriales celebradas hasta la fecha han arrojado pocos resultados tangibles más allá de una [serie de principios rectores y hojas de ruta sobre el papel](#). El

problema del TTC es múltiple, pero el principal reto es la falta de autoridad de los representantes europeos en el consejo, dado que muchas decisiones han de ser tomadas primero en casa por parte de los líderes de la UE a nivel individual. Puede apreciarse una dinámica similar entre los representantes estadounidenses, que han de equilibrar la consecución de la ambiciosa agenda climática de la Administración Biden con disputas políticas internas en el Congreso y la opinión pública. La diplomacia directa de los líderes puede ser, en algunos casos, un camino más sencillo para resolver conflictos, especialmente entre la presidenta de la Comisión Europea y la Casa Blanca, que ha visto niveles de cooperación sin precedentes bajo el mandato de von der Leyen.

La UE, con sus estructuras institucionales, competencias y procedimientos sigue siendo para muchos legisladores europeos una caja negra. Prefieren gestionar de forma bilateral los problemas que surgen. Si se demuestra el valor añadido de ese animal peculiar que es la UE –en materia de políticas del mercado único, sanciones conjuntas– será más fácil para los líderes estadounidenses valorar sus fortalezas únicas y comprender el valor genuino de una cooperación más profunda no sólo a nivel bilateral sino también en foros como la OTAN o el G7. Además, aporta a los miembros de la UE influencia, no sólo respecto de sus competidores y rivales, sino también de cara a EEUU, que puede volverse hostil hacia la UE tras las próximas elecciones presidenciales.