

**Marc Ibáñez Díaz**

*Yale University<sup>1</sup>*

## Introducció

La relació transatlàntica, en la seva arquitectura actual, emergeix, a la fi de la II Guerra Mundial, de la col·laboració entre els països europeus i els Estats Units per crear un ordre internacional liberal. L'interès a defensar i mantenir aquest ordre ha donat lloc a una estreta aliança a escala política, econòmica, militar i estratègica. Aquesta aliança s'ha plasmat, a escala governamental, en la cooperació i en acords; en l'àmbit empresarial, en la inversió i l'adquisició d'empreses, i, des del punt de vista social, en els valors i els interessos compartits a totes dues bandes de l'Atlàntic.

Des de la perspectiva política, la relació no ha estat exempta de crisis cícliques, com per exemple durant la guerra de l'Iraq, encara que en els últims setanta anys hi ha nombrosos exemples de naturalesa diversa. Tradicionalment, els desacords s'han circumscrit a la rivalitat econòmica i a temes concrets. A més, aquesta relació s'ha basat en un respecte mutu de les diferències. Tanmateix, la crisi transatlàntica actual ha posat en dubte les bases de la relació; l'arribada del president Trump ha canviat el respecte per coacció o imposició. Aquest article defensa que la presidència de Biden apuntarà a una millora en les formes de la relació, però els problemes de fons es mantindran i la prioritat americana seguirà centrada a la Xina.

## 1. Una lenta erosió de llarg recorregut

La impossibilitat recent de concloure acords, com ara l'Acord Transatlàntic de Comerç i Inversió (TTIP, per la sigla en anglès), és el resultat d'un llarg desgast i de falta de voluntat política en la relació transatlàntica. Amb el final de la guerra freda, Europa va deixar de ser la principal regió d'importància geoestratègica per als EUA.

L'última presidència centrada a Europa va ser la de George H. W. Bush, que va gestionar la fi de la guerra freda i va respondre a l'Acta Única Europea del 1987 proposant un acord transatlàntic de lliure comerç. Encara que al 1995, Bill Clinton va signar la Nova Agenda Transatlàntica

**1.** Postgrau finançat per una beca de la fundació "La Caixa" (ID 100010434). El codi de la beca és LCF/BQ/AA18/11680070.

La presidència de Biden apuntarà a una millora en les formes de la relació, però els problemes de fons es mantindran i la prioritat americana seguirà centrada a la Xina.

que havia de culminar en un acord de lliure comerç, aquest mai va arribar a materialitzar-se ja que el president va centrar els seus esforços a ratificar l'acord de lliure comerç amb Mèxic i el Canadà.

Els presidents George W. Bush i Barack Obama van orientar el focus cap a l'Àsia, amb la guerra contra el terrorisme a l'Orient Mitjà, i el gir posterior cap a l'Extrem Orient de la política exterior estatunidenca, respectivament. El president Trump, amb la seva política exterior erràtica ha anat més lluny encara, tot desbaratant la posició de lideratge global nord-americana, la credibilitat de la qual s'ha vist afectada fins al punt que es posa en dubte que els EUA siguin un actor responsable en la societat internacional. El president tampoc ha amagat el seu disgust amb la Unió Europea (UE) a qui assenyala com un competidor del gegant nord-americà.

Més recentment les tensions s'han originat en matèria de seguretat i multilateralisme. En aquest sentit, els estatunidencs consideren que els europeus s'aprofiten de la seva protecció militar sense invertir els recursos compromesos en defensa. Els presidents Bush i Obama ja reclamaven un increment de la despesa militar, mentre que Trump ha utilitzat una retòrica agressiva i ha titllat els països europeus de *morosos*.

El president Trump també ha sembrat dubtes respecte si els EUA compliran els seus compromisos de seguretat amb l'OTAN. En aquest sentit, la retirada de 12.000 soldats d'Alemanya ha generat debat sobre si l'Aliança Atlàntica ha estat afeblida. A més, les friccions transatlàntiques han exposat una diferència de valors en política exterior, on els EUA rebutgen acords multilaterals per resoldre problemes globals com ja han demostrat amb la sortida d'acords com el del clima, de París, o el nuclear, amb l'Iran.

A escala econòmica, encara que no s'hagi conclòs un acord de lliure comerç transatlàntic, les barreres comercials són baixes, excepte en sectors altament sensibles com els automòbils o l'agricultura, origen del dèficit comercial dels EUA amb la UE. Arran d'aquest dèficit, els nord-americans creuen que la relació comercial no és equitativa, tot i que surten guanyant si es compten els serveis i els ingressos primaris. Els principals contenciosos transatlàntics s'han basat en productes agrícoles com la carn de boví tractada amb hormones, o els subsidis industrials a Boeing i Airbus.

Aquesta última disputa entre els gegants aeronàutics porta oberta des del 2006 i no hi ha hagut voluntat per resoldre-la. L'Organització Mundial del Comerç ha resolt que tant els EUA com la UE ofereixen subsidis no justificats, i ha donat autorització a tots dos a prendre represàlies creuades amb pujades aranzelàries. Aquesta disputa ha desembocat en un augment dels aranzels transatlàntics.

L'últim intent de concloure un acord de lliure comerç transatlàntic va ser amb el president Obama. El TTIP es va començar a negociar el 2013, i el llavors vicepresident Biden, un dels seus principals valedors als EUA, el va definir com un acord *extremament ambiciós*. La negociació aspirava a reduir les barreres aranzelàries i no aranzelàries al comerç de béns i serveis i a la inversió transatlàntica. A aquest efecte, es requeria millorar l'alineament regulatori mitjançant acords de

reconeixement mutu que haguessin reduït els costos d'homologació. Finalment, el TTIP també es proposava col·laborar en la reducció de comportaments anticompetitius.

Les barreres aranzelàries que el TTIP proposava rebaixar són les relatives amb sectors altament sensibles. La UE, però, no estava disposada a acceptar una rebaixa aranzelària sense contrapartides nord-americanes en matèria d'obertura dels mercats de contractació pública o de transport de cabotatge. La manca de voluntat per poder arribar a aquests acords va fer que en quatre anys de negociació hi hagués pocs avenços.

Concloure acords de reconeixement mutu era molt complicat, atès que cada bloc tenia un esperit regulador diferent. La negociació, però, va permetre establir un diàleg entre les agències reguladores que pot contribuir, encara que els acords no s'arribessin a materialitzar, a alinear la regulació en un futur, tot reduint les divergències transatlàntiques. Tampoc va ser possible avançar en els temes on la intransigència era màxima com són els organismes modificats genèticament o els indicadors de procedència.

El TTIP va fracassar, en part, pel fet que negociaven dos actors econòmics d'igual poder, acostumats a imposar les seves condicions, que no es van adaptar a negociar amb un igual. L'estratègia de màxima pressió americana va ser contraproductiva i va mostrar la seva incapacitat per entendre les dinàmiques de la UE. Per aconseguir un acord tan ambiciós s'ha d'assumir l'existència de sectors sensibles per a cada un dels blocs en què no es podrà arribar a un acord. A més, cal invertir capital polític tant en les negociacions com a convèncer l'opinió pública de la necessitat de l'acord. El president Obama va invertir el seu capital polític i va prioritzar l'acord comercial transpacífic en detriment del TTIP.

Amb el final de la guerra freda, Europa va deixar de ser la principal regió d'importància geoestratègica per als EUA.

## 2. Un canvi d'estratègia econòmica agita l'Atlàntic

El president Trump ha donat visibilitat a aquestes tensions latents en la relació transatlàntica que, amb ell, han arribat al seu punt de màxima tibantor en dècades. Les diferències s'han mostrat principalment en l'àmbit econòmic. Tot i que els fluxos comercials han seguit creixent, la presidència de Trump ha marcat un canvi cap al proteccionisme i el nacionalisme econòmic.

La seva victòria electoral del 2016 va capitalitzar el descontentament respecte una globalització acusada de causar desindustrialització i atur. Però els eslògans proteccionistes no són exclusius de Donald Trump. Així, durant la seva campanya, el president electe, Joe Biden, també ha fet servir els eslògans «Fet a Amèrica» i «Compra americà», de manera que les tendències proteccionistes no desapareixeran dels EUA amb el final de l'administració Trump.

Tot i així, el mateix president Trump ha demostrat també la voluntat d'intentar reduir les tensions transatlàntiques. En prendre possessió la Comissió Von der Leyen, el secretari d'estat Pompeo va viatjar a Europa amb la intenció de relançar les relacions transatlàntiques. Finalment, després de qüestionar aquestes relacions, l'administració Trump ha reconegut que els EUA prefereixen una Europa forta i unida.

## La guerra comercial iniciada unilateralment pels EUA contra la Xina ha impactat sobre la UE.

La voluntat de refer llaços neix del fet que l'aliança transatlàntica és la relació econòmica més estreta que existeix a escala global. La UE i els EUA són, respectivament, els seus principals socis comercials. Aquesta relació no es basa exclusivament en el comerç de béns, sinó que inclou els serveis, la inversió i les filials. Per exemple, les vendes de les filials d'empreses europees i nord-americanes a l'altre costat de l'oceà són dues vegades i mitja superiors al comerç transatlàntic. Aquestes filials estrangeres formen part de l'entramat de creació de valor de les grans corporacions en tractar-se de centres de recepció d'inversió, generació de valor, recerca i desenvolupament i repatriació de beneficis.

Aquesta interdependència econòmica implica que la política exterior i comercial estatunidenca impacta en els interessos de les empreses europees. Així, la guerra comercial iniciada unilateralment pels EUA contra la Xina ha impactat sobre la UE. D'una banda, les barreres comercials més altes a les exportacions xineses han provocat que el gegant asiàtic busqui nous mercats, incrementant la competència als europeus. De l'altra, les represàlies xineses afecten les filials nord-americanes de corporacions europees. Per exemple, la pujada d'aranzels xinesa ha representat per al fabricant d'automòbils BMW un augment en el preu dels utilitaris que exporta a la Xina des de la seva fàbrica a Carolina del Sud. Això provoca que les multinacionals europees perdin competitivitat.

Si bé els fluxos comercials transatlàntics han seguit creixent, les tensions no han anat a la baixa. Al 2019, el total d'exportacions i importacions de la UE als EUA es va incrementar, segons Eurostat, un 9% i un 11%, respectivament, en comparació amb el 2018, l'any que el president Trump va iniciar una guerra comercial contra l'acer i l'alumini. Aquesta guerra va afectar directament les exportacions europees d'aquest sector als EUA, que van baixar un 25% al 2019 segons UN Comtrade. A més, Europa va respondre a la pujada d'aranzels a l'acer i l'alumini amb un increment aranzelari a productes icònics americans d'estats «frontissa».<sup>2</sup>

Les amenaces contínues del president Trump a augmentar els aranzels als automòbils europeus no permeten donar per establitzades les guerres comercials. Tanmateix, el possible increment aranzelari s'ha pogut posposar gràcies a l'estratègia del llavors president de la Comissió Europea, Jean Claude Juncker, d'oferir al president nord-americà, el 2018, l'inici de negociacions per a un nou acord comercial preferent. Aquest acord és tan poc ambiciós que és conegut com el *miniacord*. Les parts segueixen negociant l'abast de les negociacions: per exemple, els americans volen incloure-hi el sector agrícola, i els europeus, que en quedi fora. Així, les expectatives que l'acord s'acabi conclouent són baixes.

En aquesta mateixa línia, l'agost del 2020 es va produir un petit acord sobre llamàntols. L'acord beneficia principalment l'estat de Maine, estat frontissa electoralment important per al president Trump. Aquesta és la primera reducció aranzelària mútua dels dos gegants en més de 20 anys, encara que afecta menys del 0,02% del comerç transatlàntic. Tanmateix, cal entendre aquest acord com una mostra de bona voluntat europea per poder concloure la disputa entre Boeing i Airbus i no per negociar un acord comercial.

2. *Swing States o Battleground States*, en anglès. Són aquells estats en els quals es decideix l'elecció americana.

### 3. Trump, un punt d'inflexió

Els nous esculls en la relació vindran d'Europa amb la possible activació d'impostos a les empreses digitals. Aquest és un sector clau per a l'economia nord-americana al qual la UE vol sotmetre a tributació en el lloc on les grans corporacions digitals generen el valor. En paral·lel, l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) està negociant un nou acord global sobre imposició multinacional. Cal assenyalar que, encara que els EUA hagin abandonat aquesta taula de negociació i intentin bloquejar-ne el resultat, les converses segueixen el seu curs. Actualment, els EUA han començat un procés de represàlies contra marques de luxe dels països europeus que volen aplicar taxes digitals, que podria acabar afectant empreses espanyoles com Balenciaga o Loewe. Potser el president Biden torni a la taula de negociació a París, però les diferències de fons persistiran.

Els nous esculls en la relació vindran d'Europa amb la possible activació d'impostos a les empreses digitals.

Existeixen, a més, altres esculls. En primer lloc, apareix la taxa de carboni de la UE que afectarà directament les exportacions nord-americanes. En segon lloc, la proposta del Parlament Europeu d'incloure la propietat intel·lectual en l'arsenal de represàlies comercials. Sens dubte, l'adopció i l'aplicació d'aquestes mesures contra empreses americanes incrementaria les tibantors comercials. Així doncs, no podem donar per evitada l'escalada de tensió amb els EUA, de manera que és possible que a partir d'ara coexisteixin elements de cooperació i competència en diferents sectors econòmics.

El principal llegat de l'etapa Trump serà la conscienciació nord-americana de la necessitat de canviar la política exterior. El món a què s'enfronten els EUA és multipolar i amb poders revisionistes que pretenen disputar-li l'hegemonia. En aquest sentit, a Washington existeix el consens que la Xina és un perill per als Estats Units, però que cal un acord sobre les polítiques i les estratègies a aplicar per fer-li front. L'administració Trump ha intentat lluitar amb la Xina unilateralment, però aquesta estratègia no ha funcionat. A mitjà termini, els EUA requeriran aliats per contenir el gegant asiàtic, entre els quals, els europeus. Per això, la relació transatlàntica quedarà supeditada a la política nord-americana i de la UE respecte a la Xina.

Els ambaixadors europeus als EUA, entrevistats per Carnegie Endowment, no consideren que la política nord-americana de proteccionisme, aïllacionisme i repartiment de càrregues hagi de canviar en les pròximes dècades. Tampoc veuen probable una millora de les relacions transatlàntiques amb el president Biden. Si bé aquest és un defensor de la relació transatlàntica i bon amic de líders europeus com Angela Merkel, la societat de la UE hi ha dipositat unes expectatives que no es compliran. El president electe tornarà a acords multilaterals i buscarà el suport d'aliats per fer un front comú contra la Xina. Però la seva prioritat serà la política domèstica i mantindrà una línia continuista en política comercial, amb un més gran paper del proteccionisme. Això farà complicat resoldre les disputes comercials entre la UE i els EUA.

Però el futur de la relació no es troba exclusivament en mans americanes. Els europeus també tenen part de la responsabilitat de donar forma a la relació. La Comissió Von der Leyen ha tingut més sintonia amb l'administració Trump que la Comissió Juncker. La visió més pragmàtica i

S'ha reduït la confiança de la ciutadania europea en els EUA.

El pont més fort entre la UE i els EUA, el Regne Unit, ha abandonat la Unió.

transaccional de l'excomissari Hogan va permetre avançar en algun dels assumptes en disputa. El seu reemplaçament pel vicepresident Dombrovskis obre un seguit d'incògnites, tot i que sembla mantenir la mateixa predisposició.

Tanmateix, la pandèmia del coronavirus ha accelerat el canvi de percepció respecte dels EUA entre la població europea. Durant aquests últims mesos, els ciutadans han percebut la Xina com un millor aliat que els Estats Units,<sup>3</sup> reforçant una tendència que havia començat amb l'abandonament nord-americà del lideratge global i el seu retorn a l'unilateralisme. Aquesta actitud ha reduït la confiança de la ciutadania europea en els EUA, tot dificultant que la relació transatlàntica pugui recuperar els seus nivells de col·laboració anteriors. Sense suport popular serà complicat aconseguir la voluntat política per a nous grans acords com el TTIP, tot i que es podrà col·laborar en assumptes regulatoris puntuals per establir els estàndards en productes futurs com les noves tecnologies o la intel·ligència artificial.

Per part dels governs de la UE hi haurà una reticència més gran a col·laborar amb el Govern nord-americà sabent que en qualsevol moment pot emergir un president que, com Trump, reverteixi tot el progrés aconseguit. França i Alemanya han mostrat la seva voluntat de mantenir unes bones relacions amb els EUA, alhora que es preparen per reduir-ne la dependència, apuntant la tònica dels propers anys. Així mateix, el pont més fort entre la UE i els EUA, el Regne Unit, ha abandonat la Unió. En conseqüència, el Brexit complicarà les relacions d'ara en endavant, en particular si les tendències més gaullistes, que Londres contrarestavava, prenen el control de la política exterior de la UE.

## Conclusió

El desig per incrementar les relacions econòmiques transatlàntiques es posa de manifest amb les compres recents de les americanes Varian Medical Systems i Alkermes per Siemens Healthineers i la farmacèutica Grifols, respectivament. La fortalesa dels llaços econòmics entre la UE i els EUA farà que a curt termini els dos blocs es mantinguin units pels interessos entrecruats. Tot i així, les relacions transatlàntiques es troben, ara, en un dels seus pitjors moments.

Amb la presidència de Trump han aflorat tensions polítiques latents. A escala bilateral, aquestes tensions han comportat un augment de barreres aranzelàries arran de la guerra comercial de l'acer i l'alumini i la disputa Boeing-Airbus. A més, atesa la interconnexió transatlàntica, les empreses europees es veuen afectades per la política exterior americana respecte països tercers.

La prioritat de la UE és, sens dubte, treballar per reduir la tensió i tornar a una situació de cooperació en comptes de confrontació. Però negociar una reducció més profunda de barreres comercials no serà possible sense invertir un capital polític que cap dels dos socis vol emprar. Sense haver pogut resoldre aquests temes es farà més complicat poder solucionar els nous problemes que emergiran, com ara la tributació digital, la taxa de carboni o les represàlies sobre propietat intel·lectual.

3. Enquesta realitzada per l'ECFR entre finals d'abril i principis de maig de 2020.

El Govern Biden pot tenir més voluntat per resoldre les disputes, però les línies vermelles que va posar l'administració Trump no canviaran. La relació transatlàntica sembla estar destinada a trobar noves sotragades enmig d'un tauler geopolític més incert.

## Referències bibliogràfiques

Archick, Kristin *et al.* «Transatlantic Relations: U.S. Interests and Key Issues», *Congressional Research Service report R45745*. (Abril del 2020) (en línia) [Data de consulta: 17.09.2020] <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45745>.

Brattberg, Erik i Whineray, David. «How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election», *Carnegie Endowment for International Peace*. (Febrer del 2020) (en línia) [Data de consulta: 17.09.2020] [https://carnegieendowment.org/files/Brattberg\\_Whineray\\_2020\\_EU.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Brattberg_Whineray_2020_EU.pdf).

Carey, Nick. «Tariffs on U.S.-made models will mean pricier BMWs in China», *Reuters*. (Juliol del 2018) (en línia) [Data de consulta: 24.09.2020] <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-bmw/tariffs-on-u-s-made-models-to-force-bmw-price-hikes-in-china-idUSKBN-1JW1YV>.

Dennison, Susi i Zerka, Pawel. «Together in trauma: Europeans and the world after covid-19», *ECFR Policy Brief*. (Juny del 2020) (en línia) [Data de consulta: 17.09.2020] [https://www.ecfr.eu/publications/summary/together\\_in\\_trauma\\_europeans\\_and\\_the\\_world\\_after\\_covid\\_19](https://www.ecfr.eu/publications/summary/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19).

Fleming, Sam i Williams, Aime. «EU agrees to eliminate tariffs on US lobster», *Financial Times*. (Agost del 2020) (en línia) [Data de consulta: 17.09.2020] <https://www.ft.com/content/813673d9-2034-453b-a702-4831146c61a5>.

Gardner, Anthony Luzzatto. *Stars with Stripes: The Essential Partnership between the European Union and the United States*. Palgrave, 2020.

Hamilton, Daniel i Quinlan, Joseph. *The Transatlantic Economy 2020: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University SAIS, 2020.

Hanke Vela, Jakob. «EU looks to target Big Tech in trade war with America», *Politico*. (Juliol del 2020) (en línia) [Data de consulta: 24.09.2020] <https://www.politico.com/news/2020/07/19/europe-big-tech-trade-war-369745>.

Herszenhorn, David M. «Trump administration wants to 'reset' relations with EU», *Politico Europe*. (Setembre del 2019) (en línia) [Data de consulta: 24.09.2020] <https://www.politico.eu/article/trump-administration-wants-to-reset-relations-with-eu/>

Puglierin, Jana. «Touching the elephant: European views of the transatlantic relationship», *ECFR commentary*. (Setembre del 2020) (en línia)

[Data de consulta: 24.10.2020] [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_touching\\_the\\_elephant\\_european\\_views\\_of\\_the\\_transatlantic\\_relati](https://www.ecfr.eu/article/commentary_touching_the_elephant_european_views_of_the_transatlantic_relati).

Russel Mead, Walter. *Special Providence: American foreign policy and how it changed the world*. Knopf, 2001.

Soros, Alex. «A Biden victory could reset transatlantic relations», *ECFR views from the council*. (Juliol del 2020) (en línia) [Data de consulta: 24.09.2020] [https://ecfr.eu/article/commentary\\_a\\_biden\\_victory\\_could\\_reset\\_transatlantic\\_relations/](https://ecfr.eu/article/commentary_a_biden_victory_could_reset_transatlantic_relations/).

Whineray, David. «Trump Has Irrevocably Changed American Relations With Europe—and Biden Probably Can't Fix It», *Carnegie Endowment for International Peace*. (Maig del 2020) (en línia) [Data de consulta: 24.09.2020] <https://carnegieendowment.org/2020/05/06/trump-has-irrevocably-changed-american-relations-with-europe-and-biden-probably-can-t-fix-it-pub-81739>

Entrevista a alt càrrec de la Comissió Europea de la Direcció de Comerç duta a terme el setembre del 2020.