

La Unión Europea ante la segunda administración Trump

Federico Steinberg

Catedrático Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown
e Investigador Principal del Real Instituto Elcano

- La administración Trump concibe a la UE como rival comercial y político, ejerciendo un aislacionismo transaccional y arancelario que amenaza la estabilidad del orden internacional basado en reglas.
- Para reducir riesgos, la UE debe avanzar en la integración interna (unión bancaria, mercado de capitales y fiscal) y emitir deuda conjunta que financie seguridad, defensa e infraestructuras, aumentando su resiliencia económica.
- La UE está llamada a liderar un nuevo orden económico internacional basado en normas, aprovechando su poder regulatorio y *soft power*, y reforzando el euro e instrumentos financieros frente al proteccionismo estadounidense.

“La Unión Europea se creó para fastidiar a Estados Unidos”. Así contestó a un periodista el presidente Trump el pasado 26 de febrero, antes de anunciar que impondría aranceles sobre las importaciones europeas.

Esta visión de Europa como rival comercial (y tal vez enemigo), en vez de como aliado geopolítico, está profundamente asentada en la Casa Blanca. Trump la verbaliza, pero su vicepresidente J.D. Vance, su más probable sucesor a día de hoy, aboga abiertamente por el aislacionismo estadounidense y el abandono de Ucrania y la OTAN a su suerte. En la Conferencia de Seguridad de Múnich del pasado febrero apoyó abiertamente a los partidos ultraderechistas en Europa que quieren boicotear la integración europea, sin esconder que el proyecto europeo y los valores que representa –hasta hace poco compartidos con Estados Unidos– suponen una amenaza para el proyecto MAGA (Make America Great Again).

Pero la **relación transatlántica llevaba ya un tiempo desequilibrándose**. Biden, probablemente el último presidente atlantista que vaya a tener Estados Unidos, aunque trató bien a los “amigos europeos”, también dejó claro que Estados Unidos ya no estaba comprometido con el orden económico multilateral y se iba a centrar en su rivalidad con China, continuando así la política exterior que Trump inició en 2017. Su controvertida “Inflation Reduction Act (IRA)” de 2022 fue recibida como una traición en las capitales europeas porque discriminaba a las empresas europeas, y no invirtió ni un gramo de capital político en reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tanto valora la UE, ni en resolver las fricciones económicas transatlánticas, como hicieron

muchos de sus antecesores. Le bastó con “forzar” a los europeos, dependientes del apoyo militar norteamericano a Ucrania, a alinearse con las posiciones estadounidenses en relación con China.

Ahora, transcurrido el primer semestre de Trump en su segunda presidencia, la UE necesita darse cuenta de que no está ante un segundo mal sueño, sino que el orden internacional bajo el que tan cómoda se sentía se está derrumbando. En el plano geoeconómico, eso implica reducir riesgos de las dependencias tanto de China como de Estados Unidos, reforzar el mercado interior eliminando barreras internas para aumentar la productividad, y buscar nuevos acuerdos comerciales con países del Sur plural para diversificar tanto sus proveedores como sus mercados de exportación. Pero, sobre todo, **la UE debería completar las uniones bancaria, del mercado de capitales y fiscal, así como emitir deuda conjunta para financiar bienes públicos europeos** –seguridad, defensa, investigación, transición energética e infraestructuras críticas– con el objetivo de aumentar la demanda interna y aspirar a liderar un nuevo orden económico internacional liberal y abierto, para el que todavía hay una elevada demanda global. Solo así lograría “hablar el lenguaje del poder” y dar significado al elusivo concepto de “autonomía estratégica”, algo en lo que la existencia de un rival discursivamente frontal al otro lado del Atlántico podría ayudar. Pero eso requiere mayor integración política, y la gran pregunta es si hay apetito para la misma cuando la extrema derecha nacionalista (aliada de Trump) también gana apoyos en los Estados miembros.

La visión trumpista del mundo

La política exterior de Trump combina **el aislacionismo económico con el neoimperialismo geopolítico**. Se basa en la convicción de que Estados Unidos debe ejercer su poder sin restricciones porque hasta ahora el resto del mundo le ha estado “tomando el pelo”. Concibe las relaciones internacionales al margen del derecho internacional y los acuerdos multilaterales, bajo la lógica de las áreas de influencia: la de Estados Unidos serían las Américas y el Ártico (incluido Groenlandia), la de China el mar del Sur de China (y probablemente Taiwán), y la de Rusia el este de Europa. Además, cada país tendría derecho a apropiarse de lo que considere oportuno (territorio, minerales críticos, recursos naturales, etc.) dentro de su área de influencia, lo que explicaría sus constantes alusiones al canal de Panamá, Canadá o Groenlandia

Trump concibe las relaciones internacionales al margen del derecho internacional y los acuerdos multilaterales, bajo la lógica de las áreas de influencia: la de Estados Unidos serían las Américas y el Ártico (incluido Groenlandia), la de China el mar del Sur de China (y probablemente Taiwán), y la de Rusia el este de Europa.

y el sorprendente apoyo a Putin en la guerra en Ucrania. Por último, bajo esta ley del más fuerte, donde el uso de la fuerza está siempre justificado (véase el bombardeo de las instalaciones nucleares de Irán por parte de Estados Unidos el pasado junio) solo el equilibrio de poder entre grandes potencias puede asegurar la estabilidad (“mejor no atacar a otras grandes potencias porque me pueden devolver el golpe”), como sucedió, por ejemplo, en Europa tras el Congreso de Viena de 1815. Así, como bien decía Tucídides al referirse a este tipo de relaciones políticas en la antigua Grecia: “los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”. El problema para los países europeos –que, tomados individualmente, son todos “débiles” y en conjunto todavía está por ver– es que para Trump no hay aliados, sino únicamente intereses, que se gestionan mediante un enfoque transaccional, clientelista y patrimonialista. De hecho, ni siquiera se hace una distinción entre democracias (amigas) y autocracias (enemigas o rivales). Esto supone que la comunidad de intereses y valores compartidos en el espacio transatlántico habría desaparecido.

En el campo económico, y siguiendo la estela del presidente McKinley, que ocupó la Casa Blanca desde 1897 hasta su asesinato en 1901, Trump ve en los aranceles la herramienta perfecta para lograr sus objetivos. Le servirían para recaudar y así financiar las bajadas de otros impuestos, crear empleos manufactureros y reindustrializar Estados Unidos, reducir el déficit comercial bilateral de bienes con otros países (los servicios, para él, son “invisibles”), forzar la depreciación del dólar para ganar competitividad-precio en el sector exportador y, además, obtener concesiones de todo tipo, no necesariamente económicas. Además, le permitirían enriquecerse impulsando sus negocios y otorgando prebendas. Algunos de estos objetivos son contradictorios entre sí, pero eso parece importarle poco. El proteccionismo comercial se completa con una política migratoria agresiva de deportaciones con el objetivo que disuadir a futuros inmigrantes (e incluso estudiantes internacionales y turistas). Y, naturalmente, ignora siglos de investigación económica que demuestran que el comercio internacional es un juego de suma positiva y que la inmigración legal es clave para el crecimiento de los países ricos, que están en un claro declive demográfico.

La respuesta europea

Los europeos (junto a los canadienses, los japoneses, los coreanos y los australianos) son los más preocupados con la política exterior trumpista. Al fin y al cabo, para el resto del mundo, un Estados Unidos transaccional y agresivo ha sido lo habitual a lo largo de las últimas décadas. Pero hay dos cosas que les preocupan especialmente: la retirada norteamericana del apoyo a Ucrania y los aranceles sobre la Unión Europea. Ucrania no podrá aguantar demasiado tiempo sin el apoyo militar norteamericano y Putin no tiene incentivos para firmar ningún acuerdo de paz. Por lo tanto, los países europeos tienen que redoblar su apoyo a Kiev y, a medio plazo, pensar en cómo disuadir a Rusia en caso de que Estados Unidos retire sus 90.000 soldados de Europa y cierre sus bases militares. Para ello, ya está aumentando rápidamente su gasto en defensa, pero debería

Aunque la Unión Europea no quiere una escalada arancelaria y pretende negociar y atender algunos de los requerimientos de Estados Unidos, no puede aceptar todas las demandas trumpistas.

hacerlo de forma conjunta y financiarlo con eurobonos en vez de suavizar las reglas fiscales para que cada país gaste más por su cuenta. Aunque todos los países europeos gastaran el 5% de su PIB en defensa, si siguen haciendo 17 tanques diferentes y sus ejércitos no son interoperables, su capacidad de disuasión será limitada.

En el campo comercial, la Unión Europea debería asumir que **el proteccionismo estadounidense ha llegado para quedarse**. En el mejor de los casos, los aranceles a los bienes europeos exportados a Estados Unidos subirán 10 puntos (desde una media del 2-3% actual), y tal vez más, lo que supondrá un duro golpe para varios países y sectores, pero será asumible, sobre todo si se eliminan barreras al mercado interior y se aumenta la demanda interna para amortiguar el shock negativo que supone el proteccionismo trumpista. Aunque la Unión Europea no quiere una escalada arancelaria y pretende negociar y atender algunos de los requerimientos de Estados Unidos, no puede aceptar todas las demandas trumpistas (como eliminar el IVA o las barreras no arancelarias), por lo que debería estar preparada para mostrar fortaleza (como ha hecho China), si fuera necesario, lo que pasa por activar el Instrumento Anticoerción, tal y como menciona Elina Ribakoba en otro artículo de este mismo Informe, pero en este caso también con una razón político-institucional: como demostración de fuerza. El problema es que Europa no está habituada a entender las negociaciones comerciales como un juego de suma negativa y, además, tiene dependencias en materia de defensa, tecnología y seguridad de Estados Unidos difíciles de sustituir en el corto plazo.

Pero más allá de la gestión de la relación transatlántica, **la Unión Europea es la única potencia capaz de liderar un nuevo orden económico internacional** que preserve los aspectos fundamentales de una globalización que, aunque con problemas, ha beneficiado a prácticamente todos los países del mundo y que muchos querrían preservar.

La economía de la Unión Europea representa alrededor del 17% del PIB mundial a precios corrientes (lo mismo que China y unos 8 puntos menos que Estados Unidos). Es la primera potencia comercial del mundo y cuenta con un enorme poder blando (Estados Unidos está dilapidando el suyo a marchas forzadas). Pero, como han subrayado los informes Letta y Draghi, tiende a quedarse rezagada en inversión, innovación y crecimiento de la productividad, tiene una población que envejece rápidamente, unos costes energéticos superiores a los de sus competidores y un poder militar insuficiente.

El mercado único europeo y sus compromisos institucionales e ideológicos con el libre comercio, unidos a su poder regulatorio —el llamado “efecto Bruselas”—, a su extensa y creciente red de acuerdos comerciales y a su firme compromiso con el sistema de la OMC y el orden internacional basado en normas, la sitúan como candidata ideal para intentar liderar un nuevo orden económico internacional post-hegemonía americana. Como sostiene Richard Baldwin, mientras que el liderazgo de Europa podría basarse en las normas, el chino, si surgiera, se basaría en el lugar que ocupa el gigante asiático en las cadenas de suministro globales, un modelo que resultaría menos atractivo para los países del Sur plural que temen las prácticas coercitivas chinas.

En el ámbito financiero, **el Banco Central Europeo podría avanzar, como ya ha reivindicado su Presidenta, Christine Lagarde, en la internacionalización del euro.** Para ello, debería consolidar y ampliar sus líneas de *swaps* con otros bancos centrales para garantizar la liquidez en tiempos de crisis y ayudar a desarrollar nuevos sistemas de pagos independientes de las redes estadounidenses. El euro se ha apreciado alrededor de un 15% frente al dólar desde la llegada de Trump al poder porque los inversores lo consideran el refugio ante las erráticas políticas económicas de la administración Trump y sus ataques a la independencia de la Reserva Federal. Los aranceles seguramente generarán inflación a medio plazo y erosionarán el valor del dólar. Y la recientemente aprobada One Big Beautiful Bill, la ley fiscal promovida por Trump que aumentará la deuda en más de cinco billones de dólares a lo largo de la próxima década, plantea dudas sobre la solvencia de Estados Unidos a largo plazo. Si a eso se añade que la Administración Trump parece considerar que emitir la moneda de reserva global es más una carga que un privilegio, se abre una oportunidad para el euro, que además se vería reforzado si los países de la eurozona consolidaran una silla común en el FMI y en el Banco Mundial.

Pero todas estas capacidades quedan cojas sin una mayor integración fiscal y sin completar la unión bancaria y del mercado de capitales, paso este último, además de beneficioso en sí mismo, conveniente para cimentar la mentada integración. Sería necesario que la Unión Europea estableciera un presupuesto federal suficientemente amplio. Sus ingresos procederían de nuevos impuestos europeos (“recursos propios” en la jerga comunitaria) y de emisiones conjuntas permanentes de deuda, idealmente en el entorno del 10%-15% del PIB de la zona euro, lo que además proyectaría el papel del euro como moneda global. Pero, lo que es más importante, el presupuesto europeo financiaría tanto las capacidades militares como otros bienes públicos europeos, reforzando así el poder duro de la Unión.

La UE debería aspirar a liderar un nuevo orden económico internacional liberal y abierto, para el que todavía hay una elevada demanda global.

Conclusión

Estados Unidos ya no es un país en el que la Unión Europea pueda confiar como antes, y tampoco continuará liderando un sistema internacional basado en reglas. Se replegará sobre sí mismo, irá abandonando sus compromisos internacionales y atacará a la Unión Europea con aranceles y amenazas permanentes. Afortunadamente, los países europeos parecen haber entendido a lo que se enfrentan y han comenzado a reaccionar. Por una parte, deben plantar cara a las amenazas de Estados Unidos porque Trump solo respeta a quienes percibe como fuertes. En los últimos años, la Unión Europea ha adaptado sus instrumentos de política comercial y exterior para mejorar su seguridad económica y avanzar en su autonomía estratégica. Ha llegado la hora de utilizarlos con mayor contundencia. Por otra parte, debería intentar liderar una nueva coalición de países que tampoco quieren que la economía mundial se fragmente, y a los que aterroriza el colapso del sistema internacional basado en reglas e instituciones. Eso requiere profundas reformas internas y mayor integración política para aumentar el poder europeo.

El auge de la extrema derecha nacionalista, en buena parte aliada del movimiento hoy encabezado por Trump pero que no morirá con él, hará difícil lograr estos objetivos, pero la Unión Europea siempre ha respondido cuando se ha enfrentado a crisis, y la existencia, por primera vez en mucho tiempo, de amenazas externas (Putin, las políticas de Trump y la propia China) podrían abrir la puerta a la profundización de la integración política europea. La existencia de enemigos externos y guerras ha sido clave en prácticamente todos los casos de formación de Estados modernos porque obligan a la integración fiscal para afrontar retos comunes. Habrá que ver si la Unión Europea es la excepción a esta regla •