

RELACIONES TRANSATLÁNTICAS: ¿Hacia la dilución del partenariado estratégico?

Oriol Costa¹ y Pablo Aguiar²

Este capítulo pretende recoger y analizar la evolución de las relaciones entre EEUU y la UE y entre ésta y el Canadá a lo largo del primer semestre de 2002. Dedicaremos el grueso de nuestra argumentación a la primera de las bilaterales, mientras que la segunda será brevemente objeto de nuestra atención en un cuadro resumen al final del texto.

Introducción

Un vistazo a la historia de los últimos cien años (dos guerras mundiales y una guerra fría, sin ir más lejos) y a algunas cifras³ dan muestra de la magnitud y la importancia de las relaciones entre Estados Unidos y Europa.

Abordaremos en las siguientes páginas la vertiente transatlántica de la actuación de la Presidencia española en materia de política exterior europea. Lo cual nos obliga a empezar apuntando algunos de los *a priori* que guiarán nuestra reflexión. A saber:

- 1) El término "relaciones transatlánticas" es un término amplísimo. Incluye las relaciones entre ambas orillas del Atlántico en todas sus variantes: entre Estados, en la OTAN y entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las unas se solapan con las otras de manera imperfecta y mantienen relaciones de interdependencia entre sí. La compleja convivencia entre vías intergubernamentales y vías comunitarias en el seno de la política exterior europea viene a añadir densidad a esta enmarañada red de intercambios políticos y económicos. El ámbito de nuestro estudio va a ser exclusivamente (en la medida en que esto sea posible, claro está) el de las relaciones UE-EEUU. Y, en especial, a lo tocante a la labor desarrollada por la Presidencia del primer semestre de 2002.

¹ Oriol Costa es profesor de Relaciones Internacionales en la UAB, doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB y licenciado en Ciencias Ambientales por la misma universidad.

² Pablo Aguiar es profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

³ 500.000 millones de dólares de comercio entre ambas orillas del Atlántico, lo que supone el vínculo comercial más importante del mundo y otros 500.000 millones de dólares por cada socio en inversiones en el otro, lo que se traduce en la creación de un total de seis millones de puestos de trabajo, por poner unos pocos ejemplos.

2) El objetivo, pues, consistirá en hacer un rápido recorrido por el camino andado hasta la Presidencia, analizar la agenda de ésta, evaluar su mayor o menor grado de éxito y extraer algunas conclusiones. Todo lo cual nos obliga a efectuar otras tres puntualizaciones.

- a- La agenda es forzosamente multidimensional y dinámica. Es decir, dada la importancia de EEUU y de la UE como actores en el sistema internacional y la amplitud de sus relaciones, una buena parte de la agenda tiene que ver con la gestión más o menos conjunta de algunos ámbitos de la vida internacional y, por tanto, está fuertemente condicionada por la evolución, a menudo autónoma, de éstos. Dicho de otro modo, el orden del día de las relaciones transatlánticas depende, más que en otros campos de la política exterior europea, de la evolución de algunos conflictos regionales, de los avatares de ciertos mercados financieros y de otros factores que se escapan de la planificación y la determinación estratégica de prioridades.
- b- Terminada la Guerra Fría, el sistema internacional ha entrado en una etapa de aceleración de los cambios que ya venía registrando desde los años setenta, la convergencia de los cuales va a configurar una u otra estructura de poder. Para decirlo con rapidez, si el equilibrio de poder opera, entonces hay posibilidades de que esté operando en la configuración de las relaciones entre la UE y los EEUU. Este tipo de desarrollos, bien estudiados por algunos autores de las Relaciones Internacionales, pueden tener una evolución también ajena a la voluntad expresada por los actores. Para decirlo con Andreas Falke, "la estructura importa. Aun si la UE no quiere actuar de contrapeso del poder de los EEUU, tiene todos los incentivos para intentar escapar de la dependencia, porque en un entorno unipolar aumenta el riesgo de ser abandonado por el hegemon". En efecto, "una situación unipolar actúa como catalizador de respuestas unificadas"⁴.
- c- Todo ello hace que la valoración del éxito o fracaso de la Presidencia en materia de relaciones transatlánticas esté especialmente cargada políticamente. Es decir, lograr posturas de consenso con EEUU en cuestiones relacionadas con el desarrollo, el cambio climático u Oriente Próximo puede no ser (o sí) positivo para la proyección de la UE como actor internacional.

Éstas son, pues, algunas de las claves interpretativas que enmarcarán el análisis del desempeño de la Presidencia en lo concerniente a las relaciones transatlánticas. De todos modos, tomemos tierra y esbozemos el camino recorrido hasta ahora.

⁴ Falke, A., "The EU-US Conflict over Sanctions Policy: Confronting the Hegemon", en *European Foreign Affairs Review*, 5, 139-163, 2000, pp. 141 y 145.

Estado de la cuestión

El 22 de noviembre de 1990, pocos meses después de la caída del muro de Berlín, durante la Presidencia italiana y recién estrenado el mandato de George Bush padre, la UE y Estados Unidos firmaban la **Declaración Transatlántica**, formalizándose la relación bilateral entre ambas entidades. En este primer paso se establecían seis objetivos comunes: 1) promocionar la democracia; 2) promover la estabilidad y paz internacionales; 3) conseguir un entorno económico mundial que permita un crecimiento sostenido; 4) promocionar los principios de la economía de libre mercado, limitando las medidas proteccionistas; 5) prestar apoyo a los países en vías de desarrollo inmersos en reformas políticas y económicas; y 6) acompañar los procesos de cambio iniciados por los países de Europa Central y Oriental. Por último, la declaración establecía un marco de relaciones fundado en tres niveles de reuniones bianuales: en la cumbre (Presidente del Consejo y de la Comisión junto con el Presidente de EEUU), a nivel ministerial (Ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros de la UE junto con un representante de la Comisión y el Secretario de Estado norteamericano); y entre la Comisión y representantes del gobierno norteamericano. Además, se establecía la posibilidad de consultas *ad hoc* entre el Secretario de Estado y la *troika* comunitaria siempre que fuera necesario.

La gestación de la Declaración Transatlántica y, por tanto, de los primeros pasos en las relaciones entre la Europa comunitaria y los Estados Unidos, vino fuertemente marcada (e impulsada) por la necesidad de dar respuesta a los vertiginosos cambios que acaecían, y estaban por acaecer aún, en la Europa del Este. En efecto, EEUU y la CE deseaban presentar ante los desarrollos en la Europa central una imagen de unidad en el diagnóstico y en la acción política, así como señalar a estos países el camino a seguir (y las condiciones para recibir el apoyo de los dos socios transatlánticos). Esto es, democracia, derechos humanos y mercado.

En 1995, durante la anterior Presidencia española y el primer mandato de Bill Clinton, se aprobaron la Nueva Agenda Transatlántica (en adelante NAT) y el Plan de Acción Conjunto (en adelante PAC). Ambos documentos profundizaban en los objetivos señalados en la Declaración Transatlántica. El cuadro siguiente resume el contenido de los dos documentos.

Cuadro 1: Objetivos de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunto

1. Promoción de la Paz, estabilidad, democracia y el desarrollo del planeta

- Trabajar conjuntamente para una Europa estable y próspera
- Proceso de Paz en Oriente Medio.
- Compartir responsabilidad en otras regiones
- Cooperación para el desarrollo y asistencia humanitaria
- Derechos humanos y Democracia
- Cooperación en Organizaciones Internacionales
- No proliferación y desarme internacional

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en el sitio web http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/index.htm (consultado en mayo de 2002).

La NAT y el PAC suponen, como puede verse en el cuadro, y respecto de la Declaración Transatlántica, una profundización de las relaciones entre los dos socios. Según Phillippart⁵,

- 1) Sube un nivel el rango del compromiso mutuo, que pasa de una mera declaración a un acuerdo con objetivos concretos.
- 2) Se multiplican los diálogos estructurados (tanto públicos, que ya no se limitan al más alto nivel, como privados);
- 3) Se crea un marco de relación muy flexible, en el que un "grupo de alto nivel" compuesto por altos funcionarios de EEUU, de la Presidencia y la Comisión es asistido por un "Grupo de Trabajo NAT" (*NTA Task Force*) encargado de preparar las cumbres, evaluar los avances en los diferentes temas y proponer nuevos objetivos. Este Grupo de Trabajo NAT debe permitir también integrar en la agenda las cuestiones que los avatares del conjunto del sistema internacional aconsejen introducir. Como decíamos más arriba, el orden del día debe permanecer siempre abierto.

⁵ Phillippart, E. y Winand, P. (eds.), *Ever closer partnership. Policy-Making in US-EU Relations*, P.I.E.- Peter Lang, Bruselas, 2001.

- 4) La agenda experimenta una ampliación muy significativa (en el PAC aparecen hasta 203 objetivos bilaterales), aunque en su centro siguen figurando las cuestiones comerciales, como corresponde a la distribución de competencias entre Estados europeos e instituciones comunitarias. A pesar de todo, esta ampliación del orden del día evita algunas de las cuestiones más peliagudas: agricultura, pena de muerte, asuntos monetarios y las relaciones con algunos países como Libia, Irán e Irak.

La NAT y el PAC, pues, permiten una profundización de las relaciones entre EEUU y la UE. No sin algunas debilidades y límites, producto, parcialmente como mínimo, de las cuestiones que eran motivo de nuestra reflexión en el apartado primero. A saber:

- 1) Los compromisos tienen un perfil bajo. Phillippart afirma que un 32% de ellos guardan relación con el intercambio de información, diálogos y consultas, un 27% con iniciativas de coordinación, un 35% con la cooperación en aspectos concretos y un 6% con acciones conjuntas.
- 2) La NAT y el PAC no van acompañados de la firma de un tratado, lo que habría dotado a estos documentos de mayor fuerza jurídica. Cabe interpretar este hecho como una muestra de la voluntad de mantener las relaciones en el fluido plano de lo estrictamente político.
- 3) Destacaremos también que la única mención a la seguridad fuerte (vinculada a lo militar) aparece en la NAT en los siguientes términos: "reafirmamos la indivisibilidad de la seguridad transatlántica. La OTAN continua siendo, para sus miembros, la clave de bóveda de la seguridad transatlántica, y proporciona el vínculo indispensable entre Norteamérica y Europa". Es decir: una formulación general, ampliamente compartida por las dos partes (y por los Estados de la UE), que incluye un buen número de posibilidades para el despliegue (o no) de capacidades de defensa de la Unión y un margen considerable de opciones para su articulación, más o menos autónoma, con la OTAN. Y, sobre todo, una formulación que traslada a esta otra organización las decisiones que al respecto debieran tomarse.

Desde 1995 hasta hoy en día se han producido algunos avances en temas de la *low politics*, como la aprobación en 1997 del Acuerdo sobre Cooperación Aduanera o el Acuerdo sobre Ciencia y Tecnología firmado en diciembre del mismo año. El avance más importante se produjo durante la Presidencia británica en 1998, cuando se lanzó la Asociación Económica Transatlántica (en adelante AET). Este partenariado insiste, en el terreno multilateral, en proseguir en la liberalización mundial de la economía, y en el campo bilateral, en revisar y suprimir las barreras técnicas al comercio mutuo.

En marzo de 2001, tras la toma de posesión de la nueva administración norteamericana, la Comisión Europea emitió una Comunicación⁶ tratando de dar un nuevo impulso a las relaciones transatlánticas. Para lograr este objetivo, el documento sugiere la necesidad de establecer una serie de temas estratégicos a ser analizados de modo prioritario. Efectivamente, "los socios optan generalmente por prioridades a corto plazo, sin seguir siempre las iniciativas previstas. Muy a menudo, el orden del día se ve influenciado por la última crisis producida, por una rotación de la Presidencia de la UE o por nuevas preocupaciones surgidas inesperadamente en Estados Unidos". Más adelante se defenderá que durante el primer semestre de 2002 han coincidido todos estos elementos. En todo caso, proseguía la Comisión, parece necesario identificar temas estratégicos y de largo alcance. La propuesta incluye: las amenazas a la seguridad; globalización y sistema de comercio multilateral; lucha contra la delincuencia organizada; el orden económico internacional; temas energéticos; protección del consumidor; cuestiones macroeconómicas; lucha contra la pobreza; y economía digital. Además se propone limitar el número de reuniones, especialmente a nivel ministerial, de modo que se recuperen los formatos más restringidos (reunión de los líderes seguida por el pleno). Lo cual debería permitir que las reuniones se concentraran en temas estratégicos.

En definitiva, la superposición de vínculos (EEUU-estado miembro comunitario, EEUU-UE, en el seno de la OTAN), la atención prestada a los *global challenges* y el ejercicio del papel de hegemon por parte de EEUU han situado las relaciones transatlánticas en un continuo estado de cambio. Veamos ahora qué agenda ha insertado la Presidencia española en este proceso.

Prioridades de la Presidencia española

La Presidencia española, pues, viene precedida de un proceso de larga duración de formación y cambio de las relaciones transatlánticas. Pero está, a la vez, condicionada por un proceso, más reciente pero muy visible, de enfriamiento de las relaciones, cuando no de alejamiento, entre socios. La entrevista de Chris Patten a *The Guardian* (de 9 de febrero de 2002) puede ser una buena muestra de ello. En efecto, si inmediatamente después del 11 de setiembre el partenariado entre EEUU y los europeos (en las diferentes acepciones) parecía pasar por muy buenos momentos, el desarrollo de

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas "Comunicación de la Comisión al Consejo. Hacia un refuerzo de la relación transatlántica hacia la dimensión estratégica y la obtención de resultados", Bruselas 20.3.2001. COM (2001) 154.

las operaciones militares en Afganistán se ha venido a sumar a una lista de agravios de la UE para con los Estados Unidos, sobre los que volveremos más adelante.

Es en este marco en el que la Presidencia ha establecido su agenda. En la *Declaración institucional de la Presidencia en el Pleno del Parlamento Europeo sobre relaciones transatlánticas*, presentada el 13 de marzo de 2002, se esbozan las siguientes líneas-fuerza⁷:

- 1) Cooperación en la lucha contra el terrorismo. El objetivo es avanzar hacia un Convenio de Extradición y hacia un Convenio de Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal. El terrorismo ocupaba, al principio del semestre, el primer plano de la agenda política española, interna e internacional, en lo tocante a la construcción europea y en lo relativo a las relaciones de España con el resto de sus socios. Lo mismo podía decirse de la agenda política norteamericana. En buena medida, esto explica su ubicación en lo más alto de la jerarquía de prioridades.
- 2) La cooperación en los "asuntos internacionales", cajón de sastre que incluye algunos conflictos (a menudo llamados "temas regionales", entre los cuales el sitio web de la Comisión cita Afganistán, Oriente Medio y los Balcanes Occidentales) y la gestión de los ámbitos de la interdependencia internacional no mencionados en otros epígrafes, así como las relaciones con la Federación Rusa.
- 3) Examinar las cuestiones comerciales, entre las cuales los contenciosos comerciales (podemos citar algunos: el acero, las *Foreign Sales Corporations*, las hormonas y las clementinas españolas). El documento propone también el establecimiento de una "agenda positiva" al respecto.
- 4) Desarrollar líneas conjuntas de actuación con vistas a la Cumbre de Johannesburgo (a celebrar en setiembre de 2002) y, en general, en temas ambientales y relacionados con el cambio climático.

Cabe apuntar que la información suministrada por la Comisión⁸ incluye, también, el desarme y la no-proliferación (donde la "UE continuará sus intensas, aunque difíciles, consultas con los EEUU") y la cooperación en el campo de la sociedad de la información.

Resultados

⁷ Dichas prioridades aparecen sintetizadas en: Patronat Català Pro Europa, *Informe del Patronat: España 2002. Presidencia Europea*, Barcelona, 2002.

Durante los días 2 y 3 de mayo tuvo lugar en Washington la Cumbre UE-EEUU, con la asistencia de José María Aznar, Romano Prodi, Chris Patten, Pascal Lamy, Josep Piqué y Javier Solana por parte de la Unión. Nos disponemos ahora a observar cuáles de los aspectos presentados más arriba recibieron una mayor atención. Tres fueron los ámbitos privilegiados: cooperación judicial y en materia de terrorismo, Oriente Próximo y cuestiones comerciales. Para terminar realizaremos un balance global acerca del estado de salud de las relaciones transatlánticas.

Cooperación judicial y en materia de terrorismo

La cooperación en la lucha contra el terrorismo, con sus extensiones hacia la cooperación judicial, ha gozado de una singular convergencia de agendas que le ha permitido ubicarse en el primer lugar de la lista de prioridades en ambas orillas del Atlántico. En efecto, a la fijación de la Presidencia española (y, por ende, de la Unión Europea) con el terrorismo se le han sumado las repercusiones que han tenido los atentados del 11 de setiembre sobre la política exterior de la administración Bush.

Todo ello ha facilitado que, en el plano de las relaciones entre EEUU y la UE, se haya acordado iniciar negociaciones para la adopción de un acuerdo sobre extradición y cooperación judicial, que sería el primer acuerdo de este tipo adoptado por la Unión con un tercer país.

Sin embargo, la persistencia de la pena de muerte en 38 estados de los EEUU, así como los tribunales militares de este país son, por ahora, los escollos más evidentes hacia la firma de este acuerdo. EEUU no parece, de momento, preparado para aceptar las excepciones que la UE pretende introducir con el objetivo de evitar la extradición en los casos en los que esté prevista la pena capital o bien sean de aplicación de procedimientos judiciales estadounidenses que no reúnan las garantías percibidas como necesarias por la Europa comunitaria.

Oriente Próximo

Las diferencias entre la Unión Europea y los Estados Unidos acerca de las políticas a seguir en Oriente Próximo han sido calificadas de “piedra de toque” de las divergencias entre un lado y otro del Atlántico⁸, aunque han proliferado también las fracturas en el seno la UE. En este sentido, cabe recordar que el entonces ministro de Asuntos Exteriores francés, Hubert Védrine señaló que "muchos europeos, empezando

⁸ Sitio web: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/index.htm (consultado en mayo de 2002)

⁹ “Seis meses de tensiones bilaterales sin precedentes”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

por la Presidencia española, consideran que no debe hacerse nada que pueda contradecir la política de Estados Unidos"¹⁰.

En todo caso, tres procesos pueden caracterizar las relaciones transatlánticas en lo relativo al conflicto en Oriente Próximo durante el primer semestre de 2002:

1-Cierta aproximación de posiciones alrededor de un consenso mínimo: la legitimidad de la existencia de dos Estados (uno palestino y el otro israelí) viables y seguros, la condena de la violencia y la necesidad de una Conferencia de Paz. Hay, de todos modos, desacuerdos importantes en los énfasis y los tiempos (qué debe venir después de qué, quien debe tomar el primer paso para la gestión no-violenta del conflicto).

2-Esta aproximación de posiciones fue facilitada, durante la Cumbre de principios de mayo, por una cierta distensión (muy relativa, claro está) del conflicto (mejora de la situación en Ramallah y fin del confinamiento de Yasser Arafat).

3-El tema ha sido derivado al Cuarteto (formado por EEUU, la UE, la ONU y la Federación Rusa), que estaba reunido en paralelo a la Cumbre.

En suma: establecimiento de un consenso laxo respecto de algunos objetivos y más laxo aún respecto de los medios, acompañado por una tranquilización de los aspectos más visibles del conflicto y por la creación de un marco de diálogo más amplio.

Cuestiones comerciales

El ámbito comercial forma parte del núcleo mismo de las relaciones transatlánticas. Por su magnitud (se han apuntado ya algunas cifras) y por la distribución de competencias entre las instituciones comunitarias y los estados miembros. En todo caso, la cumbre de Washington debía permitir avanzar en la resolución de algunas disputas comerciales y el lanzamiento de una "Agenda Económica Positiva". Veámoslo con mayor detenimiento.

En el capítulo de los conflictos comerciales abiertos destacan:

1-Las medidas de salvaguardia de la administración norteamericana para proteger el acero producido en los EEUU, que podrían afectar a la mitad de las exportaciones de acero de la Unión a los Estados Unidos y provocar un cambio de rumbo por parte de las exportaciones de terceros países hacia la UE. Ya a principios de marzo el Comisario de comercio Pascal Lamy anunció que "la decisión de los Estados Unidos de emprender la ruta del proteccionismo es un

¹⁰ "Quel rôle pour la France?", en *El Watan*, 4 de abril de 2002.

golpe duro para el sistema de comercio internacional"¹¹, al conocer la noticia de la decisión de Bush de restringir severamente el mercado de los EEUU a las importaciones del resto del mundo. En la rueda de prensa posterior a la cumbre, José María Aznar sólo pudo afirmar al respecto del conflicto que “existe voluntad política de elaborar un calendario para superarlo”¹². En cualquier caso, el 7 de mayo de 2002, solamente 4 días después de la finalización de la cumbre, los ministros del ramo de los Quince mostraban su apoyo “a la Comisión en su estrategia para responder a las medidas ilegales de salvaguardia tomadas por los EEUU sobre acero”¹³.

2-*Foreign Sales Corporations*, figura creada en los EEUU para aliviar la fiscalidad de las empresas exportadoras y que ha sido denunciada en cuatro ocasiones por la OMC. Bush se ha comprometido a trabajar a ese respecto con el Congreso y el Senado y a impulsar los cambios legislativos necesarios. Por lo cual pidió tiempo, “probablemente hasta que pasen las elecciones legislativas del próximo noviembre”¹⁴, aunque Bush no quiso acordar ningún calendario. La UE ha amenazado con sancionar con tarifas del cien por cien 335 millones de dólares de exportaciones procedentes de EEUU¹⁵.

3-La prohibición de las exportaciones de clementinas españolas a EEUU, escudada en la posibilidad de una extensión de la mosca mediterránea. La UE pide el levantamiento de la prohibición, en tanto que la plaga ha sido ya controlada. Aznar “confía en que el problema de las clementinas españolas estará resuelto antes de que comience la próxima campaña, en octubre”¹⁶. En todo caso, declaraciones de buena voluntad e inexistencia de compromisos concretos.

A todo ello cabe añadir que la Cumbre se vio afectada también por la aprobación, el jueves 2 de mayo (el mismo día de inicio de la reunión), de la *Farm*

¹¹ "EU responds firmly to US decision to severely restrict steel imports from rest of world", en el sitio web http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/pr_060302.htm (consultado en mayo de 2002). Para una información completa al respecto del conflicto del acero, ver http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/index_en.htm

¹² “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

¹³ “EU ministers back Commission strategy on US steel safeguards”, en el siguiente sitio web: http://europa.eu.int/comm/trade/goods/steel/st_080502.htm (consultado en mayo de 2002).

¹⁴ “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

¹⁵ “Europa sigue negociando para evitar una guerra comercial con Estados Unidos”, en *La Vanguardia*, 4 de mayo de 2002.

¹⁶ “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

Security and Rural Investment Act of 2002, que supone un aumento del 70% (hay quien apunta incluso un 80%) de los subsidios a la agricultura norteamericana¹⁷.

Por otra parte, los Estados Unidos y la Unión Europea han abierto una “Agenda Económica Positiva”, bajo el diagnóstico de que es necesario visibilizar los aspectos positivos de las relaciones comerciales entre las dos orillas del Atlántico. Esta Agenda establece una “lista indicativa de temas”¹⁸ sobre los cuales negociar y cooperar. Lista que incluye los mercados financieros, las grandes líneas para la cooperación reguladora y la transparencia, el sector de las aseguradoras, los temas sanitarios y fitosanitarios y las cuestiones vinculadas al comercio electrónico. No obstante, los términos son extremadamente vagos y poco comprometidos (“exploración de posibles nuevas aproximaciones”, “desarrollo de un diálogo regulatorio apropiado”, “toma en consideración de la implementación de proyectos piloto”, “construcción de nuestra cooperación”, “esfuerzos cooperativos”, etc.).

En definitiva, como se ha apuntado, en materia comercial “la única noticia es, pues, que se sigue negociando”¹⁹. No hay avances significativos en lo relativo a las disputas comerciales y la “Agenda Económica Positiva” permite poca cosa más que diversificar y positivizar el mensaje lanzado por la Cumbre en cuestiones comerciales.

A modo de balance

Al terminar la reunión en Washington se escribía: “La información relativa a la cumbre respondió pues exactamente al esquema previamente acordado por las dos partes: reconstrucción de la imagen de unidad política en la escena internacional, facilitada por la liberación de Yasser Arafat y la precaria mejora de la situación en Oriente Próximo, y elaboración de una agenda *positiva*”²⁰.

En efecto, el semestre de la Presidencia española, y, con él, la Cumbre de principios de mayo, ha visto una degradación de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, con independencia de la evolución de las relaciones entre los EEUU y España. El 6 de mayo (tres días después de la Cumbre), los EEUU anunciaba formalmente que no tiene la intención de ratificar el Estatuto de Roma de la

¹⁷ Documento “Questions and Answers –US Farm Bill”, en el sitio web http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/farmbill_qa.pdf (consultado en mayo de 2002).

¹⁸ “EU and US Agree To Launch Positive Economic Agenda at EU-US Summit”, en el sitio web <http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/usa/pr030502.htm> (consultado en mayo de 2002).

¹⁹ “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

²⁰ “Europa y EEUU acercan sus posiciones sobre Oriente Próximo”, en *El País*, 3 de mayo de 2002.

Corte Penal Internacional y que se considera liberado de cualquier obligación jurídica resultante de su firma el 31 de diciembre de 2000, en un gesto de (literalmente) última hora por parte del todavía presidente Bill Clinton. El 13 de mayo, la UE emitía una declaración²¹ en la que se “observa que este acto unilateral podría tener consecuencias negativas sobre la celebración de tratados multilaterales”. El jueves 30 de mayo la UE entregaba sus 15 instrumentos de ratificación del Protocolo de Kioto, del cual se han desmarcado ya los EEUU. Las políticas a seguir frente a algunos países y, concretamente, ante el denominado por Bush “eje del mal”, han añadido también cierta tensión a las relaciones entre ambas orillas del Atlántico. Se suman así más elementos a la ya considerable lista de divergencias entre EEUU y la Unión.

En esa línea se expresaba el Parlamento Europeo el 15 de mayo, cuando se mostraba “preocupado por que Estados Unidos no haya ratificado el protocolo de Kioto sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Tratado por el que se instituye una Corte Penal Internacional, la Convención de Ottawa sobre la Prohibición de las Pruebas Nucleares, y [expresa] su preocupación ante los planes de Estados Unidos de desarrollar y desplegar su Sistema Nacional de Defensa contra Misiles, su rechazo del Protocolo Internacional de Verificación del Convenio de Armas Biológicas y Tóxicas, y sus excepciones unilaterales a la Convención sobre Armas Químicas, así como el hecho de que hasta 1989 no firmase la Convención sobre los Derechos del Niño”. El Parlamento Europeo, pues, lamenta “la tendencia a la unilateralidad del Gobierno estadounidense en un momento en que los grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional, en ámbitos tales como la protección del medio ambiente, el desarrollo o la seguridad colectiva, requieren el fortalecimiento de la cooperación internacional y el respeto de las reglas multilaterales”²². Similar es el análisis efectuado por Javier Solana, Alto Representante de la PESC, cuando afirma que “ni siquiera los mejores amigos están de acuerdo en todo (...) La línea subyacente común es que los europeos somos multilateralistas y deseamos que Estados Unidos muestre un mayor empeño en soluciones multilaterales”²³.

²¹ “Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the position of the US towards the International Criminal Court”, en el sitio web http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/declicc.htm (consultado en mayo de 2002).

²² Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo: hacia un refuerzo de la relación transatlántica orientado hacia la dimensión estratégica y la obtención de resultados (COM(2001) 154 – C5-0339/2001 – 2001/2139(COS)).

²³ Discurso de Javier Solana, “Una asociación con diversas misiones”, en la entrega de los premios Peter Weitz concedidos por el German Marshall Fund, Washington DC, 20 de mayo de 2002, en el sitio web <http://ue.eu.int/pressdata/ES/discours/70835.pdf> (consultado en mayo de 2002).

En medio de este mar de problemas, la cooperación sobre terrorismo (y sus extensiones judiciales) parece gozar de una buena salud excepcional. Parece, por tanto, sujeta a lógicas y dinámicas distintas. Retomaremos este cabo enseguida.

Conclusiones

Nos disponemos ahora a extraer algunas conclusiones que pretenden recoger algunas reflexiones acerca del papel de la Presidencia en todo el proceso y de las limitaciones de la Nueva Agenda Transatlántica para convertirse en un instrumento estratégico. Finalmente, de manera abiertamente especulativa, pretendemos apuntar ideas para ubicar la evolución de las relaciones transatlánticas en el marco del cambio en la sociedad internacional y la distribución del poder en su seno.

a. Importancia del “factor presidencia”.

Tratándose, como hemos señalado, de unas relaciones especialmente dinámicas, el peso de la Presidencia a la hora de moldear la agenda de las relaciones transatlánticas ha sido absolutamente clave. De manera que las prioridades españolas (terrorismo) han terminado por fagocitar las prioridades comunitarias. Lo cual ha venido facilitado por la receptividad de EEUU hacia estas cuestiones después del 11 de septiembre.

En la rueda de prensa posterior a la Cumbre UE-EEUU, celebrada conjuntamente por George Bush, José María Aznar y Romano Prodi, antes del inicio de la reunión EEUU-España, el presidente norteamericano ofrecía a su “amigo de España” (sic) una línea de comunicación directa y toda su colaboración en su lucha contra ETA: “si el presidente pide ayuda, los Estados Unidos de América están más que dispuestos a dársela”²⁴. Es decir: solapamiento y confusión entre las relaciones EEUU-España y EEUU-Unión Europea, entre el presidente de turno de la Unión y el presidente del gobierno español.

Esta convergencia de agendas, como se ha apuntado, ha permitido apartar la cooperación judicial y en materia de terrorismo de las dinámicas poco favorables que rigen para el resto de las relaciones transatlánticas.

Por otra parte, los avances en materia de lucha antiterrorista no deben separarse tampoco de la buena sintonía política que mantienen en estos momentos Washington y Madrid, bien ilustrada por las tres reuniones que han mantenido George W. Bush y José María Aznar desde la elección del primero.

²⁴ Joint press conference with U.S. President George W. Bush, European Commission President Romano Prodi and Spanish Prime Minister José María Aznar, en el sitio web http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/sum04_02/pc.htm (consultado en mayo de 2002).

b. La NAT

La NAT no se ha convertido aún en un marco capaz de dotar a las relaciones transatlánticas de prioridades estables y estratégicas. Bajo nuestro punto de vista, a ello contribuyen:

- Lo amplio de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción.
- El carácter dinámico y abierto de las cuestiones abordadas en las relaciones entre EEUU y la UE. Nada puede ser ajeno a las relaciones transatlánticas.
- El carácter parcialmente intergubernamental de la política exterior europea.
- El peso de la Presidencia en la determinación de las prioridades. Sobre todo en este caso, en el que se reúnen dos rasgos importantes: (1) la contraparte es, ni más ni menos, Estados Unidos, hacia el cual todos los países comunitarios tienen una estrategia u otra y (2) se da una convergencia entre las preocupaciones norteamericanas y las de la Presidencia.

De manera que las relaciones transatlánticas continúan presas de la evolución de la última crisis internacional (en este caso, el relativo alivio de la crisis en Oriente Próximo permitió retirar algunos obstáculos al entendimiento entre las dos orillas del Atlántico), de la preocupación del momento en Estados Unidos y de la capacidad/oportunidad de la Presidencia de turno para copar la agenda comunitaria.

c. ¿Un distanciamiento simplemente coyuntural?

Para terminar, y a modo de prospectiva de rasgos netamente especulativos, nos preguntamos por la naturaleza del enfriamiento de las relaciones entre EEUU y UE que se ha procurado describir en las páginas anteriores. Es decir: ¿se trata de un distanciamiento estrictamente coyuntural o tiene también tintes estructurales? En el primer caso, las fricciones serían el resultado natural de la intensidad de las relaciones entre las dos orillas del Atlántico. En el segundo, los cambios acontecidos en el sistema internacional y acelerados desde la caída del muro de Berlín habrían resquebrajado una alianza entre actores internacionales con intereses crecientemente alejados.

El 20 de mayo Solana afirmaba que “existen percepciones divergentes [...] la primera de ellas se refiere a las amenazas [a los intereses de cada cual, por tanto], la segunda, al reparto de la carga, y la tercera, a los métodos para hacer frente a los problemas mundiales”. Si Javier Solana está en lo cierto, entonces las diferencias pueden ir más allá de lo coyuntural. En efecto, si EEUU y la UE perciben intereses distintos, sostienen concepciones diferentes sobre la distribución de las responsabilidades y los pesos específicos de cada cual en la sociedad internacional y proponen instrumentos distintos para aproximarse a las amenazas de cada cual y a los retos comunes, entonces la fractura afecta a elementos fundamentales de la política

exterior de ambas entidades y es, por tanto, profunda. Atendiendo al breve análisis de las relaciones con Canadá este distanciamiento UE-EEUU parece más evidente. El siguiente cuadro esboza esta otra rama de las relaciones de la Europa comunitaria con Norteamérica y cierra el capítulo.

Relaciones Transatlánticas: UE-CANADÁ

Si comparamos las relaciones entre la UE y Canadá con las mantenidas con EEUU, podemos concluir que han seguido caminos paralelos, si bien en el caso de Canadá se trata de relaciones menos dinámicas y con un menor grado de complejidad.

Los primeros contactos con Canadá datan de 1976 con la firma del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial. El siguiente paso conjunto se produjo en noviembre de 1990 al aprobarse la Declaración Transatlántica entre la UE y Canadá, un documento idéntico al firmado la misma fecha con EEUU. En 1996, un año después de la aprobación de la NAT y el PAC, Canadá y la UE aprueban una Declaración Política Conjunta y un Plan de Acción; estos documentos, también similares a los establecidos con EEUU, no recogen sin embargo la preocupación por los nuevos retos globales.

Inicialmente las prioridades de la Presidencia sobre Canadá no perseguían ningún objetivo concreto sino *“ampliar y profundizar la cooperación”* así como la *“promoción de la paz, estabilidad y desarrollo mundial, incentivar los intercambios comerciales mundiales y bilaterales y hacer frente a los nuevos retos”*. Los acontecimientos internacionales han permitido a la Presidencia española priorizar la lucha contra el terrorismo internacional.

Como resultado de la Cumbre semestral UE-Canadá llevada a cabo durante los días 7 y 8 de mayo en Toledo, ambas partes emitieron una Declaración conjunta. La principal prioridad de la Presidencia española, al igual que ha ocurrido con EEUU, se refleja en una mayor cooperación contra el terrorismo y en asuntos de justicia e interior y en la perspectiva de establecer un Acuerdo Canadá-Eurojust. Sin embargo otros ámbitos de la agenda, frente a lo que ocurre con el otro socio norteamericano, cuentan con una mayor sintonía entre ambas partes: Canadá estudia contribuir a la primera operación policial dirigida por la UE en Bosnia y Herzegovina; no existe ningún conflicto comercial abierto; el Estatuto de la Corte Penal Internacional fue impulsado y ha sido ratificado tanto por la UE como por Canadá; el gobierno federal canadiense ha mostrado su deseo de ratificar el Protocolo de Kioto, (la UE lo hizo el 30 de mayo); y estudian el modo de presentar una propuesta conjunta para la Cumbre de Johannesburgo.

A modo de conclusión, las relaciones UE-Canadá gozan de buena salud, ambas partes comparten un enfoque común frente a los retos globales, es decir, una respuesta preferiblemente multilateral a las cuestiones derivadas de la globalización. La Presidencia ha explotado con éxito esta sintonía para reforzar su prioridad, la lucha contra el terrorismo.

Bibliografía básica:

- Calleo, D.P., "The US Post-Imperial Presidency and Transatlantic Relations" *International Spectator*, vol. XXXV nº 3, 2000, pp. 69-81.
- Featherstone, K., *The United States and the European Community in the 1990s. Partners in transition*, London [etc.] St. Martin's Press cop., 1993.
- García Pérez R., "Las relaciones transatlánticas después del 11-S" *Política Exterior*, vol. XVI, nº 86, 2002, pp. 21-30.
- Guay, Terrence, R, *The United States and the European Union. The political economy of a relationship*, London [etc.] Fitzroy Dearborn, 2002.
- Ikenberry, J.G., "Strengthening the Atlantical Political Order" *International Spectator*, vol. XXXV nº 3, 2000, pp. 57-68.
- Patten, Ch., "Devotion or Divorce?: The Future of Transatlantic Relations", *European Foreign Affairs Review*, nº 6, 2001, pp. 287-290.
- Philippart, É. y Winand, P. (eds), *Ever closer partnership policy-making in US-EU relations*, Bruselas [etc.] P.I.E.-Peter Lang cop, 2001.
- Solana, J., "Por qué Estados Unidos necesita a Europa", *Política Exterior*, vol. XVI, nº 86, 2002, pp. 7-13.
- Zielonka, J., "Transatlantic Relations Beyond CFSP", *International Spectator*, vol. XXXV nº 4, 2000, pp. 27-40.

