

Las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Principales rasgos y posible evolución

Enrique VIGUERA

1. LA RELACIÓN ESTRATÉGICA MÁS IMPORTANTE DEL MUNDO

Cuando se abordan las relaciones transatlánticas desde cualquier ángulo, lo que primero llama la atención es lo abultado de las cifras. En 1999 los 15 invirtieron 624.800 millones de dólares en EE.UU., lo que supuso el 63% del total de la inversión europea en el exterior¹, y EE.UU. 512.100 millones de dólares en Europa, lo que supuso alrededor del 45% del total de la inversión norteamericana en el exterior. Estas cantidades son demostrativas por sí solas de las importantísimas relaciones bilaterales, probablemente las de mayor relieve de todas las que existan en el mundo. Las cifras de comercio son también impresionantes y traducen fielmente la solidez de los vínculos transatlánticos: los flujos de bienes y servicios entre EE.UU. y la UE representan más del 40% de los intercambios mundiales. En 1999, según datos del Departamento norteamericano de Comercio, las exportaciones norteamericanas a la Europa de los 15 representaron 148.900 millones de dólares, esto es, un 22% del total de las exportaciones norteamericanas, mientras que las europeas a EE.UU. supusieron 194.500 millones de dólares. Por productos, son aquellos que incorporan un componente de tecnología, por ejemplo los aviones o los ordenadores, las primeras partidas norteamericanas, mientras que la principal partida europea son los automóviles.

Las exportaciones europeas de servicios, en progresión continua, alcanzaron en 1999 los 194.500 millones de dólares, mientras que las exportaciones de ser-

¹ Habiéndose doblado el volumen de inversiones europeas en EE.UU. en los últimos cinco años. El primer inversor europeo en EE.UU. es el Reino Unido, seguido de Países Bajos y Alemania. Los tres principales destinos de la inversión norteamericana en Europa son los mismos, por el mismo orden.

vicios norteamericanos a la Europa de los 15 representaron 87.600 millones de dólares ese mismo año.

En el plano oficial EE.UU. fue el primer país en acreditar una representación diplomática ante la CECA en 1952 y en la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica en 1957. Hoy día las áreas de cooperación son tan extensas que las consultas bilaterales se extienden prácticamente a todos los campos en los que existen competencias comunitarias. Los Acuerdos bilaterales son asimismo muy variados².

En la actualidad no resulta ya fácil identificar las áreas principales de las relaciones transatlánticas porque la Comunidad ha ido cambiando de naturaleza de manera sustancial en los últimos quince años, superando su perfil inicialmente económico y comercial y asumiendo nuevas competencias, presentando a los Estados miembros amplias áreas de cooperación que desbordan las competencias comunitarias tradicionales, como son los asuntos de Justicia e Interior, la Política Exterior y, dentro de ésta, de una manera cada vez más intensa, la seguridad y la defensa.

Ambos bloques están firmemente comprometidos en la defensa de los principios de la democracia y el respeto de los derechos humanos en el mundo, así como la promoción del libre mercado. En cualquier caso, las profundas raíces históricas, las tradiciones compartidas y los valores sociales y políticos comunes hacen de las relaciones transatlánticas la relación estratégica más importante del mundo.

2. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS

El primer documento bilateral conjunto de carácter global entre la entonces Comunidad Europea y Estados Unidos, la llamada «Declaración Transatlántica», data de 1990 y supone la plasmación formal de una serie de principios comu-

² Energía Nuclear (1958), Medio Ambiente (1974), Seguridad e Higiene (1979), Fuentes de energía renovable (1982), Pesca (1984), Protección contra radiaciones (1986), Fusión termonuclear controlada (1986), Biotecnología (1990), Competencia y abuso de posición dominante —anti-trust— (1991), Educación Superior y Formación Profesional (1995), Cooperación Aduanera (1997), Reconocimiento mutuo en algunas áreas (1997), Control de precursores (1997), Ciencia y Tecnología (1997), Nuevo Acuerdo de competencia (1998), Equivalencia veterinaria (1999).

nes, así como el establecimiento de una serie de instancias regulares de consulta en diferentes campos, entre ellos el de la política exterior, aprovechando el establecimiento de un esquema, aún modesto, de cooperación intergubernamental entre los doce Estados miembros del momento, la denominada «Cooperación Política Europea» (CPE), en el Acta Única de 1986. En este sentido, supone un esfuerzo por incrementar el nivel de las relaciones diplomáticas bilaterales una vez superada la Guerra Fría.

La Declaración Transatlántica de 1990 fue la primera en crear un marco institucional duradero entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos, estableciendo una periodicidad regular en las reuniones a diferentes niveles, político y funcional. A nivel político, se estableció una cumbre semestral entre Presidentes y entre Ministros de Asuntos Exteriores. A nivel funcional se preveían reuniones de Directores políticos y de expertos en distintas materias. Las reuniones de expertos, tanto funcionarios de la Comisión en materias propias de la competencia comunitaria, como de los Estados miembros, en temas de política exterior, se han ido incrementando a medida que han aumentado las consultas en diferentes campos.

La Nueva Agenda Transatlántica, negociada íntegramente bajo la última Presidencia española de la Unión Europea en el segundo semestre de 1995, en el tiempo récord de cinco meses, supone un importante paso adelante en la asociación trasatlántica, tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión y la integración de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, II Pilar), y de la cooperación intergubernamental en el marco de los asuntos de Justicia e Interior (III Pilar). La Nueva Agenda Transatlántica consta de una Declaración Política y de un Plan de Acción que contiene muchas iniciativas conjuntas divididas en cuatro grandes apartados:

- Promover la paz y la estabilidad, democracia y el desarrollo en el mundo.
- Responder a los retos mundiales.
- Contribuir a la expansión del comercio mundial y profundizar en las relaciones bilaterales.
- Construir puentes sobre el Atlántico.

Con ello, se trataba de superar unas relaciones centradas sobre todo en competencias comunitarias, a favor de una asociación global que abarcara todos los ámbi-

tos de cooperación posible en el marco de la Unión Europea, incluso en aquellos sectores en los que la cooperación entre los Estados miembros no es más que de naturaleza intergubernamental. Pero, al mismo tiempo, junto a este deseo de globalizar la relación bilateral, latía el deseo de profundizar en las relaciones bilaterales, pasando de la consulta, expresión de la capacidad exterior de los Doce Estados miembros del Acta Única, a la acción conjunta, posibilitada por los nuevos instrumentos de cooperación intergubernamental incorporados al Tratado de Maastricht.

La Nueva Agenda Transatlántica permite profundizar bilateralmente en todos los campos tradicionales de la actividad comunitaria, entre ellos, naturalmente el comercial³, pero también a partir de 1995 se da un paso cualitativo muy significativo en la coordinación en las relaciones exteriores que ha permitido hacer frente, de manera bastante airosa por cierto, a espinosos conflictos, cosechándose importantes éxitos como en el caso de los Balcanes. Esta coordinación de políticas exteriores no se ha limitado al continente europeo, en donde además Europa y Estados Unidos han llevado a cabo acciones conjuntas en Rusia, Ucrania o el Cáucaso, sin mencionar el apoyo comprometido de Estados Unidos en el esfuerzo de la ampliación de la Unión Europea a Europa Central y Oriental, sino que también se ha extendido a otras regiones del mundo, como Oriente Medio, África o Extremo Oriente, por mencionar sólo algunos ejemplos en los cuales la cooperación ha ofrecido resultados tangibles, algunas de cuyas acciones ya estaban especificadas en el Plan de Acción de 1995. Y ello, a pesar de la diferencia fundamental de puntos de vista en asuntos internacionales sensibles entre europeos y norteamericanos en los que el enfoque europeo tiende, por lo general, a favorecer más el compromiso que a lograr, mediante la acción militar, objetivos políticos concretos.

En el ámbito de la política exterior no se pueden ocultar notables diferencias en muchas otras cuestiones como el control de armamentos, Naciones Unidas, el Tribunal Penal Internacional, la pena de muerte o la utilización de la extraterritorialidad con fines de política exterior, por solo mencionar los ejemplos más palmarios.

El nombramiento del antiguo Secretario General de la OTAN y ex-Ministro español de Asuntos Exteriores, Javier Solana, como Mister PESC ha jugado, sin dudas, un papel importante en este estrechamiento de relaciones.

³ Para completar la información sobre la agenda comercial de la Nueva Agenda Transatlántica, véase por el mismo autor. «.....».

Es indudable que la aplicación de la Nueva Agenda Transatlántica y del Plan de Acción que la acompañaba han conseguido desarrollar la instauración de una relación bilateral mucho más completa y mejor estructurada de lo que existía antes. La mayor parte de los objetivos establecidos en 1995 se han ido llevando a cabo, lo que ha permitido obtener bastantes resultados concretos. No obstante, la Nueva Agenda Transatlántica no puede por sí misma solucionar muchos de los problemas a los que se enfrenta la relación transatlántica, dadas las limitaciones de partida que no pueden ser simplemente pasadas por alto, entre las cuales se podrían señalar⁴:

- Ante todo, las limitaciones institucionales de la propia Unión Europea, establecidas por los Tratados (aunque en proceso de paulatina ampliación: Acta Única; Tratado de la Unión; Tratado de Amsterdam; Tratado de Niza), así como las dificultades estructurales inherentes a su proceso de toma de decisiones, aunque forzoso es reconocer que, pese a las limitaciones, se han conseguido importantes progresos en los últimos años.
- Las interferencias del Congreso y el Senado sobre el Presidente norteamericano en temas de política exterior que muchas veces responden más a intereses propios de la lucha de poder interna que con la política exterior. En la Unión Europea este límite vendría marcado por las reticencias de algunos países miembros de ir más lejos que otros en la relación transatlántica.
- Las limitaciones de la Administración Federal norteamericana para comprometer a los Estados Federales en sus relaciones exteriores hasta el nivel que lo puede hacer la Comisión en materias de competencia exclusiva con respecto a los Estados miembros.
- Una desigual percepción por ambas partes de los niveles medioambientales a nivel mundial y una diferente tolerancia de los respectivos consumidores, aunque ambos partiendo de niveles relativamente elevados. Esta es una de las principales fuentes de los conflictos bilaterales (hormonas, «hush-kits», Organismos Genéticamente Modificados, etc.).

⁴ Algunas de ellas mencionadas en la reciente Comunicación de la Comisión.

- La tendencia norteamericana al unilateralismo, buscando preferentemente la defensa de sus propios intereses nacionales antes de comprometerse «a priori» en una concertación internacional, lo que se manifiesta igualmente en el campo político como en el comercial, en donde aunque en la práctica la Administración norteamericana ha hecho un amplio uso del sistema de arreglo de controversias de la OMC, retiene y no renuncia a la posibilidad de aplicar medidas comerciales unilaterales (Secciones 301 al 310 de la Ley de Comercio de 1974, sanciones carrusel, etc.).
- La tendencia norteamericana a plantear su relación con Europa en el ámbito de la seguridad y la defensa desde un prisma particularmente centrado en la Alianza Atlántica, cuando la Unión Europea está tratando de dotarse de instrumentos en esos campos sin que ello vaya en detrimento del vínculo transatlántico establecido en el marco de la Alianza Atlántica. En algunos círculos de Washington todavía se percibe la política europea de seguridad y de defensa como una especie de «declaración de independencia», sin querer reparar de que forma parte intrínseca del propio proceso de integración político europeo.

No obstante, a pesar de estas limitaciones, los compromisos políticos al más alto nivel han ido permitiendo superar las dificultades, promover la cooperación bilateral y encauzar y poder resolver, en la medida de sus posibilidades, los conflictos bilaterales existentes o en gestación.

La Nueva Agenda Transatlántica no supuso un cambio institucional con respecto a la Declaración Transatlántica, sino que se respetaron las estructuras existentes hasta ese momento, con excepción de la posibilidad de organizar diálogos entre las sociedades civiles, derivados del último de los cuatro capítulos —«Tender puentes en el Atlántico»—. A partir de entonces se intensifican los contactos entre parlamentarios, empresarios⁵, o se crearon otros foros, como por ejemplo, recientemente entre consumidores, sindicatos, biotecnología, etc., con objeto de ir acercando progresivamente a los representantes de instituciones relevantes de la sociedad civil.

⁵ El denominado «Transatlantic Business Dialogue» (TBD) que se reúne por primera vez en Sevilla (1995) y después en Chicago.

Aunque repose en la estructura institucional existente, la Nueva Agenda Transatlántica, que se centra particularmente en temas sustantivos, ha ido consolidando una serie de órganos conjuntos de altos funcionarios, sobre todo para la adecuada preparación de las cumbres y reuniones ministeriales, principalmente el GAN⁶ («Grupo de Alto Nivel») y la «Task-Force»⁷. Estos dos órganos, cuya división de funciones no ha estado nunca particularmente clara y a veces han llevado a cabo actividades superpuestas, han constituido los foros normales para encauzar durante los últimos años el proceso de la Nueva Agenda Transatlántica.

Una cuestión importante de cara al futuro consiste en la racionalización de las estructuras del proceso transatlántico y enfocarlas hacia los objetivos que se pretendan conseguir, sobre todo en las cumbres que, a diferencia de lo que ha sido la situación hasta este momento, Estados Unidos desea y la Comisión Europea sugiere, que se conviertan en anuales, en lugar de semestrales. Éste ha sido el principal objetivo de la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo.⁸

En 1998 se instituyó la Asociación Económica Transatlántica (TEP)⁹ que, como extensión del enfoque adoptado en la Nueva Agenda Transatlántica, concretiza la cooperación bilateral y multilateral en el ámbito de la inversión y del comercio, tanto el comercio bilateral como el multilateral. El principal objetivo bilateral consiste en la remoción de las barreras técnicas al comercio. Sin embargo, el marco bilateral de la TEP se ha ido ampliando en los últimos tiempos, integrando materias tales como la cooperación en materia de normativa, la seguridad alimentaria, la biotecnología o la competencia. También en la TEP se han

⁶ («Senior Level Group») integrada por un Director General de la Comisión para asuntos del primer pilar y, en principio, el Director Político del Estado miembro que asuma la Presidencia aunque la composición varía según la propia organización del Estado miembro que asume la Presidencia. Al SLG le corresponden las responsabilidades generales de la gestión del proceso transatlántico, la supervisión del trabajo de la agenda y la identificación de las acciones prioritarias. Se reúne poco antes de las Cumbres con objeto de sintetizar y priorizar los *inputs* que se reciban de los diferentes grupos de expertos, así como después de las Cumbres con objeto de evaluar los resultados y, eventualmente, transmitir instrucciones a otros grupos del proceso.

⁷ A nivel de Director en la Comisión para asuntos del primer pilar y Corresponsal Europeo para cuestiones de PESC en el país que asume la Presidencia. La Task Force coordina el proceso transatlántico que gestiona su quehacer diario, tanto en el procedimiento, como en la sustancia, verificando la ejecución de las prioridades en el calendario y evaluando los progresos de manera regular.

⁸ «Hacia un refuerzo de la relación transatlántica orientada hacia la dimensión estratégica y la obtención de resultados» COM(2001) 154 final.

⁹ «*Transatlantic Economic Partnership*».

tratado temas multilaterales, particularmente la posibilidad de iniciar una nueva ronda de negociaciones en el marco de la OMC, aunque hasta la fecha no haya sido posible adoptar una posición común.

Una instancia separada es el denominado TEP «Steering Group», cuyo objetivo es llevar a cabo el Plan de Acción del TEP y facilitar un foro para las consultas bilaterales alerta temprana («early warning») y otras materias.

En la Cumbre transatlántica de Bonn, de junio de 1999, se aprobaron una serie de principios con el objeto de identificar y prevenir el surgimiento de conflictos comerciales bilaterales y facilitar su resolución antes de que exploten y terminen socavando las relaciones. En este sentido comienzan a cobrar importancia los mecanismos de prevención como la cooperación regulatoria previa a la aprobación de normas por ambas partes; la búsqueda de instancias internacionales alternativas a la OMC; las discusiones entre representantes de las sociedades civiles con objeto de encontrar soluciones prácticas; el mantenimiento e intensificación de las consultas a nivel de funcionarios y políticos; el mantenimiento de la conciliación y la negociación incluso durante la fase de instrucción del procedimiento en el marco de la OMC; la eventual concesión de aranceles compensatorios en caso de imposición de sanciones legales con objeto de prevenirlas, etc.

3. *CONFLICTOS COMERCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS*

Cualquier estudio, aunque sea parcial, de las relaciones transatlánticas quedaría incompleto si no se hace referencia, aunque sólo sea de manera somera a las diferencias comerciales entre ambos bloques. Sin embargo, me gustaría subrayar el carácter absolutamente excepcional de los mismos que, como se menciona en multitud de ocasiones, no llega a afectar a más del 1% ó 2% del comercio bilateral. Además, me gustaría añadir el escaso riesgo de que hoy día, con la importancia de las relaciones globales, un determinado problema comercial bilateral, pudiera llegar a tener un efecto realmente devastador en el conjunto de las mismas por más que, como ocurre en tantos otros campos, son las diferencias, los conflictos bilaterales, las que reclaman normalmente el mayor interés de la opinión pública y de los medios de comunicación de masas. Ambas partes hacen esfuerzos por controlar sus posibles consecuencias y en prevenir el surgimiento de otros. A efectos pura-

mente descriptivos, se mencionan a continuación algunos de los más conocidos.¹⁰

- *Carne con hormonas*

La prohibición comunitaria de importar carne con determinadas hormonas por la existencia de una serie de compuestos presuntamente cancerígenos procedente de Estados Unidos fue objeto de una decisión por parte de la OMC que decretó que dicha prohibición vulneraba las reglas de la OMC, autorizándose a Estados Unidos, y Canadá, a imponer sanciones contra la Comunidad. Los intentos de la Comunidad para sustituir dichas sanciones por compensaciones comerciales, incrementando las cuotas de carne libre de hormonas de Estados Unidos hacia la Comunidad, han dado algunos resultados y evitado la aplicación de las sanciones carrusel. Tampoco se excluye que Estados Unidos pueda llegar a levantar las sanciones existentes.

- *Acero*

Estados Unidos ha estado aplicando derechos compensatorios contra las subvenciones a las exportaciones de empresas siderúrgicas comunitarias que han sido privatizadas, alegando que las subvenciones recibidas cuando eran públicas suponen un elemento discriminatorio frente a la competencia. El panel solicitado por la Comunidad en la OMC ha considerado que ya no existe razón para que se sigan imponiendo derechos compensatorios a las empresas privatizadas, condenando el órgano de apelación de la OMC el pasado año las medidas de retorsión norteamericanas aplicadas tras la privatización de British Steel. Sin embargo, aún continúa la interpretación divergente entre Estados Unidos y la Unión Europea sobre la metodología empleada en la privatización y Estados Unidos no acepta las conclusiones del panel.

¹⁰ Para un examen más detallado, véanse los Informes anuales de la Comisión sobre barreras al Comercio <http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/usrbt2000.pdf> o el equivalente de Estados Unidos: <http://www.ustr.gov/reports/nte/2000/eu.pdf>. Se aconseja también consultar la página Web de la Misión de EE.UU. ante la UE, en la que se expone en profundidad la situación de estos conflictos: <http://www.useu.be/>, o la de la Delegación de la Comisión en Washington: <http://www.eurunion.org/>, en la que también existe una información abundante.

- *El plátano*

Algunos países centroamericanos y Ecuador impugnaron ante la OMC el régimen comercial del plátano en la Comunidad y lograron la declaración de incompatibilidad de la Organización Común de Mercado con las reglas comerciales multilaterales. La Unión Europea adaptó su régimen comercial del plátano a la decisión de la OMC, pero volvió a ser condenada por la OMC a instancias de aquellos mismos países, autorizando la imposición de sanciones por parte de Estados Unidos. La Unión Europea ha vuelto a adaptar la OCM del plátano a la decisión de la OMC, eliminando los elementos presuntamente incompatibles pero manteniendo el sistema contingentario hasta, en principio, el año 2006. En una última negociación por evitar una nueva disputa en la OMC, muy complicada por llevarse a cabo a varias bandas, con Estados Unidos, los productores latinoamericanos, los productores ACP, los productores y consumidores comunitarios, se ha llegado a un principio de acuerdo consistente en un régimen de reparto de licencias basado en referencias históricas que podría permitir el levantamiento de las sanciones norteamericanas.

Si ello fuera así, se removería una grave diferencia comercial que lleva sobre la mesa muchos años, en un momento importante de las relaciones bilaterales, coincidiendo con el advenimiento de una nueva Administración republicana. Ello podría crear una dinámica muy positiva susceptible de mejorar el clima y llegar a solucionar otros problemas comerciales que hasta hace poco también parecían, como el asunto del plátano, imposibles o extremadamente difíciles de resolver.

- *Ley Helms-Burton*

Su origen está en la amenaza de aplicación de sanciones previstas en el Título IV de la mencionada Ley contra quienes «trafiquen» con activos cubanos expropiados a súbditos norteamericanos. Existe una reglamentación comunitaria muy estricta en contra de esta normativa que incluso prohíbe a las empresas europeas llegar a algún tipo de acuerdo privado. Para neutralizar los efectos de esta Ley se negoció en 1998 un Entendimiento entre la Unión Europea y Estados Unidos que prevé la utilización de los poderes del Presidente americano para suspender regularmente algunas disposiciones de dicha norma, aunque miembros del Congreso presionan insistentemente para que el Presidente no utilice su derogación («waiver»).

Tras el cambio de Administración en los Estados Unidos, está por ver cuál será la actitud del nuevo Presidente norteamericano. Hasta la fecha, después de la adopción del Entendimiento de 1998, el Presidente Clinton había hecho uso de su derogación todos los años. Desde el legislativo, ahora con mayoría republicana, se presiona para que, por lo menos, se apliquen sanciones a alguna empresa europea, lo que se considera tendría efectos ejemplificadores.

Sin embargo, en el supuesto de que no se hiciera uso de esa facultad y el Congreso finalmente impusiera las sanciones a las empresas europeas afectadas, habría una violación del entendimiento y la Unión Europea recurriría la Ley Helms-Burton ante la OMC.

Lo que late en el fondo de esta importante diferencia —que para España tiene una especial trascendencia por relacionarse con un país importante en nuestras relaciones exteriores como Cuba y al estar en el punto de mira alguna empresa española de un sector tan importante como el turístico— es un problema de extraterritorialidad que persigue regular las relaciones de terceros países entre sí fuera del territorio norteamericano. Lo mismo ocurre con la *Iran Lybia Sanctions Act*.

- *Subvenciones a grandes aeronaves*

A pesar de la existencia de un importante acuerdo bilateral sobre subvenciones en la construcción de grandes aeronaves civiles de 1992, subsisten importantes diferencias de puntos de vista. Estados Unidos cree que la Unión Europea actúa en contra de la OMC por las subvenciones en forma de financiación privilegiada que otorgarán a Airbus los Estados miembros que participan en el consorcio para llevar a cabo el proyecto A-380, amenazando con acudir a un panel de la OMC por incumplimiento del citado Acuerdo. La Comisión replica que si los Estados Unidos solicitaran un panel, la Comunidad reaccionaría pidiendo otro contra Boeing por las subvenciones indirectas que han supuesto para dichas empresas su participación en proyectos de defensa.

- *Silenciadores de aviones («Hush-kits»)*

EE.UU. rechaza el Reglamento comunitario 925/1999 que limita el uso de los aviones más ruidosos, fundamentalmente aquellos fabricados en la década de

los 60, y ha requerido su suspensión indefinida por considerar que atenta a sus intereses comerciales, tanto por lo que se refiere a la venta de silenciadores para motores, como a la venta de aeronaves de segunda mano, amenazando incluso con prohibir el aterrizaje de las grandes aeronaves europeas en aeropuertos norteamericanos y tomar medidas en la OMC, reclamando en primera instancia ante el Consejo de la OACI que se pronuncie sobre la mencionada normativa.

- *Sanciones «carrusel»*

La Comunidad requeriría un panel de la OMC tan pronto como se pusiera en práctica este tipo de medidas previstas en la legislación norteamericana cuando se aplican sanciones (actualmente en el caso de los plátanos o la carne con hormonas) sobre productos europeos. Su particularidad consiste en poder afectar a un número variado de productos durante un tiempo pero poder también afectar a otros, rotar, transcurridos seis meses. Hasta ahora, afortunadamente, no ha habido ocasión de litigar porque Estados Unidos no las ha aplicado.

- *Foreign Sales Corporation (FSC)*

La FSC permite la concesión a empresas americanas de beneficios fiscales especiales ligados a la exportación. A requerimiento de la Comunidad y de la OMC, Estados Unidos se ha visto obligado a modificar dicha legislación, que una vez más, ha sido recurrida ante la OMC por la Unión Europea.

La particularidad de esta diferencia comercial estriba en que, de acuerdo con los baremos establecidos por la OMC, las sanciones que estaría autorizada a aplicar la Unión Europea contra Estados Unidos ascenderían a más de 4.000 millones de dólares anuales, es decir, muchísimo más elevadas que las que Estados Unidos ha venido aplicando a la Comunidad por el conflicto del plátano o en la carne con hormonas.

La OMC podría emitir su dictamen a finales del presente año, por lo que la decisión podría llegar a tener un efecto muy importante en las relaciones transatlánticas durante la Presidencia española. Sin embargo, mi impresión personal es que la Comunidad ha utilizado dicho conflicto sobre todo como elemento disuasorio frente a nuevas amenazas de sanciones por parte de Estados Unidos en otros dossiers y, particularmente, para prevenir la aplicación de las sanciones carrusel.

- *Mecanismos de defensa comercial*

A través de la denominada enmienda Byrd se reembolsa a las empresas americanas el importe de los derechos antidumping y compensatorios aplicados a las importaciones americanas de productos del mismo sector, lo que se considera una doble discriminación para las empresas que desean ampliar su mercado en Estados Unidos ya que, al encarecimiento que supone tener que pagar un derecho antidumping, se une la discriminación que implica el que sus competidores americanos reciban además del importe de dichos derechos.

Un panel de la OMC establecido en 1999 dictaminó que la legislación anti-dumping norteamericana (que data de 1916) no está en línea con el Acuerdo anti-dumping del GATT de 1994. La UE también se ha opuesto al recurso abusivo por EE.UU. de los mecanismos de salvaguardia (caso del gluten de trigo).

- *Casos sobre propiedad intelectual*

Un panel en la OMC declaró incompatible con el Acuerdo TRIPs algunas de las excepciones contenidas en la «Copyright Act» norteamericana. Otro caso conocido es el de Havana Club actualmente sometido a un panel por el que la Comunidad cree que la norma norteamericana contraviene el TRIPs.

4. *EL FUTURO INMEDIATO DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS: EL POSIBLE PAPEL DE LA PRÓXIMA PRESIDENCIA ESPAÑOLA*

Aunque sea prematuro todavía hacer previsiones sobre el progreso de las relaciones transatlánticas durante Presidencia española, porque ello dependerá en gran medida, por un lado, particularmente en lo referido a asuntos de la política exterior, de las circunstancias internacionales, pero también en otros asuntos de gran importancia como el lanzamiento o no de la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales, así como de la agenda que toque en ese momento, después del tratamiento que de los temas corrientes haya dado la Presidencia anterior, es decir Bélgica, resulta tentador intentar realizar una primera aproximación, aun a riesgo de errar o ser excesivamente superficial.

Desde luego, se puede descartar una iniciativa del calado de la Nueva Agenda Transatlántica. En este sentido, parece muy difícil, a la vista de las actuales circunstancias, pensar en que la Unión Europea y Estados Unidos sean capaces de llevar a la práctica un compromiso de la trascendencia de la Nueva Agenda Transatlántica. Tampoco se echa particularmente en falta una nueva referencia documental o institucional en las relaciones.

No obstante, sí podría corresponderle a España un importante papel en tratar de encauzar las relaciones, superando los problemas que se han detectado en los años de práctica de la Nueva Agenda Transatlántica y en la puesta en práctica de los diferentes puntos recogidos en la reciente Comunicación de la Comisión¹¹, todo ello con el objetivo de reforzar el futuro las relaciones transatlánticas. Los asuntos estratégicos seleccionados en la Comunicación de la Comisión podrían jugar un papel fundamental en las orientaciones sustantivas de la próxima Presidencia española. Dichos temas son:

- *Nuevas amenazas a la seguridad:* Cooperación entre la OTAN y la PESD; Sistema de defensa nuclear antimisiles; esfuerzos para activar o resolver conflictos en áreas de inestabilidad política; crisis regionales; proliferación de armas de destrucción masiva.
- *La globalización y el sistema de comercio multilateral:* El lanzamiento de una nueva ronda en la OMC es el tema clave a medio plazo. Si la reunión Ministerial prevista en Qatar a finales de este año concluyera con éxito, será muy importante la cooperación entre la Unión Europea con Estados Unidos con objeto de sacar el máximo partido posible de la próxima ronda. Hasta ahora ha habido importantes progresos, pero no ha sido posible un acuerdo global. Subsisten importantes diferencias en cuanto al contenido de la agenda, en la que la UE desearía que fuera lo más amplia posible, incluyendo si fuera posible las inversiones, el medio ambiente, competencia, normas sociales y el reforzamiento de la capacidad normativa de la OMC, mientras que EE.UU. se contentaría con una limitada agenda en materia de acceso a mercado, aunque no descarta la posibilidad de incluir algún que otro asunto adicional, como las inversiones y la competencia.

¹¹ «Hacia un refuerzo de la relación transatlántica orientada hacia la dimensión estratégica y la obtención de resultados» COM(2001) 154 final.

- *La lucha contra la delincuencia organizada:* Ya prevista en la Nueva Agenda Transatlántica, pero debería ser ampliada a delitos como el blanqueo de dinero, la pornografía infantil y la delincuencia cibernética en general, el terrorismo y tráfico de armas, tráfico de drogas y la trata de seres humanos.
- *Energía:* Los EE.UU. y la UE consumen conjuntamente un 40% aproximadamente de la energía mundial. Ambos tienen interés en asegurar el aprovisionamiento y una mayor estabilidad en los precios en el petróleo, como para discutir sobre la evolución de los mercados del gas y la electricidad —en proceso de liberalización en la propia Comunidad—. En este sentido, también cobra una particular importancia todos los temas medioambientales relacionados con la energía.
- *Protección del consumidor:* Pueden entrar aspectos tan variados como la biotecnología o las relaciones en ciencia y tecnología, etc. Los encuentros de representantes de las respectivas sociedades civiles en estos campos pueden jugar un papel importante para arbitrar soluciones a los reguladores de ambas partes del Atlántico con objeto de llegar a puntos comunes y prevenir problemas futuros.
- *Cuestiones macroeconómicas:* Particularmente tras el surgimiento del Euro se hace preciso intensificar el diálogo macroeconómico entre la Unión Europea y Estados Unidos como complemento de las consultas que tienen ya lugar en el G-7 y en otros foros económicos internacionales. La introducción efectiva del Euro a partir del 2002 tendrá un impacto creciente tanto en el comercio, en el que muchas empresas europeas empezarán a facturar en Euros, como en las finanzas, en donde se espera que gradualmente también pueda impulsar el desarrollo en Europa de mercados más amplios e integrados. Ello tendrá indudablemente también un efecto en países terceros por el mayor uso del Euro como moneda de cambio en los mercados de divisas.
- *Cooperación al desarrollo:* La Unión Europea y Estados Unidos comparten el objetivo de la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, así como otras metas en las respectivas políticas de cooperación, como la mejora de la asistencia técnica, la reducción de la propagación de enfermedades contagiosas y el desarrollo sostenible. Existe ya una creciente cooperación entre agencias (USAID/ECHO), pero cabe potenciar la cooperación transatlántica en este campo todavía más. En el campo comercial el fomento de la liberalización

del comercio para los países en vías de desarrollo y su participación en la OMC deben ser tareas prioritarias en la concertación bilateral.

- *Economía digital*: La Unión Europea tiene el mayor interés en fomentar estos ámbitos de cooperación con Estados Unidos, en donde la nueva economía ha adquirido un espectacular desarrollo en la década de los 90, que ha provocado un aumento sustancial de la productividad por la utilización creciente de productos y servicios relacionados con la informática e Internet. El liderazgo de la Unión Europea y Estados Unidos en este ámbito podría fomentar la armonización de los marcos reglamentarios, pero también la reestructuración de la Sociedad de la Información y las comunicaciones, desarrollando la confianza internacional en el comercio electrónico.
- *Medio ambiente*: Se trata de un campo en el que ya existe una activa cooperación y aunque no figure junto a las demás opciones como un asunto prioritario, el Consejo, al tomar nota de la Comunicación de la Comisión, lo ha incluido. Ello se debe, en primer lugar, a la importancia que el medio ambiente está adquiriendo en la Comunidad, que ha sido impulsada, además, por la presidencia de Suecia¹². Pero también, en el marco de las relaciones transatlánticas, tras el anuncio de la Administración norteamericana de retirarse del Protocolo de Kyoto para combatir el cambio climático y el recalentamiento del planeta, mientras que la UE sigue comprometida a ratificarlo en 2002, a más tardar. No hay que olvidar que EE.UU. y la UE son los responsables del 40% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono (25% los EE.UU.) y a ambos les corresponde una gran responsabilidad de encontrar soluciones comunes a este problema.

Estos son los nuevos temas singularizados en la Comunicación de la Comisión y el Consejo, pero, naturalmente, hay una multiplicidad de ellos que figuran ya en la agenda europea de las relaciones de distinta naturaleza, política, económica, social, etc., a los que será necesario seguir dando curso. Un aspecto particular de esta relación son los asuntos de Justicia e Interior.

¹² Recuérdense las tres «e» de las prioridades de la Presidencia de Suecia (employment, enlargement, environment).

Aunque se trata de un campo que ofrece grandes posibilidades, hay que reconocer la dificultad por parte de la Unión Europea de satisfacer los deseos de cooperación de Estados Unidos en esta área, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, por la relativa inmadurez institucional de la Unión Europea en este campo, en el que la cooperación entre Estados miembros es esencialmente intergubernamental, por más que en el Tratado de Amsterdam se ha dado un paso importante al comunitarizar algunas de las competencias del III Pilar. Consecuentemente, no es fácil extender esta cooperación a un país tercero del peso de EE.UU., cuando el procedimiento comunitario todavía es muy pesado entre los 15. Se considera que dar entrada a esta cooperación todavía incipiente a países del peso de Estados Unidos puede poner en peligro las consecuciones de la cooperación europea. En segundo lugar, como dificultad adicional, se puede mencionar la relativa juventud del acervo en este campo que, si bien ciertamente ofrece unas fantásticas perspectivas de desarrollo futuro —no hay más que pensar en el Consejo Europeo de Tampere—, es considerado aun por muchos como demasiado inmaduro, requiriéndose una mayor consolidación interna antes de poderlo compartir con terceros.

Ello es lo que ha impedido, hasta la fecha, lograr una cooperación, todo lo profunda que Estados Unidos y —otros Estados miembros— hubieran deseado en algunos campos (lucha contra la droga en América Latina; cooperación EURO-POL/FBI; etc.). Sin embargo, queda todavía, a mi juicio, un amplio margen de manobra para poder impulsar la cooperación bilateral, principalmente en el marco del catálogo de nuevos asuntos singularizados en la Comunicación de la Comisión (por ejemplo, cibercrimen y pornografía infantil en Internet), pero también en otros campos, en los que bien por interés compartido (política migratoria y de asilo), como por el propio interés español —extradición, por ejemplo¹³—, se puede impulsar una cooperación.

CONCLUSIÓN

Nos encontramos en un momento en el que, con el advenimiento de una nueva Administración en Washington, la Unión Europea se encuentra todavía a

¹³ En este marco, la experiencia norteamericana en la persecución de delitos federales podría ser de gran ayuda para permitir la eventual puesta en práctica de una iniciativa consistente en la creación de una orden de busca y captura con efectividad a nivel europeo, obviando por lo tanto el trámite de la extradición, siendo directamente ejecutable en todo el ámbito comunitario.

la espera de comprobar cuál será la actitud general del nuevo Gobierno americano en los grandes temas bilaterales e internacionales, de los cuales, su relación con Europa es muy relevante. Los signos, por ahora, son alentadores, aunque han surgido cuestiones, como la no ratificación de Kyoto o la Iniciativa antimisiles que despiertan algunas reservas.

En este sentido, conviene tomar nota de la buena voluntad de los europeos que están tratando de renovar el esquema forjado en la Nueva Agenda Transatlántica, con objeto de conseguir el mayor impacto posible de la cooperación bilateral. La Comunicación de la Comisión mencionada que está siendo objeto de estudio por el Consejo en estos momentos puede ser un instrumento útil para obtener los resultados esperados. Las discusiones que tengan lugar en el seno del Consejo se concretarán en el primer encuentro al más alto nivel entre el nuevo Presidente americano y los Jefes de Estado o de Gobierno europeos, al margen del Consejo Europeo de Gotemburgo en junio.

Consecuentemente, es un buen momento para reflexionar sobre el pasado y pensar en las futuras líneas de acción. La Comisión europea propone básicamente centrar las cumbres (anuales en el futuro) en una serie de asuntos muy concretos y en racionalizar el esquema institucional en el que descansa la Nueva Agenda Transatlántica. A la presidencia española, dentro de unos meses, le tocará jugar un papel importante para situar las relaciones transatlánticas en el lugar que merecen e impulsar, una vez más, las iniciativas que se requieran en los sectores más adecuados.