



Anuario Internacional CIDOB 2006 edición 2007

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2006

La evolución de las relaciones transatlánticas en el 2006.

Alyson J.K. Bailes

La evolución de las relaciones transatlánticas en el 2006

Alyson J. K. Bailes¹
Directora del Stockholm International
Peace Research Institute (SIPRI)

Un año de transición –¿y un año de frustración?

Mirando retrospectivamente, el 2006 será visto probablemente como un año de reevaluación y de transición para la comunidad euroatlántica. El 2006 asistimos al desmoronamiento gradual de los principales pilares –teóricos y prácticos– de la inconfundible estrategia asociada a la presidencia de George W. Bush desde el año 2001; pero fue también una época en la que la empresa de la integración europea tampoco parecía descansar sobre unos fundamentos demasiado firmes. Hacia finales de año, un drástico cambio de liderazgo político estaba o bien en marcha o en perspectiva a ambos lados del Atlántico, lo que prometía al menos un nuevo tono y posiblemente una nueva agenda tanto para las disputas transatlánticas como para la cooperación transatlántica.

El 2006 no fue un año de importantes aniversarios transatlánticos, aparte de la triste jornada de conmemoración cinco años después del 11 de septiembre. Fue el 2005 el que vio el decimoquinto aniversario de la primera Declaración Transatlántica entre los EEUU y la UE como actor colectivo, y el décimo aniversario de la Nueva Agenda Transatlántica adoptada el 3 de diciembre de 1995. La cumbre UE-EEUU de junio del

2006 (celebrada en Viena, Austria) fue un acontecimiento de una eficacia profesional relativa, notable por el hecho de que se centró menos en los temas estratégicos de primera plana, y más en la clase de cuestiones económicas y regulatorias con las que Washington y Bruselas han encontrado siempre más fácil la aproximación como iguales (se firmaron nuevos acuerdos relativos a los derechos de propiedad intelectual y a la educación superior). No obstante, una interesante muestra del estado de ánimo político fue el hecho de que ambas partes sintieron la necesidad de exagerar un tanto la importancia práctica de los progresos realizados. Se citó al presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso afirmando que “las relaciones UE-EEUU se han reforzado considerablemente durante este último año. Compartiendo valores e intereses comunes, la UE y los EEUU son socios naturales a la hora de tomar la iniciativa”. Citó concretamente los logros obtenidos abordando conjuntamente “los desafíos económicos, políticos y medioambientales comunes”.

Fricciones continuas

Sin embargo, mientras las élites de ambos lados del Atlántico se esforzaban por encontrar un lenguaje constructivo común, la evolución de las actitudes populares continuaba siguiendo una tendencia en gran parte negativa. El muy respetado programa “Tendencias Transatlánticas”, uno de los varios programas de seguimiento de la opinión pública, llevó a cabo una encuesta especial para conmemorar los cinco años pasados desde el 11 de septiembre, y se vio obligado a concluir, en su informe de octubre del 2006, que “la imagen de los Estados Unidos a ojos del mundo no se había recuperado de su profundo desprestigio después de la guerra en Irak”. En Europa, concretamente, este sondeo consignó que el porcentaje global de europeos encuestados que consideraban deseable el liderazgo de Estados Unidos en los asuntos internacionales había caído desde un 64% en el 2002 a un 37%, y las cifras correspondientes en Alemania eran del 68% y el 43%. Los únicos países que todavía tenían una opinión positiva en conjunto eran el Reino Unido, Holanda y Rumanía. Los sentimientos europeos de “simpatía” hacia los Estados Unidos, representados en forma de un termómetro de 100 grados, habían caído en el mismo período desde los 64 a los 51 grados. A la inversa, la proporción de encuestados norteamericanos que consideraban deseables “unas relaciones más estrechas” con Europa había descendido desde un 60% en el 2004 hasta un 45% en el 2006. Resultaba notable que las cifras a ambos lados mostrasen solamente unas curvas ascendentes absolutamente marginales durante el período 2004-2006, cuando las relaciones oficiales entre ambas partes habían estado esforzándose por encontrar un tono más positivo. Tal vez el único rayo de luz para las relaciones transatlánticas a largo plazo era que los europeos parecían capaces de distinguir claramente entre sus puntos de vista sobre Estados Unidos en general y sobre el presidente George W. Bush

en particular —el liderazgo de este último conseguía un porcentaje de aprobación de solamente un 18% en 2006, en comparación con el 37% de personas que aprobaban el liderazgo estadounidense en el mundo en general—.

Las razones para que los europeos se sintieran preocupados, o incluso temerosos, por las implicaciones de las políticas de la administración norteamericana no eran difíciles de buscar, y eran igualmente obvias en las opiniones de otras regiones del mundo que mostraban un conjunto similar de indicadores negativos. Según los sondeos de opinión realizados por la organización Pew, con sede en Estados Unidos, el porcentaje de aprobación de la política norteamericana en Turquía e Indonesia cayó desde un 52% a un 12%, y desde un 75% a un 30%, respectivamente, entre el año 2000 y el 2006. La creciente marea de violencia interna en Irak, combinada con la cada vez más obvia bancarrota de los intentos para contenerla de la coalición liderada por los Estados Unidos, era probablemente la fuente principal de desaprobación en todas partes, reforzada a veces por el temor de que los EEUU puedan estar también contemplando la posibilidad de una intervención militar para “decapitar” el programa potencial que está siguiendo

Irán para dotarse de armamento nuclear. A mediados de 2006, el precio que probablemente habría que pagar por la política de confrontación de la administración Bush se vio aún más iluminado por el estallido de hostilidades entre el movimiento de Hezbollah y el Estado de Israel, que llevó a una breve pero destructiva invasión israelí del territorio del Líbano en julio-agosto. Si

bien Washington no pudo ser culpado de manera creíble de haber iniciado la crisis, sí fue criticado de muy diversas formas por no conseguir detener a Israel (o incluso por haberle instigado), y por tener pocas cosas que ofrecer para una eventual solución (cuando las naciones de Europa tuvieron que tomar la iniciativa para organizar una fuerza de mantenimiento de la paz encabezada por la ONU). Este mismo hecho puso de relieve la falta de progreso, o incluso el retroceso, en las perspectivas de un acuerdo de paz palestino-israelí desde la llegada de Bush al poder, y el fracaso de tres años de una diplomacia explícitamente anti-iraniana por parte de Washington, encaminada a tratar de evitar que Irán reforzarse aún más su posición y la de sus aliados chiíes en la región. Y por último, pero no por eso menos importante, diversos temas relativos a cuestiones jurídicas, de gobernanza y derechos humanos, continuaron introduciendo cuñas entre EEUU e incluso algunos de sus más fieles aliados en Europa: la situación de los prisioneros retenidos por los EEUU fuera de los límites de la protección legal en la base de Guantánamo, las constantes propuestas de la

administración Bush en pro de unas medidas de seguridad interiores más extremas que podrían llegar a vulnerar las libertades civiles tanto en casa como en el extranjero, y la acusación (un tema especialmente polémico) de que la CIA había utilizado ilegalmente aeropuertos europeos para secuestrar y trasladar a sospechosos de terrorismo. Había aquí mucho combustible para alimentar la tesis, muy debatida desde el 2001, de que EEUU podría estar no solamente llevando a cabo acciones *ad hoc* problemáticas para los intereses europeos, sino que incluso podría estar actuando de acuerdo con un sistema de valores y creencias profundamente antieuropeo.

Debilidades europeas

Al mismo tiempo, a lo largo del 2006, Europa no fue precisamente un continente en condiciones de alardear de su propia unidad y de sus éxitos. En la Unión Europea, el callejón sin salida causado por el rechazo del nuevo borrador de Constitución por parte de los votantes franceses y holandeses en la primavera del 2005, seguía agravándose, sin que nadie confiase seriamente en que fuera posible encontrar una solución antes de las elecciones presidenciales francesas de abril-mayo de 2007. Los esfuerzos para encontrar otras vías que permitieran al menos efectuar pequeñas reformas (especialmente) en la maquinaria de la acción exterior de la UE chocaron con un grueso muro de tecnicismos, y las rencillas inter-institucionales en el interior de la maquinaria no reformada de Bruselas solamente se fueron extinguiendo gradualmente hacia finales de año. Con su gran empresa interior todavía en suspenso, la propia UE se encontró en gran medida arrastrada por presiones externas y no destacó precisamente por su éxito a la hora de dominarlas. Las relaciones con Rusia se convirtieron ya en un tema importante en enero, cuando el suministro de gas a Europa se vio temporalmente en peligro debido a que Rusia decidió interrumpir las exportaciones a Ucrania y a través de este país. Los dirigentes de la UE se sintieron inicialmente espoleados por la necesidad de elaborar una estrategia colectiva por la seguridad energética, pero inmediatamente se enzarzaron en una polémica sobre la necesidad de que sus propias compañías energéticas, rivales competitivas y a menudo monopolistas, creasen ellas mismas un mercado energético *interno* más genuino y eficiente. Adoptar una postura firme frente a Rusia también demostró ser algo más fácil de proponer que de poner en práctica, no solamente debido a que el presidente Putin jugó hábilmente las cartas que tenía en su mano —explotando, por ejemplo, el tema del acceso de las empresas rusas al mercado europeo—, sino debido a la existencia de una serie de diferencias básicas en la dependencia relativa de, y en la confianza en, los proveedores rusos por parte de los países de la Unión Europea. El hecho de que los EEUU, al tiempo que sus relaciones con Putin en general se volvían cada vez más glaciales, estaban presionando a Rusia en rela-

“En 2006 las dudas y debilidades compartidas, y no un firme y nuevo programa de acción, unió a ambas orillas

ción con una serie de temas diferentes (básicamente relacionados con la cuestión de la proliferación nuclear); y el hecho de que los países de la antigua Unión Soviética que habían experimentado “revoluciones de color” en años anteriores empezasen a encontrarse con una serie de graves problemas internos y externos, parcialmente creados por la propia Rusia, no facilitaron precisamente la solución de los dilemas que tenía Europa ni contribuyeron a reforzar sus bazas. Era casi absolutamente previsible que Putin, anfitrión de la Cumbre del G-8 celebrada en San Petersburgo entre el 15 y el 17 de julio, conseguiría eludir cualquier nuevo compromiso firme relativo a la seguridad energética (o a cualquier otro tema), y sería aclamado como el vencedor táctico del evento por parte de los medios de comunicación internacionales. La UE se metió otro autogol más antes de la Cumbre UE-Rusia celebrada a finales de año, al no conseguir impedir el veto nacional polaco sobre un nuevo acuerdo de cooperación global (Polonia protestaba contra una prohibición rusa relativa a sus exportaciones de carne), y produciendo de este modo una impresión al mismo tiempo negativa y de división. La presidencia alemana que se hizo cargo de la UE en enero del 2007 tendrá que abordar la tarea de negociar un nuevo marco global de relaciones entre la UE y Rusia, dado que el actual expira este mismo año, y esto puede convertirse en uno de sus mayores quebraderos de cabeza, no solamente debido a las dificultades políticas intrínsecas que ello llevará consigo, sino debido al hecho de que Berlín es considerada por muchos como una de las capitales europeas más “blandas” en sus relaciones con Moscú.

A lo largo del año, Europa también forcejeó, sin obtener muy buenos resultados, con los problemas, relacionados entre sí, de la emigración, las sociedades multiétnicas y la ampliación. La migración hacia el oeste de trabajadores procedentes de los nuevos países miembros de la UE desde el 2004 resultó ser mayor de lo previsto, y aunque el análisis de la Comisión Europea mostró que los efectos económicos netos de la misma estaban siendo positivos, la sensibilidad popular por el tema se incrementó incluso en países como el Reino Unido y Suecia, que originariamente habían adoptado una postura más liberal. Cuando los dirigentes de la UE confirmaron su decisión de admitir en el 2007 a Bulgaria y a Rumanía como los miembros número 26 y 27 de la Unión –a pesar de la persistencia de la inquietud respecto a problemas como la criminalidad y la corrupción–, el primer ministro británico Tony Blair anunció que el Reino Unido impondría severos controles de inmigración a los ciudadanos de estos dos países. Fue tan sólo un síntoma del cambio que se estaba produciendo desde un punto de vista oficial y popular, a medida que los gobiernos europeos occidentales se iban cuestionando a sí mismos acerca de si su antigua tolerancia de la diversidad entre los grupos inmigrantes había empeorado realmente los problemas relativos a las tensiones interétnicas, a la falta de inte-

gración social y económica, a la violencia criminal y al terrorismo. Junto con las prolongadas reservas sobre la ampliación en países como Austria, Alemania y Francia, estos signos de un repliegue parcial en la filosofía de “puertas abiertas” llevaron a muchos observadores a especular que futuras adiciones al grupo de países miembros de la UE más allá de 27 podrían postergarse indefinidamente. El problema era que el siguiente grupo de posibles candidatos a entrar, incluso aunque representasen los casos nacionales más difíciles con los que tenía que vérselas Bruselas, también eran los países que posiblemente necesitaban la experiencia de la integración europea más desesperadamente. El voto de la población de Montenegro en mayo para separarse de Serbia en junio, y las difíciles negociaciones sobre la reclamación de independencia por parte de Kosovo subrayaron que, en los Balcanes occidentales, la UE tenía la no-elección de incorporar a todas las entidades locales para garantizar su paz, o de tratar de estabilizarlas mediante un fideicomiso ilimitado y costoso desde el punto de vista militar, económico y administrativo. El manejo de la solicitud de entrada de Turquía en la UE, por su parte, fue memorablemente descrito por el Comisionado para la Ampliación de la UE Olli Rehn como un “accidente ferroviario”, y por otros muchos expertos como un accidente ferroviario... absolutamente anunciado. Ankara, como era previsible, rechazó la imposición de una fecha tope para implementar enteramente su reconocimiento de la República de Chipre (actualmente miembro de pleno derecho de la UE), y la UE se vio obligada a responder congelando partes de las minuciosas negociaciones para el acceso de Turquía que se habían iniciado apenas un año antes. Con independencia de los aciertos y desaciertos acerca de Chipre, muchos observadores partidarios de la ampliación manifestaron el temor de que este contratiempo erosionase todavía más el ya decreciente apetito de la población de Turquía por las reformas políticas relacionadas con la UE, y que –dado el distanciamiento turco respecto a EEUU ya mencionado– aumentase el riesgo de dejar peligrosamente a la deriva a un vecino estratégicamente vital de Europa.

Washington, por su parte, continuó abogando fuertemente durante 2006 para que la UE asumiese una responsabilidad mayor en el crecimiento y la estabilidad de Europa mediante la ampliación, y manifestando que le hubiera gustado ver una actitud más comunicativa por parte de Bruselas hacia los aspirantes de la antigua Unión Soviética como Ucrania. Si bien la insistencia de EEUU respecto a la ampliación convirtió el tema en un asunto espinoso tanto en el contexto de la UE como en el de la OTAN, la lógica subyacente en la actitud estadounidense era el reconocimiento de que la UE tenía un papel único a desempeñar como promotor de la seguridad y las reformas, por lo menos en su vecindario inmediato, y que solamente podía esperarse que pudiese desempeñar este papel si era

capaz de mantenerse unida y confiada en sí misma. Resulta interesante constatar que el sondeo del 2006 de las Tendencias Transatlánticas reflejó que un 76% de norteamericanos deseaban ver un liderazgo más fuerte de la UE en el mundo, una cifra sólo ligeramente inferior a la media del 81% entre los europeos. La táctica seguida por los partidarios norteamericanos de la línea dura en 2002-2003, cuando contribuyeron a enfrentar a los “nuevos europeos”, más simpáticos, con países como Francia y Alemania, había quedado totalmente obsoleta en 2006, entre otras cosas debido también a los vaivenes políticos habidos en países como Polonia, Eslovaquia y Hungría, en donde los partidos nacionalistas más intransigentes, o bien llegaron al poder o bien contribuyeron a desplazar del mismo a los gobiernos más convencionalmente europeístas. La Europa de los 25, en 2006, parecía estar unida, si no en otros sentidos, sí al menos en lo que respecta a sus crisis de gobernanza y confianza en sí misma.

En general, la imagen que nos viene a la cabeza cuando pensamos en las relaciones transatlánticas en el 2006, es la de dos boxeadores al final de un largo combate, que se apoyan el uno con el otro con los brazos

rodeando el cuello de su contrincante, tanto para descansar unos momentos como para no recibir más golpes. Fueron las dudas y las debilidades compartidas, y no un firme y nuevo programa de acción, lo que unió a las dos partes, sin descartar que más adelante pudiesen encontrar la energía o la excusa para empezar a intercambiar puñetazos de nuevo. La parte central de este artículo se centrará de un

modo más detallado en esta tesis de la “reconciliación a través de la debilidad”, y en cómo las agendas norteamericana y europea pueden haberse aproximado entre sí debido a una serie de ineptitudes y temores compartidos. La sección final se ocupará del papel de las instituciones y de los personalismos en la actual dinámica transatlántica, antes de concluir abordando una serie de cuestiones relativas al futuro.

Más problemas, menos tensiones

Entre los acontecimientos del 2006, pueden detectarse tres síntomas diferentes que han tenido el efecto de reducir las tensiones abiertas y de reactivar el sentimiento de que los Estados Unidos y Europa están en el mismo barco. El primero y el más obvio de los tres fue el síndrome de que EEUU estaba “aprendiendo de sus fracasos”, en Irak especialmente, pero también en otras partes. Tanto el avance del Partido Demócrata en las elecciones parciales de noviembre del 2006 como la

destitución del secretario de defensa de la línea dura Donald Rumsfeld fueron a la vez causa y consecuencia de un reconocimiento más explícito en la sociedad estadounidense de que ni Irak ni el mundo en su conjunto son ahora lugares más seguros de lo que lo eran antes de la invasión de la coalición dirigida por Estados Unidos. La pérdida de soldados norteamericanos, así como el número de víctimas civiles, eran cada vez mayores; la carga económica que representa la ocupación, con su efecto en el aumento del déficit comercial y presupuestario nacional, provocaban cada vez más preocupación; constantemente aparecían nuevas pruebas de las atrocidades cometidas y de la corrupción existente en la maquinaria de la ocupación, e incluso la zona más al norte y la zona más al sur de Irak, que al principio habían sido presentadas como historias de éxito, empezaron a poner al descubierto la existencia de problemas insolubles. La ejecución de Sadam Hussein los últimos días del 2006 puede haber sido una especie de justicia, pero fue también un espectáculo lamentable por el estilo y la presentación que se le dio. Las amargas lecciones de Irak contienen al menos cuatro elementos susceptibles de tener una aplicación más amplia: a) la puesta en evidencia de los límites de la fuerza bélica (y de la alta tecnología militar), reforzada por el fracaso de Israel en alcanzar sus objetivos en la campaña del Líbano del 2006; b) una desilusión con respecto a la agenda de los neoconservadores encaminada a imponer la democracia por la fuerza, dado que una serie de elecciones libres han llevado al gobierno a Hezbollah en el Líbano, a Hamás en los territorios palestinos, y a populistas antinorteamericanos como Hugo Chávez y Evo Morales en América del Sur; c) la comprensión de que combatir al terrorismo a sangre y fuego solamente parece haber generado más terroristas que tratan de devolver el golpe en más lugares (una lección igual de pertinente en casos como los de Afganistán, Pakistán, Sri Lanka y Colombia), y d) la vuelta a la verdad de siempre según la cual no es posible esperar una solución estable a los problemas de Oriente Medio que sea compatible con los intereses más generales del mundo occidental, si no se hacen progresos en el conflicto entre Israel y los palestinos.

Al final del año, tanto Donald Rumsfeld (en su despedida del cargo) como un informe político independiente elaborado por James Baker y Lee Hamilton instaron a la administración Bush a preparar una estrategia para salir de Irak que comportaría importantes ajustes políticos, incluyendo la voluntad de establecer conversaciones con Irán y Siria como actores de un posible plan más general de estabilización de la región. Se ha convertido casi en un lugar común comparar el desafío al que se enfrentan los EEUU en Irak con la anterior debacle del Vietnam, y sugerir que ahora la nación tiene una vez más que conformarse con la menos mala de todas las posibles salidas, ninguna de las cuales es buena. El propio George W. Bush reaccionó (en su declaración estratégica de enero del

“Casos como el conflicto de Afganistán, muestran el fracaso de los objetivos compartidos entre EEUU y la UE”

2007) tomando el camino contrario, es decir, proponiendo incrementar su implicación en Irak con un importante refuerzo de las tropas: pero (en el momento de escribir este artículo) no estaba en absoluto claro si podría conseguir que esta política fuera aprobada por el Congreso, o si podría mantenerla durante mucho tiempo. Para quienes continuaban creyendo que el resultado a medio plazo tenía que ser un empeoramiento del aventurerismo y del militarismo de los EEUU, las implicaciones en lo relativo a sus relaciones con Europa no eran sencillas de calcular. Podría esperarse que Washington ya no volvería a tener tanta prisa como la que tenían sus halcones en 2002-2003 para castigar a las políticas más “blandas” de los europeos con respecto a las modernas amenazas a la seguridad, cuando su última y más ambiciosa alternativa a las mismas había fracasado o (cuando menos) había demostrado ser muy costosa. Aunque hayan sido pocos los observadores que han hecho explícitamente esta comparación, los recientes desarrollos en Irlanda del Norte y en el País Vasco durante el año 2006 mostraron que los gobiernos europeos estuvieron bastante cerca de conseguir un éxito histórico terminando al menos el primero de estos dos antiquísimos conflictos a base de paciencia, persuasión y unas políticas de orden público que se mantenían (por lo menos últimamente) dentro de los límites de la ley. La solución a la europea al desafío nuclear iraní mediante negociaciones directas y una mezcla de “palo y zanahoria” no había dado resultados a finales de año, pero seguía siendo el único débil hilo de esperanza al que aferrarse para evitar la emergencia de Teherán como una potencia abiertamente nuclear. Por otro lado, los analistas que creían que los formuladores de la política norteamericana podrían estar mejor dispuestos en el futuro a reconocer los beneficios de la forma especial de proceder de Europa, advirtieron igualmente que era de esperar que también empezaran a pedir una mayor implicación práctica por parte de Europa –en forma de hombres, dinero y capital político– en la nueva generación de programas políticos comunes que debería de hacerse factible como resultado.

La segunda dimensión de la convergencia transatlántica en el 2006 podría encontrarse en áreas en las que EEUU y Europa no han estado seriamente divididos desde el 2001, pero en las que se han visto forzados a avanzar juntos como “compañeros de infortunio” en la medida en que sus objetivos compartidos han fracasado y los recursos aportados conjuntamente se han ido incrementando desmesuradamente. El ejemplo clásico fue Afganistán, donde las tareas previamente bien definidas de la fuerza pacificadora predominantemente europea de la ISAF (*International Security Assistance Force* o Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad en Afganistán) y de la fuerza de combate dirigida por Estados Unidos contra los talibanes y Al Qaeda estuvieron más estrechamente unidas bajo el mando de la OTAN en el 2006, exponiendo con ello en

la misma medida a las fuerzas europeas y a las norteamericanas a sufrir pérdidas significativas en la parte sur del país. Combinado con el impacto limitado, y a menudo contraproducente, que han tenido los intentos del Gobierno pakistaní de eliminar a los combatientes en su propio lado de la frontera, el giro que han dado los acontecimientos suscitó una creciente preocupación pública a ambos lados del Atlántico acerca de la posibilidad de ganar en el conflicto afgano, y a la insuficiente provisión de tropas y equipo por parte de Occidente. La muy significativa decisión del gobierno alemán, tomada a finales de octubre del 2006, de rediseñar toda la estructura de sus fuerzas armadas para adecuarla a los objetivos del despliegue exterior, debería valorarse en este contexto y también a la luz de las dificultades que tuvieron los europeos para reunir el mínimo de fuerzas necesarias para lanzar la nueva operación de paz en el Líbano. También puede usarse para poner de relieve el hecho de que la cooperación militar operacional y la convergencia continuaron siendo una historia de éxito relativo para la UE, mientras que otros aspectos relativos a la construcción de una identidad de defensa europea (concretamente la definición de las tareas y la financiación de la Agencia de Defensa Europea) toparon con muchas dificultades; y también siguieron siendo polémicas las diferencias en las *culturas* de defensa, como por ejemplo la renuencia, por parte de la propia Alemania, a exponer a sus tropas a funciones potencialmente violentas en el sur de Afganistán. En términos transatlánticos, parecía ahora más ilógico que nunca que Washington se quejase de un fortalecimiento de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), que en realidad ofrecía la mejor, si no la única, posibilidad de arrancarle a Europa el despliegue de mayores recursos en cuanto a defensa para responder a una demanda de los mismos cada vez mayor.

Otro quebradero de cabeza atlántico compartido que contrastó con el caso de Afganistán fue el del Sudán, y especialmente el despiadado conflicto interno en la provincia de Darfur. Mientras que la OTAN y la UE competían para proporcionar servicios de apoyo al contingente de la Unión Africana que se esforzaba en las tareas de mantenimiento de la paz en aquel territorio, ni los EEUU ni la UE tenían ningún deseo de encabezar una intervención *pacificadora*, a pesar de que ambos compartían la valoración de que lo que estaba sucediendo allí era un genocidio o algo muy parecido. El único avance que se produjo fue hacia finales de año en el contexto de la ONU: poner de relieve la lección, de algún modo pasada de moda, de que ambos lados del Atlántico dependen a veces de una institución global para conseguir sus respectivos objetivos y, de hecho, para trabajar juntos de un modo efectivo (volveremos sobre este punto más adelante). Otro campo bastante distinto en el que esta misma lección puede hacerse aún más obvia con el tiempo, es el del comercio global, en el que tanto Washington como Bruselas se vieron enfrentados a una serie de temas difíciles (y ambos fueron

parcialmente culpados por ello!) debido a la interrupción y a la suspensión, en julio del 2006, de la ronda de Doha de las negociaciones en la OMC (Organización Mundial del Comercio) sobre la liberalización del comercio. Los problemas que los EEUU y la UE *causaron* a las negociaciones en la OMC tenían muchas cosas en común (exigencias de cambios en la gobernanza de países en vías de desarrollo combinadas con una renuencia a reducir sus propios subsidios), y sus *reacciones* a la interrupción también incluían un reflejo común para buscar acuerdos bilaterales (y en el caso de la UE, acuerdos grupo por grupo) como alternativa. A finales del 2006, sin embargo, estaba cada vez más claro para muchos observadores que no había una alternativa real al progreso global en el manejo de un sistema comercial cada vez más globalizado; y era también cada vez más claro que dicho progreso no iba a tener nunca lugar a menos que se diese algún tipo de nueva iniciativa transatlántica conjunta o coordinada. El secretario de comercio de los EEUU y el comisionado comercial de la UE, como era de esperar, lanzaron una iniciativa conjunta para la reanudación de la ronda de Doha en el 2007, iniciativa que fue reconfirmada durante la visita del presidente de la Comisión José

“El futuro de la economía de libre mercado es un campo donde EEUU y la UE pueden ser vistos como divididos por unos valores comunes”

Manuel Barroso al presidente Bush en enero. Algo que seguramente dificultará que los gobiernos a ambos lados del Atlántico puedan proseguir llevando a cabo una serie de cambios políticos reales en este sentido es la tendencia paralela, observada en ambos lados durante el 2006, hacia un especie de “nacionalismo económico” —que a menudo no es más que un delicado

eufemismo para no decir “instinto proteccionista”— tanto desde un punto de vista popular como parlamentario: un reto que no hace precisamente más fácil el éxito de los demócratas (incluidos muchos de sus candidatos contrarios al libre comercio) en las elecciones a medio plazo en EEUU. Poniendo juntos este fenómeno y el del relativo enfriamiento de los enfrentamientos filosóficos entre norteamericanos y europeos respecto a Irak, sería posible especular que, durante los próximos años, el campo más destacado en el que norteamericanos y europeos pueden ser vistos como “divididos por una serie de valores comunes” no será el de la promoción de la democracia, sino el del futuro de la economía de libre mercado.

Esto enlaza con la tercera área de la convergencia transatlántica *de facto* en el 2006, la relativa a la *convergencia de las pesadillas* —o sea, un mayor acercamiento entre EEUU y Europa en el ámbito de sus respectivas preocupaciones por la seguridad y acerca de la relativa prioridad de las mismas tanto a nivel popular como gubernamental—. Este desarrollo puede rastrearse claramente siguiendo los sondeos de opinión, que mues-

tran, por ejemplo, una creciente preocupación a *ambos* lados del Atlántico acerca de las implicaciones del islam en el tema de la seguridad: en el caso europeo motivadas en gran parte por la inquietud, ya mencionada, respecto a la cohesión interna de las sociedades multiétnicas, pero también respecto a la inmigración y a la ampliación. El hecho de que, desde el 11 de septiembre, los ataques terroristas más graves hayan tenido lugar en Europa (Madrid y Londres), y no en EEUU, contribuyó a acercar más que nunca los niveles generales de preocupación por el terrorismo de ambas poblaciones, al igual que los respectivos gobiernos colaboraron aún más estrechamente en las cuestiones relativas a los estándares de seguridad en el transporte y en la documentación necesaria para viajar, después de la amenaza a la seguridad del aeropuerto británico de Heathrow del 10 de agosto de 2006. La seguridad energética fue otro caso en el que los niveles de preocupación norteamericanos y europeos crecieron en paralelo durante el 2006, si bien los norteamericanos estuvieron más preocupados por la dependencia de Oriente Medio y los europeos lo estuvieron más (tal como hemos comentado más arriba) por la de Rusia. Por último, pero no por ello menos importante, está el campo de la seguridad medioambiental y del calentamiento global, en el que los ya altos niveles de preocupación nacional y colectiva existentes en Europa al respecto se vieron aún más incrementados por el informe del experto británico Sir Nicholas Stern en octubre, en el que se apuntaba la necesidad de una rápida intervención para reducir o mitigar el proceso. El cambio en la política norteamericana a nivel oficial sobre esta cuestión fue muy lento, pero a pesar de ello discernible; más sorprendente fue la marea de iniciativas desde abajo por parte de varios estados de los EEUU, grupos de presión empresariales y ONG, en el sentido que decidieron actuar por su cuenta para poner freno a las emisiones nocivas e intervenir en otros aspectos de la protección medioambiental. Ya a finales del 2006 los formuladores de las políticas norteamericanos y europeos podrían haber estado fácilmente de acuerdo en que el reto decisivo en este ámbito de la política sería persuadir a China y a otros grandes países en vías de desarrollo para que adoptaran, en sus propios planes de crecimiento, unas vías más amistosas con el medio ambiente. El desafío de los próximos años será ver si es posible construir un consenso similar sobre la necesidad, por parte de las grandes economías occidentales, de dar un mejor ejemplo, como el antiguo vicepresidente de los EEUU Al Gore argumenta que tienen que hacer en su influyente film *An Inconvenient Question* “Una verdad incómoda”.

Instituciones y personalidades

Durante el 2006 quedó más claro que nunca que las instituciones como tales no podían arreglar las cosas e impulsar hacia adelante la relación europea: la cues-

tión era más bien la opuesta, la de saber si ambas partes serían capaces de elaborar nuevas agendas lo suficientemente sólidas y dinámicas como para hacer que las estructuras institucionales conjuntas siguieran avanzando. Las Naciones Unidas como teatro para llevar a cabo este proceso fue, como tantas otras veces, el escenario de una serie de contradicciones. Tanto los EEUU como Europa tenían sus motivos para oponer resistencia a la introducción de cambios importantes en la propia gobernanza de la ONU durante el debate del 2005 sobre su reforma, pero también llevaron consigo hasta el 2006 una serie de antiguas diferencias acerca de cuál era el mejor modo de utilizar (y de hasta qué punto subordinar sus propias acciones a) esta institución global. El conocido partidario de la línea dura John Bolton siguió siendo el Representante Permanente de EEUU hasta primeros de diciembre de 2006, cuando razones de política parlamentaria le forzaron a dejar su cargo; y, como era previsible, los EEUU y Europa entraron en conflicto respecto a varios temas institucionales durante el año, incluyendo el de las condiciones para el establecimiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo, la parte más significativa de esta historia fue tal vez el hecho de que estos últimos problemas fueron superados a tiempo para permitir que el nuevo organismo iniciara su andadura en el momento en que estaba previsto que lo hiciera. Los EEUU y Europa también encontraron un consenso relativamente fácil respecto al *grado* con el que los desafíos relativos a la proliferación nuclear por parte de Irán y de Corea del Norte, respectivamente, debían ser abordados mediante una acción por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si bien tenían puntos de vista distintos respecto al contenido y al *timing* preciso de dicha acción (y respecto a la naturaleza de las sanciones). La disputa por el nombramiento de un nuevo secretario general quedó en nada debido a que EEUU y Europa encabezaron el consenso a favor del ministro de Exteriores surcoreano Ban Ki-Moon ya a primeros de octubre. Tampoco hubo muchas diferencias transatlánticas importantes respecto a las decisiones para establecer o renovar el mandato de las misiones de paz de la ONU, incluyendo las diversas opciones que se propusieron para el caso de Darfur. Hacia finales de año, algunos observadores concluyeron que las tensiones europeo-norteamericanas en la ONU estaban empezando a desplazarse a un segundo plano –o que pronto lo harían– a un punto común compartido por todas las democracias occidentales frente al obstruccionismo de Rusia y de China en el Consejo de Seguridad, particularmente en aquellos temas en los que la cuestión de la “injerencia en asuntos internos” estaba en juego (por ejemplo, Dafur, Irán y Kosovo/Serbia).

Para la OTAN, que tradicionalmente ha sido el eje de las relaciones transatlánticas, el 2006 fue un año de señales ambiguas que aportaron poca claridad o tranquilidad respecto al destino final de la organización.

Por un lado, la Alianza estuvo más ocupada, y estresada, que nunca, a consecuencia de su responsabilidad en las operaciones de Afganistán a la que ya nos hemos referido más arriba. Por otro lado, continuó la tendencia que, durante los primeros años del siglo XXI, ha llevado regularmente a las principales corrientes de interacción transatlántica (positivas o negativas) relativas a las cuestiones de seguridad más urgentes y de primera plana, lejos del Consejo del Atlántico Norte y hacia canales como EEUU-UE, el G-8 y –como ya hemos apuntado– la propia ONU. Desde el 11 de septiembre del 2001 se ha ido haciendo cada vez más evidente que la OTAN ya no tiene las competencias funcionales, los recursos económicos ni los poderes legislativos para abordar los temas centrales del terrorismo o la proliferación nuclear, y mucho menos los del cambio climático o las enfermedades epidémicas. Más recientemente, la propia OTAN se ha encontrado al margen de crisis geoestratégicas tan específicas como el tema de la proliferación nuclear iraní, la última guerra del Líbano, la primera prueba nuclear en Corea del Norte y, por supuesto, todo el desarrollo del tema iraní. Pero cuando los responsables de formular la política de la OTAN reaccionan intentando encontrar nuevas vías para que la Alianza “se globalice”, diferentes filosofías nacionales, así como las limitaciones funcionales ya mencionadas, se interfieren en el camino; y encontrar nuevos lugares en los que todos los miembros de la Alianza estén de acuerdo en que la OTAN emplee su única auténtica capacidad –la de una intervención militar *enérgica*– seguirá siendo muy difícil mientras el mal sabor de boca dejado por Irak siga envenenando la química transatlántica. Si la Cumbre de la OTAN de finales de noviembre del 2006 en Riga (Letonia) hubiese hecho un esfuerzo importante para afrontar temas como estos, probablemente sólo habría conseguido poner de relieve la falta de consenso transatlántico, sobre todo teniendo en cuenta que varios miembros de la Alianza habían comprendido que, al haber comenzado ya el “período del pato cojo” –fase final del último mandato– del presidente Bush, no era precisamente el momento ideal para hacer nuevos experimentos atlánticos. Así pues, los líderes de la OTAN optaron efectivamente por aparcar algunos de los temas más susceptibles de causar desavenencias, como las afiliaciones ucraniana o georgiana o como el tema de una nueva estructura formal de “asociación global”, para centrar la Cumbre en el terreno relativamente seguro de la operación afgana y en una serie de avances menos comprometidos en el proceso de asociación y/o de apertura a la adhesión por parte de varios estados balcánicos. Fue un resultado que decepcionó a los más animosos pensadores que abogaban por una “renovación” de la OTAN, pero fue también un alivio para aquellos que tenían una convicción más sólida de la actual fragilidad de la Alianza.

A lo largo del año, hubo varios indicios de un cambio aún mayor en la genérica y extrema postura antiinsti-

tucional adoptada por los partidarios de la línea dura al principio de la presidencia de George W. Bush. La revisada Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU publicada en marzo fue criticada por muchos comentaristas por mantener la doctrina posterior al 11-S del “ataque preventivo”, así como por presentar a Irán como la única gran amenaza para EEUU. Sin embargo, soterradas muy al fondo de sus páginas había una serie de declaraciones positivas acerca de la necesidad que tenía el mundo de unas instituciones multilaterales más fuertes y acerca del valor especial que tenía la cooperación regional a la hora de estabilizar estados débiles y que salían de un conflicto. Los EEUU se unieron a otros miembros de la APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) en noviembre adoptando un plan (a largo plazo) para el establecimiento de una zona de libre comercio en Asia-Pacífico. Asimismo, al nivel de la *Realpolitik*, la prueba nuclear norcoreana llevó a la diplomacia norteamericana a incrementar sus esfuerzos para el establecimiento de una coalición de intereses en el Este asiático que no excluyera completamente o permanentemente a China. Aunque hubo varias notas claramente disonantes en

la diplomacia regional de Washington, particularmente su reacción básicamente retórica a los líderes antinorteamericanos en América del Sur, y una exagerada “caza de brujas” contra los avances chinos en África, sería justo decir que Europa quedó todavía más rezagada durante el 2006 en cuanto a ajustar su estrategia respecto a la constante subida de poderes regionales no pertenecientes a la Alianza.

“En 2006 la contribución de la comunidad atlántica a la seguridad europea y global se consideró cada vez más deficiente”

Una nueva *dramatis personae*

Por lo que respecta a las personalidades, las relaciones transatlánticas estuvieron marcadas en el 2006 por la llegada del líder de una nueva generación –la canciller de Alemania Angela Merkel– y por la promesa de otros. Frau Merkel consiguió una mejora atmosférica en las relaciones EEUU-Alemania y un reequilibrio de las alianzas alemanas en la Europa occidental, pero no pudo evitar un brusco enfriamiento de las relaciones con Polonia debido al tema de la energía y a otros asuntos. Incluso así, es interesante constatar que la bienvenida que se le dio como “nuevo rostro” del escenario político tuvo un efecto perdurable a pesar de que

un balance objetivo de su primer año en el cargo arrojó muy pocos resultados positivos en cuanto a avances decisivos. En Gran Bretaña, durante la conferencia de otoño del Partido Laborista, el primer ministro Tony Blair se vio obligado a prometer que no se presentaría a las elecciones de la próxima primavera, siendo Gordon Brown el candidato casi universalmente reconocido para sucederle. La dificultad para adivinar cuál podía ser la línea exacta de Brown en asuntos de política exterior –se suponía que sería pro-EEUU, pero también se esperaba que se retirase tan pronto como le fuera posible del compromiso en Irak– mantuvo activas las especulaciones durante los últimos meses del año, como también lo hizo la emergente batalla en Francia entre los candidatos presidenciales Ségolène Royal (en representación de los socialistas) y Nicolas Sarkozy (en representación de la derecha). Ambos prometieron una ruptura con la tradición *chiraquiana* y hacia una política francesa menos “particularista” y más innovadora, aunque también ambos se resistieron a concretar los detalles y ninguno de los dos se mostró inmune a la retórica populista. Junto con la perspectiva de que, durante los dos últimos años de su mandato, George W. Bush tendría o bien que ajustar voluntariamente su política o bien ver cómo la ajustaba la mayoría demócrata del Congreso, todos estos factores propiciaron un nuevo estado de ánimo a final de año en el que la sensación de cansancio ya mencionada se mezclaba con una cautelosa esperanza de cara al futuro. Estaba muy claro que las relaciones transatlánticas nunca volverían a ser como antes, aunque probablemente podrían convertirse en algo más parecido al intento por mantener unido a un matrimonio por el bien de los hijos que a un completo y rencoroso divorcio.

En suma, podría decirse que el 2006 fue un año en el que las relaciones transatlánticas mejoraron de algún modo, pero en el que la contribución total de la comunidad atlántica a la seguridad europea y global se consideró cada vez más deficiente. Nadie podía esperar un progreso real en ningún frente hasta que la constelación de personalidades dirigentes haya cambiado –y ni siquiera entonces es seguro que se dé–. Resulta tentador aplicar al actual liderazgo político occidental lo que un poeta británico le dijo a la reina Isabel I al final de su largo reinado:

“Tus guerras no han servido de nada,
tus amantes eran falsos.
Ha llegado la hora de despedir a la vieja era
y de anunciar la llegada de la nueva.”

Nota

1. La autora quiere dar las gracias a Martin Sjögren, Research Assistant en el SIPRI, por su ayuda en la preparación de este texto.

Referencias bibliográficas

BAILES, ALYSON J.K., “Cinco años después”. En *Il de septiembre: cinco años después*. 2006. México D. F: Ed. Rosas, M. C., Universidad Nacional Autónoma de México.

DANNREUTHER, R. and PETERSON, J., eds, *Security Strategy and Transatlantic Relations*. 2006. London and New York: Routledge.

EUROPEAN COMMISSION: EU-US Summit, Vienna, 21 June 2006.
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/US/sum06_06/index.htm

EUROPEAN COMMISSION: EU-US Summit, Washington, 20 June 2005. http://ec.europa.eu/external_relations/US/sum06_05/index.htm

EUROPEAN COMMISSION: Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out

in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004-30 April 2006), 8 February 2006.

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0048en01.pdf

EUROPEAN COMMISSION: Review of the Framework for Relations Between the European Union and United States: an independent study, April 2005.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/US/revamping/final_report_260405.pdf

IRAQ STUDY GROUP REPORT, US Institute of Peace 6 Dec. 2006. <http://www.usip.org/isg/>

NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, 16 March 2006.

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.

PEW RESEARCH CENTER, “America’s Image Slips”, Pew Global Attitudes Project Report, Sep. 2006, <http://pewresearch.org/reports/?ReportID=27>

ST. PETERSBURG G8 SUMMIT, Chair’s Summary, 17 July 2006.

<http://en.g8russia.ru/docs/>

TRANSATLANTIC TRENDS 2006 (Overview), German Marshall Fund of the US and Compagnia di San Paolo, 6 Sept. 2006. <http://www.transatlantic-trends.org/>

