


Las relaciones España-EEUU en los albores de la era Trump

Juan Tovar Ruiz | Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos | @JuanTovarRuiz 

Tema

El 26 de septiembre de 2017 el presidente del gobierno, Mariano Rajoy, ha realizado su primera visita oficial al presidente de EEUU, Donald Trump.

Resumen

El 26 de septiembre de 2017, el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, ha realizado su primera visita oficial al presidente de EEUU, Donald Trump. El presidente estadounidense ha definido a España como “un gran país” y ha manifestado que EEUU “siente muy cerca a España y su presidente”. Más allá de las declaraciones, esta visita tiene cierto interés teniendo en cuenta los importantes intereses estratégicos que unen a ambas potencias, las enormes implicaciones de las cuestiones de seguridad de la potencia estadounidense para España y la situación interna española, condicionada por la crisis de Cataluña. Este análisis pretende profundizar en algunos de los aspectos más relevantes de la relación entre España y EEUU durante la presidencia de Trump, revisando algunos de los aspectos clave recogidos en la agenda.

Análisis

No es ningún secreto que las relaciones entre España y EEUU han atravesado por diferentes etapas, no siempre sencillas. Los grandes debates de la política exterior española y sus grandes desacuerdos han quedado, a menudo, marcados por las posiciones en relación a la potencia norteamericana y algunas de sus iniciativas, no siempre de manera acertada y, desde luego, sin tener en cuenta la importancia de unos intereses estratégicos e incluso vitales que no siempre han sido reconocidos con la relevancia que se merecen por parte de nuestros líderes en su discurso ni en el orden de prioridades recogido en nuestros principales documentos estratégicos.

La relación que España mantuvo con el antecesor del presidente Trump, Barack Obama, no puede considerarse sino agridulce. A pesar de su enorme popularidad en España y a nivel europeo, según las diferentes encuestas realizadas o de las decisiones tomadas por los presidentes José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy, como la ampliación de la presencia estadounidense en Morón y Rota y su participación en el escudo antimisiles, España no fue nunca uno de los destinos prioritarios de la Administración Obama. El propio presidente del gobierno, Mariano Rajoy, no fue invitado hasta 2014 a visitar la Casa Blanca y la única visita a España planteada por el mandatario

estadounidense se produjo en julio de 2016, poco antes de acabar su segundo mandato.¹

La posición de España era la de un aliado fiable, que no ocasionaba problemas pero cuya aportación para la solución de las diferentes crisis políticas internacionales estaba marcada por un contexto de recursos limitados –con un Estado bajo los efectos de la crisis económica y con un gasto en defensa de escasa entidad–. Estas circunstancias contribuyeron a no valorar el papel de España en una mayor medida a pesar de los esfuerzos realizados por parte de sus líderes.

Al igual que sucedió con otros Estados europeos, la victoria de Trump se vivió en España con desconcierto y preocupación. Los líderes españoles no se habían preparado para una posible victoria de Trump y carecieron, originalmente, de contactos que impulsaran una relación más estrecha con el nuevo presidente estadounidense. De igual modo, algunas de sus declaraciones públicas en cuestiones como las críticas a los principales acuerdos comerciales internacionales suscritos por la potencia norteamericana, la escasa simpatía demostrada por la UE y las críticas a los aliados de la OTAN por no contribuir lo suficiente a su propia defensa, tal y como sucedió en la Cumbre de la OTAN de mayo en Bruselas, donde además optó por no comprometerse con el artículo 5 –posiblemente como medida de presión para que sus aliados incrementasen este gasto– chocaban con algunos de los principales posicionamientos de la política exterior española.²

A estas dificultades se unía la escasa simpatía de la opinión pública por el nuevo líder estadounidense y sus políticas –que alcanzaba uno de los niveles más bajos entre los países de nuestro entorno, con un 7 % según el Pew Research Center a finales de junio frente a un 92 % de desconfianza, sin que los índices en otros Estados como Francia o Alemania fuesen mucho mejores– y la emergencia de partidos con posiciones abiertamente contrarias a EEUU. Tampoco algunos de los organismos internacionales de los que España forma parte, como es caso de la UE, han mostrado excesiva simpatía con el líder estadounidense y han criticado e incluso defendido una mayor autonomía estratégica en sectores como la defensa, pese a la falta real de alternativas a la presencia estadounidense. Igualmente, algunos de los líderes de países más cercanos y relevantes para España como es el caso de Angela Merkel, cuyo país fue criticado por el déficit comercial que EEUU mantiene con él o, inicialmente, Emmanuel Macron, han sostenido posiciones muy críticas, llegando a afirmar que “Europa ya no puede contar completamente con EEUU”. El presidente francés, sin embargo, y al igual que sucedió con alguno de sus aliados asiáticos como Japón, supo maniobrar más hábilmente para lograr establecer una relación personal con el presidente Trump que facilitaría la futura defensa de sus intereses estratégicos.³

¹ Véase a este respecto Juan Tovar (2016), “Las relaciones España-EEUU en tiempos de incertidumbre”, ARI nº 54/2016, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari54-2016-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-tiempos-incertidumbren.

² El citado discurso puede consultarse en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/25/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-and-berlin-wall>.

³ La encuesta del Pew Research Center puede consultarse en (cont.)

A estos aspectos cabe añadir la ausencia de una posición doctrinal clara por parte de la Administración Trump para poder prever cuales son las principales orientaciones del presidente estadounidense en política exterior, que llegó incluso a elogiar la imprevisibilidad como forma de actuar en el sistema internacional. Conceptos como el de *America First*, la ideología jacksoniana que se le atribuye o el ambiguo “realismo de principios” defendido por Trump en discursos como el de Riad en mayo y el más reciente de Naciones Unidas ofrecen algunas pistas, pero no logran solventar la incertidumbre sobre su comportamiento y la incoherencia del discurso.⁴

Asimismo, la alta volatilidad en la presencia de asesores y líderes en el seno de la Administración o la original disfuncionalidad en su proceso de toma de decisiones hacen muy complejo establecer relaciones duraderas con algunos de sus miembros, si bien algunos militares de cierta experiencia como Mattis o McMaster o el secretario de Estado Rex Tillerson parecen resultar opciones interesantes y más ortodoxas de acercamiento, con el importante *handicap* del desconocimiento de su influencia real en las decisiones presidenciales.

Estos aspectos condicionantes, añadidos a la suavización progresiva de posicionamientos por parte de la Administración en numerosos temas como el de la relevancia de la OTAN y cierta naturalización de la presencia del presidente estadounidense en el poder, han facilitado el diálogo con el tiempo. Pero no han desaparecido del todo y han condicionado diferentes declaraciones de los líderes españoles, en ocasiones realizadas de manera algo torpe y que incluso podrían ser criticadas por caer en cierta hipocresía, como ha sucedido en la cuestión de la construcción del muro con México, mientras han tratado de mantener ciertos equilibrios entre los Estados afectados por estas controversias.⁵

A pesar de todas estas cuestiones, los intereses estratégicos y vitales de España obligan a situar esta visita a EEUU –primera potencia del sistema internacional– en una posición prioritaria para nuestra política exterior.

<http://www.pewglobal.org/2017/06/26/worldwide-few-confident-in-trump-or-his-policies/>. Sobre las declaraciones de Merkel véanse <http://cnnespanol.cnn.com/2017/05/29/merkel-advierde-europa-ya-no-puede-contar-completamente-con-ee-uu/> y Natalie Nougayrede (2017), “France Gamble. As America Retreats, Macron Steaps Up”, *Foreign Affairs*, vol. 96, nº 5, septiembre/octubre, pp. 2-8.

⁴ Sobre la imprevisibilidad véanse <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html?mcubz=3> y Walter R. Mead (2017), “The Jacksonian Revolt”, *Foreign Affairs*, 20/1/2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-01-20/jacksonian-revolt>. Los discursos del presidente Trump pueden consultarse en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit> y <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/19/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly>.

⁵ Véase, por ejemplo, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/12/joint-press-conference-president-trump-and-nato-secretary-general>. Sobre las críticas de algunos líderes españoles véase <https://www.efe.com/efe/america/mexico/espana-rechaza-el-muro-de-trump-y-exige-respeto-dignidad-para-mexico/50000545-3211382>.

(cont.)

Los intereses estratégicos en la agenda

Existen toda una serie de aspectos bilaterales incluidos en la agenda y tratados en la rueda de prensa⁶ entre los dos Estados: (1) la cuestión terrorista; (2) las crisis internacionales; (3) la importancia de la política de defensa y del gasto del 2 % del PIB; (4) las cuestiones comerciales y económicas bilaterales y con el bloque europeo, condicionadas por los planteamientos de la nueva Administración; (5) las relaciones con la UE; y (6) la cuestión catalana.

(1) La cuestión terrorista

Este es un tema de gran importancia para ambos Estados dado el desafío que supone Estado Islámico (EI) para la seguridad de ambos países. En ese sentido, tanto los atentados realizados en EEUU durante los últimos años como el reciente atentado de Barcelona, que costó 16 muertos y que fue posterior a los producidos en otros Estados europeos, hacen imprescindible la unidad política de los Estados occidentales. Es posible, tal y como se ha puesto de manifiesto, que el hundimiento de EI, en actual retroceso tanto en Irak como en Siria, pudiese conducir a un incremento de este tipo de actuaciones a las que ambos países deben enfrentarse, encontrando nuevas formas de cooperar. A pesar de la controversia generada por las divergencias entre las diferentes fuerzas policiales y, sobre todo, entre las autoridades estatales y las catalanas, este es un aspecto en el que el presidente del gobierno puede aportar la larga experiencia de las fuerzas de seguridad españolas a la hora de combatir este fenómeno. Cuestión diferente es la necesidad de que España asumiese un mayor peso a la hora de luchar contra EI en escenarios como Irak o Siria, donde su papel ha sido bastante discreto hasta este momento, más allá de los 450 efectivos dedicados a entrenar a las tropas iraquíes y cuya labor ha sido reivindicada por el presidente del gobierno y reconocida por el presidente estadounidense.

(2) Las crisis internacionales

La inestabilidad generada en Venezuela debido a la respuesta otorgada por el régimen político a las demandas de la oposición fue un tema ineludible en la entrevista bilateral. Esta no es una cuestión menor. La crisis venezolana tiene el potencial de alterar el *statu quo* y generar inestabilidad en una región importante para ambas potencias, con posibles consecuencias en el ámbito energético, de seguridad y migratorio. El caso venezolano ha llegado a convertirse en una cuestión de política interna en España y no es descartable que pase a serlo en otros Estados, como Francia. También ha despertado el interés del propio presidente Trump, que no ha llegado a descartar una “solución militar”, si bien sus declaraciones no han ido más allá y ha sido una opción rechazada por sus asesores militares. Asimismo, dicho Estado ha sido mencionado de manera destacada por parte del presidente Trump en su discurso de Naciones Unidas de 19 de septiembre ya citado, pasando a formar parte destacada de sus prioridades en política exterior. En este caso está la adopción de una postura común que permitiese a España liderar una respuesta en la UE y seguir el ejemplo iniciado por EEUU con la

⁶ Véase la rueda de prensa en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/26/remarks-president-trump-and-president-rajoy-government-spain-joint-press>.

adopción de diferentes sanciones, no aprobadas hasta este momento por las reticencias de otros Estados miembros.

Respecto del caso de Corea del Norte, la respuesta española en la aplicación de las sanciones adoptadas por Naciones Unidas ha ido incluso más allá, al expulsar a su embajador en España por la política armamentística del país asiático. Esta decisión ha sido elogiada por las autoridades estadounidenses y marcado un punto de acercamiento que facilitará el diálogo y las negociaciones en otros aspectos de política interna y exterior en los que el apoyo político de EEUU está en el interés español. Es llamativo el hecho de que, de los 11 Estados europeos que mantenían una embajada de Corea del Norte, únicamente España ha hecho efectiva dicha expulsión.

(3) La importancia de la política de defensa y del gasto del 2 % del PIB

Sobre este tema, el presidente Trump ya ha hecho referencia en diferentes ocasiones desde la campaña presidencial y, sin duda, lo sacará a relucir de nuevo. Esta es una antigua demanda estadounidense que, hasta este momento, no se ha hecho efectiva más allá de cinco Estados de la Alianza Atlántica, entre los que se encuentran el Reino Unido, Polonia y Grecia. España, con uno de los gastos comparativamente más bajos – en torno al 0,9% del PIB–, es uno de los países que mayores esfuerzos tiene que realizar en este sentido.

España ha planteado el debate sobre la importancia de la contribución a través de la participación en misiones internacionales o de un posible sustitutivo de una mejor coordinación europea. Sin embargo, la primera no parece haber sido aceptada y la segunda, siendo necesaria, no parece plantear ninguna alternativa seria a la asociación con la potencia norteamericana en estos temas. La posición sobre el gasto en defensa no es fácil para los líderes españoles más allá de la cuestión del déficit, dada la necesidad de lidiar con una opinión pública poco concienciada con los retos de seguridad actuales en el sistema internacional y en los que precisa de una mayor y mejor difusión de la cultura de defensa. A pesar de todo, un Estado con características similares en este aspecto como es Alemania, a través de su canciller, ha declarado que asumirá el objetivo e incrementará este gasto, marcando un camino a seguir que está en el interés español llevar a cabo dadas las incertidumbres de nuestro propio entorno estratégico, en especial en el Mediterráneo y Norte de África. Es importante en este aspecto tener en cuenta no sólo la cantidad sino la calidad del gasto y se ha planteado la posibilidad de adquirir los costosos F-35 a efectos de mejorar las capacidades españolas y evitar la introducción de partidas en el cómputo que no se correspondan de manera real con lo que se requiere en una política de estas características.

(4) Las cuestiones comerciales y económicas bilaterales y con el bloque europeo, condicionadas por los planteamientos de la nueva Administración

La cancelación del TPP y la renegociación del NAFTA ha llevado a una congelación de todo tipo de negociación con la Administración Trump del acuerdo TTIP, que fue defendida por el gobierno español y cuya materialización está en su interés. En este

aspecto, tal y como se ha hecho notar,⁷ las críticas procedentes por parte del presidente Trump han sido en el peor de los casos mucho más discretas de lo que sucedía con su variante transpacífica, aunque sí tuvo una fuerte oposición en determinados sectores ideológicos europeos. No es necesariamente imposible, aunque sí difícil, lograr un relanzamiento de la propuesta que asuma los intereses de ambas partes y que podría tomar como modelo el resultado obtenido en el NAFTA de llegar a una conclusión positiva. Asimismo, cabe destacar ciertas disputas bilaterales en materia de comercio, como la cuestión de la aceituna, poco destacadas en cualquier caso por comparación con los pleitos sostenidos con Estados como China o México. A este respecto, la mutua reivindicación del presidente Trump y del presidente del gobierno Rajoy de las relaciones comerciales bilaterales puede ser un buen primer paso a seguir, a pesar del lógico desequilibrio por las diferentes magnitudes de país –España es el décimo inversor en EEUU, en tanto que EEUU es el primero en España–.

(5) Las relaciones con la UE

Un elemento en el que el presidente del gobierno se ha presentado a sí mismo como mediador es el de las relaciones con la UE. Tal y como se ha comentado anteriormente, éstas no pasan por su mejor momento. Con todo, la importancia de los intereses en común a nivel político, económico y de seguridad hacen inevitable el entendimiento. A pesar de que la aspiración de convertirse en el principal interlocutor con EEUU –para el que ya tiene voluntarios más relevantes como es el caso del presidente francés– sea una utopía, sí es cierto que en asuntos concretos donde la posición española y estadounidense converge, como ha sucedido en el caso venezolano, la asociación española puede resultar enormemente beneficiosa para los intereses de ambas partes. Está, por tanto, en el interés español fomentarla y consolidarla.

(6) La cuestión catalana

A pesar de no ser una cuestión de política internacional y, por tanto, no recogida formalmente en la agenda bilateral de ambos dirigentes, la cuestión catalana ha pesado en la reunión ante la cercanía del 1 de octubre. De hecho, ya se había manifestado en la reunión previa que la ministra de Defensa sostuvo con su homólogo estadounidense, James Mattis, donde se ofreció el apoyo a España por parte de las autoridades estadounidenses, tal y como se había producido en declaraciones anteriores de las autoridades estadounidenses. Este conflicto ya ha sido visibilizado en diferentes medios como el *New York Times*, no siempre ofreciendo una visión cercana a los posicionamientos del gobierno español y donde se sospecha que hubo un trabajo previo por parte de la Generalitat a efectos de lograr la internacionalización del supuesto contencioso. Las declaraciones de Trump apoyando la unidad del Estado son un importante activo estando, a este respecto, en el interés nacional hacer valer el papel español como aliado a efectos de mantener el apoyo político ya logrado por parte de la actual Administración.

⁷ Véase Gabriel Siles Bruge (2017), “El TTIP, un acuerdo de largo recorrido”, *Política Exterior*, nº 175, enero/febrero, pp. 96-104.

Conclusiones

España tiene importantes ventajas a la hora de afrontar las relaciones con el presidente Trump. Su temprana invitación, si se la compara con el caso de su predecesor, quien no invitó al actual presidente del gobierno a la Casa Blanca hasta pasados más de dos años de su llegada al poder y que no visitó España hasta poco antes de finalizar su segundo mandato, ofrece algunas esperanzas a efectos de valorar una relación que algunos habían considerado que sería particularmente traumática por los posicionamientos del presidente estadounidense.

Asimismo, y a diferencia de lo que ocurre con otros aliados, el presidente Trump no ha manifestado una particular animadversión hacia España, ni hacia sus políticas. No existe un importante déficit comercial entre ambos Estados y se han hallado puntos de encuentro en aspectos como la política a seguir hacia el régimen venezolano, donde los intereses de ambos Estados convergen. El gobierno español, además, fue relativamente hábil con algunas de sus decisiones diplomáticas previas a la reunión y ha logrado recabar el apoyo estadounidense para el importante contencioso interno catalán, a pesar de los esfuerzos realizados por la Generalitat para ganarse a determinados sectores de la opinión pública estadounidense en favor de la realización de su referéndum de autodeterminación, aspecto en el que el gobierno no ha puesto demasiado énfasis pero que convendría no abandonar. Asimismo, la lucha contra el terrorismo yihadista es otro aspecto que une los intereses de seguridad de ambos países, donde la cooperación se ha juzgado excelente.

No obstante, existe una serie de aspectos donde la mejora de las relaciones bilaterales es potencialmente grande, como sucede en el capítulo del gasto en defensa –que el gobierno se ha comprometido a incrementar hasta el 2 % para 2024, pero que sigue estando muy por debajo de lo que correspondería–, una mayor proactividad en las misiones internacionales más allá de la mera presencia e instrucción de las tropas y una actitud más proclive al reforzamiento de unas relaciones comerciales que siempre son susceptibles de mejorar, objetivo que el propio presidente Trump ha llegado a destacar en su comparecencia. Sería, además, aconsejable y positivo para los intereses españoles esforzarse en lograr un mayor entendimiento entre EEUU y la UE, cuyos líderes están en la actualidad separados por la existencia de diferentes controversias a nivel político y económico.

De igual forma, siguen sin modificarse algunos aspectos estructurales de gran relevancia como son las prioridades geográficas de España en sus documentos estratégicos, adaptándolas al contexto histórico actual y reconociendo la importancia vital de esta relación bilateral. Asimismo, se mantiene la elevada impopularidad del presidente estadounidense entre una gran parte de la opinión pública, particularmente acentuada en algunos sectores ideológicos. De la misma forma, el gobierno español tiene que ser lo suficientemente hábil para valorar esta relación bilateral por la importancia de los intereses estratégicos en materia económica y, sobre todo, de seguridad que la sostienen y mantenerla al margen de los contenciosos sostenidos por algunos de los países de nuestro entorno, sin ser acrílico –cuando toque– con las decisiones tomadas por la Administración si afectan a los intereses de España.

En esencia podemos considerar que esta visita, sin cambiar en gran medida el estado de las relaciones bilaterales entre España y EEUU, supone un comienzo discreto, aunque prometedor, de una relación bilateral con un aliado complejo al que, sin embargo, se seguirá necesitando a futuro más allá de la persona que ocupe el cargo de presidente a efectos de confrontar los principales desafíos de seguridad tanto internos como del sistema internacional.