

Las relaciones España-EEUU en el marco de la relación transatlántica

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

Tema

La reciente visita del Rey Felipe VI a Washington permite analizar y reflexionar sobre el estado de las relaciones bilaterales que en el futuro inmediato estarán marcadas por la llegada al poder de nuevo Gobierno en España y el alejamiento entre el presidente Trump y sus aliados europeos.

Resumen

La primera visita de los Reyes a la Casa Blanca ha supuesto el segundo encuentro de primer nivel de la relación bilateral España-EEUU en tiempos de Donald Trump. Esta visita, sin embargo, se encuentra marcada por las tensiones entre EEUU y algunos aliados europeos por las discrepancias surgidas en materia de valores, defensa o, especialmente, comercio y por los cambios internos producidos en la política española. Como consecuencia, urge encontrar fórmulas que garanticen la estabilidad de dicha relación por los importantes intereses en juego y evitar que centre un nuevo debate político.

Análisis

El 19 de junio de 2018 se produjo la primera visita de los Reyes de España al presidente Trump en el Despacho Oval. En la breve comparecencia posterior a la reunión, el presidente Trump, quien además manifestó su intención de visitar España, destacó la estrecha relación entre ambos países, mencionando algunos de los aspectos, paradójicamente, más controvertidos en el marco de la relación transatlántica: el comercio y la defensa. A continuación, el Rey Felipe VI, tras manifestar la importancia del legado histórico y cultural que une a ambos países y que fue el motivo de dicha visita, que le había llevado a Nueva Orleans y San Antonio (Texas), destacó la democracia como un importante activo común a ambos Estados.¹

A pesar de la cordialidad manifestada y del buen estado de la relación bilateral, la visita de los reyes de España a EEUU se ha producido en el marco de una serie de debates y cambios de carácter político con consecuencias potenciales en el ámbito de la relación bilateral y con la propia UE. Estos se han producido en dos ámbitos bien diferenciados: (1) el de la relación transatlántica; y (2) los de la política interna en España.

¹ Véase a este respecto <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-majesty-king-felipe-vi-spain-bilateral-meeting/>.

(1) Las controversias políticas en el marco de la relación transatlántica

Los debates sustanciados en el marco de la relación transatlántica se han centrado fundamentalmente en dos aspectos principales: los relativos al comercio y los relacionados con las políticas de defensa. También sería posible plantear un tercer aspecto relacionado con las cuestiones de valores, que para los europeos no sólo tiene un carácter internacional, sino que también se ha constituido en un debate interno.

En primer lugar, cabe destacar las disputas que han mantenido el presidente estadounidense Donald Trump con sus principales aliados a raíz de los cambios en la política comercial impulsada por EEUU, con la imposición de aranceles a diferentes productos relacionados con el acero y el aluminio. Originalmente, los Estados europeos, al igual que otros aliados estadounidenses como Canadá, fueron eximidos de su aplicación; sin embargo, los aranceles fueron finalmente impuestos y la propia UE, como ya habían hecho antes otros Estados como Canadá y China, acabó adoptando medidas de represalia contra diferentes productos estadounidenses.

No es ningún secreto que el presidente Trump, ya desde su campaña presidencial, había hecho de las cuestiones comerciales y de la lucha contra el déficit una de sus banderas más importantes. Nada más llegar al poder puso fin a la presencia estadounidense en las negociaciones y al proceso de ratificación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica o TPP, pese a su destacada importancia política en el marco de las relaciones con los Estados de Asia Oriental y comenzó el proceso de renegociación del NAFTA. Más tarde, en su discurso de noviembre de 2017 ante la APEC, defendió la participación estadounidense en acuerdos de libre comercio que tuviesen un carácter preferentemente bilateral y fuesen “justos”. El propio presidente norteamericano definió la cuestión comercial como “vital” para EEUU y lo esgrimió en su gira asiática, incluso con aliados como Corea del Sur y Japón, al margen del mantenimiento de las garantías de seguridad para los mismos.²

En ningún supuesto se manifestó mejor esta diferencia de planteamientos que en el marco de la reunión del G-7 en Montreal del 8 al 10 de junio, donde los planteamientos del presidente estadounidense chocaron con los de aliados europeos como Alemania y Francia. Los roces con el primer ministro canadiense llevaron incluso a la negativa del presidente estadounidense a ratificar la declaración final consensuada con carácter previo entre los dirigentes que asistieron a la Cumbre.

Si bien el comercio ha sido uno de los aspectos principales que han marcado la relación entre ambos lados del Atlántico, las cuestiones de seguridad, defensa y valores también han marcado el debate.

En el ámbito de la seguridad, las críticas estadounidenses al escaso gasto en defensa de sus aliados europeos y su renuencia a compartir la factura o los costes humanos en diferentes conflictos armados, que vienen ya de largo y de Administraciones muy anteriores, han conducido a lo que se ha presentado como un aparente intento de

² Véase el discurso de Trump en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

constituir una relación defensiva alternativa a la de la OTAN, fundamentada en una nueva política europea de seguridad y defensa que giraría en torno a la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa o PESCO. Este nuevo impulso, observado con cierta suspicacia tanto por EEUU como por la propia OTAN adolece todavía de grandes incertidumbres sobre su alcance y posibilidades de materialización como alternativa realista a la presencia estadounidense. Pese a destacadas declaraciones de líderes europeos como la alta representante Federica Mogherini sobre su compatibilidad con la OTAN, el desarrollo de la PESCO no ha contribuido a una mejora de la relación con EEUU, destacando especialmente su exclusión en la financiación de proyectos europeos en la materia.³

Tampoco ciertas decisiones unilaterales estadounidenses en el ámbito diplomático, como es el de la retirada del acuerdo nuclear con Irán, más allá de las consecuencias negativas para la seguridad en la región de Oriente Próximo y del acercamiento estadounidense a aliados como Arabia Saudí e Israel, han contribuido a una mejora de la relación. A pesar de la voluntad de Estados europeos como el Reino Unido, Alemania y Francia, y de la propia UE, de permanecer en el acuerdo y garantizar la pervivencia del mismo, su supervivencia sin la presencia estadounidense, máxime teniendo en cuenta la realidad de las implicaciones del restablecimiento de las sanciones, hacen muy difícil su mantenimiento.

Los valores compartidos, tal y como es el caso de la defensa de la democracia liberal como forma de gobierno y los derechos humanos han sido un tradicional activo de la relación transatlántica. Este pilar identitario tradicionalmente compartido, sin embargo, está en crisis y, en la actualidad, sometido a debate. A este respecto, tanto la aparición de democracias calificadas como “iliberales” en Europa y el ascenso de movimientos populistas a izquierda y derecha del espectro político a ambos lados del Atlántico, han llevado a la crisis de un pilar de la relación transatlántica que anteriormente se había dado por hecho. Cabe destacar a este respecto que, independientemente de que la Administración Trump y los dirigentes principales de la UE tengan posturas contrarias a este respecto, sostener que estas divisiones meramente enfrentan a europeos con estadounidenses sería realizar una descripción enormemente simplista de la realidad.

En la actualidad, estas divisiones en relación a materias como la democracia, los derechos humanos o las cuestiones migratorias afectan a las diferentes fuerzas políticas a nivel interno en EEUU como en los Estados europeos, pero también a los Estados europeos entre sí, particularmente entre Alemania y Francia, por un lado, e Italia, Austria y los países del Este europeo por el otro. Pero incluso en Alemania estas divisiones han afectado al propio gobierno alemán, que se ha visto obligado a la realización de complejos equilibrios en la materia.

(2) Las relaciones con EEUU y la política interna de España

La moción de censura llevada a cabo el 1 de junio que ha llevado al poder a Pedro Sánchez como presidente del gobierno, ha supuesto un cambio político de calado, si bien sus consecuencias y el margen de maniobra del nuevo gobierno pueden verse

³ Como se puede ver en https://elpais.com/internacional/2018/06/10/actualidad/1528658572_437105.html.

limitados por la actual composición del Congreso de los Diputados y de la duración limitada de dos años aproximados que restan de legislatura.

Tal y como se ha analizado en otras ocasiones,⁴ la relación bilateral con EEUU ha estado sometida a debate político y ha marcado los disensos de la política exterior española en momentos clave como el referéndum sobre la OTAN de 1986 o el debate sobre la Guerra de Irak de 2003. A continuación, se desarrolló la posterior fría relación personal entre el presidente estadounidense George W. Bush y el presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero, tras algunos incidentes diplomáticos, que sólo empezaría a recuperarse tras la victoria del presidente Obama en 2008 y de importantes decisiones de Rodríguez Zapatero, como incorporar a España en el establecimiento del escudo antimisiles con la presencia de cuatro destructores estadounidenses en la base de Rota.

A partir de esta etapa la relación se ha mantenido en términos cordiales, si bien con escaso interés en la visibilización de la relación bilateral por parte estadounidense y una visita del presidente Obama a España que no se produciría sino antes de acabar su segundo mandato, para decepción de las autoridades españolas.

A pesar del riesgo potencial del resurgimiento del debate político sobre la importancia de la relación bilateral con la llegada del presidente Donald Trump al poder, el gobierno de Mariano Rajoy fue capaz de mantener una relación cordial con EEUU, recibiendo una invitación para visitar el Despacho Oval, que finalmente se materializó el 26 de septiembre de 2017 y recabar el apoyo estadounidense en relación al importante contencioso catalán, yendo en su apoyo a la posición española más allá de lo defendido por algunos socios europeos de España. Trump llegó incluso a apoyar el incremento del comercio con España, facilitado por el hecho de que la relación comercial bilateral, al contrario que en otros supuestos, favorece a EEUU. En el marco de la relación bilateral, el gobierno de Rajoy no se posicionó abiertamente con los Estados más críticos con Trump, como es el caso de Alemania, pero tampoco otorgó un apoyo incondicional a las posturas estadounidenses.

Una de las incógnitas del nuevo gobierno es el de las potenciales rupturas y continuidades que se van a plantear en el ámbito de la relación bilateral. Tradicionalmente, los intereses estadounidenses en España han ido relacionados con las cuestiones de seguridad, la economía y el comercio y la defensa de la propiedad intelectual. Desaparecida ésta última como aspecto contencioso, los otros dos elementos pueden dar lugar a controversias políticas con cierta facilidad.

En el ámbito de la seguridad, el compromiso español de llegar a un 2% del gasto en defensa que parte de la Cumbre de Cardiff de 2014, y que realmente está en el propio interés español alcanzar, ha ido enfriándose con el paso del tiempo. Ya en el marco del

⁴ Véanse del mismo autor

www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari54-2016-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-tiempos-incertidumbre y

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/ari74-2017-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-era-trump.

gobierno anterior y a pesar de los sucesivos incrementos del gasto en defensa el porcentaje calculado para este año no ha pasado del 0,91%, una cifra similar a la existente cuando Donald Trump llegó al poder en EEUU. La ex ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, ya planteó que la subida de este gasto para 2024 alcanzaría un tope del 1,53% en lugar del 2% recogido en Cardiff. Esta tendencia ha sido confirmada por la nueva ministra, Margarita Robles, que ha llegado a declarar que el objetivo de cumplir con el 2% del PIB en defensa planteado por la OTAN “no es un objetivo realista”.⁵

Está pendiente de ver cómo esta tendencia contraria al discurso contundente de Trump en la materia, pero que supone un elemento de continuidad claro con pasadas Administraciones, puede afectar a la relación bilateral o se verá relativizado por el importante activo de las bases estadounidenses en España. Este es un elemento que podrá constatarse en la próxima Cumbre de la OTAN, a celebrar los días 11 y 12 de julio en Bruselas, donde podría producirse el primer encuentro entre el presidente estadounidense y el presidente del gobierno español.

El comercio es otro de los puntos clave, si bien más allá de la aceituna negra, es un aspecto altamente condicionado por la actitud estadounidense en esta materia hacia la UE y el objetivo planteado por la Administración estadounidense de reducción del déficit sin distinguir entre aliados y adversarios. Este es un ámbito en el que los intereses de España llevarán previsiblemente a un mayor alineamiento con el resto de Estados que componen la UE, debido a la imposición de aranceles sobre diversos productos europeos.

Se mantiene como riesgo, al igual que sucede con otros países de nuestro entorno, que ante la impopularidad del presidente Trump entre la opinión pública española en general, que le otorgan una valoración de 2,2 sobre 10 y determinados sectores ideológicos en particular, que la relación bilateral pueda someterse a un nuevo debate político que en nada beneficiaría a los importantes intereses españoles en materia de seguridad, económicos –EEUU es el primer inversor extranjero en España– y culturales que derivan de dicha relación. Paradójicamente, y a pesar de la impopularidad del presidente Trump, una mayoría de los españoles –el 64%– considera a EEUU un buen aliado, cifra que incluso se incrementa respecto del año anterior, lo que supone una cierta ruptura en un sentido positivo respecto de posiciones tradicionales, donde la personalización de la relación bilateral en base al líder que ocupaba coyunturalmente el cargo de presidente era un elemento determinante de la relación bilateral. Es posible que el apoyo estadounidense a España en casos tan complejos como el del proceso independentista catalán contribuyese a dicho posicionamiento.⁶

Uno de los aspectos más importantes dada la importancia de las relaciones bilaterales y de los intereses en juego, es el mantenimiento de una cierta estabilidad en la relación con independencia de quien ocupe coyunturalmente la presidencia. A este respecto y

⁵ Véase la entrevista en <http://www.elmundo.es/espana/2018/06/17/5b255021268e3ed8638b45a9.html>.

⁶ Véase a este respecto la 39ª oleada del BRIE, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie39.

de cara a la reciente visita, el Rey puede jugar un papel determinante. Es bien sabido que EEUU ya desde hace décadas ha cultivado la relación con el Rey de España, a quien ha percibido como un importante factor de estabilidad y continuidad en la relación bilateral. La reciente visita a EEUU sólo confirma dicho posicionamiento. En circunstancias políticamente complejas como las actuales, dada la coyuntura política a nivel transatlántico y la incertidumbre producida por los cambios internos de la política española, el Rey puede jugar un papel diplomático clave a la hora de garantizar una cierta estabilidad en los lazos bilaterales con la potencia norteamericana.

Los elementos culturales han sido otro factor de la visita y han tenido cierta presencia en la relación bilateral. La asistencia al 300º aniversario de la fundación de ciudades como San Antonio y Nueva Orleans, ésta última donde la presencia histórica española (40 años, de 1763 a 1803) es más significativa de lo que usualmente se reconoce por comparación con casos como el del sudoeste estadounidense o Florida, prueba de nuevo su relevancia y permite difundir el conocimiento de la vinculación española con estados como Luisiana, generalmente postergada y recientemente revitalizada como consecuencia de la creciente difusión de símbolos propios de la relación bilateral, como es el caso de Bernardo de Gálvez.

Este viaje se realiza, además, en un momento de ciertas controversias en el ámbito migratorio con posiciones contrapuestas entre ambos Estados, pero también a nivel europeo, a lo que cabe añadir un más que posible endurecimiento de la política migratoria a nivel europeo, tal y como se espera del próximo Consejo Europeo del 28 y 29 de junio. El debate y la controversia interna en EEUU sobre la cuestión migratoria tampoco favorece la tradicional aspiración española de erigirse en representación de la población hispana, un objetivo de origen poco realista que debería subordinarse a otros objetivos de mayor importancia para el interés nacional y más similar al papel que otros Estados como Alemania, Francia e Italia realizan desde una perspectiva bilateral, que es como la actual Administración prefiere desarrollar su política internacional. Cuestión diferente es la posibilidad de encontrar puntos en común en cuestiones de interés mutuo, como es encontrar una solución a la crisis de Venezuela, donde España sí podría jugar un papel destacado.

Conclusiones

La relación bilateral España-EEUU ha sido una relación tradicionalmente controvertida, generadora de numerosos disensos. La visita de los Reyes se ha producido en un momento especialmente complejo por los numerosos debates producidos a ambos lados del Atlántico en cuestiones tan cruciales como la política migratoria, la comercial y la de defensa.

Los posicionamientos jacksonianos de la Administración Trump en estos aspectos hacen que el tratamiento respecto de sus aliados, y no sólo de los europeos, sea complejo y la ausencia de una estrategia global definida somete la política exterior estadounidense a giros bruscos y la dota de un carácter impredecible. A pesar de todo, y como se ha sostenido anteriormente, la ausencia de animadversión del presidente estadounidense hacia España reduce los efectos perniciosos de dichos factores.

España, debido a los importantes intereses de seguridad, económicos, culturales e incluso de política interna y a pesar del reiterado desconocimiento de la naturaleza vital de la relación en sus documentos estratégicos y en los posicionamientos públicos de sus líderes, está interesada en el mantenimiento de relaciones cordiales con la Administración Trump. A este respecto, el nuevo gobierno español debe evitar incurrir en errores pasados o someter de nuevo dicha relación a debate político.

Es por ello que, en lo que respecta a la relación bilateral con EEUU, es necesario aplicar una política de continuidad respecto de posicionamientos anteriores. Esto deberá permitir evitar alinearse incondicionalmente tanto con la propia Administración estadounidense como con los Estados europeos que sostienen las posiciones más extremas, teniendo presente una posición autónoma y neutral que garantice la defensa de los intereses españoles sin menoscabo de que, en aquellos supuestos donde los intereses estadounidenses y españoles choquen, se pueda reaccionar de manera bien individualizada, bien en el marco de la UE, tal y como es previsible que suceda en el ámbito de la política comercial.

Un factor importante, y que hay que tener muy presente, es la necesidad de disociar la relación bilateral de la persona que ocupe coyunturalmente el cargo de presidente de EEUU. La opinión pública española ya ha empezado a hacerlo y es capaz de compaginar su consideración negativa del presidente Trump con la percepción de EEUU como un buen aliado. Los líderes políticos españoles deberían ser capaces de realizar la misma distinción.

Las cuestiones de seguridad y defensa son aspectos importantes en el marco de la relación bilateral. Sin embargo, sería un error pensar que cuestiones como el incremento del gasto en defensa es un factor únicamente condicionado por las peticiones de Trump y sus predecesores: debe ser tenido en cuenta como una inversión estratégica que favorece las capacidades propias y la posición de España en el sistema internacional y no como una inversión impopular producida como resultado de las presiones de la Administración estadounidense.

La visita de los Reyes también permite visibilizar el importante papel diplomático jugado por el Rey en las relaciones exteriores de España. Su contribución puede jugar un papel determinante en la estabilización y la garantía de continuidad de las relaciones bilaterales, tan controvertidas, pero también tan importantes para nuestros intereses, como son en la actualidad las relaciones bilaterales España-EEUU.