



NACIONAL

REPENSAR LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

La relación con Estados Unidos

Pedro Francisco Ramos Josa

Doctor en Paz y Seguridad Internacional. Profesor investigador de la Universidad Internacional de Valencia. Miembro del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.



* Este Papel es la edición final del documento elaborado por el autor para el seminario del ciclo “Política exterior y de seguridad”, celebrado el 19 de octubre de 2022 en la sede de la Fundación FAES en colaboración con la Universidad Francisco de Vitoria.



Las relaciones bilaterales con Estados Unidos no pasan por su mejor momento debido a la conjunción de varias circunstancias, entre las que se encuentra un Gobierno nacional español formado por una coalición apoyada por una heterodoxa mayoría parlamentaria, en la que muchos de sus miembros muestra un arcaico anti-americanismo, junto con estrechos lazos con regímenes latinoamericanos contrarios a Washington y con inquietantes vínculos con Moscú y Teherán; además, en Estados Unidos, desde la llegada de Donald Trump al poder, ya no es tabú poner en cuestión las relaciones de seguridad con sus aliados europeos, especialmente en lo relativo a la OTAN y mayoritariamente desde el campo republicano; sin olvidar que en el nuevo entorno internacional caracterizado por la competición entre grandes potencias, la política exterior de Estados Unidos, sin importar el signo político dominante, se caracteriza por un enfoque más transaccional que cooperativo.

En todo caso, la invasión rusa de Ucrania, sin olvidar la amenaza vital que supone para la seguridad europea y la paz mundial, ofrece también oportunidades que se deben aprovechar para no afrontar únicamente los riesgos que entraña. Entre ellas, la recuperación europea de la atención estadounidense, tras varias Administraciones virando hacia Asia como nuevo epicentro mundial de desarrollo y competición; o el empujón definitivo que puede dar el expansionismo ruso a la defensa europea. En ambos casos, España, si sabe jugar bien sus cartas, puede salir reforzada; de no hacerlo, se perdería una nueva oportunidad para posicionarse definitivamente como un actor clave europeo.

¿Por qué actor europeo si hablamos de las relaciones con un país americano como Estados Unidos? El motivo no es otro que la pertenencia de España a la Unión Europea (UE), lo que implica que muchos aspectos de la relación bilateral entre ambos países, principalmente los económicos, pero también los de seguridad, deban ser equilibrados con las decisiones emanadas a nivel comunitario.

Como se puede observar en la siguiente imagen, en las relaciones con Estados Unidos, los intereses nacionales no solo se defienden a nivel bilateral, sino que también a los niveles regional (americano) e intracomunitarios y comunitarios (europeos), es decir, a nivel europeo, primero dentro de la UE en las negociaciones internas que fijan la posición común en las relaciones con Estados Unidos, y finalmente a nivel comunitario en las relaciones entre la UE y Estados Unidos. Por lo tanto, si España es capaz de desarrollar unas relaciones bilaterales más estrechas con Estados Unidos, su peso dentro de la UE será mayor a la hora de decidir las relaciones comunitarias con Washington, de lo contrario, la posición de Madrid respecto a las relaciones con Estados Unidos será decidida en otras capitales europeas, y no siempre a favor de nuestros intereses nacionales.



IMAGEN 1.

Niveles en las relaciones con Estados Unidos



Con el fin de evitar un resultado evidentemente contrario a nuestros intereses, en los siguientes apartados se analizará cómo afecta cada una de estas circunstancias a las diferentes áreas en las que podemos dividir la relación bilateral de España con Estados Unidos, sobre todo en lo relativo a seguridad, economía y cultura, y ofrecer así posibles vías de acción.

Implicaciones de la historia para el presente

Si nos preguntáramos por la historia de las relaciones bilaterales con Estados Unidos la mayoría de españoles destacarían dos aspectos esenciales, las bases militares estadounidenses en suelo español y el desastre que la guerra de 1898 supuso para nuestro país. Serían muy pocos los que mencionarían el pasado colonial español en Norteamérica. Y no es una cuestión baladí, por cuanto los dos primeros aspectos nos remiten a la asimetría que existe entre ambas naciones,

- ▶ **Si España es capaz de desarrollar unas relaciones bilaterales más estrechas con EE. UU., su peso dentro de la UE será mayor a la hora de decidir las relaciones comunitarias con Washington; de lo contrario, la posición de Madrid será decidida en otras capitales europeas**



asimetría que mantiene a España en una posición subordinada, mientras la segunda nos informa de un pasado y un presente compartidos, donde el legado español ha jugado y juega un papel importante en el desarrollo de Estados Unidos.

El mito fundacional de Estados Unidos se basa en el pacto firmado por los Peregrinos a bordo del *Mayflower* que, procedentes del puerto inglés de Plymouth, se dirigieron a Virginia con la intención de formar una comunidad bajo un nuevo orden político. A partir de entonces, el desarrollo de las trece colonias de la costa este norteamericana, primero bajo el Imperio de la corona británica y posteriormente unidas en la República de Estados Unidos de América, se convirtieron en el único foco de la historia estadounidense. Como consecuencia, el mito del ‘excepcionalismo americano’ ha eclipsado desde entonces otras formas de contemplar la trayectoria de la historia de Estados Unidos, en detrimento principalmente de su pasado hispánico.

La llegada de colonos anglosajones en 1620 no fue el único ni desde luego el primero de los encuentros de colonos europeos con la sección norte del nuevo continente. Un siglo antes, en 1513, una expedición liderada por Juan Ponce de León había arribado a las costas de Florida; seis años más tarde, Alonso Álvarez de Pineda puede considerarse como el primer europeo en conocer el Río Mississippi; y en 1526 quedó establecido el primer asentamiento permanente en suelo norteamericano, su nombre, San Miguel de Guadalupe. A partir de entonces y hasta el siglo XIX, los territorios norteamericanos dominados por España, en lo que se conocería como El Norte, no harían más que crecer y menguar hasta desaparecer por completo. Tres siglos de dominio que la historiografía estadounidense ha arrinconado en un segundo plano y que la historiografía española apenas ha reivindicado, un legado que es esencial para comprender la identidad estadounidense y que puede ser vital para equilibrar las relaciones entre ambos países. Conviene tener en cuenta que la larga y compleja historia de los españoles y los hispanos está ineludiblemente entrelazada con la de Estados Unidos; y como acabamos de ver, no se trata de una historia que se pueda entender en términos de forasteros o intrusos, sino que se trata de una historia central para el modo en que Estados Unidos se ha desarrollado y en cómo continuará haciéndolo.

Ese extrañamiento mutuo nos conduce en la actualidad a una visión del otro distorsionada por estereotipos y circunstancias concretas en lugar de estar moldeada

► **La percepción estadounidense sobre España no se corresponde ni con su pasado ni con su presente, cuando en 2020 la comunidad hispana representa ya el 18% de la población estadounidense con 62,1 millones**



► **El español formó parte del nacimiento de Estados Unidos y continuará formando parte de su futuro, una realidad a la que España no puede permanecer ajena ni distante, pues las oportunidades que ofrece la multiculturalidad de la sociedad estadounidense son enormes**

por una comprensión más o menos justa del otro. Así, mientras el Reino Unido, cuya extensión temporal del dominio sobre el territorio de los actuales Estados Unidos fue inferior al ejercido por España, y que además se enfrentó a los estadounidenses en dos guerras –primero por la independencia y más tarde en 1812–, se encontraba en 2020 en quinto lugar entre los países más apreciados para los estadounidenses, España, con tres siglos de presencia y solo un enfrentamiento bélico, no se encontraba entre los diez primeros, siendo claramente superado por países como Italia, Suecia u Holanda¹.

En cuanto a las diferencias entre los votantes demócratas y republicanos, los primeros mostraban una mejor opinión de España que los segundos, con una ventaja de 13 puntos, una diferencia escasa si los comparamos con los 28 puntos que los separan respecto a Francia o México².

En lo que respecta a los españoles, la opinión sobre Estados Unidos suele estar más condicionada por el desempeño de sus presidentes. Así, mientras al final del mandato de Bill Clinton el 50% de los españoles tenía una visión favorable del país norteamericano, en 2003, en plena invasión de Irak, ese porcentaje bajó al 14% con George W. Bush en la Casa Blanca, con una media del 30,5% de apoyo durante sus dos mandatos. Este porcentaje volvió a ascender con Barack Obama al 65% de imagen positiva en 2015, con una media de casi el 61%, para volver a caer con Donald Trump al 31% en 2017, con una media del 41% en sus cuatro años en la Presidencia. Y finalmente subió de nuevo en 2021, con la llegada al poder de Joe Biden hasta el 62%³.

La percepción estadounidense sobre España, por tanto, no se corresponde ni con su pasado (como lo pueda estar la percepción sobre Irlanda o Italia, cuarto y sexto países mejor valorados, y el legado de sus respectivas comunidades de inmigrantes) ni con su presente, cuando en 2020 la comunidad hispana representa ya el 18% de la población estadounidense con 62,1 millones (en solo diez años

¹ <https://today.yougov.com/topics/travel/articles-reports/2020/10/26/what-countries-do-americans-most>

² *Ibíd.*

³ <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>



► **España ha aumentado en los últimos años su presencia en Estados Unidos, convirtiéndose en el décimo país que más invierte en su territorio, especialmente en los sectores agroalimentario, de servicios, energético o de infraestructuras**

creció un 23% y se espera que para el año 2060 Estados Unidos sea ya el segundo país del mundo con mayor número de hispanohablantes, por detrás solo de México), y en California son ya el primer grupo étnico del estado, con casi el 40% de sus habitantes⁴.

Es cierto que los lazos entre España y los hispanos en Estados Unidos no son tan sólidos como pudiera desprenderse de la lengua compartida, pues al pasado colonial y las recientes interpretaciones negativas del mismo se unen el creciente número de hispanos que tienden a adoptar el inglés como primera lengua para integrarse más rápido en la sociedad estadounidense. En todo caso, el español formó parte del nacimiento de Estados Unidos y continuará formando parte de su futuro, una realidad a la que España no puede permanecer ajena ni distante, pues las oportunidades que ofrece la multiculturalidad de la sociedad estadounidense son enormes. No en vano, los consumidores hispanos en Estados Unidos poseían en 2019 un poder adquisitivo mayor al PIB español (como muestra, Estados Unidos es el cuarto cliente editorial de España), con un aumento del 34% de empresas creadas por hispanos en la última década; un avance que se consolidará en los próximos años si tenemos en cuenta que, con una media de edad inferior a los 30 años, la comunidad hispana es el grupo étnico más joven del país⁵.

Es decir, si culturalmente los lazos entre España y el mundo hispano en Estados Unidos son más complejos que evidentes (si bien cabría desarrollar más la presencia de Institutos Cervantes, pues en la actualidad hay solo cinco, por los ocho que existen en Brasil), sucede todo lo contrario con los económicos. En este apartado la relación no es principalmente bilateral, sino comunitaria, ya que las relaciones económico-comerciales con Estados Unidos, y el resto de países NAFTA, se basan en los tratados negociados por la Unión Europea, lo que indica que nos encontramos en un apartado donde la asimetría a favor de Estados Unidos es un factor clave de la relación, compensándola mediante el recurso al nivel comunitario.

Las relaciones económicas son muy importantes para España, pues Estados Unidos es el primer inversor en nuestro país en términos de stock, que con la participación de casi 3000 empresas generan más de 225 000 puestos de trabajo.

⁴ <https://www.eldebate.com/internacional/20211212/radiografia-imparable-ascenso-hispanos-ee-uu.html>

⁵ *Ibíd.*



► **Madrid y Washington deben considerar en primer lugar, por encima de beneficios temporales, las ventajas que a largo plazo les reporta un orden americano fundado en el respeto de las libertades, basado en normas y en paz**

Por su parte, España ha aumentado en los últimos años su presencia en Estados Unidos, convirtiéndose en el décimo país que más invierte en su territorio, especialmente en los sectores agroalimentario, de servicios, energético o de infraestructuras, donde las empresas españolas están entre las principales contratistas de Estados Unidos, que se ha convertido en el primer destino de nuestras inversiones. En cuanto a las exportaciones, el mercado estadounidense fue el sexto más importante para España, que a su vez tiene a Estados Unidos como el quinto proveedor mundial de importaciones, con lo que la balanza comercial ha estado más o menos equilibrada hasta el inicio de la invasión rusa de Ucrania, cuando se disparó la compra de productos energéticos, en su mayor parte combustible y aceite mineral⁶.

Los intereses económicos de España en Estados Unidos son lógicos teniendo en cuenta que se trata de la primera economía mundial, pero también forman parte de la tradicional vocación atlántica de nuestro país. La inversión española actual en Latinoamérica asciende a los 150 000 millones de euros (casi el doble que la destinada a Estados Unidos), con México y Brasil como principales destinos, seguidos de lejos por Chile, Argentina, Perú, Colombia y Uruguay⁷. No solo se trata de presencia de grandes empresas, sino de numerosas pymes que han encontrado en la región el modo de crecer en el desarrollo y venta de sus productos. Ese gran tejido empresarial y comercial actúa de puente entre España, Latinoamérica y la UE, y sin duda también con Estados Unidos, que junto a Canadá y México forman el NAFTA, sin olvidar sus inversiones en el resto del continente.

Es cierto que, al respecto, los intereses españoles y estadounidenses pueden no llegar a coincidir en muchas ocasiones, siendo en muchos casos rivales en un mismo mercado. Pero conviene tener en cuenta que, en el actual clima de tensión generado por la competencia entre grandes potencias, donde la creciente presencia china en el continente americano debe suponer una preocupación compartida a ambas orillas del Atlántico, los objetivos comunes han de triunfar sobre los intereses específicos. Es decir, Madrid y Washington deben considerar en primer lugar, por encima de beneficios temporales, las ventajas que a largo plazo les

⁶ <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.h>

⁷ <https://www.mapfre.com/actualidad/economia/valor-inversion-espanola-latinoamerica/>



reporta un orden americano fundado en el respeto de las libertades, basado en normas y en paz. Precisamente es aquí donde se generan las mayores fricciones, no tanto en los fines en sí cuanto en los medios para lograrlo, con Cuba y Venezuela como principales focos de tensión entre Madrid y Washington.

Seguridad y defensa

Si las relaciones de seguridad y defensa fueron las que allanaron el acercamiento político entre Estados Unidos y España tras la II Guerra Mundial, en el presente pueden ser el mayor foco de extrañamiento entre ambas naciones, y por varias razones.

En primer lugar, la política exterior de Estados Unidos está sufriendo los cambios derivados del fin del consenso interno en torno al orden liberal internacional. Si el consenso liberal en política doméstica comenzó a rasgarse en las décadas de 1960 y 1970, para consumir su ruptura definitiva en la década de 1980; algo similar ha sucedido actualmente con el consenso bipartidista en torno al sostenimiento del orden liberal internacional. Desde el final de la Guerra Fría han sido varias las estrategias elaboradas en Washington para preservar su preeminencia mundial, pero ninguna ha logrado sustituir a la contención como guía de actuación exterior a largo plazo. Es más, cada Administración ha aportado su grano de arena para debilitar aún más una visión conjunta de la política exterior estadounidense, consenso que la Administración Trump dinamitó por completo con su unilateralismo de corte nacionalista.

Nada ha cambiado desde entonces, ni siquiera la llegada al poder de Joe Biden ha significado una vuelta atrás, tal y como se esperaba desde Europa, pues ningún representante estadounidense podrá ya dejar de lado las reivindicaciones neoaislacionistas y proteccionistas de amplios sectores de su sociedad, tanto a izquierda como a derecha de su espectro político. Como muestra de semejante tendencia podemos entender el minilateralismo que caracteriza al nuevo internacionalismo de Estados Unidos, mucho más propenso a alianzas informales y de menor tamaño que las forjadas durante la edad de oro del regionalismo de posguerra, con la OTAN a la cabeza, en las que Estados Unidos debía compartir el mando mientras asumía la mayoría de las responsabilidades y sus consecuencias.

► **La política exterior de EE. UU. está sufriendo los cambios derivados del fin del consenso interno en torno al orden liberal internacional. Cada Administración ha aportado su grano de arena para debilitar aún más una visión conjunta de la política exterior estadounidense**



► **Al convertir el Pacífico en la principal zona de interés exterior, otros escenarios tradicionales como Europa y Oriente Medio, junto con otros emergentes como África, han perdido importancia para Washington**

Al creciente unilateralismo de su política exterior, con su carácter transaccional, debemos añadir en segundo lugar su giro hacia Asia, iniciado formalmente con la Administración Obama. En la práctica, al convertir el Pacífico en la principal zona de interés exterior, otros escenarios tradicionales como Europa y Oriente Medio, junto con otros emergentes como África, han perdido importancia para Washington. De hecho, el giro hacia Asia supone un perjuicio para España, que en anteriores etapas había ganado protagonismo gracias a la lucha global contra el terrorismo, y que la actual competición entre grandes potencias no ha podido compensar, pese a la creciente presencia rusa en África (a través de acuerdos de defensa y nucleares que permiten a Moscú no solo aumentar su influencia en el continente africano en detrimento de Occidente, sino llegar a controlar flujos como los migratorios, con todos los efectos distorsionadores que conlleva para Europa, y que España sufre de primera mano).

En todo caso, España continúa siendo un país importante en los cálculos políticos estadounidenses por su posición geoestratégica clave y los lazos bilaterales en materia de seguridad que unen a ambos países. Además, como ya se ha mencionado, la invasión rusa de Ucrania ha devuelto el protagonismo a Europa, si bien acentuando la basculación al este del Viejo Continente, en perjuicio del sur del que España forma parte. Pero si la invasión rusa de Ucrania ofrece una oportunidad para recuperar el protagonismo perdido, solo podrá aprovecharse si se actúa con responsabilidad. Y aquí radica la tercera de las razones por las que la seguridad y defensa pueden separarnos más que unirnos, pues si en Washington se percibe que no se hace lo suficiente para afrontar el desafío ruso al orden de seguridad europeo y mundial, aumentarán las voces que pidan una mayor desvinculación de Europa por parte de Estados Unidos. De momento, en España no parece apreciarse por completo semejante riesgo, a tenor de los modestos compromisos adoptados con Ucrania y el tímido aumento del gasto de defensa propuesto, muy lejos de las demandas estadounidenses.

Por último, como sucede con las relaciones económicas, además del nivel bilateral, España debe tener muy en cuenta los niveles intracomunitario y comunitario, además del regional al pertenecer también a la OTAN. Desde Madrid se deben aprovechar las relaciones en materia de seguridad y defensa con Estados Unidos como un multiplicador de influencia en Europa, pero para lograrlo las primeras deben discurrir por una convergencia estratégica basada en una lectura compartida y compatible de amenazas e intereses, lo que no siempre sucede, tal



► **España continúa siendo un país importante en los cálculos políticos estadounidenses por su posición geoestratégica clave y los lazos bilaterales en materia de seguridad que unen a ambos países**

y como puede observarse en la actualidad. Si desde Washington se ha demandado un papel más activo de nuestro país en Europa, nuestra historia reciente nos ha impedido ejercerlo, pues a los problemas internos derivados de la descentralización territorial se han unido los efectos negativos provocados por la crisis financiera primero, y la pandemia del COVID-19 más tarde, resultando en un ensimismamiento de nuestra política, en claro perjuicio de su dimensión exterior. Como consecuencia, los representantes españoles no han sabido aprovechar el Brexit para aumentar el peso nacional en Europa, una oportunidad más perdida para afianzar nuestros intereses.

En definitiva, al abogar por unas estrechas relaciones con Washington, para España, como para cualquier país europeo, no se trata de renunciar a Europa en favor de Estados Unidos, o viceversa si nos decantamos por alejarnos del vínculo transatlántico, como tampoco se trata de sacrificar la posibilidad de desarrollar la autonomía estratégica europea por miedo a perder el paraguas protector estadounidense. La dicotomía es otra, algo que parecen comprender mejor en Moscú que en muchas capitales europeas. No solo se trata de que Occidente actúe unido, sino de que esa unidad se base en una relación de fuerzas más equilibrada, de lo contrario, Europa continuará siendo el flanco débil de la relación transatlántica, obligando a Estados Unidos a garantizar su seguridad, una fórmula que funcionó en el pasado pero que en el presente ya no es deseable y en el futuro ya no será posible. Y en ese difícil equilibrio entre los intereses comunitarios y transatlánticos España debe jugar un papel protagónico, ya lo hizo en el pasado y puede lograrlo de nuevo ahora.

Conclusiones

Como se desprende de lo analizado hasta el momento, España no puede eludir el debate sobre cómo conducir las relaciones con Estados Unidos, pues se trata de la primera potencia mundial, del país que lleva la batuta del campo Occidental, de nuestro principal aliado en materia de seguridad y de uno de nuestros principales socios comerciales. Tampoco debemos olvidar la evidente asimetría que define nuestras relaciones bilaterales, como tampoco podemos renunciar a nuestro pasado y presente común en términos históricos y culturales y a nuestra pertenencia a la UE, aspectos ambos que pueden actuar como compensadores del desequilibrio entre Estados Unidos y España.



Por tanto, constatar que la defensa de nuestros intereses nacionales pasa ineludiblemente por unas buenas relaciones con Estados Unidos no debe interpretarse ni traducirse en un ciego servilismo hacia Washington, sino como la aplicación de un pragmatismo político que parte de las realidades de poder vigentes para una correcta interpretación de nuestro entorno.

Así pues, la realidad es que España debe integrar los cuatro niveles de nuestras relaciones con Estados Unidos analizados, a saber: el bilateral, el regional (americano), el intracomunitario y el comunitario (estos dos últimos europeos), para articular una estrategia que, a salvo de los vaivenes ideológicos de nuestra escena política, pueda dar como resultado una política hacia Washington que, siendo mutuamente beneficiosa, prime nuestros intereses nacionales y dependa menos de voluntades ajenas.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>
www.fundacionfaes.org

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tif 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

REDES SOCIALES

