

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2009

CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA
EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES
INTERNACIONALES EN 2008

Las relaciones España-Estados Unidos, en la
encrucijada

Charles Powell

Las relaciones España-Estados Unidos, en la encrucijada

Charles Powell,
Subdirector de Investigación
y Análisis del Real Instituto Elcano

Las relaciones de España con la superpotencia mundial se situaron en una interesante encrucijada tras la elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos en noviembre de 2008 y su toma de posesión en enero de 2009. Por un lado, tanto el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero como buena parte de la opinión pública española celebraron su triunfo electoral con alegría y esperanza, y dieron por supuesto que permitiría superar el desencuentro que se había producido con la administración de George W. Bush tras la retirada de las tropas españolas de Irak en 2004. Influidos quizás por la euforia propia de la campaña electoral, algunos analistas españoles vieron en el triunfo de Obama la posibilidad de forjar una relación especial entre el dirigente estadounidense y su homólogo español en base a sus supuestas afinidades ideológicas, que a su entender podría incluso dar lugar al desarrollo de una agenda compartida “Zapatobama” (Palacio y Solana, 2008). Sin embargo, las enormes expectativas suscitadas por el triunfo de Obama –en España como en otros lugares de Europa– parecían ignorar tanto la magnitud de los retos a los que debía enfrentarse la nueva administración estadounidense como el peso de ciertos principios, intereses y prioridades que han dotado tradicionalmente a la política exterior norteamericana de grandes dosis de continuidad. Si bien cabe suponer que la elección de Obama

permita una mejora sustancial en la relación política bilateral, es algo más dudoso que España sepa aprovechar esta ocasión para convertirse en un verdadero socio estratégico de EEUU.

Esperando al amigo americano

La interminable campaña electoral previa a las elecciones presidenciales de noviembre de 2008 suscitó un interés inusitado en España. Ello se debió, en primer lugar, a la notable impopularidad de Bush entre la opinión pública española, y a la percepción ampliamente compartida de que EEUU requería urgentemente un cambio de rumbo político que beneficiaría no sólo a quienes tendrían la posibilidad de votar en dichas elecciones, sino al conjunto de la humanidad. A ello habría que sumar el indudable atractivo y frescura del joven candidato demócrata, y la simpatía que suscitaron algunas de sus promesas electorales entre la opinión pública española. Por si fuese poco, por vez primera en la historia, España hizo acto de presencia, de forma fugaz, en la campaña electoral presidencial. Aunque en la primavera de 2008 el candidato republicano, John McCain, había concedido una entrevista en la que pareció dispuesto a recomponer la relación con España si ganaba las elecciones, en unas desafortunadas declaraciones radiofónicas realizadas en septiembre de 2008 en Miami se mostró esquivo cuando se le preguntó si recibiría a Rodríguez Zapatero en la Casa Blanca, debido posiblemente a que no identificase correctamente al aludido (Caño, 2008 y Abend, 2008). Su contrincante tomó buena nota de lo ocurrido, y en el debate televisado celebrado pocos días después le reprochó el hecho de tener dudas sobre la conveniencia de recibir al presidente del gobierno de un Estado miembro de la OTAN, y aliado, por tanto, de EEUU.

Como cabía suponer, el triunfo de Obama fue muy favorablemente recibido por el conjunto de la población española. Según un estudio del Real Instituto Elcano publicado en diciembre de 2008, el 91% de los consultados lo consideraron positivo o muy positivo, y sólo el 5% lo valoraron de forma negativa o muy negativa (*Barómetro...*, 2009). Quienes más satisfacción mostraron fueron los votantes del PSOE, aunque seguidos a no mucha distancia por los del PP. Además, una amplia mayoría consideraba que su elección tendría consecuencias notables para la política exterior de EEUU: un 71% opinaba que los cambios serían muy o bastante importantes, frente a un 22% que estimaba que serían poco o nada significativos. En este caso, las preferencias ideológicas resultaron ser más decisivas: mientras que el 81% de los votantes del PSOE esperaban que se produjeran cambios importantes, sólo el 69% de quienes se identificaban con el PP compartían esta valoración. Preguntados por algunas de las consecuencias que tendría la presencia de Obama en la Casa Blanca para la política exterior estadounidense, el 58%



de los consultados mencionaron el cierre de la cárcel de Guantánamo; el 47% la retirada de Irak; el 36% hizo alusión a un cambio de política en la lucha contra el terrorismo global; el 33% mencionó el levantamiento del bloqueo de Cuba; y el 22% señaló el desmantelamiento del escudo de misiles en Europa Oriental.

Más allá de estas valoraciones generales, el 72% de los encuestados opinaba que la elección de Obama sería beneficiosa o muy beneficiosa para España, mientras que un 21% se mostraba indiferente, y sólo el 1% estimaba que sería perjudicial. De nuevo, la proporción de quienes confiaban que la elección del nuevo presidente sería positiva para España era algo más elevada entre los simpatizantes del PSOE que los del PP. Además, un 62% de los encuestados opinaba que la elección de Obama produciría cambios en la política exterior española, frente a un 26% que negaba esta posibilidad, y un 12% que no manifestaba opinión al respecto. A la hora de identificar el posible contenido de esos cambios, el que se consideraba más probable era una mejora en la presencia y visibilidad de España en EEUU, opción mencionada por un

52% de los encuestados. Le seguían la posibilidad de que España aumentara su implicación en la OTAN (35%), de que se enviaran más tropas a Afganistán (31%), y de que se apoyara el ingreso de Turquía en la Unión Europea (25%).

“La Administración Obama podría ser más multilateralista, pero ello mismo le permitiría también mostrarse más exigente”

En cambio, la opción que menos credibilidad suscitaba era la de una aproximación a EEUU acompañada de un alejamiento simultáneo de la UE (13%). A pesar de la importancia atribuida al impacto de la elección de Obama sobre la política exterior española, sólo el 35% de los encuestados creía que su relación con Rodríguez Zapatero llegaría a ser tan estrecha como la de Aznar con Bush, algo que un 58% ponía en duda, si bien un muy elevado 58% opinaba que sería bueno que fuese así, frente a un 34% que opinaba lo contrario. Curiosamente, los votantes del PP eran quienes más partidarios se mostraban de que Rodríguez Zapatero y Obama tuviesen una relación tan estrecha como la de sus predecesores. Por último, es importante destacar el notable impacto del “factor Obama” en las percepciones de los españoles: mientras que en junio de 2008 las valoraciones favorables o algo favorables de EEUU como país sumaban un 54%, y las opiniones poco o nada favorables un 42%, seis meses después eran del 65% y el 30%, respectivamente. En suma, la elección de Obama pareció borrar de un plumazo buena parte del supuesto antiamericanismo de la opinión pública española, confirmándose una vez más el daño que algunas políticas de la administración Bush habían infligido a la imagen de EEUU más allá de sus fronteras.

La dimensión económica

La tendencia de los medios de comunicación a personalizar las relaciones internacionales hace que a menudo se exagere la importancia de la existencia o no de una buena sintonía entre los líderes políticos al más alto nivel. En un contexto crecientemente globalizado, el tejido de relaciones institucionales, económicas, sociales, y culturales entre dos viejos aliados es de tal volumen y densidad que no mejora ni se deteriora de la noche a la mañana en función de vaivenes políticos coyunturales. En el caso que nos ocupa, se ha tendido a exagerar tanto los beneficios que pudo reportar en su día la sintonía entre Bush y Aznar, como el coste del enfrentamiento habido entre sus sucesores, y por ello mismo convendría observar cierta cautela a la hora de analizar la evolución futura de la relación bilateral.

Vista en perspectiva española, la relación bilateral se asienta sobre unas sólidas bases económicas. Hasta la década de los ochenta del siglo pasado, EEUU fue el primer inversor extranjero en España, protagonismo que decreció considerablemente tras nuestra adhesión a la entonces Comunidad Europea. A pesar de ello, en los años 2005 y 2006 EEUU seguía ocupando el cuarto lugar en el *ranking* de países de origen inmediato de inversión bruta extranjera en España, si bien es cierto que en el 2007 descendió hasta el noveno puesto. Lo verdaderamente novedoso es que, aunque de mucha menor cuantía, en los últimos años han aumentado muy notablemente las inversiones españolas en EEUU, de tal manera que en 2005 y 2006 este fue el segundo destino más importante de la inversión bruta española, pasando a ocupar el tercer lugar en 2007. De ahí, en buena medida, que el “III Informe Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española” definiese a EEUU por vez primera como un “socio fundamental” para España (Isbell y Arahetes, 2007). Por otro lado, EEUU también puede considerarse un importante socio comercial: durante los años 2005 a 2007, ocupó el séptimo lugar en el *ranking* de países proveedores de importaciones a España, y fluctuó entre el séptimo y octavo lugar en el de compradores de exportaciones españolas.

¿Podría contribuir la llegada a la Casa Blanca de Obama a una intensificación de esta ya notable relación económica bilateral? Paradójicamente, la grave crisis financiera y económica desatada en 2008 podría ofrecer atractivas oportunidades de negocio en EEUU para algunas empresas españolas. El plan de estímulo económico aprobado en febrero de 2009 por el Congreso norteamericano fue muy positivamente recibido en España, ya que contemplaba inversiones valoradas en más de 300.000 millones de dólares en sectores como los de las energías renovables (solar y eólica, fundamentalmente), las grandes infraestructuras, el tratamiento del agua y las tecnologías sanitarias y educativas, que son precisamente áreas de liderazgo

empresarial español. Así lo reconoció parcialmente el propio Obama en enero de 2009, poco antes de su toma de posesión, en un discurso en el que se refirió elogiosamente a los países que, como España, habían invertido previsoramente en el desarrollo de energías renovables, a la vez que anunciaba su intención de doblar la cantidad de energía de este tipo producida en EEUU en un plazo de tres años. Pero más allá de la relación económica bilateral, hay quien suspira por una cooperación más ambiciosa en el ámbito de la lucha global contra el cambio climático y el desarrollo de energías renovables. No olvidemos que, ya en junio de 2008, Rodríguez Zapatero propuso la creación de una Agencia Internacional de las Energías Renovables, proyecto que difícilmente sería viable sin una activa participación estadounidense (Palacio y Solana, 2008). Sin embargo, debe recordarse asimismo que este tipo de iniciativas también obligarían a España —que dista mucho de cumplir los objetivos de Kyoto, que se reavisarán en Copenhague en diciembre de 2009— a realizar mayores esfuerzos en este terreno.

¿Un aliado más exigente?

En perspectiva española, otro ámbito de cooperación bilateral prioritario es el de la seguridad. Las relaciones entre ambos países en esta esfera se rigen actualmente por el Convenio de Cooperación para la Defensa firmado en diciembre de 1988, y actualizado en abril de 2002. Este acuerdo deberá renovarse en febrero de 2011, oportunidad que España podría aprovechar para lograr una definitiva superación del legado de una relación necesariamente asimétrica nacida del acuerdo de 1953, mediante la plena incorporación de las bases españolas que albergan fuerzas estadounidenses a la estructura y planificación de la OTAN (Palacio, 2008). Como pudo comprobarse durante la Guerra de Irak, y como ya se había constatado durante la Guerra del Golfo de 1991, la base aeronaval de Rota (Cádiz) ha jugado un papel crucial en el despliegue de fuerzas estadounidenses en Oriente Medio, sin que España haya podido controlar ni rentabilizar satisfactoriamente su utilización. En este sentido, ha pasado un tanto desapercibido el hecho de que, a pesar del deterioro de las relaciones bilaterales producido por la retirada de tropas españolas de Irak, desde 2004 los gobiernos de Rodríguez Zapatero se han mostrado muy acomodaticios en lo que al uso de estas bases se refiere.

En el momento de producirse la toma de posesión de Obama, España participaba conjuntamente con EEUU en tres misiones en el exterior: la operación Active Endeavour (OTAN); la misión Fuerza de paz para Kosovo, KFOR (OTAN), y la misión Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad en Afganistán, ISAF (OTAN). La primera de ellas, surgida a raíz de los atentados de septiembre de 2001, se ha venido desarrollando en aguas del Mediterráneo, y

pretende evitar ataques terroristas como el que padeció el buque estadounidense *USS Cole* en octubre de 2000. La segunda se estableció en Kosovo en 1999 en cumplimiento de la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU con el propósito de poner fin al conflicto fratricida surgido entre la población serbia y albanesa de dicho territorio. La declaración unilateral de independencia anunciada por Kosovo en febrero de 2008, auspiciada y animada en buena medida por Washington, no fue reconocida por Madrid por entender que era contraria al derecho internacional, lo cual suscitó de inmediato serias dudas sobre la continuidad de la contribución española a la KFOR. Estas dudas parecieron confirmarse a mediados de marzo de 2009, al anunciar la ministra de Defensa española, de forma totalmente inesperada y sin informar previamente a sus aliados de la OTAN, la retirada de los 620 militares destinados en Kosovo antes de finalizar el verano. La decisión española causó consternación (no exenta de irritación) tanto en la OTAN como en Washington, donde suscitó además recuerdos de la retirada de Irak, a pesar de tratarse de circunstancias muy distintas.

Este primer roce del gobierno de Rodríguez Zapatero con la administración norteamericana vino a confirmar lo que muchos analistas habían temido: la Administración Obama podría ser más multilateralista y respetuosa en sus relaciones con sus aliados europeos que su predecesora, pero ello mismo le permitiría también mostrarse más exigente. Esto es especialmente cierto en relación con Afganistán, donde España contribuye a la misión ISAF desde 2002, y en la que participan actualmente 778 efectivos españoles. A pesar del esfuerzo económico y logístico que ello supone para un país como España, las autoridades militares estadounidenses se han mostrado crecientemente irritadas ante la escasa voluntad europea (y española) de aumentar sus efectivos, y sobre todo, ante la proliferación de condicionantes nacionales que limitan seriamente su capacidad para enfrentarse militarmente a los insurgentes talibanes. Por todo ello, es probable que el gobierno español se vea obligado a aumentar su presencia militar en Afganistán a fin de apaciguar a Washington, sobre todo si se verifica finalmente la retirada de Kosovo.

¿Socios estratégicos?

Más allá de su interés común por las energías renovables y la lucha contra el cambio climático, no resulta fácil identificar grandes políticas en las que España y EEUU puedan impulsar iniciativas conjuntas verdaderamente ambiciosas. Ciertamente, Obama ha mostrado más interés por el proyecto de la Alianza de Civilizaciones (lanzada por Rodríguez Zapatero en noviembre de 2004) que su predecesor, aunque finalmente no participase en el segundo foro celebrado en Estambul en abril de 2009, en contra de lo inicial-



mente previsto. Este apoyo a la Alianza es plenamente coherente con su deseo de estrechar lazos con el mundo musulmán, y podría ayudar a España a dotar de mayor visibilidad y credibilidad a sus esfuerzos por convertirse en un interlocutor privilegiado con los países de población mayoritariamente musulmana. Sin embargo, la Alianza ha experimentado bastantes dificultades desde su lanzamiento, y, más allá de las dudas que muchos albergan sobre su filosofía fundacional, los escasos medios materiales de los que dispone hacen de ella una iniciativa de diplomacia pública de impacto un tanto limitado.

En teoría, otro objetivo que podría servir para unir a ambos países es el deseo de mejorar el funcionamiento de unas instituciones de gobernanza económica y política global cuyo rendimiento deja mucho que desear, algo que podría verse facilitado por la incorporación de España a las reuniones del G-20. Más concretamente, la buena regulación del sistema financiero español por parte del Banco de España ha suscitado no poco interés en círculos económicos norteamericanos.

Sin embargo, en este ámbito existen importantes diferencias entre la postura española y la estadounidense: mientras que la primera parte

“A medio y largo plazo, la fortaleza de la relación bilateral dependerá más de lazos forjados entre sociedades civiles que de las relaciones personales entre sus dirigentes”

de la premisa de que la gravedad de la actual crisis financiera y económica internacional es tal que exige la reformulación de las instituciones internacionales existentes para aumentar su capacidad reguladora, la segunda entiende que la regulación debe seguir efectuándose sobre todo a nivel nacional, y no ve con buenos ojos ni la creación de nuevos organismos ni el excesivo fortalecimiento de los ya existentes.

Por otro lado, dado el tamaño relativamente modesto de la economía española y su plena inserción en la Unión Europea, España difícilmente podrá tomar iniciativas en esta esfera al margen de sus principales socios europeos.

A pesar de ello, España no renuncia a jugar un papel destacado en las relaciones UE-EEUU. La Nueva Agenda Transatlántica UE-EEUU se firmó en diciembre de 1995 durante una presidencia española de la Unión, y el gobierno español pretende aprovechar la presidencia que ostentará de nuevo durante el primer semestre de 2010 para aprobar una Agenda Transatlántica Renovada, cuyos contenidos concretos todavía se desconocen. Además, la cumbre UE-EEUU que se celebrará en la primavera de 2010 en Madrid

permitirá a Rodríguez Zapatero ejercer de anfitrión de Obama ante la mirada de la opinión pública internacional.

Probablemente, la región del mundo en la que ambos países podrán colaborar más estrechamente es América Latina. Aunque siguen siendo los dos primeros inversores en la región, ambos han visto disminuir su influencia en la zona, debido entre otros motivos al auge de la presencia de China, e incluso de la Federación Rusa. En principio, esto significa que existen nuevos incentivos para una mayor cooperación bilateral, a pesar de que la presencia económica española en América Latina no siempre ha sido vista con buenos ojos por EEUU. España debería centrar sus esfuerzos en procurar convencer a Washington de la necesidad de promover políticas que permitan fortalecer a los gobiernos que han sido capaces de combinar el crecimiento económico y la equidad social (como Brasil y Chile), lo cual posiblemente ayudaría a contrarrestar la amenaza que representa la creciente influencia de otros que han optado por modelos populistas y autoritarios (como Venezuela y Bolivia). Por último, la flexibilización del embargo a Cuba decretado por Obama en marzo de 2009, aunque todavía modesta, posiblemente presagie una gradual convergencia en las políticas de ambos países hacia la isla.

La elección de Obama sin duda ofrece a España la oportunidad de relanzar la relación bilateral con EEUU, superando así el *impasse* político existente desde 2004. No obstante, además de confiar el futuro de dicha relación a la buena química que pueda surgir entre el presidente estadounidense y su homólogo español en base a presuntas complicidades ideológicas, a medio y largo plazo España debería procurar aumentar y mejorar su presencia en EEUU mediante métodos más convencionales. Resulta manifiestamente insuficiente, por ejemplo, que a principios de 2009 España tenga solamente veinte diplomáticos destinados en EEUU, ocho de ellos en la embajada de Washington, y el resto en los diez consulados españoles que operan en dicho país. Tampoco parece razonable que, dada la importancia que habitualmente se le atribuye a la existencia de 45 millones de hispanos norteamericanos, el Instituto Cervantes opere solamente cuatro centros (Albuquerque, Chicago, Nueva York, y Seattle) en EEUU. En suma, a medio y largo plazo, la fortaleza de la relación bilateral dependerá mucho más de la riqueza y consistencia del tejido de lazos forjados entre las sociedades civiles de ambos países, que de las relaciones personales surgidas coyunturalmente entre sus dirigentes políticos.

Referencias bibliográficas

ABEND, Lisa (2008). “The pain in Spain falls mainly on McCain” [en línea]. *Time*. September 18, 2008. <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1842156,00.html>>. [Consulta: 24.03.09]

Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) [en línea]: *19a oleada: resultados de diciembre de 2008*. (2009). Madrid: Real Instituto Elcano, 2009. 77 p. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Barometro/Oleada19>. [Consulta: 24.03.09]

CAÑO, Antonio (2008). “Con España hay que mirar hacia adelante” [en línea]. *El País*. 06/04/2008. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/hay/mirar/adelante/elpeuint/20080406elpepiint_2/Tes>. [Consulta: 24.03.09]

ISBELL, Paul; ARAHUETES, Alfredo (2007). “III Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española: una perspectiva comparada con Brasil, Estados Unidos y Alemania”, [en línea]. Informes Elcano. N° 10, diciembre, 2007. 145 p. <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe_Elcano_10_III_Indice.pdf>. [Consulta: 24.03.09]

PALACIO, Vicente (2008). “Los puentes del Potomac” [en línea]. *El País*. 14/05/2008. <http://www.elpais.com/articulo/opinion/puentes/Potomac/elpepiopi/20080514elpepiopi_12/Tes>. [Consulta: 24.03.09]

PALACIO, Vicente; SOLANA Miguel (2008). “Obama: el día después”. [en línea] *Memorando OPEX*. N° 105/2008. 6p. <<http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-105-2008-obama-el-dia-despues>>. [Consulta: 24.03.09]

