

Relaciones España - Estados Unidos

Relaciones España - Estados Unidos

Coords.: Carlota García Encina y Charles Powell - Informe 27 | Junio 2020

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Defensa, Cultura y Deporte, y Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2020 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1698-885X
Depósito Legal: M-53423-2004

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
▶ ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS	11
▶ LA RELACIÓN POLÍTICA BILATERAL	25
1. De 1988 a nuestros días	25
2. Imágenes y valores: diferencias y similitudes	43
3. La estructura política nacional y la relación bilateral	65
4. España y el vínculo transatlántico	72
5. América Latina	77
6. La colaboración en el marco de Naciones Unidas	85
▶ LAS BASES Y MUCHO MÁS	91
1. Seguridad y defensa: el interés de EEUU	91
2. La defensa europea	104
3. La cooperación antiterrorista	111
4. Seguridad e inteligencia	115
▶ LAS RELACIONES ECONÓMICAS	121
1. Comercio de bienes y de servicios	122
2. La política comercial de la Administración Trump y su impacto en España	125
3. La inversión bilateral	129
4. Tres obstáculos de peso: piratería, privacidad y fiscalidad digital	133
▶ LA DIMENSIÓN ENERGÉTICA	139
1. Inversiones	140
2. Comercio bilateral en el sector energético	148
▶ UNA RELACIÓN CULTURAL DESIGUAL	157
1. Un modelo cultural sin política cultural	159
2. La potencia económica de la cultura	167
3. La presencia cultural de España en EEUU	171

EPÍLOGO: LAS RELACIONES BILATERALES TRAS EL COVID-19	183
RECOMENDACIONES	189
REFERENCIAS	197
AGRADECIMIENTOS	205

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

En el año 2005 el Real Instituto Elcano publicó con la editorial Ariel el libro *España y EEUU. En busca del redescubrimiento mutuo*, a cargo de nuestro investigador asociado, William Chislett.¹ El título invitaba precisamente a que cada uno de los dos países redescubriera al otro, quizá porque no se habían prestado mutuamente atención durante demasiado tiempo.

En ese momento se subrayaban como elementos esenciales de la relación el uso de las bases militares españolas por efectivos estadounidenses, las inversiones españolas en América Latina y la creciente importancia de la comunidad hispana de EEUU. Estos tres elementos hacían “especial” la relación. Además, ambos países habían sufrido gravísimos atentados terroristas, hecho que los unió en una lucha que condicionaría en buena medida la primera década y media del siglo XXI.

Por otro lado, el Índice Elcano de Riesgos y Oportunidades Estratégicas para la economía española, publicado en 2009, clasificaba a EEUU como una “oportunidad estratégica” para España, en un momento en el que la economía y sobre todo las inversiones cruzadas apenas destacaban, y se subrayaba la existencia de muchos espacios con potencial para una cooperación significativamente más estrecha.

Muchas cosas han cambiado en España y EEUU desde entonces, y también en el orden internacional en el que ambos actúan, que se encuentra en plena transición hacia un nuevo modelo, todavía por definir. Pero surgen las mismas preguntas: ¿Cuál es la verdadera naturaleza de la relación entre EEUU y España? ¿Qué la caracteriza? ¿Cómo es posible definir su alianza? ¿Cuáles deben ser las bases de la relación en el futuro?

Ser aliados implica reciprocidad o, lo que es lo mismo, un cierto nivel de obligaciones mutuas, de intereses compartidos y de responsabilidades conjuntas, al menos en teoría. Sin ser excesivamente rigurosos, y teniendo en cuenta la asimetría estructural que existe en la relación de cualquier país con una potencia como EEUU, España sin duda forma parte del listado de aliados de los norteamericanos. Lo es desde hace décadas, con una relación más o menos fluida e intensa según la época y los vaivenes de la historia. España es su socio, pero ¿lo es como tantos otros países?

1 William Chislett (2005).

A la hora de abordar estas cuestiones de nuevo, quizá lo más determinante sea el momento que se está viviendo a nivel mundial y político a ambas orillas del Atlántico y los múltiples cambios que conlleva. En todo caso, ello ofrece una oportunidad excelente para discutir y debatir en profundidad las relaciones entre ambos países, y para tratar de definir las bases de su futura evolución.

Este Informe se nutre en parte de los materiales e ideas aportadas durante el ciclo de conferencias organizado conjuntamente por el Real Instituto Elcano y la Embajada de EEUU y con el apoyo de la Fundación Consejo España-EEUU a lo largo de 2018, en el curso del cual se analizaron diversas facetas de la relación bilateral. Dichas conferencias procuraron aportar un panorama lo más amplio posible de la misma: la primera, centrada en el ámbito de la seguridad, la defensa y los desafíos internacionales; la segunda, enfocada en la economía, donde tuvieron cabida las relaciones comerciales y las inversiones, así como las infraestructuras y la energía; y la tercera se centró en la diplomacia pública y en los lazos culturales y sociales. Estas tres conferencias, y las reuniones de trabajo posteriores a las que dieron lugar, fueron la base de este informe que, sin embargo, no ha podido abarcar todos y cada uno de los ámbitos en los que España y EEUU están presentes de una manera u otra.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS



ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

España y EEUU son países amigos, socios y aliados, tal y como subrayan con asiduidad las autoridades de ambos lados del Atlántico.

Nadie pone en duda la importancia de esta relación bilateral, marcada por tres características principales. En primer lugar, es una relación en continua evolución. Si echamos la vista atrás, en el período entre la firma de los Acuerdos de Madrid de 1953 y la del Convenio de Defensa de 1988, hubo un prolongado esfuerzo por corregir los desequilibrios que se produjeron en los orígenes de dicha relación. Desde entonces, los cambios en la situación política interna de cada uno de los países y en el clima internacional –desde el final de la Guerra Fría pasando por los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la aparición del autodenominado Estado Islámico, así como los desarrollos dentro de la OTAN y de la UE– han requerido una adaptación constante de la relación bilateral. En la actualidad, la relación apunta a la posibilidad de nuevos cambios, debido fundamentalmente a la evolución, inusitadamente impredecible, del orden internacional en el que se insertan ambos Estados.

Otra característica destacable es la creciente intensidad de la relación. De lo puramente militar en sus comienzos, se ha ampliado paulatinamente a otros ámbitos de cooperación, desde los intercambios educativos y culturales, los flujos económicos, la lucha contra el terrorismo yihadista, la cooperación en inteligencia y la seguridad energética, hasta la ciberseguridad. Una intensidad que se hace visible gracias a los esfuerzos de los dos gobiernos por promover las relaciones bilaterales a través de acuerdos, contactos de alto nivel y visitas continuas.

Por último, cabe subrayar el carácter asimétrico de la relación. España tiene enfrente a una superpotencia que sigue siendo el único país del mundo con intereses verdaderamente globales, por lo que ninguna región del mundo le es ajena. Washington puede dar en ocasiones la sensación de que su relación con terceros países es preferentemente transaccional y que busca su apoyo en función de determinadas coyunturas, crisis o conflictos; en cambio, cuando dichas situaciones no existen o los terceros países no pueden ofrecer nada sustancial a cambio, la relación dista mucho de ser verdaderamente estratégica. No hay que olvidar, sin embargo, que EEUU ha contado durante décadas con una sólida red de socios y aliados con los que, gracias a la existencia de intereses mutuos y valores compartidos, ha colaborado y cooperado estrechamente con gran eficacia, y para beneficio de todos los concernidos.

Las diferencias geográficas, históricas, demográficas, económicas y culturales añaden complejidad a la relación. EEUU es 20 veces más grande que España, tiene una población siete veces mayor (329,3 millones de personas frente a 46,7 en 2020), la ratio de fertilidad estadounidense es más elevada (1,8 frente a 1,3 en 2017) y su población es más joven que la española. Sin embargo, la mortalidad infantil norteamericana es el doble que la española (6 por cada 1.000 nacimientos frente a 3 en 2018) y la esperanza de vida es menor (78,9 años frente a 83,4). Por otro lado, EEUU emite más dióxido de carbono que España (16,5 toneladas *per cápita* frente a 5) y consume la mitad de las energías renovables (8,7% del total frente a 16,3%). Además, a pesar del crecimiento de la desigualdad registrado como resultado de la crisis financiera, España está mejor posicionada en el coeficiente GINI (0,34 frente a 0,39), y su índice de pobreza es inferior al estadounidense (0,148 de España en 2017 frente a 0,178). Algunos de estos indicadores, sobre todo los de índole social, resultan especialmente relevantes teniendo en cuenta la diferencia en los ingresos per cápita en ambos países, todavía muy superiores en EEUU (62.795 dólares frente a 30.371 dólares en 2018).²

Debe mencionarse, sin embargo, que como resultado de la evolución económica, política y social experimentada en España desde la debilidad y aislamiento en el que se encontraba en la década de los 50, se han reducido de manera muy significativa las diferencias entre ambos países –como reflejan algunos de los indicadores antes señalados– mientras que los intereses y objetivos comunes se han multiplicado. Así pues, España y EEUU comparten tres grandes aspiraciones desde el final de la Guerra Fría: la paz mundial, la estabilidad global y la democracia, tanto dentro como fuera de Europa. La diferencia radica, fundamentalmente, en cómo se priorizan estos objetivos, y los instrumentos y procedimientos que se utilizan para alcanzarlos.³

A estas tres características –relación cambiante, estrecha y asimétrica– hay que sumar otros dos elementos que deberán tenerse muy en cuenta de cara a la futura evolución de la relación.

En primer lugar, en EEUU se están produciendo importantes modificaciones en la política exterior del país, que reflejan las preferencias cambiantes de las distintas administraciones que se suceden en el poder, atribuibles a sus preferencias ideológicas, pero que reflejan sobre todo el impacto de profundos cambios estructurales. Se trata de cambios que obedecen sobre todo a la adaptación del país a las grandes transformaciones vividas en los últimos 20-30 años, en ámbitos como el tecnológico, el demográfico, el financiero y hasta en cómo se luchan las guerras. No son, por tanto, cambios coyunturales y por ello mismo no desaparecerían con un mero cambio de inquilino en la Casa Blanca.

2 OECD (2019); UNDP (2019); World Bank (2020).

3 Sahagún (2000).

Algunos de los síntomas más visibles de esta transformación son una creciente hostilidad hacia el orden liberal internacional surgido en la segunda posguerra mundial, un proteccionismo cada vez más exacerbado, la llamada "guerra comercial" con China y una clara tendencia a centrarse en los problemas domésticos e involucrarse menos en los asuntos internacionales.

Hoy en día, EEUU ve el mundo en términos competitivos y no cooperativos. Según la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2017, el país es poseedor de una ventaja política, económica, militar y tecnológica sobre el resto de las naciones del mundo, pero esta se ha ido reduciendo. Para continuar manteniendo dicha ventaja, EEUU busca competir con dureza, defendiendo la soberanía estadounidense "sin tener que pedir disculpas por ello". Para Washington se trata de un juego de suma cero, en el que China y Rusia son los principales competidores que desafían su poder, obligándole a repensar las políticas de las últimas décadas, basadas en la asunción de que la colaboración con los rivales y su inclusión en las instituciones internacionales y el comercio global garantizaría una cierta estabilidad. La actual Administración de EEUU insiste en que no pretende abandonar el mundo, sino que busca una nueva manera de relacionarse con él, ofreciendo una perspectiva "basada en el realismo y guiada por los resultados y no por la ideología", aunque otros prefieren hablar de una política exterior puramente transaccional.⁴

Hoy en día, EEUU ve el mundo en términos competitivos y no cooperativos.

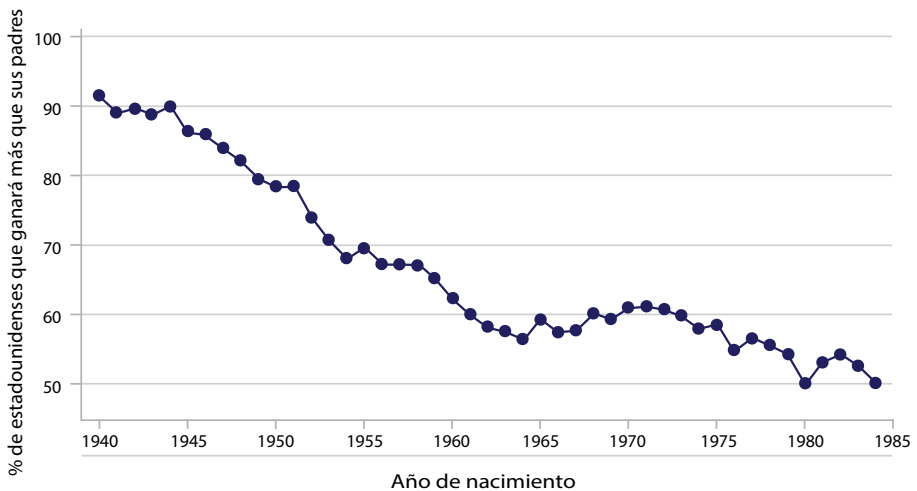
Todos ellos son elementos que surgen ahora con fuerza a la luz, pero en realidad ya estaban presentes en la vida pública estadounidense desde hace algún tiempo.

Así pues, la creciente atención prestada a Asia es la confirmación de una política que persigue EEUU desde hace muchos años, en previsión de un futuro dominado por China. La propia población estadounidense se siente desde hace tiempo más cercana a la población asiática, al dinamismo y a las oportunidades que ofrece ese continente, que a la vieja Europa de la Guerra Fría del siglo pasado. El hecho de que EEUU no deseara encargarse de todas y cada una de las crisis internacionales que pudieran ir surgiendo se empezó a constatar con Barack Obama, cuando exigió a otros países que asumieran sus responsabilidades de seguridad internacional en función de su peso económico. Obama actuó en respuesta a un deseo creciente de los estadounidenses de centrarse en sus problemas domésticos, reflejo a su vez de un pesimismo cada vez mayor sobre el futuro del país. En un artículo publicado en el *New York Times* pocos días antes de la celebración de los comicios de media

4 Carlota García Encina (2018), p. 6.

legislatura de 2014, se comparaba a EEUU con una gran casa en llamas y a los candidatos con bomberos equipados solamente con pistolas de agua para apagar el fuego.⁵ El incendio representaba ese pronunciado pesimismo que no era sino el reflejo de un profundo descontento con el presente y una creciente preocupación por el futuro, fruto de la sensación que manifestaban muchos padres de que sus hijos ya no tendrían las mismas oportunidades que tuvieron ellos y de que el país llevaba el camino equivocado. Ya entonces era muy significativo que una de las bases del "sueño americano", la movilidad social, estuviese en entredicho.⁶ En una nación que se enorgullece de la idea de que cada generación vivirá mejor que la anterior, ello se ha traducido en una pérdida de confianza en el futuro y en dudas cada vez más acuciantes sobre la viabilidad (y legitimidad) del conjunto del sistema.

Figura 1. El "sueño americano": estadounidenses que ganarán menos que sus padres, según año de nacimiento, 1940-1985 (%)



Fuente: National Bureau of Economic Research.

5 Frank Bruni, "The Pitiful Whimper of 2014", *New York Times* (1/XI/2014).

6 Según un estudio financiado por la Universidad de Stanford, la Universidad de Harvard, la Fundación Bill y Melinda Gates, y la Fundación Robert Wood Johnson, la probabilidad de que los hijos alcancen los niveles de vida de sus padres es del 50% para aquellos nacidos en los años 80, comparado con el 92% para aquellos nacidos en los 40. Chetty, Grusky, Hell, Hendren, Manduca y Narang (2016).

Ese pesimismo ha ido derivando en una frustración cada vez mayor por el estancamiento de los salarios y de los ingresos familiares, un rechazo creciente hacia el libre comercio y la inmigración por haber mermado sus niveles de vida, y un deseo de que la mayor parte de los esfuerzos de la Administración se centren en los problemas domésticos y menos en los internacionales. A su vez, esto dio lugar a un menor activismo internacional, que ya bajo Obama generó una creciente incertidumbre sobre el papel de EEUU en el mundo y que hoy se acrecienta aún más bajo la Administración Trump.

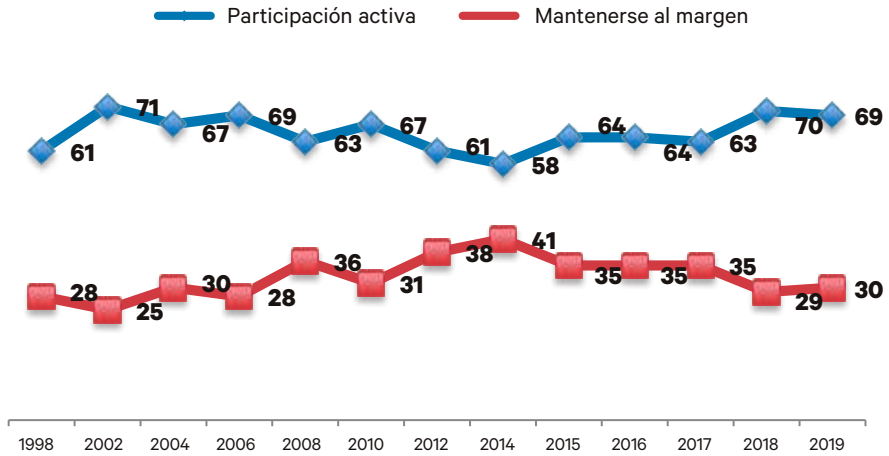
Sin embargo, que los estadounidenses piensen que el país debe centrar sus mejores esfuerzos en los problemas domésticos no significa que quieran aislarse del mundo, sino que buscan una nueva manera de relacionarse con él. Ello refleja, por un lado, una sensación de inseguridad creciente, atribuible a la actuación de potencias como China y Rusia; por otro, también expresa el temor a dejar de ser la gran superpotencia global. A pesar de los esfuerzos de la Casa Blanca actual, la sensación de que EEUU es menos relevante hoy que hace 10 años, y que incluso se le respeta menos en el exterior, ha calado en el ánimo de los estadounidenses.⁷

Este posiblemente sea uno de los motivos por los que, paradójicamente, el apoyo al internacionalismo ha crecido bajo la Administración Trump, aunque el presidente no lo haya reflejado en absoluto en su política exterior. Según una encuesta del *Chicago Council on Global Affairs*, siete de cada 10 norteamericanos (69%) son partidarios de que su país participe activamente en los asuntos internacionales, sentimiento que comparten en mayor medida los votantes demócratas (75%) que los republicanos (69%) y los independientes (64%). Además, quienes prefieren que EEUU se mantenga al margen de los asuntos internacionales no se oponen a cualquier tipo de compromiso internacional, sino que rechazan sobre todo las intervenciones militares y la presencia de sus Fuerzas Armadas en el exterior. Sólo un 51% de los estadounidenses cree que dicha presencia contribuya a la seguridad de EEUU, aunque una mayoría más amplia opina que hay que preservar las alianzas militares con otros países (74%) y mantener la superioridad militar (69%).⁸

7 Kat Devlin, "International relations experts and U.S. public agree: America is less respected globally", *Factank, Pew Research Service*, 17/XII/2018.

8 Chicago Council on Global Affairs (2019).

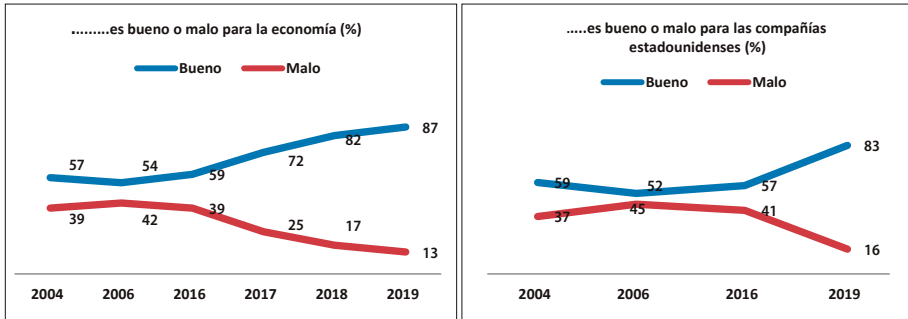
Figura 2. Papel de EEUU en los asuntos internacionales, 1998-2019



Fuente: "Rejecting retreat", 2019 Chicago Council Survey.

En lo que al proteccionismo se refiere, es interesante constatar que una mayoría sigue pensando que el libre comercio es beneficioso para la economía (87%) y para las compañías estadounidenses (83%). También son mayoría quienes opinan que los acuerdos comerciales benefician tanto a EEUU como a sus socios comerciales, si bien la acusada diferencia existente al respecto entre los votantes demócratas (74%) y republicanos (54%) refleja una creciente polarización en torno a esta cuestión.

Figura 3. Comercio internacional, 2004-2019 (%)



Fuente: "Rejecting retreat", 2019 Chicago Council Survey.

En todo caso, parece probable que la política interna de EEUU condicionará cada vez más su política exterior, con consecuencias decisivas no sólo para los norteamericanos, sino también para sus socios y aliados. El ejemplo más claro lo vemos en el desequilibrio comercial percibido por EEUU, cuya principal consecuencia internacional es su enfrentamiento comercial con China y otras regiones del mundo, entre ellas Europa.

En este sentido, existen tres ámbitos internos a los que habrá que prestar especial atención: la deuda del país, la relación entre Washington y las empresas tecnológicas, y la polarización política.

La deuda nacional de EEUU está creciendo a un ritmo muy preocupante, expandiéndose vertiginosamente en la última década hasta alcanzar los 16,8 billones de dólares a finales de 2019, igual al 79% del PIB. Además, se prevé que crezca más rápidamente si cabe en la próxima década, duplicándose en 2030 y acercándose al tamaño de toda la economía de EEUU.⁹ También está aumentando el riesgo de que los inversores tengan menos voluntad de financiar la deuda pública si no se les compensa con intereses más elevados; si así fuese, los intereses sobre la deuda federal podrían incrementarse rápidamente y de forma considerable. Como premisa de partida, cabe predecir que, a mayor crecimiento de la deuda, mayores riesgos, menor confianza y mayores dudas sobre la estabilidad económica de EEUU y su aportación a la seguridad y estabilidad mundial.

En segundo lugar, hay que prestar atención a la orientación de las industrias tecnológicas estadounidenses, que no tienen por qué estar necesariamente

⁹ Ver al respecto las proyecciones del *Congressional Budget Office* y su informe "Federal Debt: A Primer" (2020).

alineadas con el gobierno de Washington. Algo muy diferente a lo que ocurre en China, su gran competidor, donde el gobierno marca las líneas de actuación de las empresas, lo cual suscita dudas sobre cuán competitivo será EEUU en el futuro en comparación con el gigante asiático en ámbitos como la Inteligencia Artificial, la quinta generación de tecnologías de telefonía móvil (5G) y el cálculo cuántico, entre otras innovaciones.

La Administración Trump heredó una creciente división entre Washington y las principales firmas tecnológicas norteamericanas, cuyo origen está en las revelaciones de Edward Snowden en 2013. El gobierno federal procuró restablecer la confianza quebrada, pero sin lograrlo del todo, ya que se trataba de empresas que operan en plataformas globales, tienen motivos económicos para mantener a Washington a cierta distancia y dudas sobre la utilización que el Departamento de Defensa pueda hacer de las futuras innovaciones.

La Administración norteamericana actual ha procurado estrechar sus relaciones con las grandes firmas tecnológicas para que se sumen al objetivo de fortalecer el dominio de EEUU en tecnología e innovación a nivel global. Sin embargo, algunas de sus políticas, sobre todo las relacionadas con la inmigración y el cambio climático, han sido mal recibidas en Silicon Valley. Al mismo tiempo, las tecnológicas estadounidenses deben hacer frente a una crisis de pérdida de confianza por asuntos de privacidad e influencia exterior (como la injerencia rusa en las elecciones de EEUU de noviembre de 2016), por lo que vuelven a necesitar a la Administración. Por lo tanto, existe cierta incertidumbre sobre la evolución de la colaboración entre ambos en este sector clave.




Por último, la actual polarización política en EEUU dificulta notablemente la posibilidad de alcanzar grandes acuerdos legislativos, lo cual también tiene consecuencias en el ámbito internacional. Hasta la fecha, la política exterior había sido un ámbito caracterizado por un amplio consenso bipartidista, pero está dejando de serlo, por lo que cabe esperar que EEUU desarrolle una política exterior menos congruente y constante que la que habíamos conocido en el pasado.

Esta polarización política es el reflejo, pero también la causa, de una creciente polarización de la opinión pública: las encuestas revelan que las actitudes y preferencias de los estadounidenses son ideológicamente más nítidas (y radicales) que antaño y que los votantes centristas y moderados van quedando en minoría.

A pesar de todo ello, no cabe duda de que EEUU seguirá manteniendo una posición preeminente en el mundo, tal y como queda reflejado en el Índice Elcano de Presencia Global. Su economía y su moneda son fuertes, sus instituciones financieras siguen ocupando un lugar central en el comercio global, su evolución demográfica es favorable, su fuerza militar sigue siendo superior a cualquier otra y sus universidades están entre las mejores del mundo. Quizá su mayor reto sea

precisamente el de la cohesión política y social, cuyo agrietamiento está generando dudas sobre su capacidad (y, sobre todo, su voluntad) de seguir desempeñando un papel constructivo y estabilizador en el orden internacional.

Figura 4. Índice Elcano de Presencia Global: EEUU, 2018

VARIABLE	VALOR ÍNDICE	CONTRIBUCIÓN DE PRESENCIA
 PRESENCIA GLOBAL	2856,9	--
 PRESENCIA ECONÓMICA	3533,3	50,7 %
 PRESENCIA MILITAR	3243,8	26,1 %
 PRESENCIA BLANDA	1839,2	23,2 %

Fuente: Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

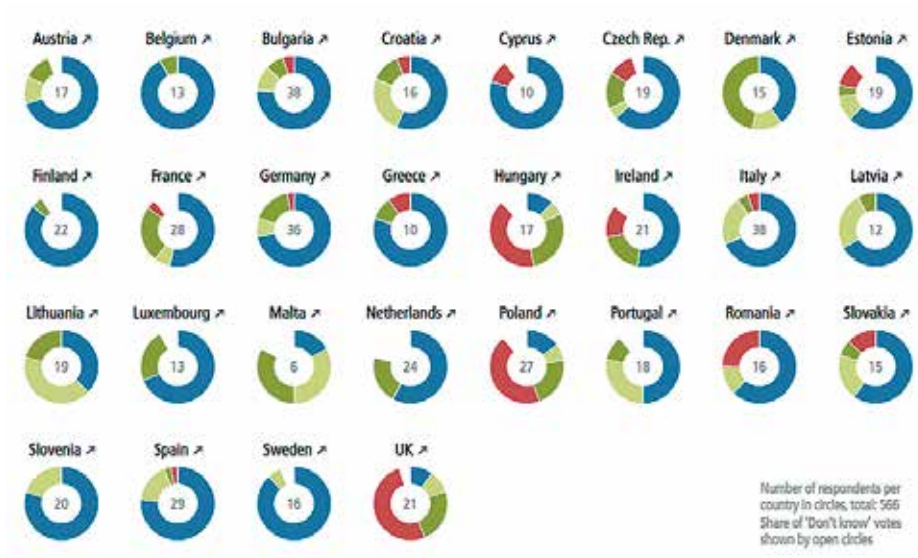
El otro elemento que hay que tener en cuenta cuando se abordan las relaciones con EEUU desde el punto de vista de España es el gradual debilitamiento de la división que antes existía entre lo estrictamente bilateral y lo multilateral.

Desde que Madrid cedió el control de su política comercial y monetaria a la UE, y desde que una parte de su autonomía en cuestiones militares comenzó a compartirse con los demás Estados miembros de la OTAN, muchos de los problemas surgidos en las relaciones hispano-estadounidenses empezaron a ser de naturaleza cada vez más multilateral, lo cual también podría ser cierto de sus posibles soluciones. Así pues, cualquier problema político, económico o militar de cierta entidad que surja entre EEUU y Europa también afectará a España, y a menudo de forma más directa (y con consecuencias más graves) que las discrepancias estrictamente bilaterales, que suelen estar relacionadas casi exclusivamente con el uso de las bases.

Hoy en día, las embajadas de los Estados miembros de la UE en Washington trabajan muy estrechamente, en colaboración casi diaria, con el representante de Bruselas, llegando a desarrollar una actividad diplomática conjunta. Es lo contrario de lo que ocurre en Washington con la actual Administración, que da preferencia a las negociaciones y relaciones bilaterales por encima de las multilaterales.

Según los resultados de la encuesta que se resumen a continuación –realizada entre expertos y profesionales, políticos, académicos y representantes de *think tanks* europeos– ante la pregunta de cómo debe abordarse la política hacia EEUU, una mayoría afirma que debe hacerse a través de la UE. En el caso de España, esa mayoría alcanza el 75% de los encuestados (en azul), mientras que es mínimo el porcentaje de aquellos que opinan que debe hacerse país a país (en rojo). Como se verá, en el caso español al menos, el ámbito bilateral va quedando relegado a un segundo plano.

Figura 5. Política común de la UE hacia EEUU, 2018



¿Cómo prefiere que se aborde la relación con EEUU: que haya una política común hacia EEUU (azul), que las negociaciones se hagan a través de un grupo formal de países (verde claro), que las negociaciones se hagan a través de un grupo informal de países (verde oscuro), o que las decisiones sobre la relación con EEUU sean exclusivamente nacionales (rojo)?

Fuente: EU Coalition Explorer, ECFR (2018).

En el pasado, las vocaciones atlántica y europeísta de España entraron en colisión en algunas ocasiones, sobre todo cuando las prioridades de Washington no coincidían con las de Bruselas, o al menos con las de algunos Estados miembros especialmente influyentes. En principio, ambas vocaciones deberían ser compatibles. El atlantismo español parte de la premisa de que la seguridad de España (y la del conjunto de Europa), la lucha contra el terrorismo, el control

de los riesgos en el Mediterráneo e incluso nuestros intereses en América Latina requieren una buena relación con Washington, y se plasma sobre todo en nuestra pertenencia a la OTAN y el uso que las Fuerzas Armadas estadounidenses hacen de nuestras bases. Al mismo tiempo, la vocación europeísta de España nos impulsa a contemplar a EEUU a través de un prisma europeo y a alinear en la medida de lo posible nuestra relación bilateral con Washington con la que desarrolla Bruselas en nombre de los Estados miembros. En el ámbito comercial, España negocia con EEUU como miembro de la UE, mientras que Washington se aproxima a España bilateralmente, aunque reclamando a Madrid un liderazgo en Europa que también le pueda resultar provechoso.

La esfera militar española ha mostrado por lo general una clara tendencia atlantista, debido principalmente a los vínculos desarrollados con las Fuerzas Armadas de EEUU desde 1953. Sin embargo, dadas las dudas y polémicas que ha suscitado la Administración Trump sobre la OTAN –encarnación del atlantismo en el ámbito militar– cabe preguntarse si esta actitud podría experimentar un cambio. O incluso, si el Gobierno español apoyaría una mayor "europeización" de la OTAN, con las consecuencias que ello podría tener para la relación bilateral. Esto es seguramente poco probable a corto plazo, pero es indudable que ya se está produciendo una europeización de los asuntos de seguridad y defensa en España. De hecho, la premisa de que el intento de construir una Europa de la Defensa en contraposición a EEUU era una temeridad condenada al fracaso, o que Europa está muy lejos de articularse como un espacio de seguridad autónomo, ha ido perdiendo vigencia en los últimos tiempos, incluso en círculos castrenses.

España y EEUU están iniciando una transición hacia un nuevo tipo de relación. La incertidumbre que rodea actualmente a la competición geopolítica entre las grandes potencias hace surgir dudas sobre el papel de esta relación bilateral en un contexto cambiante. Las bases militares de Rota y Morón seguirán siendo el principal elemento de continuidad de la relación y del atlantismo español, pero el cada vez menor interés de EEUU por Oriente Medio y su creciente rivalidad con China podría hacer disminuir su importancia a medio y largo plazo. También plantean nuevas dudas y retos el previsible auge de la Europa de la Defensa, la evolución de la economía digital y su regulación, y el proteccionismo estadounidense en el ámbito comercial. Por otro lado, siguen quedando pendientes algunas cuestiones bilaterales aparentemente menores, pero de elevado contenido simbólico, como la limpieza de la zona de Palomares a la que se comprometió la Administración Obama en 2015, pero que la Administración Trump ha soslayado al no sentirse vinculada por los compromisos adquiridos por su predecesora. Ello constituye un buen ejemplo de cómo la polarización política estadounidense repercute en la relación bilateral con España, y, sobre todo, del carácter crecientemente transaccional de la misma.

LA RELACIÓN POLÍTICA BILATERAL



LA RELACIÓN POLÍTICA BILATERAL

► 1. De 1988 a nuestros días

Para analizar la relación política bilateral entre España y EEUU, nos remontaremos al periodo en el que se negoció el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 aún vigente, que muchos consideran el momento fundacional de la relación actual.

En mayo de 1982 España se integró formalmente en la OTAN y en enero de 1986 ingresó en la Comunidad Económica Europea (CEE). La permanencia de España en la Alianza Atlántica se confirmó mediante referéndum en 1986, zanjándose así el desencuentro que se había producido durante la transición democrática entre los principales actores políticos sobre los temas de seguridad y defensa. Sin embargo, dicha permanencia estaba supeditada a "la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España", tal y como rezaba la pregunta que se sometió a referéndum. Ante todo, el gobierno de Madrid buscaba cancelar el origen franquista de los acuerdos y definir una relación con EEUU basada en la confianza y la lealtad, pero de manera que no condicionara en exceso la política exterior española. Además, se aspiraba a encontrar un equilibrio novedoso entre la vocación europea de España y su proyección atlántica.

El 1 de diciembre de 1988 se suscribió un nuevo Convenio de Cooperación para la Defensa con EEUU, que sustituyó al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982. Este acuerdo supuso un hito importante en las relaciones bilaterales, al contemplar la retirada del Ala Táctica 401 y del cuartel general de la 16ª Fuerza Aérea (con base en Torrejón desde 1966, que se trasladó a la base de Aviano, en Italia), así como de los aviones cisterna de la base de Zaragoza, limitando la presencia de tropas estadounidenses a las bases de Rota y Morón. Además, "la instalación, almacenamiento e introducción en territorio español de armas nucleares o no convencionales o sus componentes" quedaba supeditada al acuerdo del gobierno de Madrid. Ante todo, el texto ya no obedecía a la lógica de "bases por ayuda", ni contemplaba ámbitos ajenos a la defensa, por lo que la cooperación en materia educativa, cultural, científica y tecnológica pasó a ser regulada por otros instrumentos.¹⁰

Los grandes principios que sustentaban el Convenio eran cinco: la soberanía y control de España sobre su territorio; la concesión a las Fuerzas Armadas de EEUU de instalaciones de apoyo y autorizaciones de uso para objetivos dentro del ámbito bilateral y multilateral; el respeto a la política española de no nuclearización de su espacio de soberanía; el

10 Powell (2011), p. 631-635.

Quedaba así claro que, si en el pasado el atlantismo había sido sinónimo de unas relaciones estrechas con EEUU, a partir de entonces se apoyaría en dos patas inseparables: por un lado, la relación bilateral con EEUU y, por otro, la pertenencia a la Alianza Atlántica.

mantenimiento del estatuto jurídico de los miembros de las fuerzas estadounidenses desplegadas en España y de las españolas en EEUU; y la inserción del Convenio en el contexto más amplio de la pertenencia de España y EEUU a la Alianza Atlántica, estableciéndose así una garantía de defensa mutua. Quedaba así claro que, si en el pasado el atlantismo había sido sinónimo de unas relaciones estrechas con EEUU, a partir de entonces se apoyaría en dos patas inseparables: por un lado, la relación bilateral con EEUU y, por otro, la pertenencia a la Alianza Atlántica.

El mismo día de la firma del Convenio, el Comité de Planeamiento de la Defensa de la OTAN daba por buenos los progresos de la participación de España en la Alianza y aprobaba las directrices para desarrollar una mayor coordinación entre los mandos aliados

y las autoridades militares españolas dada su ausencia de la estructura militar.¹¹ Ni ese "modelo español" de participación en la OTAN ni la reducción de las fuerzas estadounidenses fueron un impedimento para que España hiciera una contribución significativa a la seguridad Occidental durante la primera guerra del Golfo, tras la invasión de Kuwait por Irak en 1990, que a la vez reforzó la relación bilateral con Washington, sin temor a que ello pudiese debilitar sus tradicionales lazos con los países árabes por ser uno de ellos la víctima principal de la agresión perpetrada por Sadam Husein.¹²

Sin el establecimiento previo de relaciones diplomáticas con Israel en 1986, España no habría podido acoger la conferencia de paz para Oriente Medio a petición de Washington en el otoño de 1991. A pesar del escaso tiempo del que se dispuso para prepararla, la reunión fue un gran éxito logístico y Madrid fue durante unos días la "capital de la paz".

Un año más tarde, España aprobó la Directiva de Defensa Nacional (1992), que reafirmaba su compromiso con los valores e intereses occidentales, y sus tropas participaron en la operación de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, siendo esta su primera misión en el exterior con despliegue de contingentes operativos de cascos azules.

11 NATO (1988).

12 Una tercera parte de las operaciones aéreas de EEUU despegaron de las bases españolas, sumando en total unos 20.000 vuelos de ida y vuelta, así como 294 operaciones de bombarderos B-52. Dezcallar (2015), p. 169.

En contra de lo que algunos habían previsto, el nuevo entorno internacional también favoreció un reforzamiento de la relación bilateral. Por un lado, si bien era posible pensar que su presencia en la CEE y la OTAN podía dar lugar a una reducción de la importancia de los vínculos con EEUU –que a partir de ese momento podrían vehicularse a través de dichas instituciones– esto hubiese resultado prematuro dadas las limitadas capacidades españolas y el enorme peso político y militar de EEUU. Al mismo tiempo, la relación estratégica se intensificó como resultado del colapso de la URSS (1991), que trasladó el foco de tensión a una amplia zona que abarcaba desde el norte de África hasta Asia Central. Si durante la Guerra Fría España había ocupado una cómoda retaguardia, ajena a los escenarios de conflicto, ahora se situaba mucho más cerca de la línea de confrontación.

Tras el Convenio de 1988, las relaciones con Washington entraron en una fase de estabilidad, que permitió al gobierno socialista de Felipe González desarrollar un buen entendimiento tanto con la Administración de George H. Bush como con la de Bill Clinton. El apoyo norteamericano a la candidatura de Javier Solana como secretario general de la OTAN en 1995 no fue sino una muestra de esta buena sintonía.

Sin embargo, en Madrid se temió que, tras la desaparición de la amenaza soviética, EEUU perdiese interés por el viejo continente, orientándose cada vez más hacia el Pacífico, a lo que se sumaron ciertas desavenencias comerciales y algunos desacuerdos sobre cómo actuar en la antigua Yugoslavia. De ahí que, aprovechando su presidencia de la UE en el segundo semestre de 1995 –que simultaneó con la de la Unión Europea Occidental–, el Gobierno español impulsara una Nueva Agenda Transatlántica y un Plan de Acción Conjunto entre EEUU y Bruselas, que Bill Clinton, Jacques Santer y Felipe González firmaron en Madrid, reafirmando así la importancia de las relaciones entre ambos bloques, el europeo y el atlántico.

A su llegada a La Moncloa en 1996, el nuevo presidente del Gobierno español, José María Aznar, enmarcó la relación con EEUU en el contexto de la Nueva Agenda Transatlántica, que a su entender reflejaba "la solidaridad profunda entre ambas orillas del Atlántico y la existencia de unos intereses comunes permanentes".¹³ El gobierno Popular heredó una estrecha relación transatlántica, con una presencia significativa estadounidense en las bases de Rota y Morón (que podían utilizarse en conflictos ajenos a la seguridad europea), con España dentro de la OTAN, pero sin formar parte de su estructura militar, y con un secretario general de la Alianza de nacionalidad española. Madrid se había convertido en un socio fiable y predecible y las relaciones bilaterales, que habían trascendido el ámbito exclusivamente político y militar, pasaban por "el desarrollo especialmente prometedor de contactos entre nuestras sociedades civiles por la vía de la participación empresarial, universitaria, cultural y científica", como auguró el propio Clinton.¹⁴

13 Así lo manifestó José María Aznar en su discurso de investidura el 3 de mayo de 1996.

14 Antonio Caño, "Clinton ensalza la nueva relación Europa-EEUU", *El País* (03/XII/1995).

La anomalía que suponía el hecho de no estar integrados en la estructura militar de la OTAN, que se manifestó con ocasión de la participación de tropas españolas en Bosnia-Herzegovina, condujo a la petición de incorporación total en 1996, tras su aprobación por el Parlamento español, proceso que no concluiría hasta enero de 1999.¹⁵ Por su parte, la Alianza había iniciado en 1994 una revisión de sus estructuras y procedimientos tras adoptar un nuevo Concepto Estratégico (1991) en el que se pasó de la respuesta flexible a la defensa colectiva, y al diálogo y la cooperación con los antiguos miembros del Pacto de Varsovia. Fue precisamente en la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid en 1997 donde se firmaron los protocolos de adhesión de tres nuevos miembros, hecho que Aznar quiso aprovechar para aumentar su peso en la misma, "no aspirando a estar sino a dirigir o codirigir", y para transmitir a EEUU la idea de que España era "un valor seguro y en alza", respondiendo así a la solicitud de Clinton de que España asumiera un mayor liderazgo en el seno de la OTAN.¹⁶ En suma, aunque la prioridad de la política exterior de Aznar seguía siendo Europa, los pasos dados dentro de la Alianza reflejaban un atlantismo más comprometido, que fue muy bien acogido en Washington.

Las relaciones bilaterales conocieron un momento álgido en 1998, cuando España decidió poner a disposición de EEUU el uso de sus bases para una operación aérea de castigo anglo-norteamericana contra Irak que no contó con el apoyo de Francia y otros Estados, que preferían agotar la vía diplomática. En el bombardeo que se llevó finalmente a cabo a finales de ese año las bases españolas no fueron utilizadas, aunque el gobierno ya había autorizado su uso durante un período de tres meses, permitiendo el despliegue de hasta 35 aviones cisterna KC-135. A raíz de esta crisis, la opinión pública española tuvo conocimiento de que las bases se habían utilizado en todas las operaciones realizadas contra Irak en fechas recientes: en 1994-1995, bajo el gobierno del PSOE, para las operaciones Phoenix Jackal y Phoenix Illusion, y en 1997-1998, durante las operaciones Phoenix Scorpion I y II.

Con su posterior participación en la intervención militar aliada en Kosovo en 1999, España demostró una vez más su compromiso efectivo y creciente con las misiones de apoyo a la paz, en un proceso paralelo de normalización y equiparación a sus socios y aliados, a la vez que asumía las responsabilidades que le correspondían como potencia media.¹⁷ España iba ganando protagonismo en la esfera internacional, lo cual era visto con buenos ojos en Washington.

15 El 14 de noviembre de 1996, el Congreso de los Diputados aprobó, con un 91,5% de los votos a favor, la autorización para que el gobierno negociase el ingreso de España en la nueva Estructura de Mandos de la OTAN, siempre que esta estructura fuera realmente nueva, que España accediera a los puestos de responsabilidad que le correspondían por su contribución militar y peso político, y que no obligara a compromisos adicionales respecto a los ya asumidos anteriormente tras la autorización otorgada en su día por las Cortes.

16 Pedro J. Ramírez, "Entrevista a José María Aznar" (I y II), *El Mundo*, (4-5/V/1997).

17 La intervención se hizo sin el aval de una resolución de Naciones Unidas que, sin embargo, no levantó tantas suspicacias en Europa como las realizadas en Oriente Medio.

A nivel transatlántico, Kosovo puso en evidencia la disparidad militar entre los estadounidenses –que aportaron la estrategia, la conducción y los medios– y sus aliados europeos, por lo que Washington decidió que en el futuro no se dejaría constreñir por una Europa que aportaba poco militarmente. Los conflictos de Kosovo (e Irak) alimentaron además una creciente división política en el viejo continente entre los Estados euroatlánticos y los eurocéntricos, liderados estos últimos por Alemania y sobre todo Francia, fractura que se acentuaría notablemente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Tras la nueva victoria de Aznar en las elecciones de 2000, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, afirmó que "el Gobierno considera de gran importancia el mantenimiento y la profundización de las relaciones bilaterales con EEUU. En este momento son excelentes y ponen de manifiesto la existencia de oportunidades para promover un aún mayor acercamiento y cooperación entre ambos países a todos los niveles, político, cultural, tecnológico, empresarial, a fin de llegar más allá de lo que durante muchísimos años fue el elemento primordial de nuestra relación: la relación bilateral de naciones."¹⁸

Piqué anunció la intención de revisar dicha relación bilateral para adaptarla al "momento unipolar" que estaba protagonizado Washington, a fin de alcanzar el estatuto de "aliado preferente" –que otorgaría a Madrid el derecho a consultas regulares– pero sin menoscabo del tradicional multilateralismo español. España llevaba tiempo preparando su candidatura a un puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para 2003-2004, para lo cual pretendía aumentar su contribución multilateral e impulsar la participación del país en el sistema de Naciones Unidas, haciendo valer su aportación económica y humana a las misiones de la ONU de los años anteriores.

Al cumplirse los 10 años de vigencia del Convenio de Defensa de 1988, el gobierno Aznar quiso revisarlo para tener en cuenta tanto el ingreso de España en la estructura militar de la Alianza como la puesta en marcha de una política de defensa común de la UE. En este contexto, en enero de 2001, poco antes de que Clinton abandonara la Casa Blanca, se firmó una nueva Declaración

Al cumplirse los 10 años de vigencia del Convenio de Defensa de 1988, el Gobierno Aznar quiso revisarlo para tener en cuenta tanto el ingreso de España en la estructura militar de la Alianza como la puesta en marcha de una política de defensa común de la UE.

18 Senado (2000).

En EEUU, la nueva Administración inició su andadura rodeada de polémica, tanto por las circunstancias que facilitaron la elección de George W. Bush, como por la toma de decisiones tan controvertidas como la renuncia a la ratificación del Tratado de Kioto y del Tribunal Penal Internacional, que fueron mal recibidas en Europa.

Conjunta, que reconocía el crecimiento y la internacionalización de la economía española, así como la contribución realizada por España en los Balcanes. Este texto inspiró las reformas que se introdujeron mediante el Protocolo I, firmado en abril de 2002, que suponía en ciertos aspectos un retorno a la filosofía del acuerdo de 1982.¹⁹ Volvieron a incorporarse los aspectos políticos, culturales y científicos que se habían eliminado, y se introdujo una mención especial a la lucha contra el terrorismo. También se creó un Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel, que se configuró como órgano para las consultas políticas en el ámbito de la defensa, y se aprobó una Declaración de Principios para el Desarrollo de la Cooperación en Materia de Equipamiento e Industria de Defensa, que se presentó públicamente como algo excepcional, que igualaba a España a los pocos países que tenían una relación especial con EEUU.²⁰

En EEUU, la nueva Administración inició su andadura rodeada de polémica, tanto por las circunstancias que facilitaron la elección de George W. Bush, como por la toma de decisiones tan controvertidas como la renuncia a la ratificación del Tratado de Kioto y del Tribunal Penal Internacional, que fueron mal recibidas en Europa. En este contexto, y contra todo pronóstico, España fue el primer país visitado por Bush en la gira europea que efectuó en la primavera de 2001. Washington quiso subrayar así que veía a España como un actor europeo emergente, en un momento en el que se buscaba enfocar las relaciones con la UE con mayor amplitud de miras y no solamente a través del Reino Unido, Francia y Alemania.²¹ Aznar devolvió de inmediato el favor, al convertirse en el primer líder europeo en apoyar los planes norteamericanos de construir un sistema de defensa antimisiles balísticos, proyecto que suscitaba rechazo entre muchos europeos.

Pocos meses después tuvieron lugar los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001, que llevaron al Gobierno español a alinearse inequívocamente con el

19 Congreso de los Diputados (2002a).

20 La oposición criticó que fuera presentado así porque no situaba a España al nivel de otros aliados preferentes como Canadá y porque muchos otros países habían negociado convenios similares. Congreso de los Diputados (2002b).

21 Rupérez (2011), p. 66.

diagnóstico realizado por la Administración Bush sobre las causas y las posibles consecuencias del ataque. Hasta ese momento, el consenso básico compartido por EEUU y la UE sobre las grandes cuestiones internacionales había permitido a la diplomacia española realinearse de forma simultánea con sus socios europeos y con EEUU. Si bien el atlantismo de Aznar no había surgido inicialmente como contrapeso al tradicional europeísmo español, a partir de ese momento se primó el atlantismo y, sobre todo, la relación bilateral con EEUU.

La participación de España en la lucha contra el terrorismo global y, sobre todo, su contribución militar a la operación Libertad Duradera en Afganistán, proporcionaron una ocasión única al gobierno para demostrar su adhesión incondicional a la Administración Bush. Sin embargo, Afganistán debilitó la otra parte del atlantismo español, es decir, su compromiso con la Alianza Atlántica. A pesar de haber incorporado entre sus misiones la lucha contra el terrorismo global y de haber activado el artículo 5 del Tratado de Washington en respuesta a los ataques del 11-S, la OTAN pronto quedó marginada de la operación. Su contribución militar no sólo fue simbólica, sino que EEUU prefirió negociar las posibles contribuciones de sus aliados bilateralmente, rompiendo todos los esquemas previos de funcionamiento. Obrando así, Washington mantuvo el control total sobre las operaciones, pero generó un serio problema de credibilidad para la Alianza Atlántica, ya que su columna vertebral ya no la consideraba esencial a la hora de desarrollar operaciones militares de gran envergadura.

El interés común de Madrid y Washington por hacer frente a las que consideraban las amenazas más inmediatas surgidas de los ataques del 11 de septiembre, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, fue el argumento aducido por el Gobierno español para justificar su giro en política exterior. Vista desde Madrid, la crisis de Perejil de julio de 2002, en la que fue EEUU, y no Francia ni la UE, quien en última instancia neutralizó a Marruecos, no hizo sino confirmar lo acertado de este planteamiento. Pero fue el apoyo decidido de Aznar a la Administración Bush durante el proceso que condujo a la invasión de Irak en la primavera de 2003 (a pesar de no haber participado militarmente en la misma), lo que puso de manifiesto la magnitud del giro estratégico realizado, que representó una clara ruptura con la política exterior desarrollada por España hasta la fecha.²² Ello suscitó un vivo debate en el seno de la sociedad española, generando una polarización inusitada, sólo comparable a la provocada en su día por el ingreso de España en la OTAN. Dado que la guerra también dio lugar a una profunda fractura en el seno de la UE, dicho debate no sólo versó sobre la actitud adoptada ante la crisis de Irak, sino sobre lo que podría suponer para las relaciones de España con sus tradicionales socios europeos, Francia y Alemania, y sobre los motivos

22. Según el acta que recoge la conversación mantenida por George W. Bush y José María Aznar en febrero de 2003, éste afirmó que "estamos cambiando la política española de los últimos 200 años". *El País* (25/IX/2007).

Más allá de la cuestión de fondo, en Washington molestó especialmente la forma en la que se produjo la retirada española, que se interpretó interesadamente como un acto de debilidad (cuando no de cobardía) ante los atentados terroristas ocurridos en Madrid el 11 de marzo de 2004.

que habían llevado al gobierno a alinearse de forma tan visible con Washington. Los argumentos aducidos por este, que giraron en torno a los posibles beneficios económicos que podrían derivarse de este alineamiento, y a la colaboración que podría aportar EEUU en la lucha contra el terrorismo de ETA, no hicieron sino confirmar que se trataba de una decisión adoptada por motivos eminentemente ideológicos.

La elección de un nuevo Gobierno español nunca estuvo tan marcada por la relación con EEUU como ocurrió en la primavera de 2004.²³ José Luis Rodríguez Zapatero ya había adquirido cierta fama de antinorteamericano al negarse a saludar el paso de la bandera estadounidense en el desfile militar del 12 de octubre de 2003, y su primera decisión internacional, la retirada de las tropas

españolas de Irak para cumplir con un compromiso electoral y el deseo de la mayoría de la opinión pública española, no se hizo esperar.²⁴ Más allá de la cuestión de fondo, en Washington molestó especialmente la forma en la que se produjo la retirada española, que se interpretó interesadamente como un acto de debilidad (cuando no de cobardía) ante los atentados terroristas ocurridos en Madrid el 11 de marzo de 2004. Por su parte, el presidente español no anduvo afortunado al animar a otros miembros de la coalición presentes en Irak a que siguieran el ejemplo español durante una visita a Túnez, en septiembre de 2004.

Rodríguez Zapatero rompió radicalmente con la política de su predecesor y quiso desarrollar una relación transatlántica basada en el respeto y la amistad, que no el alineamiento ciego, anunciando a su vez el regreso de España al corazón de Europa para volver a tener un papel relevante en la construcción europea.²⁵ En la práctica, el primero de estos objetivos le obligó a compensar la retirada de Irak con medidas que pudieran convencer a Washington que Madrid seguía siendo un socio fiable, mediante una mayor implicación en Afganistán y la lucha contra el terrorismo yihadista. De ahí que se aceptara liderar una *Provincial Reconstruction Team* (PRT) y una *Forward Support Base* (FSB) en Afganistán como parte de la misión de la OTAN en dicho país, y que se aportaran medios económicos para apoyar las

23 Hispán (2011), p. 230.

24 Más del 90% de los españoles se oponían entonces a la intervención militar norteamericana en Irak. CIS (2003).

25 Ver la comparecencia de Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para informar sobre las líneas generales de su departamento. Congreso de los Diputados (2004).

elecciones que se celebrarían en Irak en 2005, manteniéndose el compromiso de asistencia a Bagdad adquirido por el gobierno anterior durante la conferencia de donantes celebrada en Madrid en 2003.

El deseo de restañar las heridas abiertas por la retirada de las tropas españolas también llevó al gobierno a subrayar el valor de las bases de Rota y Morón, que fueron utilizadas por las Fuerzas Armadas estadounidenses para sus operaciones en Irak y Afganistán sin cortapisa alguna. Existía además el temor a que la revisión de la postura global de defensa estadounidense se tradujera en una reducción de la presencia de tropas norteamericanas –pudiendo quedar Morón como base sin actividad– lo cual podría traducirse en una pérdida de puestos de trabajo y de nuevas infraestructuras. España también se comprometió a contribuir al seguimiento del proceso electoral en Haití, incorporando tropas marroquíes al contingente español, iniciativa que tuvo muy buena acogida por parte de Washington, que deseaba superar las tensiones generadas por la crisis de Perejil.

Rodríguez Zapatero también abrió las puertas a nuevas formas de cooperación en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de narcóticos y el crimen transnacional, continuando la senda abierta por el Ejecutivo anterior. A pesar de la retirada de Irak, la cooperación entre los cuerpos policiales, de seguridad, de inteligencia y de las Fuerzas Armadas de ambos países se estrechó para hacer frente a las amenazas comunes y asimétricas, prestándose una atención cada vez mayor a las procedentes del África Occidental y el Magreb. Irán también formó parte de la agenda de las conversaciones entre ambos gobiernos, ya que España presidió la junta de gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés) durante el período 2003-2004, y Rodríguez Zapatero deseaba continuar las buenas relaciones forjadas por Aznar con el presidente iraní Mohamed Jatamí. Sin embargo, el acercamiento al mundo islámico por parte del Gobierno español, que se plasmaría posteriormente en el proyecto de la Alianza de las Civilizaciones, nunca fue comprendido en Washington, por entender que se superponía a otros esfuerzos similares que ya estaban en curso.

La colaboración en América Latina resultó menos satisfactoria, debido sobre todo a la relación de España con el régimen de Hugo Chávez en Venezuela y, más concretamente, a la venta de patrulleros y aviones militares al gobierno de Caracas. Para España significaban 900 puestos de trabajo durante cuatro o cinco años, con el añadido de que Rodríguez Zapatero confiaba tener así más capacidad para influir en Chávez y limitar sus tendencias antidemocráticas. Para Washington, la operación conllevaba una inaceptable transferencia de tecnología que además incrementaría las capacidades militares del régimen venezolano.

Aunque la relación política bilateral se mantuvo fría, la colaboración militar fue en aumento. España participó en la formación de las fuerzas de seguridad iraquíes, y Rota y Morón se consolidaron como un *hub* estratégico de primer orden en el

flujo de hombres y material a los teatros de operaciones de Irak y Afganistán (con 5.000 vuelos logísticos del gigante Galaxy y 250 escalas anuales en los puertos españoles).²⁶ Además, España adquirió el sistema AEGIS para sus fragatas y, en 2006, la bandera de EEUU volvió a desfilar en Madrid el 12 de octubre.

Por aquellas fechas se produjo también un cierto redescubrimiento del mercado norteamericano por parte de las empresas españolas, sobre todo en el sector de la banca y las energías renovables, mientras las constructoras comenzaban a adjudicarse importantes obras. También se empezaba a prestar atención a los derechos de propiedad intelectual, a trabajar conjuntamente en la *Deep Space Network* de la NASA,²⁷ y en programas de seguridad portuarias como el *Container Security Initiative* y los *Megaports*.²⁸

Fue también durante esos años cuando África comenzó a aparecer en la agenda hispano-norteamericana como un espacio para la cooperación. Los norteamericanos solían subrayar que España era el único país con "botas sobre el terreno" en la operación de la UE en el Congo y se empezaba a barajar la posibilidad de que hubiera una presencia del Mando de África para EEUU (AFRICOM) en la base de Rota para estudiar con Madrid las nuevas maneras de coordinarse en África ante la creciente inestabilidad del Sahel y la amenaza terrorista proveniente del sur.

Tras su segundo triunfo electoral, en marzo de 2008, Rodríguez Zapatero manifestó el deseo de intensificar las relaciones bilaterales de cara a la presidencia española de la UE y a la cumbre con EEUU prevista para 2010 en Madrid. Aunque Bush lo recibió en la Casa Blanca con ocasión de la cumbre del G-20 celebrada en noviembre de 2008, nunca le perdonó la retirada de Irak, por lo que la elección de Obama como presidente de EEUU poco después fue recibida con enorme satisfacción en Madrid.

Sin embargo, el anuncio unilateral de la retirada de las tropas españolas desplegadas en Kosovo en marzo de 2009, pocos días antes del primer viaje de Obama a Europa, generó de nuevo irritación en Washington, aunque en esta ocasión se dieron garantías de que la retirada se realizaría de forma coordinada e invirtiendo

26 Embassy Madrid to Department of State, "Spain: Scenesetter for visit of Secretary Winter", (20/III/2008), https://wikileaks.org/plusd/cables/08MADRID350_a.html.

27 La *Deep Space Network*, dirigida y gestionada por el *Jet Propulsion Laboratory* de Pasadena (California), constituye el mayor sistema de telecomunicaciones para aplicaciones científicas del mundo. El Madrid *Deep Space Communications Complex* es un centro de comunicaciones que forma parte de esta red mundial de la NASA, que cuenta con centros similares en Australia y California.

28 Tras los atentados del 11-S se descubrió un importante déficit de seguridad, ya que alrededor del 90% de las mercancías que se movían por el mundo lo hacían en contenedores y sólo el 2% de los que llegaban a los puertos de EEUU eran revisados. La solución consistió en garantizar la seguridad en los puertos de origen, una iniciativa del *US Customs and Border Protection*. El puerto de Algeciras fue el primer puerto español en sumarse a la misma, como luego hicieron los de Valencia y Barcelona. *Megaports*, una iniciativa conjunta de la Agencia Estatal de Administración Tributaria española y el Departamento de Energía de EEUU para la prevención del Tráfico Ilícito de Materiales Nucleares y Radiactivos, tenía como propósito detectar ese tipo de sustancias en los contenedores.

el tiempo que fuese necesario. Para compensar, España anunció un aumento puntual de las tropas que tenía desplegadas en Afganistán ante la celebración de elecciones y se comprometió a estudiar la posibilidad de aceptar a cinco presos de Guantánamo.

Si bien Rodríguez Zapatero obtuvo finalmente una ansiada invitación para acudir a la Casa Blanca en octubre de 2009, para consternación del Gobierno Obama decidió no acudir a la cumbre UE-EEUU prevista para mayo de 2010, lo cual obligó a celebrarla en noviembre, ya bajo presidencia portuguesa. A pesar de ello, Madrid se mantuvo fiel a los compromisos adquiridos en Afganistán, Líbano, Bosnia y el Océano Índico, que reflejaban una agenda cada vez más amplia de intereses globales compartidos. La lucha contra el terrorismo, la cooperación judicial, las relaciones comerciales y culturales y las crecientes inversiones españolas confirmaban la buena marcha (y la diversificación) de la relación bilateral. Rota y Morón seguían siendo un *hub* estratégico y España había eliminado finalmente los *caveats* que encorsetaban la actuación de sus tropas en Afganistán, tal y como Washington le había solicitado reiteradamente. A pesar de todo ello, la Administración norteamericana seguía lamentando que *"Spain in recent years has more often been a follower than a leader"*, como afirmaba un documento interno de la época.²⁹

Para sorpresa de algunos, fue el Gobierno de Rodríguez Zapatero quien negoció la segunda modificación del Convenio de Defensa de 1988, que firmaría el Gobierno de Mariano Rajoy en octubre de 2012.

Para sorpresa de algunos, fue el Gobierno de Rodríguez Zapatero quien negoció la segunda modificación del Convenio de Defensa de 1988, que firmaría el gobierno de Mariano Rajoy en octubre de 2012. El texto, que representaba un cierto retorno a la Declaración Conjunta de 2001, pretendía sobre todo dar respuesta a los cambios ocurridos en el entorno estratégico global durante la primera década del siglo. Ante todo, el acuerdo facilitó la integración de España en la aportación norteamericana al escudo antimisiles de la OTAN, al permitir el despliegue de cuatro destructores Aegis en la base naval de Rota, y de hasta 1.400 efectivos militares y civiles. Su presencia en Rota les ahorraría la travesía del Atlántico cada vez que tuviesen que desplazarse al Mediterráneo Oriental, su zona habitual de operaciones, permitiendo al Pentágono liberar buques para otras misiones. Para justificar esta decisión, el gobierno de Rodríguez Zapatero adujo que ayudaría a paliar la gravísima crisis económica que azotaba a España y, muy especialmente, a la bahía de Cádiz.³⁰

29 Embassy Madrid to Department of State, "Spain: Scen setter for Codel Martinez, April 14-16, 2009", (7/III/2009): https://wikileaks.org/plusd/cables/09MADRID370_a.html.

30 El impacto económico se cifró en 50 millones de euros y la creación de 150 empleos directos. Además, se esperaba poder firmar un contrato de cuatro años de duración para la empresa pública Navantia, para el mantenimiento y reparación de los destructores, por valor de 8,5 millones de euros anuales.

Tras la llegada de Rajoy a la Moncloa en diciembre de 2011, el papel de España en la estrategia del Pentágono se consolidó con el estacionamiento, primero de forma temporal y luego permanentemente, de una fuerza táctica de *Marines* en la base aérea de Morón, lista para intervenir ante posibles crisis en el Magreb y Oriente Próximo.³¹ La posición estratégica de España entre los dos continentes, la idoneidad de las infraestructuras de dicha base y la condición de España como aliado confiable determinaron las razones de la solicitud. En esta ocasión el detonante fue el sangriento ataque a la Embajada de EEUU en Bengasi en septiembre de 2012, y la necesidad de proteger las instalaciones norteamericanas en el norte y oeste de África, aunque previamente, con motivo de la crisis de Libia en 2011, Washington ya había solicitado un incremento de tropas desplegadas en España.

En 2014, EEUU solicitó una prórroga del acuerdo y un aumento de efectivos y de aeronaves en Morón, y un año después se formalizó un despliegue definitivo que obligó a reformar de nuevo el convenio bilateral. El Tercer Protocolo de Enmienda, firmado en junio de 2015, autorizó la presencia de un máximo de 2.200 militares, 500 civiles y 36 aeronaves en territorio español. En contraprestación, el Pentágono ofreció nuevas inversiones, más ejercicios de adiestramiento, la mejora de la interoperabilidad con las fuerzas estadounidenses y la presencia de un oficial de enlace español en el Cuartel General del AFRICOM en Stuttgart.

Dadas las dificultades por las que atravesaba la economía española, el gobierno Rajoy se enfrentó a la necesidad de conciliar sus compromisos internacionales con el deseo de recortar el gasto en misiones militares, muy bien valoradas por los norteamericanos. Inicialmente se redujeron los contingentes, pero respetando los compromisos alcanzados. La recuperación económica permitió incluso sumar tres misiones nuevas en 2015: la de policía aérea del Báltico, con base en Estonia; el despliegue de una batería *Patriot* en Turquía; y el adiestramiento de tropas en Irak, como parte de la misión de la Coalición Global contra Estado Islámico.

La relevancia de la cooperación entre España y EEUU en materia de seguridad y defensa fue reconocida públicamente por Obama durante la visita de Rajoy a Washington en enero de 2014, en la que también se puso de manifiesto el apoyo norteamericano a las reformas económicas impulsadas por el Gobierno español. Sin embargo, ello no modificó sustancialmente el perfil bajo de la relación, que reflejaba en parte la relativa frialdad de Obama hacia Europa y su interés creciente por otras regiones del mundo, sobre todo Asia-Pacífico. Para más inri, cuando finalmente se produjo la visita oficial de Obama a España en julio de 2016 –la primera de un presidente estadounidense en 15 años– tuvo que reducirse al mínimo indispensable por un estallido de violencia racial en EEUU. La presencia del presidente en Rota permitió poner en valor la importancia que Washington atribuía a

31 En abril de 2013, el secretario de Defensa norteamericano solicitó oficialmente la autorización para desplegar en Morón, con carácter temporal, una fuerza de 500 *Marines* y seis aparatos V-22 y dos KC-130 de reabastecimiento en vuelo.

las bases españolas, pero también puso de manifiesto la creciente remilitarización de la relación bilateral.

Figura 6. Visitas de presidentes y de secretarios de Estado de EEUU a España desde 1975

Henry A Kissinger	Firma Tratado Amistad y Cooperación	Enero 1976
Cyrus R. Vance	Reunión Consejo España-EEUU	Junio 1979
Jimmy Carter	Visita oficial. Encuentro con el Rey Juan Carlos I y el presidente Suárez	Junio 1980
Alexander M. Haig	Reunión con el Rey Juan Carlos I y el presidente Calvo-Sotelo	Abril 1981
Ronald Reagan	Visita de Estado. Encuentro con el Rey Juan Carlos I y el presidente González	Mayo 1985
James A. Baker III	Reunión con el ministro de Asuntos Exteriores Fernández-Ordoñez	Febrero 1989
George H. Bush	Conferencia de Paz de Madrid	Octubre 1991
Bill Clinton	Cumbre UE-EEUU en Madrid	Diciembre 1995
Madeleine K. Albright	Reunión con el ministro de Asuntos Exteriores Matutes	Marzo 1998
Madeleine K. Albright	Firma Declaración Conjunta EEUU-España	Enero 2001
George W. Bush	Encuentro con el Rey Juan Carlos I y el presidente Aznar	Junio 2001
Colin Luther Powell	Reunión con la ministra de Asuntos Exteriores Palacio	Mayo 2003
Condoleezza Rice	Reunión con el presidente Rodríguez Zapatero	Junio 2007
Hillary Clinton	Reunión con el presidente Rodríguez Zapatero	Julio 2011
John Kerry	Reunión con el Rey Felipe VI y el presidente Rajoy	Octubre 2015
Barack Obama	Encuentro con el Rey Felipe VI y el presidente Rajoy	Julio 2016

Fuente: elaboración propia.

El reforzamiento de la cooperación en el ámbito de la defensa y la seguridad fue el eje principal de actuación de España en su relación con EEUU bajo el mandato de Rajoy. Los otros ejes fueron la intensificación de la relación política con vistas a restablecer el dialogo al más alto nivel, el fortalecimiento de los lazos económicos y comerciales y la profundización de los contactos entre ambas sociedades, así como la promoción de la lengua española en EEUU.

Tras la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump en enero de 2017, y pese a la inquietud que suscitó en España, las relaciones bilaterales con EEUU no experimentaron inicialmente grandes cambios. La visita de Rajoy a Washington en septiembre de 2017 sirvió sobre todo para obtener el respaldo de la nueva Administración ante la amenaza secesionista que se materializaría poco después, mediante la celebración de un referéndum ilegal en Cataluña. En política internacional, la sintonía también fue la nota dominante en lo referido a las crisis de Venezuela y Corea del Norte (cuyo embajador en Madrid fue expulsado para satisfacer a Washington). Por otro lado, la gradual recuperación de la economía española permitió un aumento de las inversiones en EEUU, aunque no tardaron en manifestarse algunos temores ante el giro proteccionista de la nueva Administración.

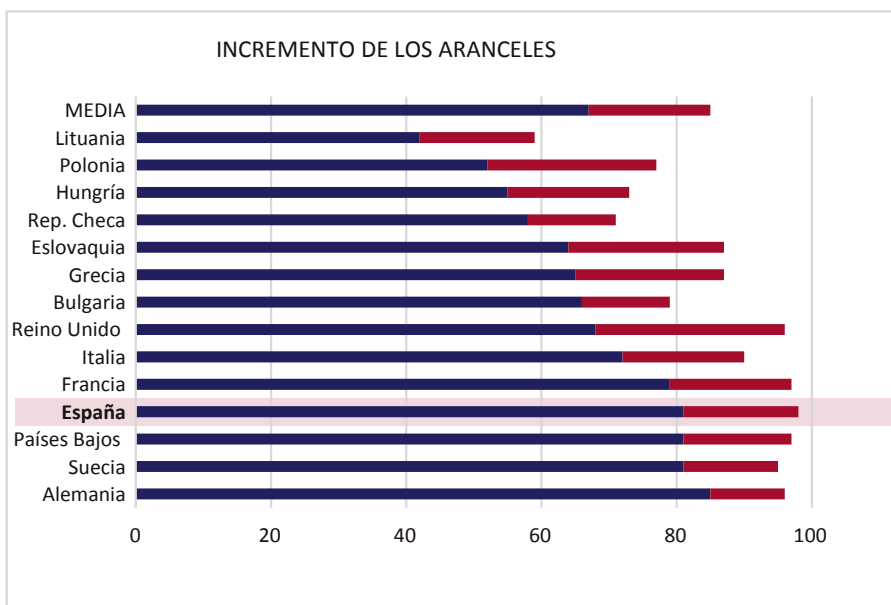
Figura 7. Visitas de jefes de Estado y presidentes del Gobierno de España a EEUU desde 1975

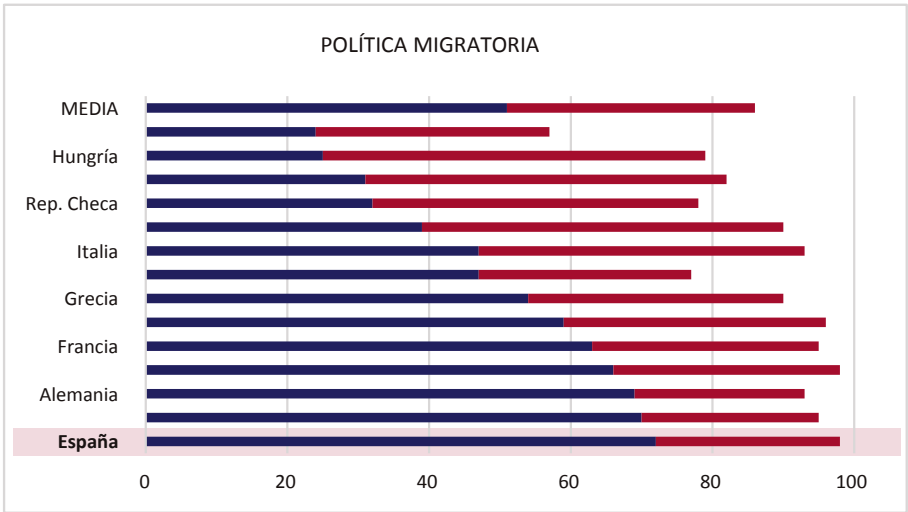
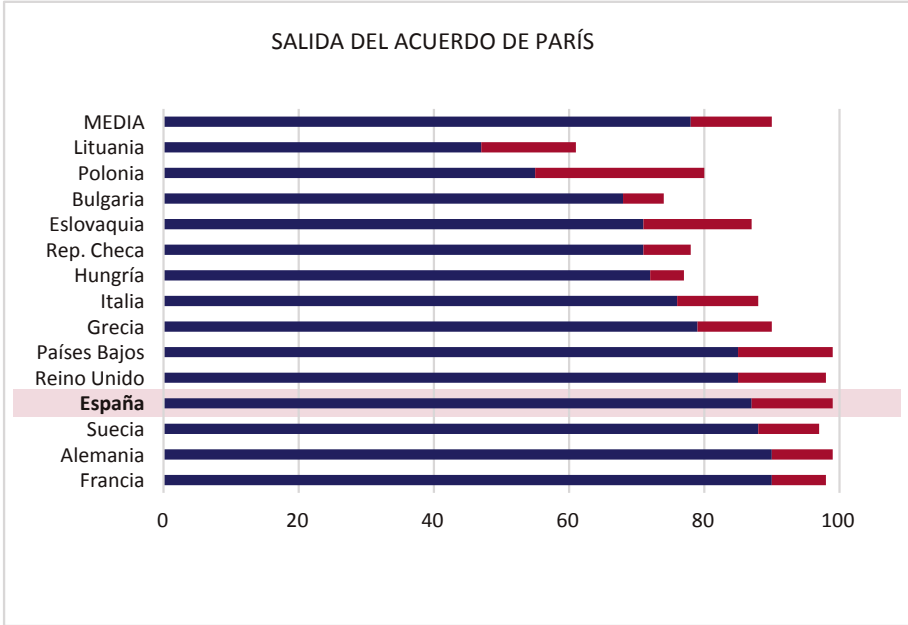
Gov. UCD	Rey Juan Carlos I	Visita de Estado	Junio 1976
	Adolfo Suárez	Visita de trabajo	Abril 1977
Gov. socialista	Rey Juan Carlos I	Visita de Estado	Octubre 1981
	Felipe González	Visita oficial	Junio 1983
	Felipe González	Visita oficial	Octubre 1989
Gov. popular	Felipe González	Visita oficial	Abril 1992
	José María Aznar	Visita de trabajo	Abril 1999
	Rey Juan Carlos I	Visita de Estado	Febrero 2000
	José María Aznar	Visita de trabajo	Noviembre 2001
	José María Aznar	Visita de trabajo	Mayo 2002
	José María Aznar	Visita de trabajo	Diciembre 2002
	José María Aznar	Visita oficial	Febrero 2003
	José María Aznar	Visita de trabajo	Mayo 2003
Gov. socialista	José María Aznar	Visita de trabajo	Enero 2004
	Rey Juan Carlos I	Visita oficial	Noviembre 2004
	José Luis Rodríguez Zapatero	Visita de trabajo	Octubre 2009
Gov. popular	Rey Juan Carlos I	Visita de trabajo	Febrero 2010
	Mariano Rajoy	Visita de trabajo	Enero 2014
	Rey Felipe VI	Visita oficial	Septiembre 2015
	Mariano Rajoy	Visita oficial	Septiembre 2017
	Rey Felipe VI	Visita de trabajo	Junio 2018

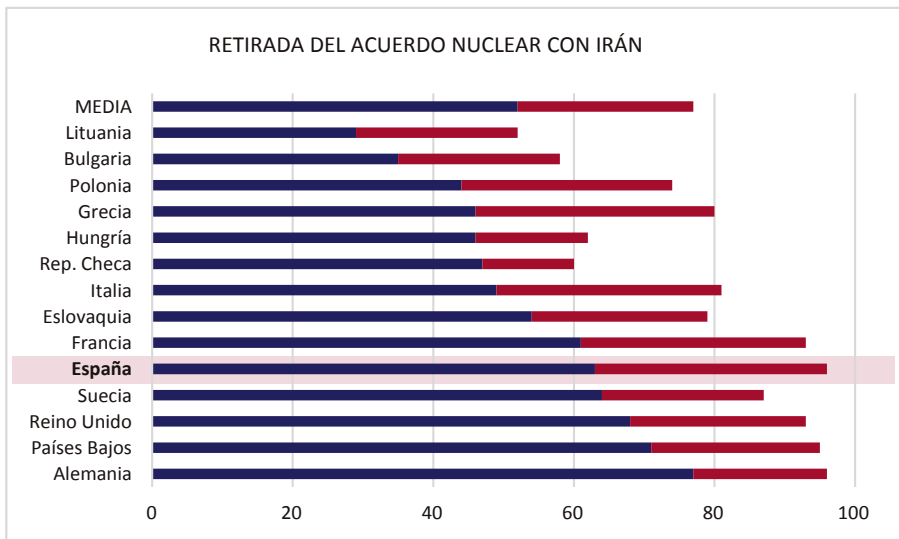
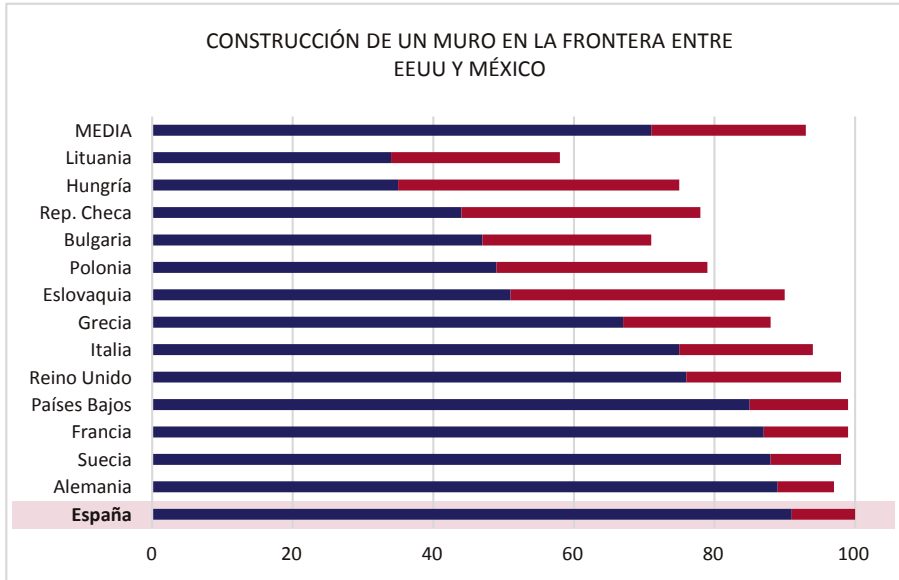
Fuente: elaboración propia.

Como había ocurrido en ocasiones anteriores, la sustitución de un gobierno conservador por otro socialista en España en junio de 2018 tuvo cierto impacto en la relación política bilateral. A ello contribuyó sobre todo la oposición del presidente Trump a buena parte de los principios y valores que han definido la política exterior española desde el restablecimiento de la democracia, entre los que destacan la defensa del multilateralismo y la integración europea. Esta actitud se concretó rápidamente en la negativa a suscribir el Acuerdo de París sobre cambio climático, alcanzado en diciembre de 2016, y un apoyo explícito a los partidarios del *Brexit*. Por motivos obvios, tampoco fueron bien recibidos en España sus manifestaciones peyorativas sobre la inmigración mexicana, ni su oposición al uso del español en la esfera pública norteamericana. Al igual que en otras capitales europeas, también causaron estupor y preocupación la retirada estadounidense del acuerdo nuclear con Irán firmado en 2015 tras 12 años de negociaciones, y del Acuerdo sobre Misiles de Alcance Intermedio de 1987, así como el traslado de la Embajada de EEUU a Jerusalén. La visita del Rey Felipe VI a Washington en junio de 2018 sirvió sobre todo para constatar la visión esencialmente transaccional que inspiraba la actitud de Trump hacia sus socios europeos, entre ellos España.

Figura 8. Actitud de los europeos ante determinadas políticas de la Administración Trump, 2019







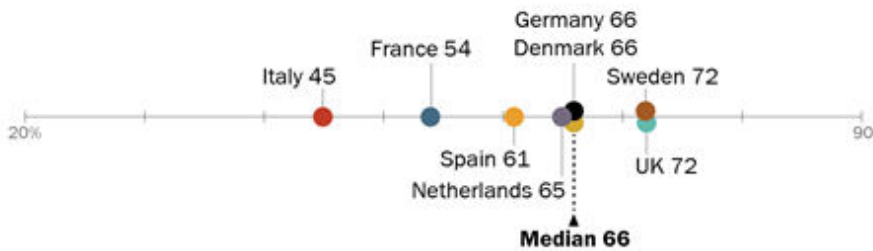
Fuente: Spring 2019, Global Attitudes Survey, Pew Research Center y elaboración propia.

En España son mayoría quienes desaprueban la decisión de la Administración Trump de abandonar el acuerdo sobre armas nucleares con Irán (61% vs. 31%), y casi por unanimidad, quienes lamentan la salida de EEUU del Acuerdo de París sobre la lucha contra el cambio climático (87% vs. 12%). También disienten

abrumadoramente de la política comercial de Trump (81% vs. 17%) y de la propuesta de construir un muro en la frontera con México (91% vs. 9%), así como de su política migratoria (72% vs. 26%). Importa subrayar al respecto que la actitud de los españoles no supone una excepción y que las decisiones adoptadas por la Administración Trump suscitan un rechazo incluso mayor en algunas democracias europeas.³²

Sin embargo, en un asunto especialmente polémico como la inmigración, las opiniones públicas a ambos lados del Atlántico tienden a converger y la mayoría de los estadounidenses tampoco parecen compartir los objetivos de la Administración Trump. Así, alrededor de dos tercios de los norteamericanos (65%) pensaban en 2017 que los inmigrantes contribuyen positivamente a la economía nacional con su trabajo y talento (opinión que compartía el 61% de los españoles sobre los inmigrantes en España), mientras que sólo el 26% estimaba que fuesen una carga por su impacto en el mercado laboral, inmobiliario o el sistema de salud.³³

Figura 9. Los inmigrantes contribuyen a la fortaleza de la economía con su trabajo y talento, 2017 (%)



Fuente: "How Americans and Western Europeans compare on 4 key social and political issues", *Pew Research Center* (17/VIII/2018).

La Administración Trump ha deseado desde sus comienzos que España adoptara una postura más proactiva, tanto en Europa como más allá. Esta demanda no es nueva y ya en la época de Obama, Washington comenzó a ver en España un cierto potencial como actor europeo relevante, pero que no acababa de concretarse. Una vez superada la crisis económica, que se había aducido a menudo como pretexto para justificar su perfil bajo, la diplomacia estadounidense confiaba que se produjera un mayor liderazgo español, algo que sólo comenzó a percibirse con cierta nitidez

32 Pew Research Center (2020a).

33 Pew Research Center (2018).

tras las elecciones europeas de mayo de 2019. Sin embargo, la crisis desatada por el COVID-19 a principios de 2020 dio al traste con dichas expectativas.

La actitud poco constructiva de Trump hacia los cauces multilaterales que ofrecen las instituciones multilaterales, así como la OTAN y la UE, podría tener al menos la virtud de obligar a España a poner en valor todo el potencial de la relación bilateral, maximizando las ventajas geoestratégicas que ofrece la Península Ibérica.³⁴ Sin embargo, ello no resultará sencillo a corto plazo, dada la actitud escasamente amistosa de la Administración norteamericana hacia el gobierno de coalición surgido en España tras las elecciones de noviembre de 2019, atribuible en parte a la presencia en el mismo de un partido cuyo apoyo al régimen venezolano y a la campaña internacional de boicot, desinversiones y sanciones (BDS) contra Israel suscita no poca preocupación en Washington.

► 2. Imágenes y valores: diferencias y similitudes

"Debemos hacernos conocer por lo que somos verdaderamente y no por la imagen que los comunistas dibujan de nosotros"

Harry Truman, en el lanzamiento de la *Campaign of Truth* (1950)

El papel de la opinión pública es un aspecto cada vez más determinante de las relaciones internacionales. En el caso de las relaciones bilaterales, una opinión negativa o incómoda sobre las políticas de un determinado país puede influir decisivamente en la actuación de las instituciones públicas de ambos Estados.

Para establecer los elementos que han moldeado la visión y sentimiento de los españoles hacia EEUU hay que remontarse a 1898, cuando España perdió Cuba, Puerto Rico y Filipinas y, posteriormente, al apoyo que Washington ofreció a Franco tras la Guerra Civil española y los Acuerdos de 1953, que permitieron la presencia de tropas estadounidenses en territorio español. Además, buena parte de la imagen que se tenía en España de EEUU se formó en los años 60 y 70 del siglo pasado, marcados por hechos controvertidos como los conflictos de Vietnam y Cuba, la lucha por los derechos civiles, las revueltas estudiantiles, el golpe de Estado de Chile y el escándalo Watergate, entre otros. Era una visión más bien agria y polémica, que al mismo tiempo se entremezclaba con una gran curiosidad e incluso admiración por una manera específica de vivir, el *American way of life*.

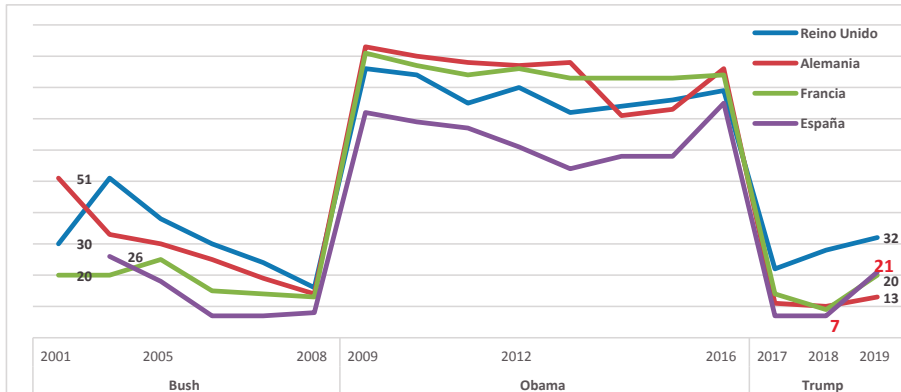
34 A finales de 2018, el Partido Popular en el Congreso presentó una Proposición No de Ley para impulsar la cooperación en defensa con EEUU instando al gobierno a que proponga el traslado de diversas unidades militares, entre ellas el Cuartel General de la VI Flota instalado en Nápoles, a Rota. Congreso de los Diputados (2018).

Para unos, EEUU era el país del progreso y la prosperidad y, para otros, del imperialismo y las multinacionales. Para unos, un espejo en que podían mirarse los demócratas de todo el mundo, pero para otros, una gran potencia que no dudaba en apoyar a las dictaduras más implacables. Estas percepciones reflejan asimismo la tensión que tradicionalmente ha existido en el seno de la sociedad norteamericana entre dos principios nacionales diferentes: el del "experimento democrático" y el del "destino manifiesto", tensión puesta en evidencia tanto en su conducta como en su autoconcepción como país.

Durante la transición, los españoles no percibieron claramente a EEUU como un defensor entusiasta del proceso democratizador, sino más bien como un actor que pretendía ante todo garantizar la continuidad de España en el bloque Occidental y el acceso de sus tropas a las bases españolas. Además, mientras duró la Guerra Fría, muchos temieron que, lejos de proporcionar seguridad, la presencia de dichas tropas les hacía vulnerables a un posible ataque procedente de la URSS. En vivo contraste con ello, Europa pasó a convertirse en un atractivo símbolo de democracia, modernidad y progreso. De ahí que la incorporación de España a una Alianza Atlántica (1982) que se percibía a menudo como una mera prolongación de los intereses estadounidenses no gozara nunca de la misma popularidad que el ingreso en la Comunidad Europea (1986). A pesar del tiempo transcurrido desde entonces y de las enormes transformaciones que han conocido España, Europa y el sistema internacional, estos estereotipos mantienen cierta vigencia entre nosotros.

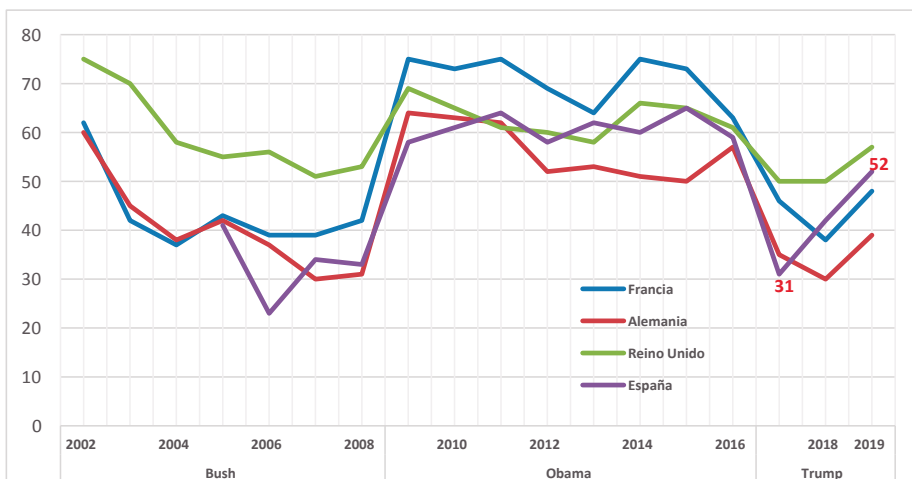
A principios de este siglo, la guerra de Irak propició un deterioro de la imagen de EEUU que algunos achacaron a un supuesto antiamericanismo latente, cuando lo que reflejaba en realidad era un profundo rechazo a la política exterior de la Administración Bush y no a EEUU como país. De hecho, la opinión pública española llevaba bastante tiempo distinguiendo entre los gobernantes estadounidenses y el conjunto de la población, como ha seguido ocurriendo desde entonces. Cabe destacar, en este sentido, que la imagen de EEUU no ha suscitado nunca valoraciones tan extremas como las que han obtenido sus presidentes. Así, en el punto más bajo de la valoración de Bush en España, la imagen del país siempre fue algo mejor, y cuando la opinión sobre Obama alcanzó sus cotas más altas, la valoración del país se situaba algo por debajo.

Figura 10. Confianza en que los presidentes de EEUU hagan lo correcto en relación a los asuntos mundiales, 2001-2019 (%)



Fuente: elaboración propia, Global Attitudes Survey, Pew Research Center (2019).

Figura 11. Visión favorable o muy favorable de EEUU, 2002-2019 (%)



Fuente: elaboración propia, Global Attitudes Survey, Pew Research Center (2019).

La valoración que se ha hecho de EEUU en España a lo largo de este siglo XXI ha sido similar a la de algunos de los principales países europeos, situándose incluso por encima del Reino Unido en 2011 y 2013 cuando era favorable, y superando a Francia

Si bien las opiniones públicas son capaces de distinguir entre los Estados y sus gobernantes, es innegable que la imagen de los presidentes tiene un impacto directo en la valoración del país que gobiernan.

y Alemania en 2018 cuando era negativa. Resulta llamativa, en este sentido, la mejora de la imagen de EEUU producida en España en 2017-2019, a pesar de que la actuación de la Administración Trump no se moderó significativamente en esos años.

Si bien las opiniones públicas son capaces de distinguir entre los Estados y sus gobernantes, es innegable que la imagen de los presidentes tiene un impacto directo en la valoración del país que gobiernan. La bajísima nota otorgada por la mayoría de los españoles a Trump se ha traducido, por tanto, en un descenso de la valoración de EEUU como país, aunque no tan acentuada. Sin embargo, hay que destacar que la confianza de los españoles en la gestión de los

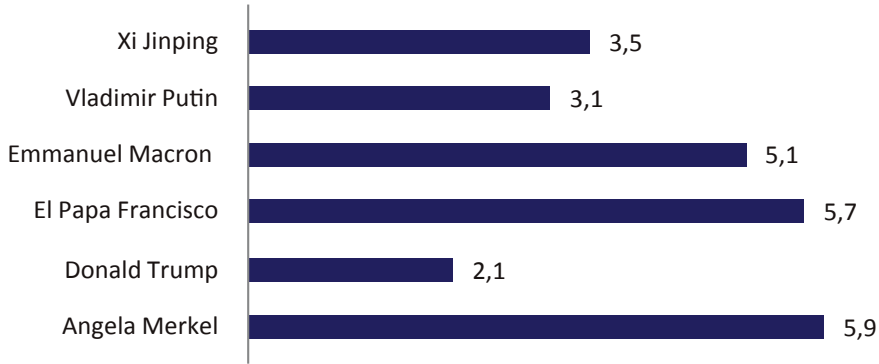
asuntos internacionales por parte de Trump pasó del 7% en 2018 al 21% en 2019, multiplicándose por tres. Este crecimiento parece estar relacionado con el auge de votantes de extrema derecha en nuestro país (entre los cuales la confianza en el presidente ha pasado del 9% al 31%, algo similar a lo ocurrido en otros países de Europa y fuera de ella), que ya no temen identificarse con él, e incluso lo consideran un referente.³⁵ También podría reflejar el hecho de que la presencia de Trump en la Casa Blanca se ha normalizado con el paso de los años.

A pesar de ello, si se compara la valoración del presidente Trump con la de otros líderes internacionales, éste recibe la nota más baja, por debajo incluso del presidente de Rusia, Vladimir Putin. Como cabría esperar, en España (al igual que en otros países), Trump es mejor valorado por las personas que se consideran de derechas (3,7 sobre 10) que por los de izquierdas (1,1 sobre 10).³⁶

35 Pew Research Center (2020a).

36 "Valoración de líderes (por ideología)", BRIE nº 40 (2018).

Figura 12. Evaluación de líderes internacionales, 2020 (medias de 0 a 10)

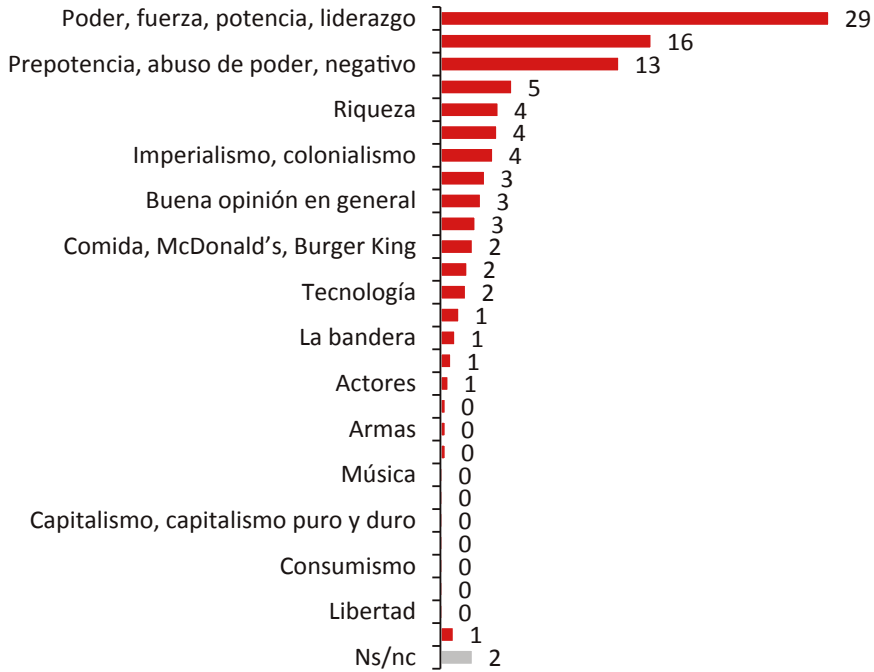


Fuente: BRIE nº 41 (2020).

Los españoles asocian espontáneamente a EEUU con los conceptos de "poder", "fuerza", "potencia" y "liderazgo"; es decir, que se percibe antes al país que a su presidente. Por ideologías, los españoles de derechas otorgan un sentido más positivo a estos atributos, mientras que los de izquierdas tienden a relacionar más a EEUU con la prepotencia y el abuso de dicho poder. Curiosamente, ningún otro elemento relacionado con dicho país recibe más de un 5% de menciones.

Como cabría esperar, en España (al igual que en otros países), Trump es mejor valorado por las personas que se consideran de derechas (3,7 sobre 10) que por los de izquierdas (1,1 sobre 10).

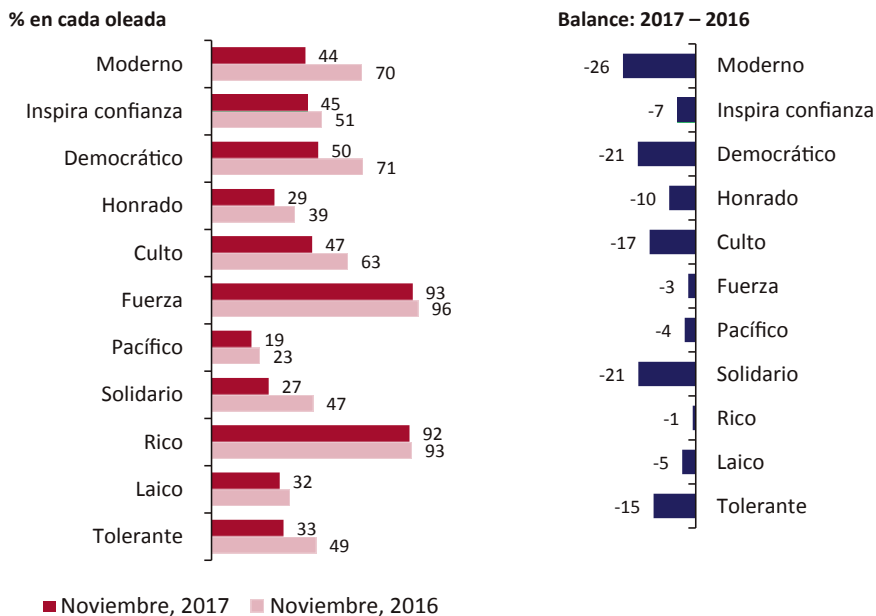
Figura 13. Asociaciones espontáneas con EEUU por parte de los encuestados españoles (%)



Fuente: BRIE nº 39 (enero 2018).

Tras los dos primeros años de presidencia de Trump, la imagen de EEUU en España se había deteriorado en todos los terrenos, percibiéndose como un país menos moderno, democrático, solidario, tolerante y culto. Sin embargo, seguía siendo visto como un país igualmente rico, aunque ligeramente menos fuerte.

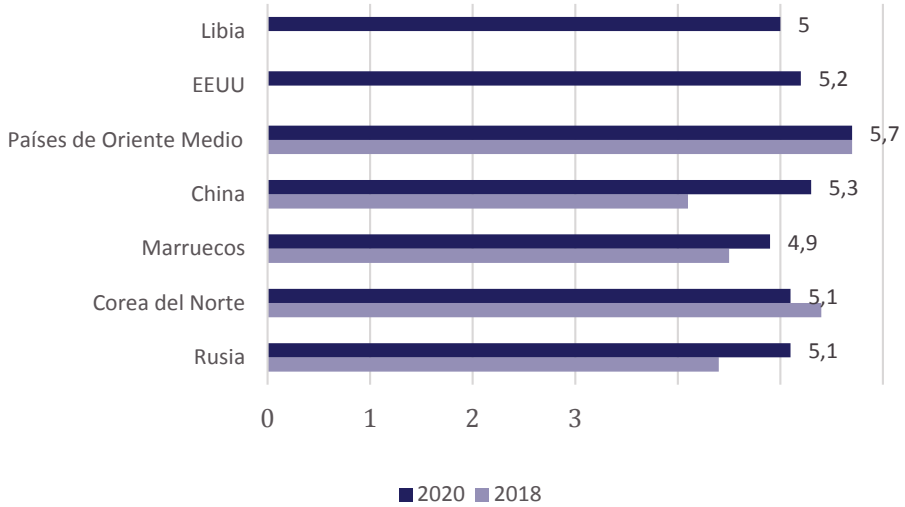
Figura 14. Evolución del perfil de Imagen de EEUU en España, 2017 vs. 2016



Fuente. BRIE nº 39 (enero 2018).

EEUU también ha comenzado a ser visto como un peligro para España, aunque la percepción de las amenazas procedentes de otros países es generalmente baja entre los españoles. Además, la guerra comercial entre EEUU y China es la principal causa de dicha percepción, lo que explica que China se encuentre al mismo nivel que EEUU en lo que a esta amenaza se refiere.

Figura 15. Países que pueden suponer alguna amenaza para España (0-10)



Fuente: BRIE nº 41 (abril 2020).

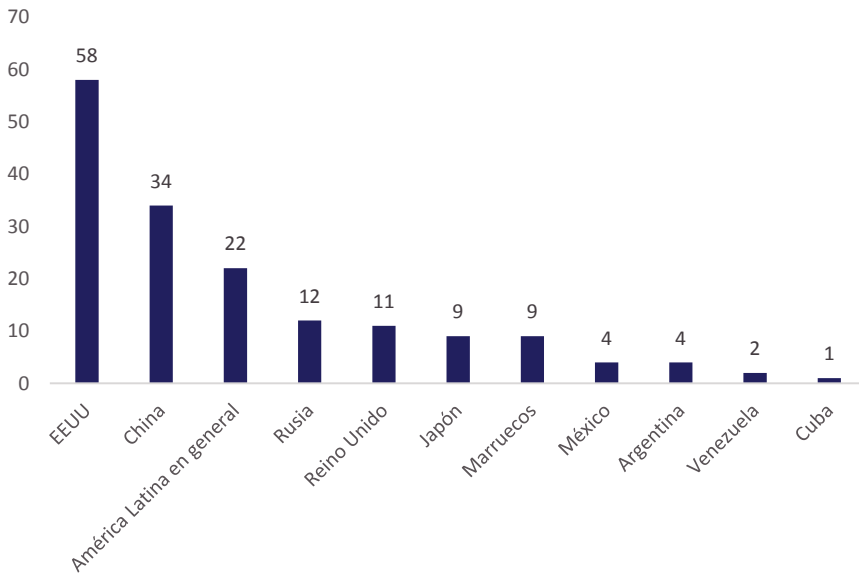
Figura 16. Amenazas que proceden de EEUU, respuesta espontánea múltiple (%)



Fuente: BRIE nº 41 (abril 2020).

Al mismo tiempo, más allá de la UE, el aliado preferido de los españoles es EEUU, muy por delante de China. No existe ninguna contradicción entre este dato y el comentado anteriormente, ya que es racional preferir como aliado al que, de no serlo, podría hacernos más daño.

Figura 17. Aliado preferido de España fuera de la UE



Fuente: BRIE nº 41 (abril 2020).

En lo que a la imagen de España en EEUU se refiere, partimos de la base de que allí no existe una percepción muy clara de nuestro país, salvo en determinadas capas sociales, formadas por los sectores más cultos y viajados de la población. A pesar de ello, cabe señalar que la valoración de España ha mejorado paulatinamente desde 2013, debido seguramente a la gradual superación de la crisis económica. Los estadounidenses perciben a España como un país cada vez más moderno (del 20% que opinaba esto en 2013 se ha pasado a un 39% en 2017), si bien la mayoría sigue considerando que somos un país eminentemente tradicional. Además, España es percibida mayoritariamente como un lugar que inspira confianza (del 63% se ha pasado a un 80% de quienes comparten esta visión), así como más democrático (pasando de un 55% a un 70%) y también más solidario (de un 72% a un 84%).

Como es sabido, los independentistas desplegaron una notable actividad propagandística en EEUU, sobre todo en el ámbito universitario y el político, como parte de sus esfuerzos por internacionalizar el conflicto vivido en Cataluña. Sin embargo, no parece que esto haya tenido un impacto significativo ni en la atención prestada por los medios de comunicación, ni en el conjunto de la opinión pública estadounidense.

Teniendo en cuenta que en los últimos años la cuestión catalana ha sido el asunto político que más titulares ha acaparado en los medios de comunicación internacionales, cabría pensar que ello hubiese podido incidir negativamente en la imagen de España en EEUU. Sin embargo, y a pesar de la notoriedad alcanzada por algún corresponsal norteamericano especialmente parcial, por lo general los medios estadounidenses prestaron menos atención al llamado *procés* que los de otros países de nuestro entorno.³⁷ Como es sabido, los independentistas desplegaron una notable actividad propagandística en EEUU, sobre todo en el ámbito universitario y el político, como parte de sus esfuerzos por internacionalizar el conflicto vivido en Cataluña.³⁸ Sin embargo, no parece que esto haya tenido un impacto significativo ni en la atención prestada por los medios de comunicación, ni en el conjunto de la opinión pública estadounidense.

Figura 18. Perfil de Imagen de España en EEUU, 2017

	2013	2015	2016	2017
Tradicional	81	70	69	60
Moderno	20	30	30	39
Inspira confianza	63	76	73	80
No inspira confianza	37	22	24	18
Democrático	55	68	68	70
Autoritario	45	31	28	29

37 González Enríquez, Martínez Romera y Sánchez (2020).

38 El independentismo catalán perdió al que fue su mayor aliado en Washington, el congresista republicano por California, Dana Rohrabacher, tras las elecciones legislativas de noviembre de 2018.

Corrupto	33	21	21	20
Honrado	67	77	77	79
Trabajador	69	68	76	82
Ocioso	31	31	22	18
Fuerza	75	77	79	77
Debilidad	25	21	18	22
Solidario	72	77	82	84
Egoísta	28	22	16	15
Rico	54	59	59	66
Pobre	46	40	40	32
Tolerante	71	72	81	84
Intolerante	29	27	16	15
Campo		44	37	27
Ciudad		56	62	72
Pacífico		64	79	81
Conflictivo		34	19	18
Religioso		74	75	75
Laico		26	23	24

Fuente: BIE nº 7 (febrero-marzo 2017).

Resulta llamativo que, según un estudio publicado en el *New York Times*, en 2017 los norteamericanos situaban a España entre los 15 principales aliados de EEUU, por delante de socios tradicionales como Israel y Japón. A ojos de los votantes demócratas, nuestro país ocupaba el 14º puesto, después de haber ocupado el noveno en 2014 y tras haber sido superado por países como Irlanda, Italia o Grecia. Los republicanos, por su parte, nos situaban en el 15º puesto, escalando desde el 26º en 2014.³⁹

39 Josh Katz y Kevin Quelay, "Which country is America's strongest ally? For Republicans, it's Australia", *The New York Times* (03/II/2017)

Figura 19. Principales aliados de EEUU, 2017

	EN 2017			EN 2014		
	TODOS	DEMÓCRATAS	REPUBLICANOS	TODOS	DEMÓCRATAS	REPUBLICANOS
Canadá	1º	2º	2º	2º	2º	3º
Reino Unido	2º	1º	3º	1º	1º	1º
Australia	3º	4º	1º	3º	3º	4º
Francia	4º	3º	9º	20º	5º	28º
Irlanda	5º	9º	6º	11º	10º	13º
Italia	6º	5º	4º	23º	12º	24º
Alemania	7º	8º	12º	7º	8º	17º
Nueva Zelanda	8º	10º	8º	8º	13º	5º
Suecia	9º	6º	10º	4º	7º	7º
Noruega	10º	11º	13º	13º	17º	6º
Suiza	11º	7º	7º	14º	4º	20º
Países Bajos	12º	12º	14º	16º	14º	12º
Dinamarca	13º	16º	11º	5º	6º	8º
Finlandia	14º	18º	16º	15º	18º	15º
España	15º	14º	15º	19º	9º	26º
Israel	16º	28º	5º	6º	20º	2º
Islandia	17º	15º	19º	17º	19º	10º
Austria	18º	19º	17º	18º	24º	14º
Bélgica	19º	24º	18º	22º	21º	19º
Grecia	20º	13º	21º	25º	25º	25º
Japón	21º	17º	20º	12º	16º	11º

Fuente: Josh Katz y Kevin Quelay, "Which country is America's strongest ally? For Republicans, it's Australia", *The New York Times* (03/II/2017).

Por otro lado, según una encuesta elaborada en 2017 por YouGov, España era percibida principalmente como un país amigo y, en menor medida, como un aliado, mientras que países como el Reino Unido y Canadá eran vistos más como aliados que como amigos. En todo caso, un 70% de los encuestados situaba a España en alguna de estas dos categorías y sólo el 5% la consideraba hostil o enemiga.

Figura 20. Amigos y enemigos de EEUU, 2017 (%)

Países	Aliado	Amigo	Hostil	Enemigo
Reino Unido	55	25	3	2
Canadá	55	32	3	1
Australia	45	38	2	0
Israel	44	22	8	5
Francia	41	36	4	1
Alemania	38	35	5	2
Italia	34	45	3	1
Japón	33	36	8	4
Corea del Sur	32	29	10	9
España	28	42	4	1
Polonia	24	45	5	1
Portugal	17	47	7	3
Taiwán	13	44	8	2
Turquía	12	29	24	4
Arabia Saudí	10	25	26	16

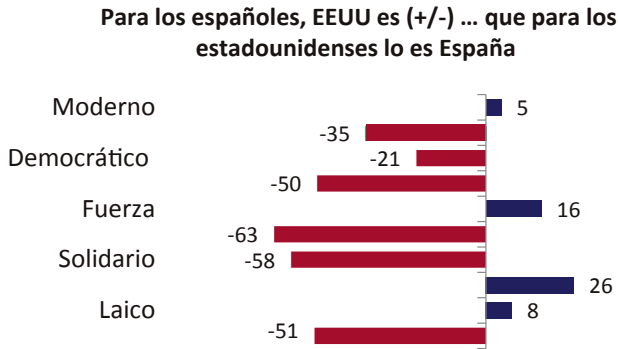
Fuente: "America's Friends and Enemies", YouGov (2017).

A la hora de valorar estos resultados, no debe olvidarse que España no es ni una prioridad ni un problema para EEUU, motivo por el cual su visibilidad es relativamente reducida.⁴⁰ Las noticias sobre España en los medios de comunicación estadounidenses son relativamente escasas, lo que lleva a un desconocimiento del país y condiciona su imagen como aliado.

40 Así lo reconoce en sus memorias Jorge Dezcallar, que fue embajador de España en EEUU (2008-2012). En Washington el principal escollo era el acceso y la asimetría a nivel diplomático era notable: mientras que el embajador estadounidense en Madrid podía llamar directamente al Rey a su teléfono móvil, él sufría para que lo recibieran los miembros de la Administración Obama. Dezcallar (2015), pp. 417-419.

Figura 21. Imagen comparada de España y EEUU, 2017

(Resultados de la imagen de: España en EEUU – EEUU en España)



Fuente: BRIE nº 7 (enero 2018).

Por último, y como se desprende de este cuadro de imágenes comparadas, cabe destacar el hecho de que para los norteamericanos España sea más democrática que EEUU para los españoles, asimetría que también se produce en otros ámbitos, ya que nuestro país también es percibido como más pacífico, más solidario, más tolerante, más honrado y más digno de confianza que viceversa. En suma, todo ello permite concluir que la imagen de España en EEUU ha experimentado un cierto avance en los últimos años.

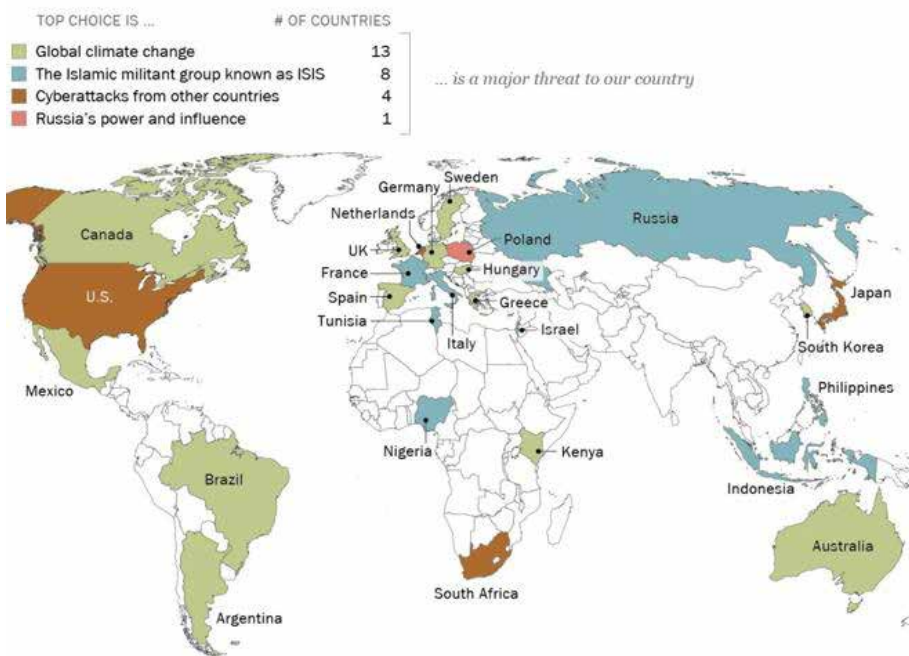
2.1. Actitudes ante el cambio climático

Si bien a grandes rasgos los españoles y los estadounidenses comparten muchos valores, también se registran algunas divergencias significativas, fenómeno que parece haberse acentuado bajo la actual Administración norteamericana, sobre todo en lo que a su actuación internacional se refiere.

Según los datos aportados por el Barómetro del Real Instituto Elcano, el objetivo de la política exterior española que más apoyos concita entre nuestros conciudadanos es la lucha contra el cambio climático.⁴¹ Los españoles coinciden en esto con una mayoría de europeos, si bien es cierto que en muchos Estados miembros de la UE la opinión pública otorga más importancia a la lucha contra la inmigración irregular. Esta preocupación española, que ha ido en aumento en años recientes, seguramente puede atribuirse al impacto de hechos climáticos excepcionales, que han provocado incendios devastadores e inundaciones severas.

41 González Enríquez, Lázaro Touza y Escribano (2019).

Figura 22. Principales amenazas para cada país, 2018

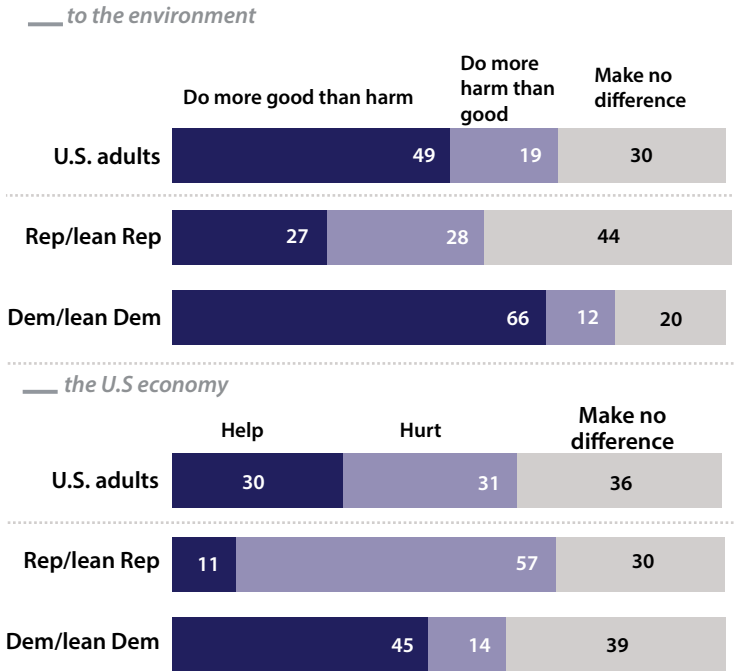


Fuente: "Spring 2018 Global Attitudes Survey", Pew Research Center.

La preocupación creciente (y generalizada) por las consecuencias del cambio climático en Europa contrasta vivamente con algunas actitudes que se manifiestan en EEUU, sobre todo entre ciertos sectores que apoyan la postura de la Administración Trump ante dicho fenómeno, y que roza el negacionismo. Según un estudio realizado en 2018, un amplio porcentaje de simpatizantes del Partido Republicano era de la opinión que las políticas medioambientales perjudicaban a la economía norteamericana (57%), postura que sólo compartían un 14% de quienes se identificaban como votantes del Partido Demócrata.

Figura 23. Efectos del cambio climático, según partido político en EEUU

Pregunta: estadounidenses que afirman que las políticas encaminadas a reducir los efectos del cambio climático ayudan, perjudican o no suponen ninguna diferencia, 2018

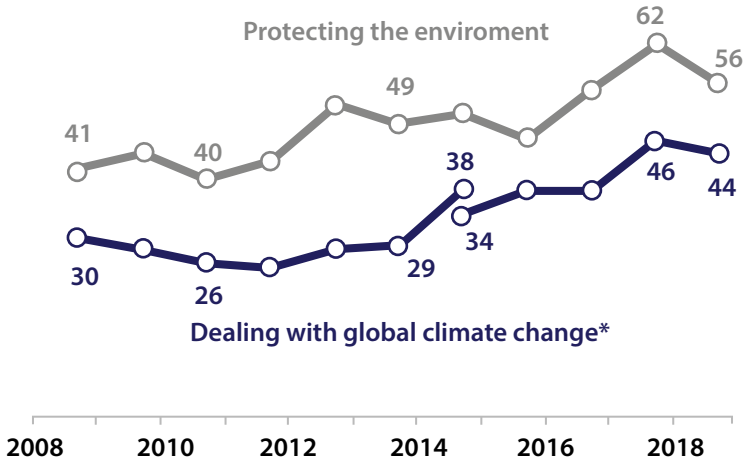


Fuente: encuesta realizada entre el 1 y el 13 de octubre, 2019, "US Public Views on Climate Changes", Pew Research Center.

Sin embargo, para el conjunto de la opinión pública estadounidense, la protección del medioambiente ha venido creciendo como una prioridad política desde 2011, y una mayoría de adultos admite que los efectos del cambio climático pueden afectar a su propio entorno.

Figura 24. Medioambiente y cambio climático como prioridad del presidente y del Congreso, 2008-2018

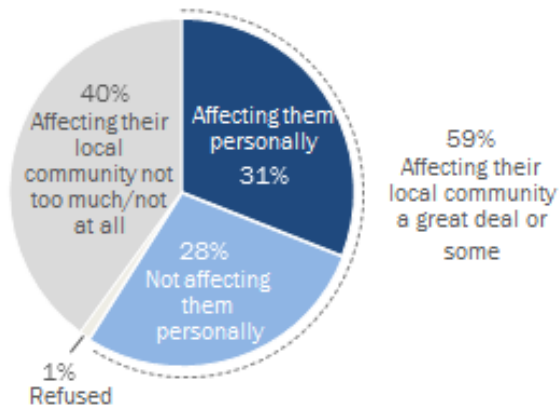
Pregunta: adultos que afirman que proteger el medioambiente (verde) y hacer frente al cambio climático (azul) debe ser una prioridad para el presidente y el Congreso (%).



Fuente: encuesta realizada entre el 1 y el 13 de octubre, 2019, "US Public Views on Climate Changes", Pew Research Center.

Figura 25. Cómo afecta el cambio climático, personalmente y a su entorno, a los estadounidenses

Pregunta: adultos que afirman que los efectos del cambio climático afectan a su comunidad, no afectan personalmente, o afectan personalmente



Fuente: encuesta realizada entre el 27 de marzo y el 19 de abril, 2018, "Majorities See Government Efforts to Protect the Environment as Insufficient", Pew Research Center.

Según un estudio comparado realizado por el *Pew Research Center* en 2018, para un 81% de los españoles el cambio climático constituye un problema muy grave, preocupación que tan sólo manifestaban el 64% de los encuestados en 2013. Por su parte, en EEUU esta preocupación sólo era compartida por un 40% de la población en 2013, pero en 2018 ya la mencionaba un 59% de los encuestados. En suma, en este ámbito, al menos, también se ha ido produciendo una cierta convergencia de preocupaciones y prioridades entre estadounidenses y españoles.⁴²

2.2. Posturas ante la igualdad de género

Las diferencias y semejanzas que, en términos de valores y actitudes, manifiestan las sociedades española y estadounidense, también son visibles en relación con la igualdad de género.

Aunque ningún país del mundo ha logrado cerrar completamente la brecha de género, y ni EEUU ni España pertenecen al reducido grupo de países que están más cerca de conseguirlo, hay que señalar la existencia de una distancia considerable entre ambos países. Así, y según el ránking que elabora el Foro Mundial de Davos en su Informe Global de Brecha de Género (2019), mientras EEUU se sitúa en el puesto 53 de los 153 países analizados en el Informe, España aparece en el puesto octavo.

Figura 26. Ránking Informe global de brecha de género, 2015-2019 (sobre 144 países)

	2019	2018	2017	2016	2015
EEUU	53	51	49	45	28
España	8	29	24	29	25

Fuente: elaboración propia con datos del *Global Gender Gap Report* (2015, 2016, 2017, 2018 y 2020).

Como es sabido, ninguno de los dos países ha logrado resolver temas cruciales como la igualdad salarial entre hombres y mujeres, o la lacra de la violencia de género. Sin embargo, España ha progresado más en varios asuntos, como los permisos remunerados de maternidad (y ahora paternidad), que en EEUU sólo disfruta el 25% de las mujeres, siendo el único país del mundo desarrollado que no los garantiza, según el *World Policy Analysis Center*. Tampoco están bien resueltos en EEUU los retos que plantean los derechos de salud sexual y reproductiva, cuestionados periódicamente por las Administraciones republicanas. Si bien la Administración actual ha eliminado algunas medidas impulsadas por su predecesor,

42 Pew Research Center (2019a).

la desigualdad de género en el país no puede ser atribuida al presidente Trump, ya que EEUU partía de una brecha muy amplia, y tan solo había aprobado algunas medidas concretas para combatir estas desigualdades en años recientes.

En el ámbito de la representación política, España casi alcanzó la paridad en ambas Cámaras en 2018, y el máximo histórico de mujeres (47% de diputadas y 39% de senadoras) tras las elecciones celebradas en abril de 2019. Sin embargo, tras las elecciones de noviembre del mismo año, el porcentaje de mujeres en el Congreso descendió al 43%, mientras que en el Senado se mantiene en el 39%.

Asimismo, en el Parlamento Europeo (donde la presencia de mujeres ha alcanzado el 39%), la representación de España se sitúa en un 45%, ligeramente por encima de Francia, los Países Bajos, Italia y el Reino Unido. Además, España contó con su primer gobierno paritario durante el segundo mandato del presidente Rodríguez Zapatero (2008-2011), y en el primer ejecutivo de Pedro Sánchez hubo más ministras (11) que ministros (siete), convirtiéndose en el primer país de la OCDE en el que se daba esta situación. El Ejecutivo formado en enero de 2020 mantuvo la paridad, con 11 ministros y 11 ministras, siendo tres de ellas vicepresidentas del mismo.

El actual Ejecutivo estadounidense cuenta con 18 hombres y cuatro mujeres, lejos de la paridad, y sólo hay 102 mujeres en la Cámara de Representantes de un total de 435 miembros (23%) y 25 mujeres en el Senado (25%).⁴³

En España la igualdad entre hombres y mujeres se ha consolidado en los últimos años como un elemento central y transversal de la visión que la sociedad tiene de sí misma. Según el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, en 2010 el 95% de los españoles estaba a favor de la consecución de este objetivo, aspiración que refleja una elevada sensibilización ante las desigualdades de género (sólo un 0,6% afirmaba que no existían), muy superior a la media europea.⁴⁴ Según datos del mismo Barómetro, un alto porcentaje de los encuestados consideraba que la situación de las mujeres era peor que la de los hombres en lo referido a los salarios (76%), las posibilidades de compaginar la vida laboral y familiar (73%) y el acceso a puestos de responsabilidad en las empresas (65%).

El actual Ejecutivo estadounidense cuenta con 18 hombres y cuatro mujeres, lejos de la paridad, y sólo hay 102 mujeres en la Cámara de Representantes de un total de 435 miembros (23%) y 25 mujeres en el Senado (25%).

43 Center for American Women and Politics, Eagleton Institute of Politics (2019), "Women in the US Congress 2019", Rutgers, The State University of New Jersey, <https://www.cawp.rutgers.edu/women-us-congress-2019>.

44 CIS (2010)

La necesidad de desarrollar políticas públicas para promover la igualdad de género también es un objetivo ampliamente compartido por la sociedad española: según el mismo estudio, casi el 70% consideraba que los gobiernos deben adoptar medidas para que las empresas faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar, frente al 17% que no considera útil la intervención de los poderes públicos.

Estudios más recientes del CIS (2017) señalan que el 69% de los encuestados considera que las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en España son muy (15%) o bastante (53%) grandes.

Figura 27. Desigualdad entre hombres y mujeres en España, 2017

Pregunta: ¿cómo calificaría Ud. las desigualdades que existen entre hombres y mujeres en nuestro país: muy grandes, bastante grandes, pequeñas o casi inexistentes?

Muy grandes	15,6
Bastante grandes	53,1
Pequeñas	22,8
Casi inexistentes	6,0
N.S.	1,7
N.C.	0,8
(N)	(2.465)

Fuente: CIS, "Percepción social de la violencia sexual" (5/VII/2017).

Frente al consenso que se observa en la sociedad española, la polarización es el fenómeno que más caracteriza las actitudes de la sociedad estadounidense ante las cuestiones de género. Dicha polarización se refleja también en las distintas percepciones existentes sobre la necesidad (o no) de impulsar políticas públicas que permitan garantizar una mayor igualdad.

Así, aunque la mayoría de los estadounidenses está de acuerdo en que las mujeres deben tener los mismos derechos que los hombres (82%), sólo el 50% considera que el país todavía tiene que mejorar en este ámbito, mientras el 39% estima que "las cosas están donde deben estar". Como cabía esperar, las diferencias de percepción entre hombres y mujeres son significativas: mientras el 57% de las mujeres considera que el país no ha avanzado lo suficiente (frente a un 33% que cree que sí), sólo el 42% de los hombres comparte esta opinión (frente a un 44% que considera buena la situación).

Adicionalmente, las diferencias entre votantes demócratas y republicanos son muy notables. Así, mientras que los primeros están muy insatisfechos con el progreso alcanzado en este tema (un 69% considera que no se ha progresado suficientemente en garantizar la igualdad de derechos a las mujeres), sólo el 26% de los segundos considera que hay que hacer más, mientras que el 54% opina que la situación es buena.⁴⁵

Si tenemos en cuenta las variables de género y posicionamiento político, el 74% de las mujeres demócratas y el 64% de los hombres demócratas consideran que el país todavía tiene trabajo por hacer para lograr la igualdad de género. En cambio, el porcentaje de mujeres republicanas que considera que no se ha avanzado lo suficiente sólo alcanza el 33%, opinión que tan solo comparte el 20% de los varones republicanos. Adicionalmente, el 22% de éstos, y un 14% de mujeres republicanas, opinan que se ha ido "demasiado lejos".⁴⁶

Si tenemos en cuenta las variables de género y posicionamiento político, el 74% de las mujeres demócratas y el 64% de los hombres demócratas consideran que el país todavía tiene trabajo por hacer para lograr la igualdad de género.

2.3. Confianza en las instituciones nacionales

En las últimas décadas, buena parte del mundo democrático ha perdido confianza en sus instituciones políticas. Como reflejan los índices Edelman, este fenómeno ha conocido una especial virulencia en EEUU, y cabe afirmar que la desafección de muchos estadounidenses hacia las instituciones centrales de la democracia representativa fue uno de los factores que más contribuyó al triunfo de Trump en las elecciones presidenciales de 2016. Por su parte, en España la confianza en las instituciones sufrió un importante retroceso durante la crisis económica (2009-2015), tendencia que no se ha revertido con la recuperación económica y que incluso se ha acentuado. En ambos casos, la crisis de la confianza en las instituciones que detecta el barómetro Edelman podría estar directamente relacionada con el auge de las redes sociales y el impacto de las *fake news*. Llama la atención, en este sentido, que la sensibilidad ante este fenómeno es incluso más acusada en España que en EEUU. Según el barómetro Edelman, la preocupación de los españoles por la utilización de las *fake news* como arma política se sitúa entre el 76% y el 80%, mientras que entre los estadounidenses es ligeramente inferior, oscilando entre el 71% y el 75%.⁴⁷

45 Encuesta realizada entre adultos estadounidenses, agosto/septiembre de 2017, Pew Research Center (2017).

46 *Ibid.*

47 Edelman (2018).

Figura 28. Índice Edelman de confianza, 2017-2020

Confianza	Neutral	Desconfianza

	2017		2018		2019		2020
47	GLOBAL	48	GLOBAL	53	GLOBAL	54	GLOBAL
72	India	74	China	79	China	82	China
69	Indonesia	71	Indonesia	73	Indonesia	79	India
67	China	68	India	72	India	73	Indonesia
60	Singapur	66	EAU	71	EAU	65	EAU
60	EAU	58	Singapur	70	Arabia Saudí	62	México
53	Países Bajos	54	México	62	Singapur	62	Singapur
52	México	54	Países Bajos	59	Malasia	61	Arabia Saudí
52	EEUU	53	Malasia	58	México	60	Malasia
50	Colombia	49	Canadá	56	Canadá	57	Países Bajos
49	Canadá	47	Argentina	55	Hong Kong	53	Canadá
48	Brasil	47	Colombia	54	Países Bajos	53	Colombia
48	Italia	47	España	52	Colombia	51	Brasil
48	Malasia	45	Hong Kong	49	EEUU	50	Hong Kong
45	Argentina	44	Brasil	48	Australia	50	Corea del Sur
44	Hong Kong	44	Corea del Sur	46	Argentina	49	Argentina
44	España	43	Italia	46	Brasil	49	Italia
42	Australia	43	EEUU	46	Italia	47	Australia
42	Sudáfrica	41	Alemania	46	Corea del Sur	47	EEUU
41	Alemania	40	Australia	45	Sudáfrica	46	Alemania
40	Francia	40	Francia	44	Francia	45	Francia
40	Reino Unido	39	Polonia	44	Alemania	45	Irlanda
38	Corea del Sur	39	Reino Unido	43	Reino Unido	45	España
36	Irlanda	38	Irlanda	42	Irlanda	44	Sudáfrica
35	Japón	38	Sudáfrica	40	España	42	Japón
35	Polonia	37	Japón	39	Japón	42	Reino Unido
34	Rusia	36	Rusia	29	Rusia	30	Rusia

Fuente: "EdelmanTrust Barometer" 2018 y 2020 y elaboración propia.

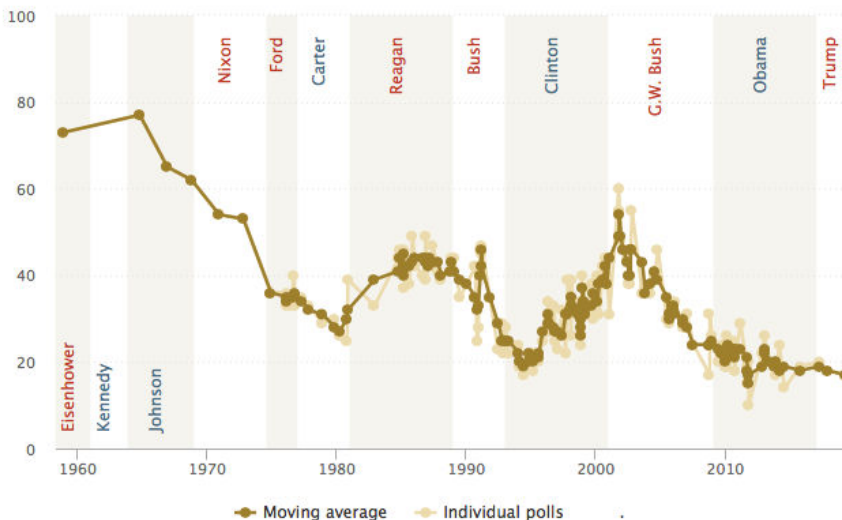
► 3. La estructura política nacional y la relación bilateral

Para aprovechar mejor el potencial que ofrece su relación con EEUU, las autoridades españolas deberían ampliar y diversificar su enfoque, incorporando en la medida de lo posible el ámbito estatal y local, y no solamente el federal.

Los 50 estados que conforman la Unión cuentan con un amplio abanico de competencias, a pesar del peso creciente del gobierno federal. Buena prueba de ello es la 10ª enmienda de la Constitución (1791), que reserva a los estados y al pueblo aquellos poderes no cedidos al gobierno federal de forma expresa. Por su parte, la 11ª enmienda (1795) afirma la inmunidad soberana de los estados, que se traduce en un atributo tan fundamental como es la potestad tributaria, como resultado de lo cual los estados de EEUU tienen regímenes fiscales diferentes e incluso muy dispares entre sí.

La importancia creciente de los estados también está relacionada con el hecho de que la confianza de los estadounidenses en el gobierno federal ha disminuido paulatinamente durante los últimos años. Desde 2007, dicha confianza no ha superado el umbral del 30%, y en 2019 tan solo un 17% de los estadounidenses decían tener confianza en Washington siempre (o casi siempre).

Figura 31. Estadounidenses que confían en el gobierno de Washington siempre o casi siempre, 1958-2019 (%)



Fuente: "Public Trust in Government: 1958-2019", Pew Research Center (2019).

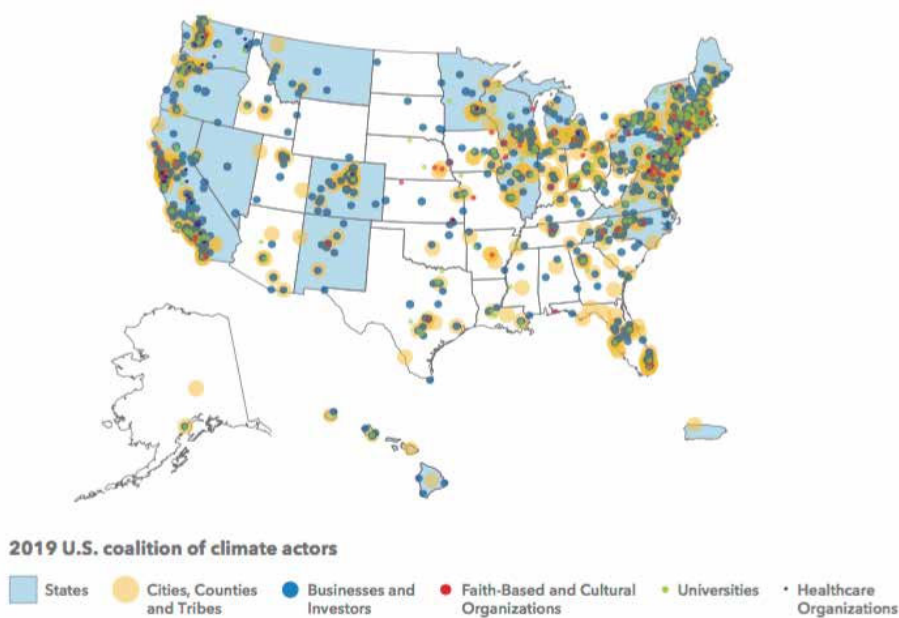
Debe recordarse, además, el tamaño y la riqueza de algunos de los estados que conforman la Unión. En 2019, por ejemplo, California se hubiera situado como la quinta economía del mundo, por encima de la India, el Reino Unido y Francia, mientras que Nueva York hubiera sido la 10ª y Texas, la novena. Si a estos tres estados se les sumara Florida para formar una única economía, el ente resultante habría sido la tercera economía del planeta.⁴⁸

Algunos países, como Canadá, Japón y Australia, ya están fortaleciendo su relación con las autoridades estatales norteamericanas, tanto a nivel comercial como en áreas como la lucha contra el cambio climático. La iniciativa *We Are Still In*, por ejemplo, incorpora numerosos estados, ciudades, líderes y compañías estadounidenses comprometidas con la lucha contra el cambio climático, que se unieron tras la decisión de la Administración Trump de retirarse del Acuerdo de París. Precisamente el día después de que Trump anunciara dicho paso, con el argumento de que había sido elegido para "servir a Pittsburgh, no a París", el ministro de Transportes canadiense visitó al alcalde de Pittsburgh para analizar conjuntamente el impacto del cambio climático. En la actualidad, algunas provincias canadienses y estados norteamericanos tratan directamente una gran variedad de iniciativas: por ejemplo, Quebec y California comparten un mercado de mecanismo de emisiones (*cap and trade*), iniciativa a la que se sumaría Ontario, la provincia canadiense más poblada. California es un socio especialmente atractivo tanto por el peso de su economía como por el hecho de haberse fijado el objetivo de descarbonizar su sistema eléctrico antes de 2045, con un mínimo del 60% de energías renovables. En la actualidad hay 25 estados y territorios de EEUU con un plan de acción climática propio, que se han unido para crear la *US Climate Alliance* (Alianza Climática de EEUU). Ésta, junto con la coalición *We Are Still In* y otras asociaciones comprometidas con el Acuerdo sobre el Clima de París, representan el 70% del PIB de EEUU y el 65% de su población.⁴⁹

48 Perry (2020)

49 Americas' Pledge, Beyond Carbon, Climate Mayors, United States Climate Alliances, We Are Still In (2019), "The Reality of US Climate Action: Non-Federal Leadership Is Delivering Ambition and Action", Factsheet, <https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbf18b27d4da21c9361/t/5d8521652694431a6b58c7bc/1569005926038/Reality+of+U.S.+Climate+Action.pdf>.

Figura 32. Coalición de actores climáticos en EEUU, 2019



Fuente: America's Pledge.

Al igual que el de los estados, también ha crecido notablemente el papel de las grandes ciudades. Hace algunos años, y como consecuencia de la gran recesión (2007-2009), muchas áreas metropolitanas, ciudades y municipios llegaron a la conclusión de que no podían depender del gobierno federal para hacer frente a los grandes retos económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrentaban. Así, Denver y Los Ángeles invirtieron en infraestructuras para mejorar la movilidad, la expansión de los puertos y aeropuertos, así como la conectividad con banda ancha. Cleveland y Fremont (donde tiene su sede Tesla), en cambio, se centraron en la industria manufacturera, creando un ecosistema para empresas, asociaciones de negocios y universidades. Por su parte, Portland y Minneapolis-St. Paul se volcaron con las pequeñas y medianas empresas, mientras que Atlanta y Pittsburgh crearon unos innovadores polos tecnológicos en torno a universidades y campus médicos.

La política exterior y de defensa seguirá siendo responsabilidad del gobierno federal, pero los estados y las ciudades muestran un interés cada vez mayor por atraer la inversión extranjera y forjar lazos con actores económicos e institucionales en otros países sin pasar por el filtro federal. Dada la estructura política altamente

descentralizada de España y la capacidad de actuación de sus comunidades autónomas y sus grandes municipios, el gobierno central debería promover este tipo de intercambios, aprovechando las sinergias que puedan surgir con actores estadounidenses comparables.

Para ello sería conveniente aumentar en la medida de lo posible la presencia institucional de España en EEUU. Nuestro país cuenta con consulados y oficinas comerciales en siete estados más Washington DC, si bien en otros cuatro estados opera un consulado honorario (dos en Missouri). Por su parte, EEUU cuenta en España con la Embajada en Madrid y el Consulado General en Barcelona y mantiene además agencias consulares en Sevilla, Valencia, Las Palmas, Málaga y Palma de Mallorca.

Figura 33. Presencia institucional de España en EEUU



Nota: no se incluye Alaska, que está bajo la jurisdicción del Consulado General de San Francisco. El Consulado General de Los Ángeles tiene bajo su jurisdicción algunos condados del sur de California, Arizona, Colorado y Utah (en verde). Los colores representan las áreas que están bajo jurisdicción de cada consulado general.

Fuente: elaboración propia.

Es precisamente en los estados en los que hay presencia institucional española donde se concentra la mayor presencia de españoles en EEUU. Según los datos del Padrón de españoles en el extranjero, a 1 de enero de 2019, en EEUU había 157.558 ciudadanos españoles, de los cuales sólo un tercio (unos 59.000) habrían nacido en España, mientras que la mayoría de los restantes serían oriundos de América Latina, así como de EEUU. En cuanto a la distribución geográfica de los ciudadanos españoles, Miami y Nueva York concentran la mitad del total.

Figura 34. Ciudadanos españoles adultos residentes en EEUU (1/III/2020)

MIAMI	FL	47.130
NUEVA YORK	NY	32.694
LOS ANGELES	CA	10.971
HOUSTON	TX	10.898
SAN FRANCISCO	CA	9.155
CHICAGO	IL	7.768
WASHINGTON DC	DC	7.706
BOSTON	MA	4.405
TOTAL EEUU		130.727

Nota: no se incluyen los 6.506 que viven en Puerto Rico.

Fuente: "Censo Electoral de españoles residentes en el extranjero", Oficina del Censo Electoral, Instituto Nacional de Estadística.

El papel cada vez más relevante de las ciudades (tanto en EEUU como en España) hace aconsejable un uso más sistemático del instrumento del hermanamiento de ciudades homólogas, que permitiría promocionar los intercambios culturales, comerciales, educativos y turísticos a nivel local. "Todo divide a los estados y todo une a los municipios", afirmó Édouard Herriot, el alcalde de Lyon que en 1951 inició lo que hoy se conoce como Ciudades Hermanas, y que por entonces tenía como objetivo crear una red de ciudades y municipios hermanadas en el viejo continente. El otro gran hito en el desarrollo de este modelo fue el movimiento internacional de Ciudades Hermanas, impulsado en 1956 por el presidente Dwight D. Eisenhower, y que pretendía fomentar la paz y la prosperidad mediante la creación de vínculos entre personas de diferentes ciudades de todo el mundo.

En la actualidad, al menos 22 ciudades y localidades españolas están hermanadas con otras tantas en EEUU, fenómeno que se inició en 1969 con Sevilla y Kansas City (Missouri). Este hermanamiento adquirió cierta notoriedad mediática tras la victoria de los Chiefs de Kansas, el equipo de fútbol americano de la ciudad, que lució una franja roja y gualda en su uniforme en homenaje a la capital hispalense en la final de la Super Bowl de 2020. En este caso, como en tantos otros, el instrumento del hermanamiento de ciudades dio lugar a un mejor conocimiento mutuo, que a su vez se tradujo en un importante flujo de turistas estadounidenses, que alcanzó su punto álgido durante la Exposición Universal de Sevilla en 1992, en la que Kansas City tuvo un papel destacado en la financiación del pabellón de EEUU. La capital andaluza también está hermanada desde 1988 con Columbus (Ohio), que quiso celebrar el 500 aniversario del descubrimiento de América mediante la realización de una réplica de la carabela "Santa María".

Figura 35. Ciudades hermanadas entre España y EEUU

Ciudades Hermanadas		Ciudades Hermanadas	
Almuñécar	Hendersonville (NC)	Mataró	Fort Lauderdale (FL)
Aranda de Duero	Roseburg (OR)	Murcia	Miami (FL)
Avilés	St. Augustine (FL)	Oviedo	Tampa (FL), Jersey City (NJ)
Barcelona	Boston (MA), San Francisco (CA)	Las Palmas	San Antonio (TX)
Bilbao	Pittsburgh (PA)	San Sebastián	Reno (NE)
Calatayud	Glenn Ellyn (IL)	Santa Cruz de Tenerife	San Antonio (TX), Santa Cruz (CA)
Gijón	Albuquerque (NM)	Sevilla	Kansas City (MO), Columbus (OH)
Granada	Coral Gables (FL)	Toledo	Corpus Christi (TX), Toledo (OH)
Jerez de la Frontera	El Paso (CA)	Valencia	Sacramento (CA)
Madrid	Nueva York (NY), Miami (FL)	Valladolid	Orlando (FL)
Málaga	Mobile (AL)	Vitoria-Gasteiz	Anaheim (CA)

Fuente: elaboración propia.

La diplomacia española ha pretendido a menudo aprovechar la presencia de una creciente población de habla hispana en EEUU para reforzar la relación bilateral, a pesar de lo cual existen muchas dudas sobre la mejor estrategia a seguir para lograrlo. Las autoridades españolas se han esforzado por cultivar a organizaciones como el *Congressional Hispanic Caucus*, que reúne a los miembros de la Cámara de Representantes de origen iberoamericano, y en menor medida, a las que representan a sus homólogos de las asambleas de ámbito federal. A nivel local, esta relación ha solido concentrarse sobre todo en las organizaciones ciudadanas hispanas (o latinas) y, de forma todavía muy incipiente, en las de ámbito empresarial. De ahí, en parte, la importante presencia institucional de España en Miami, situada en el tercer estado con más población hispana, que es también el primer destino de las empresas españolas que se establecen en EEUU. Sería deseable aumentar esta presencia institucional en otros estados, como Texas, que cuenta con una población hispana mayor que Florida, pero carece todavía de una oficina comercial española.

Uno de los mayores retos que plantea EEUU para la diplomacia española es que buena parte de su población hispana –aproximadamente la mitad de la cual es de origen mexicano– no se identifica política ni culturalmente con nuestro país. Esto significa que, a diferencia de la diáspora de origen italiano, por ejemplo, muchos hispanos no sienten afinidad alguna por los productos culturales o alimenticios de origen español. Indudablemente, la existencia de una lengua común puede facilitar la implantación de empresas españolas en ciudades y estados con gran presencia de hispanohablantes. Sin embargo, de un tiempo a esta parte se viene produciendo una progresiva separación entre la identidad cultural hispana y el uso del español, ya que un elevado porcentaje de hispanos cree que para serlo no es necesario dominar dicha lengua, cuyo uso cotidiano se percibe a menudo como un obstáculo para la integración social y el éxito profesional.⁵⁰ De ahí, seguramente, que la mayoría de las organizaciones hispanas no incluyan explícitamente entre sus prioridades la defensa del uso del español.

Uno de los mayores retos que plantea EEUU para la diplomacia española es que buena parte de su población hispana –aproximadamente la mitad de la cual es de origen mexicano– no se identifica política ni culturalmente con nuestro país.

A pesar de ello, los Institutos Cervantes podrían servir para propiciar un mayor conocimiento de España entre los hispanohablantes de estados como California y Texas, por lo que llama la atención que no exista ninguna sede del mismo en estos estados, mientras que sí alberga una la ciudad de Albuquerque (Nuevo México), que cuenta con menos de un millón de habitantes hispanos.

50 En EEUU se está desarrollando actualmente un interesante debate sobre la identidad individual y colectiva de los hispanos. Ver la entrevista con Janet Murgía, CEO de la organización UnidosUS, realizada en el Real Instituto Elcano (24/VI/2019), disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qf35zVtTsfc>.

Figura 36. Principales estados de EEUU con población hispana, 2018

RK	Estados	Hispanos	Herramientas para incrementar lazos
1	CA	15.288.000	Sede consular, oficina comercial, 5 ciudades hermanadas
2	TX	11.093.000	Sede consular, 3 ciudades hermanadas
3	FL	5.491.000	Sede consular, oficina comercial, 7 ciudades hermanadas
4	NY	3.434.000	Sede consular, oficina comercial, Instituto Cervantes, 1 ciudad hermanada
5	AZ	2.478.000	
6	IL	2.292.000	Sede consular, oficina comercial, Instituto Cervantes, 1 ciudad hermanada
7	NJ	1.717.000	
8	CO	1.270.000	
9	NC	1.616.000	
10	PA	1.030.000	

Fuente: US Census Bureau, elaboración propia.

En suma, una decidida ampliación y diversificación geográfica de la presencia institucional española permitiría aprovechar mejor las numerosas oportunidades que ofrecen los ámbitos estatal y local de EEUU para forjar una relación bilateral más rica y variada.

► 4. España y el vínculo transatlántico

"Estoy aquí, en el corazón de Europa, para decir que EEUU y el mundo necesitan una Europa fuerte, próspera, democrática y unida. Europa es vital para el orden mundial ..."
Barack Obama, Hannover (25/IV/2016)

A partir de nuestra incorporación a la OTAN en los años 80 del siglo pasado, la relación transatlántica se convirtió en algo inseparable del conjunto de la relación España-EEUU. Como resultado de ello, las dificultades, malentendidos y disputas que han debilitado la relación entre EEUU y los aliados europeos han afectado también al vínculo bilateral.

"America has no better partner than Europe", afirmó Obama cuando apareció en la escena europea en 2008, cuando tan solo aspiraba a ocupar la Casa Blanca. El futuro presidente prometió una nueva y fortalecida relación transatlántica, y aseguró que EEUU y Europa estaban llamados a trabajar de forma cada vez más estrecha.

Eso era precisamente lo que querían escuchar los europeos, tras unos años en los que el vínculo transatlántico se había visto sometido a tensiones inéditas bajo la Administración Bush. Sin embargo, tras su elección no tardó en manifestarse en Europa el temor a que Obama, debido a su propia biografía y perfil multicultural, estuviera más dispuesto que sus predecesores a prestar menos atención a sus socios tradicionales, hasta el punto de llegar a especularse si sería el primer presidente post-atlantista. Él mismo encarnaba y reflejaba la nueva realidad social de EEUU, y a una generación menos apegada a Europa, que sentía como ajenos los paradigmas de la segunda posguerra mundial.

Como cabía temer, las divergencias entre Europa y EEUU no tardaron en surgir. Desde EEUU se esperaba un mayor compromiso, esfuerzo e iniciativa de los europeos; en Bruselas, por su parte, se pensaba que una excesiva cercanía a Washington podía incluso socavar la credibilidad de la UE en algunos ámbitos. Dos asuntos debilitaron especialmente las relaciones transatlánticas en esos años: por un lado, el *pivot* de la Administración Obama hacia Asia-Pacífico y, por otro, el escándalo de las escuchas realizadas por la Agencia de Seguridad Nacional a políticos e instituciones europeas. Washington, sin embargo, también fue descubriendo que trabajar con China, la India, Turquía y otras potencias emergentes era más difícil de lo esperado. A pesar de las preocupaciones resultantes de la crisis financiera, y del hecho de que la UE abrazara la austeridad cuando Washington pedía más estímulos fiscales, Europa siguió siendo el socio fundamental a la hora de hacer frente a los grandes retos globales. Tras la anexión rusa de Crimea (2014) y la crisis desatada en Ucrania oriental, EEUU volvió a girar hacia Europa.

La elección de Donald Trump en noviembre de 2016 puso fin a este estado de cosas, suscitando profundos temores sobre la futura evolución e, incluso, la pervivencia del nexo transatlántico. En realidad, algunas voces venían advirtiendo a los europeos desde hacía tiempo que EEUU estaba experimentando profundos cambios socioeconómicos, que hacían improbable la continuidad sin más de dicha relación. Los desencuentros habían sido una constante en las relaciones transatlánticas, en lo político, lo estratégico y lo económico. Pero ya no se trataba de una crisis dentro del sistema, sino del propio sistema, al distanciarse EEUU de los principios y las complicidades que habían sostenido dichas relaciones hasta entonces.

La congelación de la negociación del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones entre EEUU y la UE por parte de la Administración Trump enfrió

La salida del Reino Unido de la UE también contribuyó al deterioro de la relación transatlántica. Si bien la "relación especial" entre Washington y Londres ya había perdido la centralidad que tuvo antaño, en el pasado la presencia de interlocutores británicos en el seno de la UE había facilitado el entendimiento con EEUU.

súbitamente las relaciones. Si bien es cierto que la creciente oposición a dicho acuerdo en Europa ya había suscitado dudas sobre su viabilidad, la actitud del nuevo presidente eliminó la posibilidad de alcanzar cualquier tipo de acuerdo, aunque muchos demócratas también albergaban dudas al respecto. El Acuerdo encarnaba la posibilidad de reafirmar la centralidad económica y geopolítica del eje transatlántico, contrarrestando en alguna medida el auge del Pacífico como espacio geopolítico en alza. Un acuerdo ambicioso podría haber reforzado a las economías occidentales, contribuido a diseñar nuevas reglas de juego para el comercio internacional y abierto el mercado energético transatlántico.

La salida del Reino Unido de la UE también contribuyó al deterioro de la relación transatlántica. Si bien la "relación especial" entre Washington y Londres ya había perdido

la centralidad que tuvo antaño, en el pasado la presencia de interlocutores británicos en el seno de la UE había facilitado el entendimiento con EEUU. Lamentablemente, el *Brexit* fue percibido por la Administración Trump como una oportunidad para debilitar a la UE, a la que veía más como un competidor que como un socio imprescindible.

La creciente rivalidad comercial y tecnológica entre EEUU y China tampoco facilitó la relación de la Administración Trump con la UE y sus Estados miembros. Esta situación hizo temer a muchos dirigentes europeos que la UE pudiese quedar relegada al papel de observador impotente de un conflicto que podría dañar gravemente sus intereses económicos y políticos, animando a algunos a adoptar posiciones equidistantes entre ambas potencias y a los más, a buscar una mayor autonomía de la propia UE. Este debate no tardó en influir en la opinión pública, y según una encuesta de la Fundación Bertelsmann (2019), sólo un 17% de los europeos identificaba a EEUU como el socio más importante de su país, porcentaje que en el caso de España descendía hasta el 3%. Al mismo tiempo, sólo un 4% de los europeos identificaba a China como su socio más importante, opinión que compartían el 6% de los españoles encuestados, el 59% de los cuales otorgaban esta cualidad a los demás Estados miembros de la UE.

Figura 29. Visión sobre los socios más importantes, 2019

¿Cuál es el socio más importante de su país?

En %	EU28	AL	FR	IT	PB	PL	ES	RU
EEUU	17	16	20	23	15	27	3	33
CHINA	4	5	5	5	4	4	6	4
Estados UE	50	49	43	37	55	53	59	38
RUSIA	4	6	2	4	2	3	1	1

Fuente: "Survey: Europe's view of China and the US-Chinese conflict", Bertelsmann Stiftung (2020).

Si bien China es un socio estratégico de la UE del que no se puede prescindir para afrontar los grandes retos de la agenda global, el cambio climático entre ellos, Bruselas ha endurecido gradualmente su postura en relación con el gigante asiático, al que la Comisión Europea considera oficialmente un "competidor económico en busca de liderazgo tecnológico" y un "rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza".⁵¹ A pesar de ello, la postura de la UE tiene poco en común con la agresividad desplegada por la Administración Trump. Por su parte, hasta la fecha España ha mostrado poca simpatía por la postura de esta última, pero a diferencia de algunos Estados miembros de la UE, tampoco ha pretendido desarrollar una relación especial con Pekín, absteniéndose de sumarse a la llamada "ruta de la seda", entre otras iniciativas.⁵²

La incertidumbre generada por la creciente rivalidad sinoestadounidense parece estar dando lugar a una redefinición de las relaciones transatlánticas, aunque no se espera que sean una prioridad para ninguna de las dos partes. En este contexto, España deberá definir una posición propia ante tres fenómenos preocupantes: la retirada (o desconexión) norteamericana de Europa, la propia vulnerabilidad europea y el bilateralismo transaccional de la Administración Trump.

La retirada o repliegue de EEUU bajo la actual Administración, así como su desinterés por Europa, se asienta en una nueva generación de líderes estadounidenses que no tienen el instinto atlantista de sus antecesores. EEUU está cambiando de forma acelerada y la demografía tendrá un impacto decisivo no sólo en la política interna sino también en la exterior. En 2045, más de la mitad de los norteamericanos no serán de origen europeo, fruto sobre todo del rápido crecimiento de las comunidades de origen hispano y asiático. Estos datos, unidos a la paulatina

51 European Commission (2019a).

52 Esteban y Otero Iglesias (2019).

pérdida de protagonismo geopolítico de Europa frente a la creciente relevancia de otras regiones, empuja a EEUU cada vez más hacia Asia.

Para superar la creciente marginalidad geopolítica del espacio Atlántico ante la aparición y el auge de otros actores, se podría reivindicar la idea de un área Atlántica ampliada, que ofrezca nuevas oportunidades económicas y de seguridad, lo cual obligaría a mirar más allá del origen anglosajón del vínculo transatlántico, ampliándolo a América Latina y África. Ello permitiría desarrollar una agenda atlántica ampliada, que tuviese en cuenta cuestiones como la seguridad energética y marítima, los tráfico ilícitos en todas sus dimensiones (incluida la financiación del terrorismo), el tráfico humano y la salud global.

El segundo gran riesgo para la relación transatlántica es la propia vulnerabilidad europea. Lamentablemente, la suma de la Gran Recesión (2008), la crisis migratoria (2015) y el referéndum del *Brexit* (2016) han puesto a prueba la resiliencia de la UE y también su capacidad para constituirse en un actor global relevante. Europa necesita demostrar que no es débil militarmente, que está comprometida con su defensa por deseo propio, y no sólo porque se lo exija Washington, y que no pretende desentenderse de las amenazas globales. Afortunadamente, de un tiempo a esta parte la UE parece más dispuesta a compartir la carga que supone la defensa de Europa y su vecindario con EEUU, lo cual siempre será bien visto por Washington, con independencia de quién ocupe la Casa Blanca.

La tendencia de la Administración Trump a privilegiar las relaciones bilaterales por encima de las multilaterales plantea un cierto desafío para España. Madrid debe mantener y buscar una relación colaborativa con Washington, pero sin menoscabo de su compromiso con el fortalecimiento de la UE y la OTAN. Obviamente, sería un error pretender construir una relación privilegiada con EEUU que pudiera disminuir la cohesión de la UE y de la Alianza.

Europeos y estadounidenses deberán seguir trabajando juntos porque el debilitamiento de la relación transatlántica tendría un coste muy elevado. No existen otras dos regiones en el mundo con un vínculo tan estrecho en términos económicos, de seguridad y política. La economía transatlántica supuso el 46% del PIB mundial en 2015, año en el cual el 58% de las inversiones extranjeras directas de EEUU se dirigieron a Europa, mientras que Europa fue la primera fuente de inversión directa en EEUU. En la actualidad, el comercio anual en bienes y servicios entre la UE y EEUU es el doble que entre EEUU y China, y los flujos de datos entre EEUU y la UE doblan en importancia a los que se dan entre EEUU y Asia, siendo los más intensos del mundo.

Por si fuera poco, en el ámbito de la seguridad transatlántica, la cooperación policial y antiterrorista sigue cosechando numerosos éxitos⁵³; la UE hace una contribución esencial a la seguridad mediante sus misiones en Mali, el Sahel, la República Centroafricana, el Cuerno de África y el Mediterráneo; el *European Defence Action Plan* permitirá avanzar en el desarrollo de las capacidades militares de gran relevancia para la cooperación transatlántica; y la cooperación entre la UE y la OTAN ha experimentado un rápido progreso institucional desde 2016, tras la firma de una Declaración Conjunta. La creación de la Coalición Global contra Estado Islámico y la coordinación entre ambas orillas en sanciones contra Irán, Rusia, Siria, Corea del Norte y Venezuela son buenos ejemplos del éxito y la importancia de la relación transatlántica en el ámbito de la política internacional. A pesar de todo ello, es probable que ya no volvamos a conocer las relaciones transatlánticas de antaño.⁵⁴

► 5. América Latina

"Por encima de las discrepancias aisladas en algunas cuestiones, nos une el mismo objetivo (en América Latina): conseguir unas sociedades prósperas, democráticas, con instituciones fuertes y eficaces, capaces de afrontar el desafío de la globalización".

Miguel Ángel Moratinos, ante el XI Foro España-EEUU, celebrado en Tampa, Florida (2006)

América Latina ha ocupado en las últimas décadas un lugar importante de la agenda bilateral entre España y EEUU, una región donde ambos países tienen intereses estratégicos, políticos y económicos muy relevantes, y en relación con la cual han mantenido posturas generalmente coincidentes.⁵⁵ Cuba, Venezuela, las sanciones y el narcotráfico son los principales asuntos que han figurado en dicha agenda durante muchos años. Incluso en aquellos temas espinosos, como el cubano, en los que pudo haber posturas discrepantes, para ambos gobiernos era importante conocer la posición del otro, lo cual dio lugar a una relación fluida y a consultas permanentes sobre una agenda común.

Desde la transición a la democracia en España, todos sus gobiernos han subrayado el carácter prioritario de América Latina para la política exterior, pero sin definir suficientemente qué se entendía por ello.⁵⁶ En todo caso, EEUU ha condicionado

53 "#Security Union: EU-US co-operation on tackling terrorist financing continues to produce results", EUreporter (23/IIV/2019).

54 Lewis, Parakilas, Scheineder-Petsinger, Smart, Rathke y Ruy (2018).

55 "In general, we see eye to eye. Spain wants strong democratic and free market institutions in Latin America (...) The exception that proves the rule is Cuba". Embassy Madrid to Department of State, "Spain scenesetter for Under Secretary Burns" attendance at OSCE ministerial", 20/XI/2007, disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/07MADRID2142_a.html.

56 Malamud (2005).

los esfuerzos de España a la hora de desarrollar ciertas políticas en la región. Lo hizo en los años 80 respecto a Centroamérica durante los gobiernos de González y más recientemente con los de Rodríguez Zapatero, sobre todo en relación con Cuba y Venezuela.⁵⁷ El gobierno de Aznar, por su parte, sostuvo en su día que una mayor cooperación entre Madrid y Washington en América Latina otorgaría a España una creciente influencia en la región. Una prueba (especialmente controvertida) de ello se produjo en abril de 2002, con la declaración conjunta de los gobiernos de España y EEUU y el reconocimiento del gobierno de Pedro Carmona en Venezuela, tras el intento de golpe de Estado contra Chávez. Aznar también secundó con entusiasmo el apoyo de la Administración Bush a la férrea posición del gobierno de Álvaro Uribe contra el terrorismo en Colombia, principal aliado de EEUU en la región, y cuya política de seguridad fue muy criticada por algunos actores europeos.

La crisis de Irak suscitó cierta preocupación en España por el impacto que pudiera tener el acercamiento del entonces presidente Aznar a EEUU en las relaciones con América Latina y se ha recordado a menudo su intento fallido de captar el apoyo del presidente mexicano, Vicente Fox, para una crucial votación del Consejo de Seguridad de la ONU sobre las inspecciones en Irak.⁵⁸ Desde esta perspectiva, la tradicional relación de España con América Latina fue un daño colateral más del incondicional apoyo español a la Administración Bush, ya que el atlantismo exacerbado de Aznar hizo peligrar los avances logrados desde el inicio de la transición en América Latina, suscitando incluso preocupación por sus posibles consecuencias para las inversiones españolas en la región. También se ha recordado que el Gobierno español no tuvo la deferencia de explicar los motivos del giro atlantista en su política exterior a sus socios latinoamericanos y que los latinoamericanos llevaban décadas lidiando con EEUU sin necesidad alguna de mediación de España.

Por su parte, los defensores de la gestión del gobierno Aznar sostienen que su relación con Washington tuvo consecuencias positivas para los intereses españoles en América Latina, al contribuir a resolver algunas dificultades y, de esta manera, aumentar su influencia en la región. Se ha citado como ejemplo de ello el respaldo de EEUU a Argentina ante el Fondo Monetario Internacional y el G7 durante la crisis económica de 2001, así como la firma del Tratado de Libre Comercio entre Chile y EEUU.

Si bien es cierto que buena parte de la opinión pública latinoamericana no vio con buenos ojos la implicación española en el conflicto de Irak, ello no perjudicó de forma significativa las relaciones de España con América Latina. Con Cuba, por

57 "Converging views, but not convergence", es como resumió Jonathan Farrar, jefe de la misión estadounidense en Cuba, las posturas de ambos países. Embassy in Havana to the Department of State, "Spain on human rights and dialogue with Cuba", 5/XII/2009, https://wikileaks.org/plusd/cables/09HAVANA726_a.html.

58 Carlos Malamud, "España, Irak y América Latina", *El País*, 26/IV/2003.

ejemplo, hubo más continuidad que ruptura, a pesar de que en Madrid hubiera un gobierno conservador y en plena sintonía con George W. Bush. Aunque inicialmente hubo una actitud más crítica hacia el régimen castrista, Aznar discrepó de la aprobación de la Ley Helms-Burton, por considerarla una amenaza a los intereses comerciales españoles. La excepción que confirma la regla fue el caso de Venezuela, cuyas relaciones con España nunca se recuperaron por completo tras el intento golpista de 2002, no obstante los esfuerzos posteriores del gobierno Rodríguez Zapatero.

El nuevo gobierno del PSOE llegó al poder en 2004 con el propósito de modificar la política latinoamericana y aprovechar la oportunidad de mejorar su presencia en la región que ofrecía el olvido en el que esta había caído para EEUU tras el 11-S. Además, el compromiso de España en América Latina fue uno de los elementos escogidos para reconducir la relación con EEUU, muy dañada por la retirada de las tropas españolas de Irak. Junto con Afganistán, América Latina debía ser el ámbito propicio para el comienzo de un mayor diálogo entre ambos gobiernos, y el nombramiento del cubanoamericano Eduardo Aguirre como embajador estadounidense en Madrid, que abrió un diálogo de alto nivel sobre América Latina, no hizo sino confirmar el interés de Washington por normalizar la relación.⁵⁹

Sin embargo, Cuba y Venezuela siguieron suscitando serias divergencias. Si Aznar impulsó la posición común de la UE hacia Cuba, Rodríguez Zapatero abogó por revocarla, impulsando una liberalización gradual y más flexibilidad europea hacia La Habana, oponiéndose a las políticas y estrategias de la Administración Bush. Madrid tuvo a favor el hecho de que una mayoría de los representantes europeos destinados en Cuba consideraban un fracaso el endurecimiento de la postura común después de 2003. Ello permitió a España convencer a la UE de la conveniencia de volver al esquema anterior, a pesar de las objeciones de Washington. Esto no supuso un cambio radical en la política hacia la isla, ya que el objetivo de la

Si Aznar impulsó la posición común de la UE hacia Cuba, Rodríguez Zapatero abogó por revocarla, impulsando una liberalización gradual y más flexibilidad europea hacia La Habana, oponiéndose a las políticas y estrategias de la Administración Bush.

59 "Sobre Latinoamérica tenemos una voluntad de complementariedad, aunque aún hay algunas diferencias que hay que saber conciliar. Cada uno tenemos nuestras capacidades, y tenemos que jugar el papel que nos corresponde. No queremos sustituir a EEUU; necesitamos más EEUU en Latinoamérica, pero también necesitamos que España pueda aportar una proyección de futuro que dé estabilidad real a la región". Palabras de Miguel Ángel Moratinos ante su encuentro con Condoleezza Rice en Washington, en junio de 2006. José Manuel Calvo Roy, "Moratinos: 'España debe complementar a EEUU en Latinoamérica'", *El País*, (19/VI/2006).

EEUU, por su parte, era plenamente consciente de los beneficios de involucrar a España en América Latina –tanto a sus instituciones como a su comunidad empresarial– para defender conjuntamente y de manera pública la gobernanza democrática y la transparencia.

diplomacia española seguía siendo mantener abiertos todos los cauces posibles con la administración cubana para facilitar la evolución política del país. A pesar de estas diferencias de criterio, los estadounidenses siempre valoraron positivamente la coordinación de posturas sobre Cuba con España.

Los empresarios españoles con intereses en América Latina también deseaban un mayor compromiso de Washington con la región y coincidían con sus homólogos estadounidenses en apostar por un clima de inversión estable. EEUU, por su parte, era plenamente consciente de los beneficios de involucrar a España en América Latina –tanto a sus instituciones como a su comunidad empresarial– para defender conjuntamente y de manera pública la gobernanza democrática y la transparencia. Estas ideas y principios se mantuvieron con sucesivos gobiernos españoles, incrementándose la coordinación en

el ámbito de la seguridad y el narcotráfico, así como de la lucha contra el terrorismo. De ahí, por ejemplo, que, a instancias de Washington, España apoyara los proyectos del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA.

EEUU siempre ha visto con buenos ojos una mayor implicación de España en la región, siempre y cuando hubiese un diálogo bilateral previo y una acción concertada. El escollo con el que se ha encontrado habitualmente es que Madrid por lo general ha procurado no posicionarse ante las iniciativas norteamericanas, sobre todo por no querer dar la imagen de ir de la mano del gobierno de Washington para actuar en América Latina, papel que no sería bien visto en la región. A pesar de ello, hoy en día siguen siendo muy frecuentes las visitas de funcionarios del Departamento de Estado a Madrid para conocer el punto de vista español.

En ocasiones, los países latinoamericanos también han acudido a España para buscar la mediación con EEUU. Chávez y Evo Morales lo hicieron en su momento, el primero para tratar de discutir la cooperación entre EEUU y Colombia con Obama, y el segundo para que España ayudara a cubrir las lagunas dejadas por EEUU en la lucha contra el narcotráfico. En suma, el papel de España como interlocutor de EEUU en determinados dossiers latinoamericanos se ha ido reforzando, si bien su pertenencia a la UE le ha obligado a plantear la política hacia la región con nuevos parámetros. La necesidad de coordinar dicha política con otros socios de la UE puede disminuir la relevancia de España como actor con voz propia a ojos de

Washington, pero tiene al menos la ventaja de proteger a Madrid frente a posibles reacciones adversas de la Administración Trump.

Por otro lado, no debe olvidarse que América Latina todavía está mucho más lejos de Europa que de EEUU. De hecho, las crisis que más han afectado a España (como la expropiación de Repsol-YPF en Argentina, en 2012), han demostrado que la seguridad de las inversiones españolas en América Latina tiene bastante más que ver con la política exterior de EEUU que con la de la UE. Y está por ver cómo afectará a los intereses españoles en la región la guerra comercial instigada por la Administración Trump.

La ventaja comparativa de España frente a la mayor parte de los países de la UE en América Latina es evidente, pero algo menos si se compara con EEUU. Por eso, la cuestión de fondo para España ha sido y es si el acercamiento a EEUU puede favorecer o no sus intereses en América Latina, o incluso si es posible una política complementaria (o al menos, no contradictoria) con la de Washington, de modo que sirva para fortalecer la relación transatlántica entre Europa y EEUU.

Lamentablemente, la actual Administración norteamericana ha dificultado el progreso hacia una mayor coordinación con España de cara a América Latina. La región no forma parte de las prioridades de Washington (Trump ha sido el primer mandatario estadounidense desde 1984 que no ha acudido a una Cumbre de las Américas, en concreto la de Lima de 2018), y su Administración prima sistemáticamente lo bilateral sobre lo multilateral. Por tanto, la posibilidad de multilateralizar la cooperación y la coordinación con España en ámbitos como la lucha contra el narcotráfico y la ayuda al desarrollo parece descartada. Tampoco hay que olvidar que el estado actual de fragmentación y heterogeneidad de América Latina dificulta la adopción de políticas globales o regionales, lo cual fomenta la bilateralidad y limita más aún, si cabe, el progreso hacia una mayor coordinación entre Madrid y Washington.

Por otro lado, América Latina ya no es la de hace 30 años y busca también otros modelos y otros socios más allá de EEUU y Europa, sobre todo China. Esta ya ha desplazado a Europa como el segundo socio comercial de América Latina después de EEUU y en algunos países ya es el primero. Pekín ha desplegado una diplomacia

Tampoco hay que olvidar que el estado actual de fragmentación y heterogeneidad de América Latina dificulta la adopción de políticas globales o regionales, lo cual fomenta la bilateralidad y limita más aún, si cabe, el progreso hacia una mayor coordinación entre Madrid y Washington.

Pekín ha desplegado una diplomacia muy activa en América del Sur y Cuba, y podría sustituir a España como el actor extrarregional de más peso. Al mismo tiempo, hay un creciente vacío de liderazgo de Washington en la región, que China está aprovechando al máximo.

muy activa en América del Sur y Cuba, y podría sustituir a España como el actor extrarregional de más peso. Al mismo tiempo, hay un creciente vacío de liderazgo de Washington en la región, que China está aprovechando al máximo. Desde EEUU, algunas voces han pedido tímidamente a España y a Europa que unan fuerzas contra China en América Latina, retomando la idea de la triangulación entre EEUU, América Latina y España (Europa), en ámbitos como la democracia, la seguridad y el narcotráfico, y la cooperación al desarrollo. Sin embargo, hasta la fecha este triángulo no ha dado frutos, a pesar de que esa colaboración sería beneficiosa para las empresas, tanto españolas como estadounidenses.

La relación triangular ofrece, sin embargo, algún ejemplo de éxito, como la de los grandes bancos españoles que se han convertido en un vehículo idóneo para los flujos e inversiones estadounidenses y latinoamericanos. Santander y BBVA, por ejemplo, utilizan su conocimiento de América Latina y su posición relevante en varios países de la región para apoyar tanto a empresas norteamericanas que buscan expandirse en América Latina como a empresas latinoamericanas en sus operaciones con EEUU.

En suma, España no puede depender de Washington a la hora de desplegar su presencia en América Latina, pero debe tener muy en cuenta los intereses de EEUU en la región. De ahí la necesidad de seguir buscando ámbitos propicios para la coordinación en beneficio de todos los actores concernidos.

Cuadro 1. La crisis venezolana de nunca acabar

Las elecciones de mayo de 2018 en Venezuela marcaron el inicio del último episodio de la interminable crisis política, económica y humanitaria que azota el país desde hace años. Varios Estados de la región, EEUU y Europa no reconocieron el resultado de las urnas, que ratificó a Nicolás Maduro en el poder, por no cumplir con "los estándares internacionales de un proceso democrático, libre, justo y transparente", a pesar de lo cual el presidente inició un segundo mandato en enero de 2019. Poco después, el nuevo presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, se autoproclamó "presidente encargado" de Venezuela, para convocar en el lapso más breve posible nuevas elecciones presidenciales, recabando el reconocimiento inmediato de EEUU, Canadá y varios países latinoamericanos.

España se mostró inicialmente más cauta, evitando hacer seguidismo de Trump y consciente de que en la UE no había unanimidad sobre dicho reconocimiento. El gobierno de Pedro Sánchez dio inicialmente un plazo de ocho días a Maduro para que convocara elecciones libres y democráticas, decisión que fue muy criticada por la oposición en España. Cumplido el plazo, y sin haberse alcanzado el reconocimiento unánime de Guaidó en la UE, Bruselas acordó crear un Grupo Internacional de Contacto con varios países latinoamericanos, para que coordinara la búsqueda de una salida a la crisis mediante la celebración de elecciones verdaderamente libres. Varios Estados de la UE, entre ellos España, procedieron a reconocer a Guaidó como "presidente encargado" de Venezuela, a fin de que pudiera convocar elecciones libres en el menor plazo posible.

Por su parte, EEUU reaccionó con una estrategia basada en la ampliación y profundización de sanciones, que pretendía derrocar el régimen de Maduro aprovechando la difícil situación económica que atravesaba el país. Sin embargo, la agresividad de la Administración Trump y la resiliencia del régimen venezolano contribuyeron a dividir a la oposición y debilitar a Guaidó, suscitándose nuevas dudas entre los socios europeos. A corto plazo, el dilema crucial que afronta la oposición venezolana es decidir si participa o no en las próximas elecciones parlamentarias, que el régimen tiene previsto celebrar a finales de 2020.

En este contexto, la Administración Trump, que había recibido con gran suspicacia la incorporación de Podemos al gobierno de coalición formado por Sánchez en enero de 2020, acusó a España de haber modificado su política hacia el régimen de Maduro. Acontecimientos como la oposición de un tribunal español a la entrega a EEUU de Hugo Carvajal, ex jefe de Inteligencia de Venezuela, y su posterior fuga tras autorizar su extradición la Audiencia Nacional; la negativa de Sánchez a reunirse con Guaidó cuando éste visitó España durante una gira europea; y, sobre todo, la accidentada escala en Madrid de la vicepresidenta Delcy Rodríguez en enero de 2020, no hicieron sino alimentar esta sospecha. El Gobierno español, por su parte, adujo que era la propia situación venezolana la que había experimentado un cambio, reafirmando en su objetivo de propiciar una salida negociada a la crisis, a la vez que recordaba su obligación de velar por la seguridad y el bienestar de los 200.000 ciudadanos españoles residentes en dicho país.

Cuadro 2. Cuba y la relación hispano-norteamericana

Cuba siempre tuvo una notable capacidad para complicar la relación de España con EEUU. Nada más llegar a la Casa Blanca, la Administración Trump abandonó la política de acercamiento desplegada por Obama, que España había propiciado (y apoyado) con entusiasmo, imponiendo nuevas sanciones económicas en protesta por la violación de derechos humanos y el apoyo prestado al gobierno de Maduro. Por si fuera poco, en mayo de 2019 Washington dio por finalizada la suspensión semestral de la aplicación del Título III de la Ley de la Libertad y la Solidaridad con Cuba (más conocida como la Ley Helms-Burton), poniendo fin a una tregua que había durado 23 años.

Dicho título permite a cualquier ciudadano cuyas propiedades fueron confiscadas por el régimen cubano a partir de 1959 interponer reclamaciones ante los tribunales estadounidenses contra cualquier persona o empresa que "trafique" con dichas propiedades, con el objetivo de obtener una compensación por el beneficio que de ello pudiera derivarse, pudiendo ejercer este derecho personas que no eran ciudadanos estadounidenses cuando se produjo dicha confiscación. Cuando se promulgó en 1996, este aspecto de la Ley suscitó un gran rechazo en la comunidad internacional y la UE presentó una demanda contra EEUU en el seno de la Organización Mundial de Comercio, a lo que Washington respondió comprometiéndose a suspender la aplicación de este apartado cada seis meses. Además, la UE aprobó un estatuto "antibloqueo", que ofrece diversas medidas de protección a las empresas y ciudadanos europeos activos en Cuba contra los efectos de la aplicación extraterritorial de dicha Ley.

La presencia de más de 200 empresas españolas en Cuba –vinculadas sobre todo al turismo, la alimentación y los servicios– significa que la reapertura de esta "caja de Pandora" podría convertirse en un escollo importante en la relación hispano-norteamericana. El grupo Meliá regenta en Cuba un total de 39 instalaciones hoteleras, con una capacidad de 15.294 habitaciones, mientras que Iberostar cuenta con otros 20 hoteles. Por otro lado, tanto Air Europa como Iberia podrían ser demandadas por beneficiarse de la explotación comercial del aeropuerto internacional José Martí de La Habana, que fue construido sobre terrenos expropiados.

En febrero de 2020, y como resultado de la activación del Título III de la Ley Helms-Burton unos meses antes, el Departamento de Estado notificó al consejero delegado de Meliá International Hotels que se le prohibía la entrada en EEUU debido a las actividades de su grupo en Cuba. Aunque no se haya hecho público, no se descarta que otros empresarios españoles se encuentren en la misma situación, lo cual podría dificultar la actuación futura de sus compañías en el mercado estadounidense.

► 6. La colaboración en el marco de Naciones Unidas

"Today at the United Nations, peacekeeping missions drag on for decades, no closer to peace. The UN's climate-related treaties are viewed by some nations as simply a vehicle to redistribute wealth. Anti-Israel bias has been institutionalized. Regional powers collude to vote the likes of Cuba and Venezuela onto the Human Rights Council. The UN was founded as an organization that welcomed peace-loving nations. I ask: today, does it continue to serve its mission faithfully?"

Mike Pompeo, secretario de Estado de EEUU (4/XII/2018)

Si en el pasado fue EEUU quien esperaba que España desempeñará un papel más activo en la política internacional, se podría afirmar que hoy es Madrid quien desearía que Washington continuara siendo un actor comprometido con el multilateralismo, con la resolución colectiva de los conflictos y con el avance de la agenda de gobernanza global que representan los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

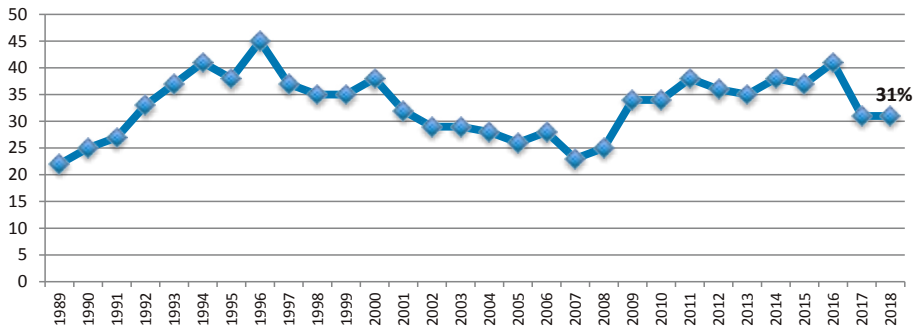
En perspectiva española, la primera potencia del mundo debería seguir siendo, con las peculiaridades propias que siempre la han caracterizado, un referente internacional y un actor relevante en el orden multilateral. Contar o no con su concurso fortalece o erosiona el orden liberal internacional, ralentiza los avances y progresos que garantizan la prosperidad, la estabilidad y la paz y la seguridad, y refuerza las actuaciones unilaterales en la resolución de las controversias en el escenario internacional. La política de *America first* juega en contra de las instituciones y políticas multilaterales que, con matices, EEUU siempre había defendido desde la creación de la ONU.

La Administración Trump no ha ocultado nunca su indiferencia por las grandes instituciones multilaterales, ni su oposición a la mayoría de los grandes acuerdos que se habían generado en épocas recientes. Así pues, a su ruptura con algunos elementos del sistema multilateral, como la UNESCO (2017), el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2018) y el Acuerdo de París sobre el Clima (2019), hay que sumar su salida del acuerdo nuclear con Irán (2018) y la reimposición de sanciones contra este país; su retirada del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio con Rusia (2018); una vuelta de tuerca más en el cuestionamiento de la Corte Penal Internacional –a la que nunca se había sumado– al amenazar con sancionar a los jueces que pudieran investigar posibles crímenes cometidos por fuerzas estadounidenses en Afganistán, o por Israel en Palestina,⁶⁰ y la decisión de congelar su aportación a la Organización Mundial de la Salud para manifestar su disgusto con la gestión realizada de la pandemia del COVID-19 (2020).

60 En marzo de 2019, Washington retiró el visado de entrada a EEUU a Fatou Bensouda, la fiscal general de la Corte Penal Internacional, en respuesta a la iniciativa de investigar crímenes de guerra presuntamente cometidos por militares estadounidenses.

El propio presidente Trump, en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2018, no dudó en afirmar que "rechazamos la ideología del globalismo y adoptamos la doctrina del patriotismo". En línea con este principio rector, EEUU ha utilizado los resortes del sistema multilateral de la ONU en clave de política interna (en relación con Irán, Corea del Norte y Venezuela), socavando los consensos que caracterizan el trabajo de la organización. La introducción de "enmiendas hostiles" para dividir el voto (sobre todo, el de los miembros de la UE) en temas como Palestina o Cuba persiguen el mismo objetivo, debilitando de este modo la resolución multilateral de las diferencias. De ahí que en 2017 EEUU votara en contra del 71% de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU que requirieron una votación, y del 70% en 2018. (En cambio, en 2016, todavía bajo la Administración Obama, sólo votó en contra del 58%). Por otro lado, en 2018 España y EEUU coincidieron en el voto en 40 ocasiones y divergieron en 43, siendo el porcentaje de coincidencia final del 49%, bastante por encima de la media de países (31%), pero por debajo del registrado con el Reino Unido (59%), Francia (56%), y Alemania e Italia (51%).⁶¹ En cambio, en el año 2015, bajo la Administración Obama, el porcentaje de coincidencia en el voto con España había sido del 72%, ligeramente inferior al del Reino Unido y Francia (79%), y Alemania (73%), pero por encima del de Italia (71%).⁶²

Figura 30. Media global de coincidencia en el voto con EEUU en la Asamblea General de la ONU, 1995-2018 (%)



Fuente: "Voting Practices in the UN General Assembly for 2018", US Department of State.

61 US Department of State (2019).

62 US Department of State (2016).

Como también señaló Trump en el mencionado discurso, EEUU rehusó participar en el Pacto Mundial sobre Migraciones ("la migración no debe ser gobernada por un organismo internacional que no rinda cuentas a nuestros propios ciudadanos"), y su Administración se ha replanteado la ayuda exterior de EEUU, vinculándola a que los países receptores "tengan presentes los intereses nacionales" de Washington. Como resultado de ello ya se han producido importantes recortes en los fondos que aportaba a dos agencias de la ONU: el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA). Adicionalmente, Trump ha vinculado la posible reforma de la ONU a la reducción de la aportación de EEUU, pasando de contribuir un 22% del presupuesto ordinario a partir de 2018 (frente al 28% anterior), aunque mantiene su compromiso de aportar cerca del 28% del presupuesto para las operaciones de paz.

La actual Administración también ha dejado de ser un actor destacado en la defensa internacional de los derechos humanos. Washington ha interrumpido su cooperación con los relatores especiales de este Consejo, animando a otros países que desean seguir su ejemplo. Asimismo, sus actuaciones a nivel interno, sobre todo el trato degradante y discriminatorio de los grupos más vulnerables, como los migrantes y los refugiados, ha puesto en tela de juicio el consenso internacional sobre la necesidad de proteger a estos grupos como obligación fundamentada en el derecho internacional.

A pesar de lo anterior, durante el otoño de 2018 Washington logró que la Asamblea General aprobara varias resoluciones importantes que contaron con el apoyo de España, en particular la que instaba a Venezuela a reconocer su crisis humanitaria. España también apoyó la resolución impulsada por la Administración para crear un mecanismo independiente para documentar los crímenes y violaciones del derecho internacional cometidas en Myanmar desde 2011.

En el pasado reciente, la cercanía y la buena colaboración entre ambos países, sobre todo durante el bienio 2015-2016, durante el cual España ocupó un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad, contribuyó no sólo a la aprobación de la Resolución 2242 (sobre Mujeres, Paz y Seguridad), sino también a la Resolución 2286 (sobre atención médica en conflictos armados), y la Resolución 2334 (sobre asentamientos israelíes), todas ellas decisiones que, en estos momentos, sería imposible sacar adelante con el concurso de EEUU.

En la actualidad, algunos temas de especial interés para España, como los relativos a la salud sexual y reproductiva, el papel de ACNUR o la violencia sexual en conflictos civiles, ya no forman parte de la agenda estadounidense en el Consejo de Seguridad. En suma, la actitud de la actual Administración se ha traducido en la pérdida de un socio con el que España había contado a menudo en el pasado para impulsar su agenda multilateral.

LAS BASES Y MUCHO MÁS



LAS BASES Y MUCHO MÁS

► 1. Seguridad y defensa: el interés de EEUU

El peso de la defensa ha sido una de las principales características de la relación bilateral entre España y EEUU desde los Acuerdos de 1953, como lo es también la disparidad entre ambos países en lo que a poder militar se refiere. Algo que, por otro lado, ocurre con cualquier otro país aliado que pretendiera compararse en estos términos con EEUU.

Sin embargo, el hecho de que la relación sea tan asimétrica en términos de capacidades y equipamiento militar no es lo más relevante a la hora de examinar la relación bilateral. Por un lado, porque el permiso que España concede a los estadounidenses para el uso de sus bases forma parte de la contribución española a la seguridad global. Por otro, porque resulta más útil hablar de diferencias que de asimetrías, no sólo en cuanto a la dimensión y carácter del respectivo poder militar, sino a las respectivas culturas estratégicas. Las similitudes las encontramos en una vocación atlántica común –que no tiene por qué ser incompatible con que EEUU tenga también una vocación pacífica y España una mediterránea y europea– que se materializa en la relación transatlántica, principalmente a través de la OTAN, y en una voluntad común de responder a los mismos retos y amenazas, que se plasma en un compromiso real con la lucha contra el terrorismo y la preocupación por la inestabilidad del Sahel, entre otros ámbitos geográficos.

En lo que a la dimensión militar se refiere, la preeminencia norteamericana a nivel global sigue siendo indiscutible, como se constata de inmediato al comparar el gasto militar de EEUU con el de otras grandes potencias, que en 2019 alcanzó las siguientes cifras: 684.600 millones de dólares en EEUU (1º); 181.100 millones en China (2º); 78.400 millones en Arabia Saudí (3º); 61.100 millones en Rusia (4º); 60.500 millones en la India (5º); 54.800 millones en el Reino Unido (6º); y 52.300 millones en Francia (7º). España, por su parte, gastó ese año 12.900 millones en defensa.⁶³




Tanto EEUU como España se proyectan hacia el exterior con un perfil propio, definido tanto por su situación geográfica como por su historia. A España, su ubicación entre Europa y África, el Mediterráneo y el Atlántico, le confiere una condición

63 "The Military Balance 2020", IISS (14/II/2020).

de puente entre distintas áreas geoestratégicas. A EEUU, su posición entre dos océanos le ofrece una barrera natural frente a sus potenciales enemigos, motivo por el cual ha hecho de la capacidad de proyección su principal ventaja estratégica. En ambos casos, la geografía y la historia han condicionado tradicionalmente sus percepciones del riesgo y las prioridades de su respuesta, lo cual ha dado lugar a diferentes culturas estratégicas, es decir, a distintas formas de valorar el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, bastante alejadas la una de la otra.

Según la metodología del Índice de Presencia Global del Real Instituto Elcano, la proyección militar de un país se traduce en el número de militares desplegados en misiones internacionales y en bases en el extranjero, así como en la disponibilidad de equipos militares diseñados para la proyección exterior. Este indicador militar no mide, por tanto, el poder militar de un país, sino el carácter expedicionario de sus Fuerzas Armadas y su voluntad de estar presente en el ámbito de la seguridad internacional, disponiendo del equipo y la estructura necesarias para ello. De acuerdo con este criterio, EEUU, con un valor índice de 2.856,9, es la potencia con mayor presencia militar global.

Figura 37. Presencia militar de EEUU (ránking de país 1ª), 2018

VARIABLE	VALOR ÍNDICE	CONTRIBUCIÓN DE PRESENCIA
 PRESENCIA MILITAR	3243,8	26,1 %
 TROPAS	2919,1	10,2 %
 EQUIPAMIENTO MILITAR	3493,7	15,9 %

Fuente: Índice de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

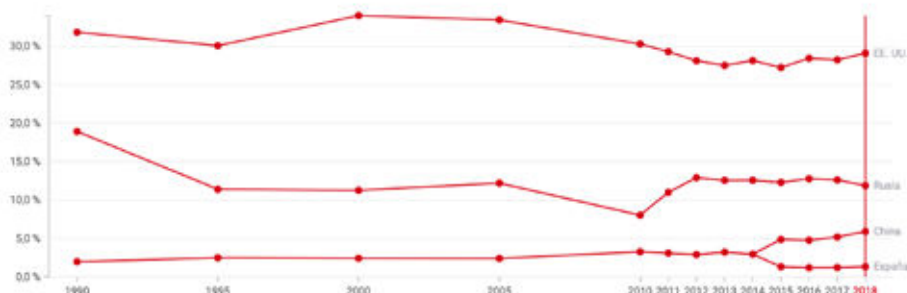
España se apoya en estructuras multilaterales como la OTAN y la UE para legitimar sus políticas de defensa ante sus ciudadanos, que no desean gastar más de lo necesario para garantizar su seguridad. EEUU, por su parte, tiene los recursos, las capacidades y la voluntad necesarias para hacer uso de la fuerza de forma unilateral, en defensa de sus propios valores e intereses, y sin necesidad de contar para ello con el visto bueno ni el apoyo de otros actores, ni de organismos de ámbito multilateral. Ello se debe fundamentalmente a que se percibe a sí mismo como una gran potencia de alcance global, gracias sobre todo a su posición geográfica y a su enorme capacidad de proyección de fuerza, todo ello sustentado en el mito de su "excepcionalismo" histórico. Sabedor de su preeminencia y hegemonía mundial, los ataques del 11-S tuvieron un impacto extraordinario en su cultura de defensa, con

una reafirmación positiva de su dominio en los asuntos de seguridad internacional, y una marcada preferencia por las acciones unilaterales. Sumergido como está en una férrea competición entre grandes potencias, en la actualidad su margen de actuación militar frente a otros Estados se ha reducido y podría reducirse aún más. A ello se ha unido el creciente deseo de involucrarse cada vez menos más allá de sus fronteras y de reducir su aportación al intervencionismo liberal que habían practicado desde la segunda posguerra mundial, con mayor o menor éxito y ambición, todas las Administraciones norteamericanas en las últimas décadas.

De hecho, los indicadores del Índice de Presencia Global ya anuncian esa tendencia: EEUU es el país que más ha decrecido en sus indicadores de presencia militar debido a la reducción de tropas en los despliegues de misiones internacionales (de 500.000 durante los años de la Administración Reagan a alrededor de 150.000 soldados desplegados en 2018 en apoyo a los mandos de combate de EEUU) y en sus bases (con una reducción de un tercio en la última década).

EEUU lidera actualmente el ránking de presencia militar y lo seguirá haciendo en un futuro próximo, aunque siga reduciendo sus medios de proyección y sus despliegues de tropas al ritmo actual, porque aumentarán otras formas de proyección, todavía difíciles de contabilizar. Nos estamos refiriendo a capacidades derivadas de la innovación tecnológica, como los sistemas de inteligencia, vigilancia, adquisición de blancos y reconocimiento (ISTAR, por sus siglas en inglés), o las capacidades cibernéticas, que EEUU viene desarrollando desde hace décadas.

Figura 38. Evolución de cuotas de presencia militar de EEUU (1º), Rusia (2º), China (3º) y España (15º), 1990-2018



Fuente: Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

En 2104, todavía bajo la Administración Obama, el Pentágono puso en marcha la Tercera Estrategia de Compensación (*Third Offset Strategy*), precisamente con el objetivo de adaptarse a un nuevo entorno estratégico mediante el aprovechamiento de los avances experimentados en Inteligencia Artificial (IA) y automatización. Dicha estrategia le permitiría mantener una presencia permanente, disuasoria y efectiva (disminuyendo a su vez la de sus efectivos humanos), y en caso de conflicto, proyectar su fuerza militar de forma rápida y resolutiva a cualquier punto del globo, con independencia de las estrategias anti-acceso y de negación de área (A2/AD) que desplegaran sus adversarios, principalmente China y Rusia. Esta iniciativa del Pentágono, que podría tener importantes consecuencias para España, permitiría sustituir la presencia física por la acción a distancia, reduciendo en el futuro la dependencia estadounidense actual de sus bases aéreas y navales.

La actual Administración estadounidense –que ha evitado mencionar el concepto de *Third Offset Strategy*, por estar asociado a su predecesora– pulió y amplió esta visión, como quedó recogido en la Estrategia de Defensa Nacional de 2018. Si la percepción previa era que la Tercera Estrategia de Compensación estaba muy centrada en lograr un importante salto cualitativo tecnológico, la Estrategia de 2018, aunque centrada también en lo tecnológico, es algo más agnóstica al respecto. Ello es debido a que EEUU no puede apoyarse únicamente en la superioridad tecnológica como base de una nueva "estrategia de compensación", en un momento en el cual China está realizando grandes avances en la militarización de la IA, el *machine learning* y los ordenadores cuánticos, mientras que Rusia ha mostrado su superioridad en la utilización de las redes sociales como arma política y el dominio en la competición híbrida.⁶⁴

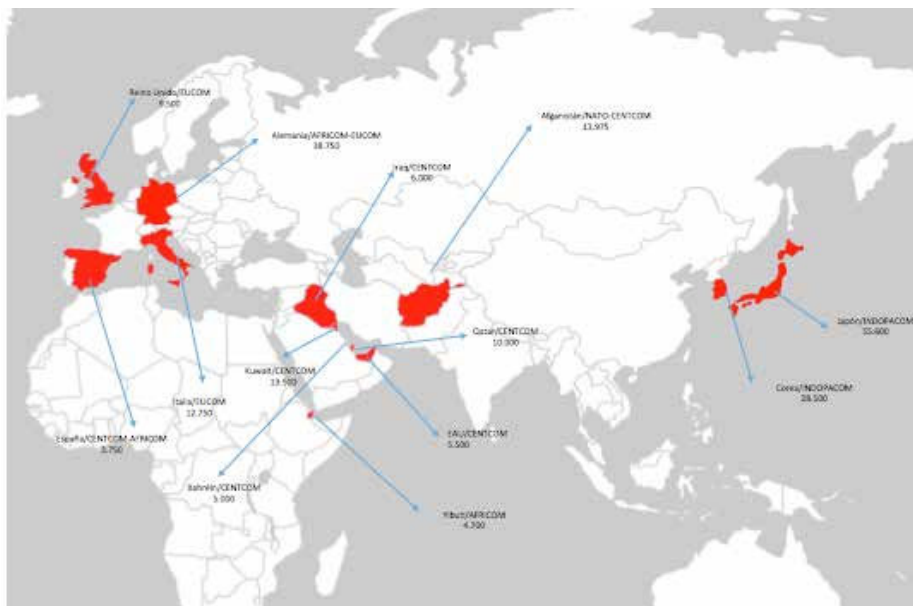
En vista de lo anterior, por ahora EEUU deberá mantener su preeminencia militar tradicional y, para el Pentágono, los aliados como España (y las bases como Rota) le siguen permitiendo acceder a regiones críticas y garantizar su sistema logístico.⁶⁵

Con independencia de la evolución futura de la estrategia tecnológica del Pentágono, una retirada de las bases en el exterior reduciría notablemente su capacidad para operar de forma global (al menos a medio plazo), y sustituir la presencia en dichas bases con capacidades militares basadas en EEUU supondría un coste que haría inviable la ejecución de la Estrategia de 2018. La política de seguridad y defensa de Washington se sigue basando en la premisa de que podrá seguir contando con estas bases para su uso militar y, a corto y medio plazo, sus Fuerzas Armadas seguirán utilizándolas para realizar operaciones sostenibles en el tiempo fuera del continente americano.

64 Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, EEUU se ha apoyado en su superioridad tecnológica para "compensar" el déficit en fuerzas convencionales. A principios de la Guerra Fría, la superioridad estadounidense compensó la superioridad convencional soviética, lo cual supuso la "primera" estrategia de compensación. Cuando la URSS alcanzó la paridad nuclear, EEUU desarrolló una "segunda" estrategia de compensación, que se apoyó en la munición de precisión y la superioridad en C3I (comando, control, comunicaciones/inteligencia).

65 US Department of Defense (2018).

Figura 39. Principales despliegues de tropas estadounidenses en el mundo, 2020



Fuente: elaboración propia con datos de *The Military Balance 2020*, IISS.

España, por su parte, no es una potencia global, pero sí tiene una vocación global, como afirma la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, para dar respuesta a los desafíos que atentan contra a la paz y seguridad internacional. Por ello contribuye con sus contingentes de tropas y sus capacidades de proyección a misiones internacionales de diversa índole.

Nuestro país desarrolla su política de defensa en un contexto multilateral, actuando como socio fiable y previsible, y asumiendo una cuota de responsabilidad nada desdeñable, a pesar del coste político que ello pueda implicar. Así, España participa actualmente en misiones y operaciones de distinta naturaleza y entidad, y bajo distintos mandatos: de la ONU (615 efectivos), la OTAN (569), la UE (854), en coaliciones contra el terrorismo (555), y bilateralmente con Francia (90).⁶⁶

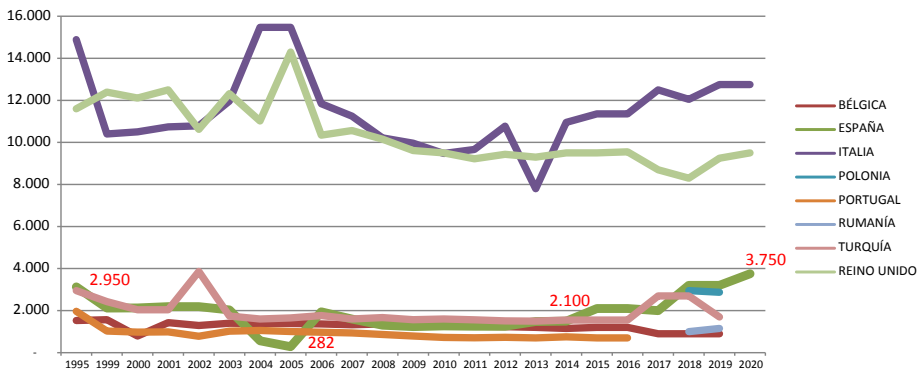
La preocupación estratégica de España por la inestabilidad de la frontera sur de la UE le ha llevado a "africanizar" sus despliegues –siete de las 17 misiones, principalmente de asistencia técnica o adiestramiento, en las que participa en la

⁶⁶ "Misiones en el exterior 2020", Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa (actualizado a 1/1/2020), disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2020/01/infografxa-misiones2020.pdf>.

actualidad, están en África– con tropas bajo bandera europea en Malí, Somalia, República Centroafricana y, en el Océano Índico, en la operación Atalanta. Además, en Senegal y Gabón hay desplegados destacamentos de apoyo aéreo a las misiones de la UE y de Francia, que operan en la región del Sahel.

Esta cercanía de España al escenario africano es precisamente uno de los motivos por los cuales ha incrementado su valor estratégico a ojos de EEUU. De hecho, a pesar de que el número de tropas norteamericanas desplegadas en Europa se ha reducido notablemente en los últimos años, pasando de casi 400.000 en los momentos álgidos de la Guerra Fría a 62.000 en la actualidad, Washington ha ampliado ligeramente su presencia en España (y también en Europa del Este, tras la crisis en Ucrania en 2014).

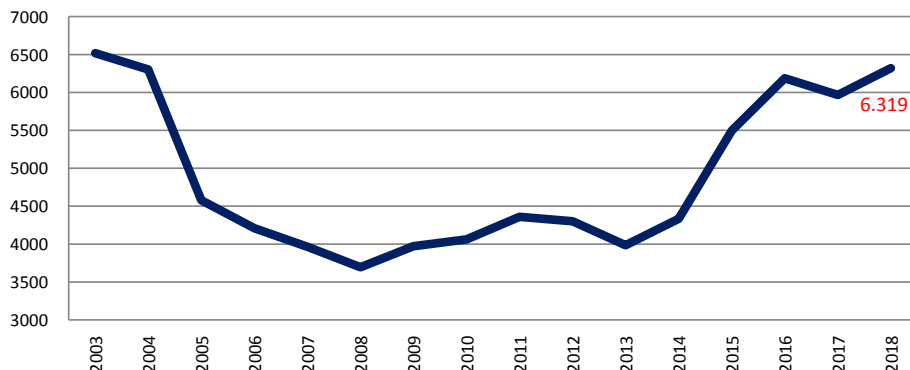
Figura 40. Evolución del despliegue de Fuerzas Armadas de EEUU en países europeos, 1995-2020



Nota: no se incluyen las tropas desplegadas en Alemania, que han pasado de 86.600 en 1995 a 38.750 en 2020.

Fuente: elaboración propia, con datos del *Military Balance* (varios años), IISS.

Figura 41. Evolución de la población estadounidense (militar, civil y familiar) en Rota (Cádiz), 2003-2018



Fuente: elaboración propia.

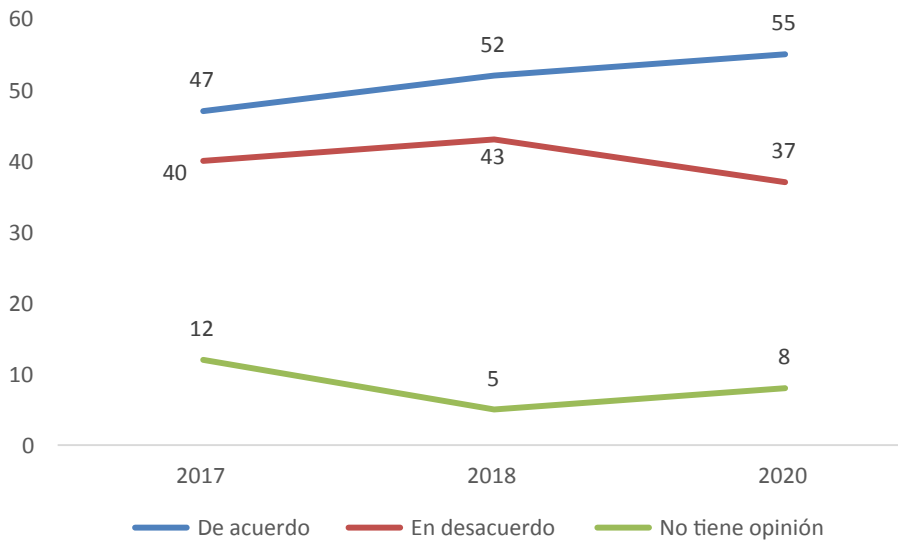
La presencia permanente de efectivos estadounidenses en España se redujo notablemente en dos momentos: tras la retirada de los misiles Polaris en 1979, y a raíz del 11-S. En la actualidad, EEUU mantiene alrededor de 3.750 efectivos militares en España en las bases de Rota y Morón, como consecuencia de las enmiendas realizadas al Convenio de Defensa en 2012 y 2015. La primera autorizó el amarre de cuatro destructores de la Marina de EEUU en la base naval de Rota y la segunda el despliegue de una fuerza de reacción rápida del Cuerpo de Marines en Morón, dependiente del AFRICOM.

La presencia estadounidense en Rota y Morón, y el Convenio en el que se sustenta, son la principal expresión de la relación defensiva bilateral con Washington.⁶⁷ La situación de la base naval de Rota, con el aeródromo a 1 kilómetro del muelle y operativa los 365 días al año gracias a su situación geográfica y una climatología privilegiada, le otorgan una capacidad y eficacia única en Europa. Esta forma parte de la aportación de Washington al *Ballistic Missile Defense* (BMD) de la OTAN, si bien es cierto que su importancia para los estadounidenses va más allá, ya que Rota se utiliza también para operaciones de seguridad marítima, ejercicios bilaterales y multilaterales, y otras acciones encaminadas a mejorar la seguridad del teatro europeo y la estabilidad del Mediterráneo.

67 En Rota tienen su sede los Cuarteles Generales de la Flota y de la Fuerza de Acción Naval, así como las principales unidades operativas de la Armada, entre las que destacan el Grupo de Acción Naval 2, la Flotilla de Aeronaves y la 41ª Escuadrilla de Escoltas.

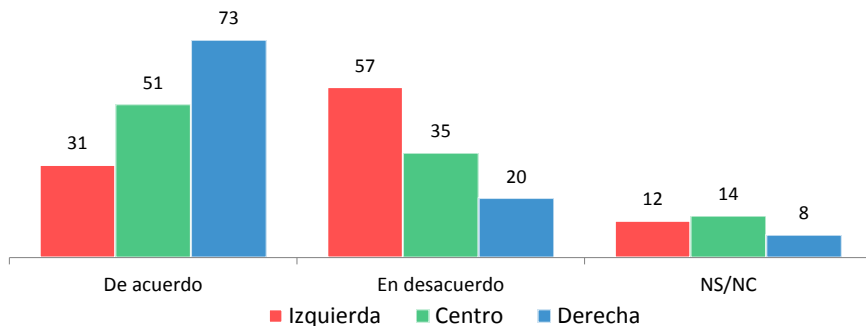
A pesar de que, en el pasado, la presencia estadounidense en suelo español suscitó un importante rechazo en la opinión pública española, una amplia mayoría de ciudadanos apoyó la decisión del gobierno de autorizar en 2017 el uso de las bases de Morón y Rota por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses, apoyo que no ha hecho sino aumentar en épocas más recientes.

Figura 42. Aprobación del uso de Morón y Rota por EEUU, 2017-2020



Fuente: BRIE nº 41 (abril 2020).

Figura 43. Valoración del uso de Morón y de Rota en Cádiz según ideología, 2017



Fuente: BRIE nº 39 (enero 2018).

Por otro lado, Rota no sólo es importante para EEUU y para la Alianza Atlántica, sino también para la UE. Anticipándose al *Brexit*, desde marzo de 2019 la base se ha convertido en la sede del Cuartel General Operacional Europeo de la operación *Eunavfor Atalanta*, en sustitución de Northwood (Reino Unido). España es el único país que ha mantenido una presencia permanente en la operación Atalanta desde su lanzamiento en 2008, aportando buques y aviones de patrulla marítima, y en la actualidad coordina la parte militar de la operación (de forma provisional) desde dicho cuartel. Por otro lado, Francia también ha utilizado la base naval española para efectuar evacuaciones desde Malí. En suma, la contribución económica de EEUU al funcionamiento de la base de Rota también ayuda a España a colaborar con sus aliados bilateralmente y en el contexto de la UE.

Mientras que Rota es importante para la defensa aliada y europea, la base aérea de Morón, con sus 1.000 *Marines*, responde más a los intereses estadounidenses, al ser una base operativa del AFRICOM. Además, estos efectivos pasan más tiempo en la base de Sigonella (Italia), desde donde parten la mayoría de las operaciones en las que participan, que en la de Morón. También cabe señalar que la base canaria de Gando presta apoyo a las operaciones del AFRICOM como punto de escala para acceder al África Occidental y para la lucha contra el Ébola en Liberia.

De acuerdo con el Convenio de Defensa, el Comité Permanente Hispano-Norteamericano es el órgano encargado de estudiar y resolver las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del mismo, que por lo general afecta sobre todo al día a día del personal norteamericano de las bases y sus actuaciones, mientras que el Comité Bilateral de Alto Nivel se reúne de manera regular para abordar conjuntamente los retos y amenazas a los que deben enfrentarse ambos Estados y para mejorar la respuesta que requieren e incrementar su interacción.

Los dos Protocolos de Enmienda del Convenio también han permitido reforzar la relación bilateral en África, que se canaliza a través del AFRICOM. España participa en los ejercicios anuales que organiza dicho mando, como el *African Lion*, el *FLINTLOCK*, el *Africa Partnership Station* (APS) y el *Obangame Express*. Esta colaboración demuestra que la cooperación bilateral puede facilitar asimismo la cooperación multilateral.⁶⁸

Sin embargo, dicha colaboración en el escenario africano adolece todavía de cierta falta de definición. A pesar de que la preocupación por el Sahel sigue estando muy presente en las conversaciones bilaterales, España carece de una estrategia de colaboración clara con Washington en la zona (a diferencia de lo que ocurre entre Francia y EEUU en la región). Además, España comparte riesgos y tareas

68 "Plan de Diplomacia de Defensa", Ministerio de Defensa (abril 2011), disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf>

Además de su acceso a las bases en territorio español, el Pentágono agradece especialmente el despliegue de la batería antiaérea Patriot en el sur de Turquía, que protege a la población frente a posibles lanzamientos de misiles desde Siria.

con su aliado sobre el terreno, pero sin ocupar posiciones relevantes de liderazgo. Desde 2015, existe la figura del oficial de enlace español en el *Multi-National Cooperation Center* del AFRICOM en Stuttgart, con el propósito de promover y delinear esta relación, de buscar un mayor intercambio de información, de participar en la planificación de las respuestas ante las crisis y, en general, de trabajar más estrechamente con AFRICOM. Sin embargo, hasta la fecha ello no ha sido suficiente para definir una posición común.

El AFRICOM ha anunciado además que el Pentágono recortará un 10% su presencia en África en los próximos años, para adecuar sus fuerzas a la actual competición geopolítica con China y Rusia, lo que hace crecer la

incertidumbre sobre el esfuerzo futuro de EEUU en el continente africano, si bien el acceso estratégico a la zona sigue siendo uno de sus principales objetivos y, por lo tanto, el valor de las bases en España no variará sustancialmente a corto y medio plazo.

Además de su acceso a las bases en territorio español, el Pentágono agradece especialmente el despliegue de la batería antiaérea Patriot en el sur de Turquía –que protege a la población frente a posibles lanzamientos de misiles desde Siria– que España ha mantenido desde 2014, incluso tras la retirada de otros aliados. También se valora la presencia española en Irak, que suma actualmente 555 efectivos, que asesoran y adiestran a las fuerzas de seguridad iraquíes en el marco de la Coalición Global contra Estado Islámico, y la contribución de una unidad de helicópteros que proporciona transporte aéreo a las tropas de la coalición, y que es la segunda misión más numerosa de España en el exterior en la actualidad.⁶⁹

Por su parte, lo que más valora España de la presencia de efectivos estadounidense en suelo español son los ejercicios bilaterales, la formación y la educación. De acuerdo con lo previsto en el Acuerdo Conjunto de Entendimiento de Defensa, que fue negociado en paralelo al III Protocolo de Enmienda al actual Convenio en 2015, desde entonces se ha producido una colaboración creciente en el ámbito del adiestramiento conjunto. España había pedido reforzar los esfuerzos en los intercambios de formación y de unidades (en especial, del Ejército de Tierra) y a pesar de los avances registrados, no existen todavía unidades ni programas conjuntos, lo que limita el alcance de la relación bilateral. En suma, la ausencia

69 "Misiones en el exterior 2020", Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa.

de una agenda común de defensa revela que la asociación estratégica sigue limitada a las bases y a la OTAN.

España también ha realizado un gran esfuerzo por alcanzar la máxima interoperabilidad con las fuerzas estadounidenses. Desde 2009, las fragatas F-100 españolas operan como grupos colaboradores de la defensa antimisiles balística junto a la Marina de EEUU, cuyas misiones antisubmarinas adquirieron más importancia a raíz de la crisis de Ucrania, debido a la presencia de submarinos de la Armada rusa en el Mediterráneo. A principios de 2019, la fragata Méndez Núñez (F-104) se integró en el grupo de combate CGG-12 del portaaviones Abraham Lincoln, siendo la cuarta ocasión en la que se llevaba a cabo una colaboración de estas características. También se trataba de un despliegue importante para la industria naval española, ya que estaba

pendiente de resolverse un concurso para proporcionar nuevos destructores a la Marina estadounidense, en el que concurría la empresa estatal Navantia. El ejercicio estaba concebido para que los estadounidenses comprobaran las capacidades del buque de guerra español y su desempeño tecnológico, siendo además el único no estadounidense de la comitiva. Sin embargo, en mayo de 2019 España decidió retirar la fragata Méndez Núñez ante la escalada de tensión que se produjo entre EEUU e Irán, que había llevado al Pentágono a modificar la naturaleza de la misión, atribuyéndole un papel disuasorio frente a Teherán. Esto era algo no previsto en el acuerdo de integración de la fragata española y, a diferencia de Washington, Madrid seguía apoyando el acuerdo nuclear con Irán. Como cabía esperar, la retirada de la Méndez Núñez no fue bien recibida en el Pentágono, afectando negativamente a las opciones de Navantia de cara a la construcción de los nuevos destructores de la US Navy, contrato que finalmente fue adjudicado a un consorcio italiano.

Como cabía esperar, la retirada de la Méndez Núñez no fue bien recibida en el Pentágono, afectando negativamente a las opciones de Navantia de cara a la construcción de los nuevos destructores de la US Navy, contrato que finalmente fue adjudicado a un consorcio italiano.

En Washington tampoco se entendió el hecho de que Madrid permitiese que la ciudad autónoma de Ceuta fuese utilizada con frecuencia para repostar por buques de la Armada rusa. Estas escalas fueron habituales en los años 2011-2016 y se justificaban por el impacto positivo que tenían en la siempre frágil economía ceutí. Sin embargo, en octubre de 2016, ante el temor de la OTAN a que la flotilla que acompañaba al Almirante Kuznetsov, un portaaviones ruso que se dirigía a Siria para apoyar una ofensiva de Bashar al-Assad, pudiese repostar en la ciudad autónoma, España canceló el permiso que ya le había otorgado. A pesar de ello, en noviembre de 2018, y en parte como respuesta española a un aumento de la presencia de

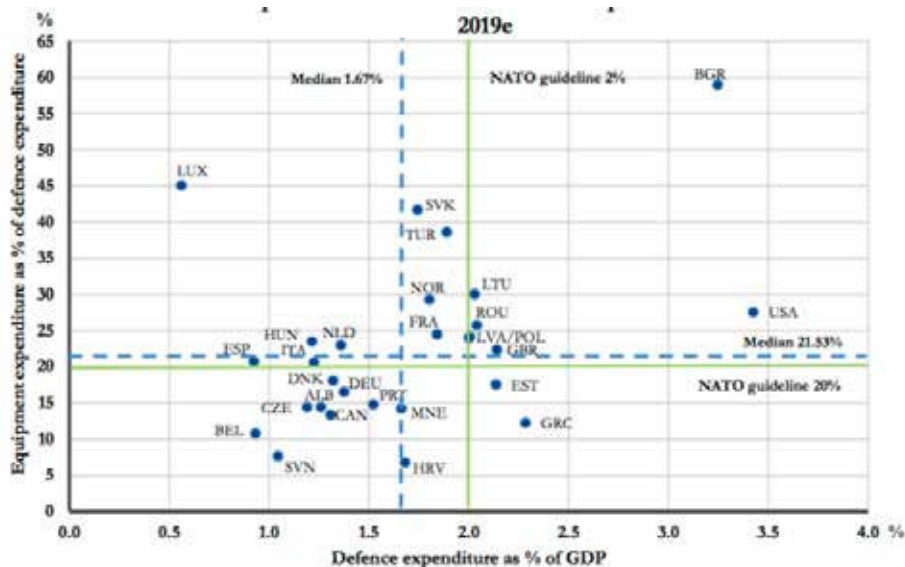
submarinos británicos en Gibraltar, Ceuta acogió de nuevo a varios buques rusos a su regreso de Siria, entre ellos al crucero antimisiles Mariscal Ustinov, provocando airadas protestas en algunos círculos estadounidenses.⁷⁰ Para consternación del Pentágono, en agosto de 2019 atracaron en dicho puerto la patrullera Vasily Bikov y el buque de adiestramiento Perekop.

Ceuta no ha sido la única fuente de conflictos en la zona del Estrecho. En junio de 2019, la captura de un superpetrolero iraní que se encontraba fondeando en aguas que España considera suyas por parte de las autoridades gibraltareñas produjo un serio malestar en Madrid. Al parecer, la acción se realizó en respuesta a una gestión del Pentágono realizada directamente con Londres sin informar a España, actuación poco amistosa que parecería sugerir además que Washington reconoce la jurisdicción británica sobre dichas aguas.

A título más general, el asunto que más tensión ha generado en la relación militar es sin duda la crítica estadounidense a lo que Washington percibe como un insuficiente esfuerzo presupuestario español en el ámbito de la defensa. Como es sabido, esta postura dista mucho de ser nueva y ya se manifestó repetidamente en la época de Obama, si bien es cierto que la Administración Trump la ha reiterado con mayor crudeza y vehemencia. Por su parte, las autoridades españolas reconocen que el nivel de gasto actual, que se aproxima al 1% del PIB según la contabilidad de la OTAN, todavía dista mucho del objetivo del 2% que se fijó en la cumbre de la Alianza celebrada en Gales en 2014. Dado el impacto brutal de la Gran Recesión en España, que se saldó con una disminución de un 10% de su riqueza total y cuyas secuelas todavía son visibles, no resulta realista (ni políticamente viable) plantear un aumento significativo de los recursos que se dedican a esta partida del gasto público. Sin embargo, y a pesar de ser tan solo el séptimo contribuyente a las arcas de la Alianza, cuya aportación representa el 5,7% del total, España es el único socio de la OTAN que participa en todos los mandos de las rotaciones de las fuerzas de respuesta, y supera además el objetivo del 20% establecido en lo que al gasto en equipamiento militar se refiere. Por otro lado, aunque aumente el gasto dedicado a la defensa, el notable crecimiento de la economía española registrado en los últimos años reduce su porcentaje respecto al PIB. En última instancia, el objetivo del 2% de gasto en defensa es de carácter esencialmente político, que no permite medir adecuadamente el esfuerzo realmente realizado. Por ello, la combinación de *cash*, *capabilities* y *contributions* quizá sea una fórmula más adecuada a la hora de valorar el compromiso real de cada uno de los aliados, narrativa que se va abriendo paso en la OTAN y que, dicho sea de paso, partió en gran medida de España.

70 Ver Luke Coffey, "The US must pressure Spain not to allow Russian warships to use Spanish ports again", 6/XI/2018, The Heritage Foundation. El autor es un apasionado defensor de la presencia británica en Gibraltar, cuyos lobistas en EEUU vienen prestando una atención inusitada a Ceuta, por motivos fáciles de imaginar.

Figura 44. Gasto en defensa y en equipamiento militar, 2019 (% del PIB)



Nota: media de la OTAN en azul y objetivos de gasto OTAN en verde; datos estimados para 2019.
Fuente: "Defense Expenditure of NATO Countries (2013-2019)".

A pesar de sus frecuentes críticas a sus aliados europeos y de haber puesto en tela de juicio la utilidad de la OTAN, la contribución de EEUU a la Alianza no ha cambiado sustancialmente durante la presidencia de Trump. En enero de 2019, la Cámara de Representantes aprobó la *NATO Support Act*, que afirma que el presidente "no podrá retirar a EEUU de la OTAN", comprometiéndose asimismo a no autorizar los fondos necesarios para efectuar una eventual retirada estadounidense.⁷¹ Además, el Congreso ha asignado miles de millones de dólares a la *European Deterrence Initiative* (EDI) y ha aumentado el número de tropas desplegadas en los países del Este de Europa.

Más recientemente, la Administración ha manifestado su preocupación por el elevado coste que supone el despliegue de sus tropas en el exterior, llegando a suscitar la posibilidad de retirar algunos contingentes a menos que sus aliados accedan a sufragar su mantenimiento. Washington no parece tener en cuenta que, en lo que al ámbito de la OTAN se refiere, salvo en algunos Estados de Europa Central y Oriental, en la mayoría de los países europeos sus opiniones públicas no perciben una amenaza militar directa, por lo que tienden a pensar que las tropas

71 US Congress (2019).

norteamericanas que utilizan sus bases no están protegiendo su territorio, sino que su presencia responde principalmente a intereses geopolíticos específicamente estadounidenses.

Esta diferencia de percepciones constituye actualmente un potencial escollo –al menos implícito– de cierta relevancia en la relación bilateral: mientras que Washington entiende que la presencia de sus tropas en territorio español beneficia a ambos por igual, por lo que el país anfitrión debería estarle agradecido, en Madrid no deja de existir cierta tendencia a pensar que España le está haciendo un gran favor a EEUU permitiendo el uso de sus bases, motivo por el cual resultaría a todas luces inconcebible que el contribuyente español tuviera que sufragar total o parcialmente los costes derivados de la presencia estadounidense en Rota y Morón. En perspectiva española, al menos, no cabe duda de que el uso de bases extranjeras por parte de las Fuerzas Armadas de EEUU es estratégicamente más importante para Washington que para el país anfitrión.

Hasta fechas muy recientes, las autoridades españolas habían procurado "encapsular" la cuestión de las bases, apartándola de otros aspectos de la relación bilateral con el propósito de garantizar que no se viese afectada por los posibles vaivenes políticos que pudieran producirse. Sin embargo, a principios de 2020 se produjo un interesante cambio de postura, motivado sobre todo por la agresiva política arancelaria de la Administración Trump, que se analiza en otro lugar de este trabajo, y que se tradujo en una advertencia inédita a Washington, en el sentido de que la relación bilateral constituye un todo y que la adopción de medidas que pudieran resultar lesivas para los intereses económicos españoles podría tener consecuencias en otros ámbitos de la relación y, muy especialmente, en el de la Defensa. A pesar de la visión eminentemente transaccional de la Administración Trump, en Washington este cambio de táctica produjo una pésima impresión, dando lugar a una suerte de advertencia inversa, a tenor de la cual Madrid no debería seguir dando por sentado que un acuerdo en torno al uso de las bases sería suficiente para garantizar una buena relación bilateral en el futuro.

► 2. La defensa europea

Mucho antes de que Trump llegase a la Casa Blanca, EEUU venía presionando para que sus aliados europeos hiciesen más en el ámbito de la defensa, por considerar que el esfuerzo que realizaba Washington en el seno de la OTAN y como garante del mundo occidental les parecía desproporcionado. Obviamente, el eventual aumento de gasto y medios por parte europea nunca se consideró factible al margen de la Alianza Atlántica y lo que se pretendía era reequilibrar la carga en el seno de dicha institución.

Sin embargo, en buena parte del viejo continente, y muy especialmente en España, goza de mayor predicamento la necesidad de aumentar el gasto y las capacidades de defensa en el contexto de la integración europea. Durante el último medio siglo, la idea de una defensa europea al margen de la Alianza siempre estuvo acompañada de dudas y frustraciones, como demostraron en su día el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (1952) y de la Unión Europea Occidental, que finalmente desapareció en 2011. Durante la Guerra Fría no se avanzó gran cosa porque los europeos se sabían incapaces de contener la amenaza soviética sin el poderío militar estadounidense. Posteriormente resultó decisiva la división política entre los propios europeos, muchos de los cuales prefirieron la supeditación militar a EEUU a afrontar el esfuerzo que supondría un mayor gasto en defensa. Por todo ello, Europa no pudo dotarse de las capacidades militares suficientes, ni de unos mínimos mecanismos propios de decisión ajenos a los de la OTAN, con los que poder hacer realidad sus titubeantes aspiraciones estratégicas.

Ningún socio europeo de la OTAN pretende una ruptura con Washington y España, al igual que otros, sigue valorando la presencia de EEUU en la Alianza como algo vital.

No obstante, tras varios intentos fallidos, en 2016 pareció surgir una nueva oportunidad y la inminente salida del Reino Unido de la UE, los atentados terroristas yihadistas, la crisis migratoria y las críticas de la Administración Trump a la OTAN y al esfuerzo militar de sus aliados europeos, permitieron superar el estancamiento en el que se encontraba la Política Común de Seguridad y Defensa. España viene apoyando desde entonces todas las iniciativas destinadas a reforzar el pilar europeo de la Defensa, que se están materializando en el desarrollo de cierta autonomía estratégica, del planeamiento conjunto (CARDS) y de la cooperación industrial (mediante la creación del Fondo Europeo de Defensa y del Plan de Acción Europeo de la Defensa). Asimismo, España apoya un enfoque inclusivo en lo que al desarrollo de la Cooperación Permanente Estructurada (PESCO) se refiere.

Ningún socio europeo de la OTAN pretende una ruptura con Washington y España, al igual que otros, sigue valorando la presencia de EEUU en la Alianza como algo vital. Además, los ciudadanos de los Estados miembros de la OTAN siguen teniendo una visión generalmente positiva de la Alianza, si bien es cierto que, en el caso de España, sólo un 49% se manifiesta a favor de la misma, frente a un 42% que lo hace en contra, a pesar de lo cual una mayoría amplia apoya su pertenencia. Cabe subrayar, asimismo, que a pesar de las opiniones vertidas por la Administración Trump, los estadounidenses también tienen una visión mayoritariamente favorable

de la OTAN, manteniéndose los mismos niveles de apoyo que existían hace una década (con un 52% favorable y un 26% desfavorable).⁷²

Figura 45. Visión favorable de la OTAN entre ciudadanos de sus países miembros, 2007-2019 (%)

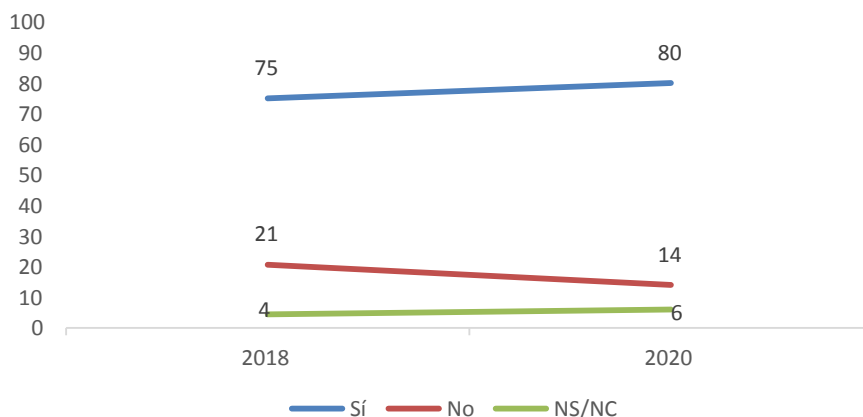
MIEMBROS OTAN	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EEUU		53	54	54	51	49		49	53	62	64	52
CANADÁ						57		56	56	66		66
FRANCIA		71	68	70	67	58		64	49	60		49
ALEMANIA		73	57	60	65	59		55	59	67	63	57
GRECIA					20	25			25	33		37
ITALIA		64			61	60		64	59	57		60
PAÍSES BAJOS									72	79		72
ESPAÑA		56	53	62	45	42		47	44	44	45	49
REINO UNIDO		63	60	63	62	59		60	61	62		65
BULGARIA		54	54									
REP. CHECA		60	66			51	56					54
HUNGRÍA			57						57	60		48
LITUANIA			59		65							77
POLONIA		72	75	77	72	70		74	70	79		82
ESLOVAQUIA		53	59									51
TURQUÍA					18	15	19	23		23		21

Fuente: "Spring 2019 Global Attitudes Survey", Pew Research Center.

72 Pew Research Center (2020c).

Figura 46. Pertenencia de España a la OTAN, 2018-2020

¿España debe seguir siendo miembro de la OTAN?

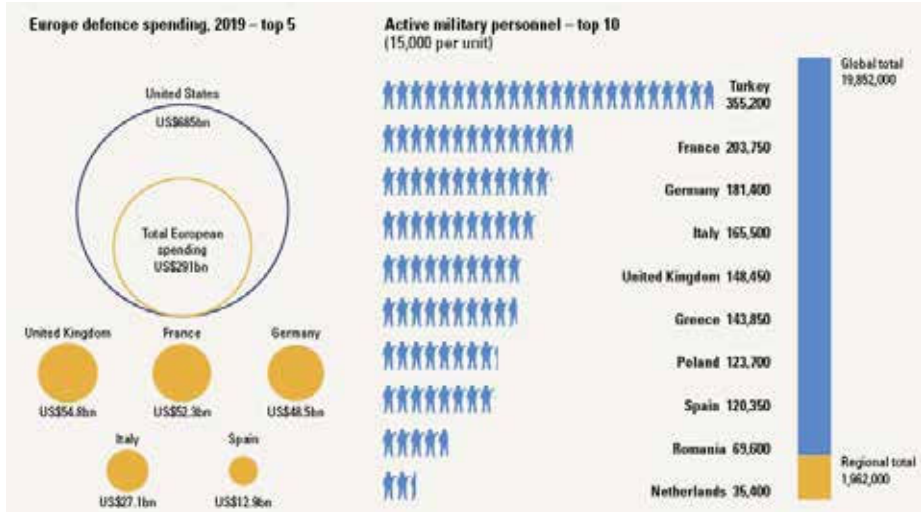


Fuente: BRIE nº 41 (abril 2020).

España no sólo apoya políticamente el desarrollo de una dimensión europea de la Defensa, sino que contribuye a la totalidad de las operaciones y misiones de la UE. Si hasta la fecha había procurado compaginar su vocación atlántica y europea continental en este ámbito sin conceder prioridad a ninguna de ellas, la situación podría estar cambiando como resultado de la actitud de la Administración Trump, que ha criticado la utilidad de la OTAN, exigido un mayor esfuerzo económico a los europeos y adoptado numerosas decisiones unilaterales en el ámbito internacional. Todo ello ha contribuido a la reactivación de la defensa europea y a la percepción de que ha llegado el momento de plasmar la "autonomía estratégica" que reclamaba la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016) en iniciativas concretas.

Como es sabido, no se pretende que de este proceso surja un ejército europeo encargado de la defensa territorial de sus miembros, tarea que seguirá recayendo en la OTAN. Se trata más bien de que Europa deje de ser un *rule-taker* y pase a convertirse en un *rule-maker*, como ya lo es en otros muchos ámbitos. Conviene recordar al respecto que España está mejor situada en la UE, donde es uno de los Estados de mayor tamaño y peso, que en la OTAN, donde esto no se da. Por lo tanto, no carece de lógica que apueste cada vez más por una Europa de la Defensa, sobre todo si se ve impelida a ello por el actual posicionamiento de Washington.

Figura 47. Personal militar y gasto de defensa en Europa, 2019



Fuente: The Military Balance 2020, IISS.

2.1. La industria de la Defensa

Los avances producidos en el ámbito de la Defensa europea también han impulsado una nueva política europea hacia la industria de la Defensa, que modificará sustancialmente el marco actual de la relación entre España y EEUU. Por un lado, la UE tiene previsto financiar la investigación y desarrollo de los equipos de defensa que se fabriquen en Europa, y las empresas estadounidenses no podrán acceder a esas ayudas, salvo que se encuentren ubicadas en territorio europeo y operen bajo el control normativo de Bruselas. Por otro lado, la UE, y sobre todo Francia y Alemania, pretenden proteger a la industria europea de la Defensa y dar preferencia europea a las compras públicas de material, salvo que se llegue a un acuerdo de reciprocidad con EEUU.

Al mismo tiempo, la regulación comunitaria tenderá a restringir la protección de las industrias nacionales, incluso los acuerdos de gobierno a gobierno, incluidos los acuerdos con compensaciones (*offsets*). La UE busca con todo ello desarrollar una base tecnológica e industrial europea que permita alcanzar la autonomía estratégica antes mencionada, lo cual tendrá consecuencias importantes para las industrias de ambos lados del Atlántico.

La regulación y los fondos comunes de la UE incentivarán cada vez más la cooperación entre empresas europeas, pero sin limitar la autonomía de los Estados miembros para comprar fuera de la UE si lo estiman oportuno. En la

actualidad, España sigue adquiriendo partidas importantes de material para sus Fuerzas Armadas en EEUU, como puso de manifiesto la renovación de la flota de helicópteros Chinook del Ejército de Tierra⁷³ y la compra de vehículos anfibios de asalto de la Infantería de Marina.⁷⁴ A pesar de ello, las empresas españolas tienen más facilidades para integrarse en cadenas de suministro europeas que en las de EEUU, y cabe esperar que se confirme la tendencia actual, en la que Francia y Alemania se han posicionado como los principales suministradores de armamento a España.

Figura 48. Exportaciones de armas a España, 2010-2018 (en millones de US\$)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Alemania (1º)	216	98	73	75	53	85	26	1	8	635
Austria	12	12	12	12						48
EEUU (3º)	7	20	96	44	20	20	2	14	14	236
Francia (2º)	25	14			30	30	59	73	135	365
Israel	18	18	27	23	4					89
Italia	8	4	3							15
Reino Unido			12							12
Sudáfrica	2									2
Suiza	1	1	1	1	2					6

Nota: la unidad de medida es el *Trend Indicator Value* (TIV), utilizada por el SIPRI para el comercio de armamento.

Fuente: Arms Transfers Database, Stockholm International Peace Research Institute (2019).

Lógicamente, las autoridades españolas pretenden preservar su base industrial en el ámbito de la Defensa, adjudicando la contratación de nuevos equipos a fabricantes nacionales cuando se puedan desarrollar íntegramente en España. Cuando las adquisiciones exceden la capacidad industrial nacional, las empresas suelen buscar socios estratégicos en la UE, para aprovechar los incentivos que se ofrecen desde Bruselas. Los nuevos incentivos ofrecen fondos generales para la investigación y desarrollo de equipos, junto con primas específicas para los

73 "Press Release: Spain - CH-47F Aircraft", Defense Security Cooperation Agency (4/IV/2018), https://www.dsca.mil/sites/default/files/mas/spain_17-65.pdf.

74 "Press Release: Spain – Assault Amphibious Vehicles", Defense Security Cooperation Agency (15/III/2019), https://www.dsca.mil/sites/default/files/mas/spain_19-04.pdf.

equipos que se producen en colaboración con otras empresas europeas. Dado que el precio de adquisición de los futuros equipos se reducirá cuando se fabriquen en Europa, cabe suponer que se incentivará su compra por parte de los gobiernos de la UE.

En España, aproximadamente el 80% de las empresas vinculadas a la Defensa son subcontratistas de tamaño medio y pequeño, por lo que tienen serias dificultades para su internacionalización. Como señala el Instituto Español de Comercio Exterior, ser contratista de la industria de la defensa en EEUU no es imposible, pero sí muy complejo, y las empresas españolas tienen más facilidades regulatorias e incentivos económicos para participar en consorcios europeos. Por otro lado, las empresas de mayor tamaño, como Airbus o Navantia, también encuentran dificultades para exportar a EEUU, y afrontan los procesos de selección en cierta desventaja, incluso cuando lo hacen en cooperación con socios estadounidenses (caso de Navantia con General Dynamics en la actualidad), por no hablar de las limitaciones impuestas por las muy restrictivas regulaciones de los distintos departamentos de la Administración estadounidense (como los *International Traffic in Arms Regulations* y los *Export Administration Regulations*). No debe sorprendernos, por tanto, que EEUU no sea el principal destino de las exportaciones españolas en este sector.

Figura 49. Exportaciones de armas desde España, 2010-2018 (millones de US\$)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Arabia Saudí (3º)		98	196		98	208		15	70	685
Australia (1º)		392	98		479	479		499	499	2445
EEUU (5º)	34	34	34	17	52				160	332
Egipto		36		60	48	48	96			288
Malasia						73	146	73		292
México	58	89	52			82				282
Noruega (4º)		427								427
Turquía (2º)				135	229	73		146	146	729
UAE				294						294
Venezuela	24	188	55							266

Nota: la unidad de medida es el *Trend Indicator Value* (TIV), utilizada por el SIPRI para el comercio de armamento.

Fuente: Arms Transfers Database, Stockholm International Peace Research Institute (2019).

► 3. La cooperación antiterrorista

España y EEUU, dos democracias occidentales que han padecido la lacra del terrorismo y con una larga experiencia acumulada en el ámbito de la lucha antiterrorista, mantienen una cooperación estable y estrecha en relación con esta dimensión de la acción gubernamental. Más aun, las autoridades españolas y estadounidenses mantienen una cooperación que se desenvuelve con considerable autonomía respecto de los cambios que puedan producirse en la orientación política de uno y otro país, o a eventuales oscilaciones en el conjunto de las relaciones bilaterales. Esto se traduce en un intercambio muy fluido entre las instituciones y agencias que, en una y otra nación, participan en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, la cooperación antiterrorista entre España y EEUU no siempre tuvo estas características y en su evolución hubo dos hitos especialmente importantes. El primero, de naturaleza más simbólica que práctica, fue la designación de ETA como organización terrorista por parte de las autoridades estadounidenses en 1997. El segundo, que resultó más decisivo, marcando un antes y un después en la cooperación bilateral antiterrorista, obedeció a los atentados de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington.

El primero de estos hitos se produjo mucho más tarde de lo que cabría esperar, casi dos décadas después de que España culminara su proceso de transición democrática con la aprobación de la Constitución de 1978. A partir de entonces se desarrolló un diálogo de alto nivel entre España y EEUU, y en enero de 2000 sus gobiernos suscribieron en Madrid una declaración política que incluía el compromiso explícito de actuar conjuntamente contra ETA. En junio de 2001, con motivo de la visita oficial del presidente Bush a Madrid, se reforzó la cooperación antiterrorista entre las autoridades españolas y estadounidenses. Sin embargo, a excepción de la ayuda prestada por la CIA en 1986, con motivo de una muy importante operación contra ETA desarrollada en la localidad francesa de Hendaya, y del préstamo de equipamiento tecnológico especializado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en 1999, año en que las autoridades norteamericanas extraditaron a España al primero de varios miembros de ETA detenidos en suelo estadounidense, la colaboración de Washington en la lucha contra el terrorismo etarra fue más bien escasa.

El segundo hito en la evolución de la cooperación antiterrorista bilateral se produjo tras el 11-S. Inmediatamente después de los atentados, el presidente Aznar, además de mostrar su solidaridad con EEUU, ordenó a las instituciones y agencias españolas implicadas en la lucha contra el terrorismo que colaborasen estrechamente con las norteamericanas, compartiendo toda la inteligencia disponible. No debe olvidarse que, junto con Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, España había sido uno de los países de Europa en los que al-Qaeda ya estaba presente antes del 11-S. De hecho, la célula que se creó en nuestro país en 1994 estuvo relacionada con otra constituida posteriormente en Hamburgo, a la que pertenecieron buena parte

En EEUU se ha valorado siempre muy positivamente la actuación de España en el ámbito policial y judicial contra el terrorismo en general, y contra el terrorismo yihadista en particular, incluyendo las acciones desarrolladas en materia de financiación del terrorismo.

de quienes prepararon y ejecutaron los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono. El Cuerpo Nacional de Policía la desmanteló en el curso de la Operación Dátil, iniciada en noviembre de 2001, y las autoridades españolas proporcionaron a las estadounidenses información sobre el jefe de la célula de Hamburgo y de los terroristas del 11-S, Mohamed Atta, que había estado en España en julio de 2001. También proporcionaron información sobre Zacarias Moussaoui, único detenido en relación con el 11-S en EEUU, a quien un tribunal de Virginia condenó a cadena perpetua en 2006.

En EEUU se ha valorado siempre muy positivamente la actuación de España en el ámbito policial y judicial contra el terrorismo en general, y contra el terrorismo yihadista

en particular, incluyendo las acciones desarrolladas en materia de financiación del terrorismo. Tras los atentados del 11 de marzo de 2004, y pese al distanciamiento que pronto se produjo entre el presidente Bush y el nuevo Gobierno español, Madrid y Washington consolidaron y ampliaron su cooperación antiterrorista. Ambos gobiernos firmaron posteriormente varios protocolos bilaterales relativos al Tratado de Asistencia Jurídica Mutua entre EEUU y la UE, y en diciembre de 2004 se adoptó un convenio bilateral para la instalación de detectores de material nuclear en el puerto de Algeciras, al tiempo que ambos países colaboraban, en el marco de la *Container Security Initiative* del *Department of Homeland Security*, en el escaneo de materiales susceptibles de ser utilizados con fines terroristas que pudiesen ser introducidos en contenedores procedentes de dicha ciudad con destino a puertos estadounidenses.

En marzo de 2005, ambos gobiernos anunciaron la creación de un Grupo de Trabajo conjunto, formado por expertos policiales y judiciales de ambos países, para fomentar la cooperación antiterrorista. Algo más de cuatro años después, España y EEUU acordaron implantar en el aeropuerto de Madrid Barajas el *Immigration Advisory Program*, puesto en marcha por Washington para identificar a pasajeros considerados de alto riesgo desde una perspectiva antiterrorista. Por último, en 2009 Washington y Madrid suscribieron un Convenio bilateral para impedir y combatir la delincuencia grave, especialmente el terrorismo, que entró en vigor un año después. Ese mismo año, las autoridades españolas quisieron contribuir a la fallida tentativa de cerrar el centro de detención de Guantánamo, impulsada por el presidente Obama, aceptando acoger en nuestro país a cinco de los detenidos contra los que no existieran procedimientos judiciales abiertos y no pudiesen ser devueltos a sus países de origen por razones de seguridad.

En suma, en lo que se refiere tanto a la cooperación judicial y policial contra el terrorismo como al intercambio de inteligencia en relación con dicha amenaza, España ha sido y es un socio excepcionalmente activo de EEUU, situándose a poca distancia en importancia de los cinco países que constituyen el partenariado de intercambio de inteligencia conocido como la alianza de los Cinco Ojos (*Five Eyes alliance*), cuya creación se remonta a la Segunda Guerra Mundial e incluye a EEUU, Canadá, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

A pesar de lo anterior, los resultados que cabía esperar de la información proporcionada a las autoridades españolas por las estadounidenses no siempre se materializaron, debido a factores como los niveles de evidencia incriminatoria exigibles en nuestro país. Así ocurrió en el caso

de dos individuos con acusada trayectoria yihadista, recluidos en Guantánamo, que fueron entregados por EEUU a España en 2004 y 2005. El primero, Hamed Abderrahman, condenado inicialmente en la Audiencia Nacional por pertenencia a organización terrorista, fue absuelto posteriormente por el Tribunal Supremo, que desestimó la evidencia obtenida por las autoridades norteamericanas durante su interrogatorio. Ello influyó en la decisión adoptada por la Audiencia Nacional en relación con el caso de Lahcen Ikassrien, asimismo capturado en Afganistán, que fue absuelto cuando el tribunal decidió no tomar en consideración la evidencia recopilada durante su reclusión.

Además, Madrid ha participado muy activamente en iniciativas antiterroristas adoptadas en el seno de la comunidad internacional y establecido numerosos acuerdos con otros países, lo cual ha sido muy bien valorado por sucesivas Administraciones estadounidenses. Washington ha reconocido asimismo el papel desempeñado por España en la UE, situándose entre los Estados que más han impulsado el fortalecimiento de los instrumentos comunes de cooperación antiterrorista. Buenos ejemplos de ello serían la creación de la figura de la Euroorden (2001), la constitución de equipos conjuntos de investigación (2002), la adopción de una Estrategia de Seguridad Interior (2011), el establecimiento de un Centro Europeo contra el Terrorismo en Europol (2016) y la aprobación de una Directiva de lucha contra el terrorismo (2017). En EEUU también se ha valorado muy positivamente el apoyo español a una larga serie de iniciativas antiterroristas adoptadas en otras instancias internacionales, como el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y, por supuesto, la OTAN y la ONU.

Los resultados que cabía esperar de la información proporcionada a las autoridades españolas por las estadounidenses no siempre se materializaron, debido a factores como los niveles de evidencia incriminatoria exigibles en nuestro país.

EEUU también ha valorado muy positivamente los avances de índole bilateral en cooperación antiterrorista impulsados por nuestro país con Marruecos, Argelia, Mauritania y Malí, entre otros.

A todo ello cabría añadir otras iniciativas especialmente apreciadas por las autoridades estadounidenses en las que nuestro país está presente, destacando por su capacidad para ofrecer asistencia a otros países en el desarrollo de instituciones y agencias antiterroristas. Entre ellas cabe aludir a las surgidas en el seno del Grupo de Acción contra el Terrorismo del G8, en el llamado 5+5, que aglutina tanto a países de la Europa meridional como del Magreb, en el Grupo de Acción Financiera Internacional (que EEUU y España copresidieron en 2005-2007), en la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear o más recientemente, en la plataforma multilateral del Foro Global contra el Terrorismo, al que España pertenece desde su fundación en 2011.

EEUU también ha valorado muy positivamente los avances de índole bilateral en cooperación antiterrorista impulsados por nuestro país con Marruecos, Argelia, Mauritania y Malí, entre otros. En este último país, España fue el principal contribuyente a la misión que la UE desplegó a partir de 2013 para, entre otros fines, formar a las Fuerzas Armadas y de seguridad malienses en distintas facetas de lucha contra el terrorismo yihadista. Nuestro país se ha convertido así en referencia ineludible de las autoridades estadounidenses para asuntos de inteligencia y seguridad relacionados tanto con la amenaza terrorista en el Sahel como con la respuesta a dicho fenómeno en el conjunto de África Occidental.

Por otra parte, con su participación en la coalición liderada por EEUU que intervino en Afganistán tras los atentados del 11-S, autorizando para ello el uso de las bases militares de Rota y Morón, y su apoyo material a la denominada Operación Libertad Duradera (*Operation Enduring Freedom*), España inició una trayectoria ininterrumpida de presencia en coaliciones militares contra el terrorismo yihadista encabezadas por las autoridades norteamericanas. Esa trayectoria se extendió desde la amplia participación española en la misión *International Security Assistance Force* (ISAF) hasta la más reciente y significativa contribución a la Coalición Global contra Estado Islámico, de la que España formó parte desde el primer momento y que incluyó el despliegue, en varias zonas de Irak, de un notable contingente de personal policial y militar español dedicado fundamentalmente al entrenamiento y la capacitación antiterrorista de fuerzas de seguridad iraquíes.

A lo largo de los últimos años, España y EEUU también han venido colaborando en el intercambio de experiencias relacionadas con la prevención de la radicalización violenta asociada al terrorismo, aun cuando este intercambio ha decaído

notablemente durante la Administración Trump después de que la del presidente Obama lo impulsara en el marco del *White House Summit* celebrado en 2015. En el contexto de ese intercambio y de iniciativas de interés mutuo desarrolladas para promover una mejor concienciación pública sobre los desafíos actuales que la radicalización violenta y el terrorismo plantean a nuestras sociedades, el Real Instituto Elcano y la Embajada de EEUU en España colaboran anualmente, desde 2013, en la celebración del Foro Elcano sobre Terrorismo Global (FETG).

España cuenta desde enero de 2019 con una nueva Estrategia Nacional Contra el Terrorismo (ENCT), aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional español. En octubre de 2018, apenas tres meses antes, la Administración Trump había hecho pública su *National Strategy for Counterterrorism*. Entre una y otra estrategia existen convergencias y también divergencias, tanto en la definición de la amenaza terrorista y de sus principales focos y fuentes para cada país, como en el modelo de la respuesta estatal contra la misma, pero las discrepancias no deberían alterar, al menos a corto y medio plazo, los parámetros dentro de los cuales se desenvuelve la excelente cooperación antiterrorista entre España y EEUU.

► 4. Seguridad e inteligencia

Como ya vimos, el nivel de cooperación bilateral alcanzado en el ámbito de la inteligencia se valora muy positivamente en ambos países. Así, cuando el Rey Felipe VI se reunió con el presidente Obama en Washington en 2015, lo primero que recibió fue el agradecimiento por la colaboración de los servicios de inteligencia españoles con los estadounidenses.

La cooperación bilateral en el ámbito de la inteligencia durante las dos últimas décadas estuvo marcada por el debate sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak y la posterior intervención militar en dicho país, así como por los escándalos suscitados por los vuelos de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y las escuchas realizadas por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) en España. A pesar de ello, dicha cooperación no se ha resentido en lo sustancial e incluso se ha incrementado.

En la actualidad, el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico y otras formas de delincuencia ocupan un lugar prioritario en esta agenda bilateral. El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) ha logrado tener un único interlocutor, la CIA, lo cual ha facilitado la cooperación, si bien los constantes relevos en su dirección –la Agencia ha tenido nueve directores desde la primera Administración Obama– han generado turbulencias innecesarias.

La inteligencia es un ámbito casi exclusivamente bilateral, a diferencia de otros donde lo multilateral ha crecido hasta predominar en la relación entre

La colaboración entre el FBI y las fuerzas de seguridad españolas ha cosechado numerosos éxitos, no sólo en la lucha contra el terrorismo, sino también –y de forma creciente– en la lucha contra las amenazas cibernéticas.

ambos países. No obstante, los servicios estadounidenses y españoles forman parte de diversos foros multilaterales y Madrid ha podido incorporarse a varios de ellos gracias a la intercesión de Washington. Los tres ámbitos de cooperación más importantes en la actualidad son la contrainteligencia, el contraterrorismo y el suministro de equipos y tecnologías sensibles, y la mirada de ambos se centra en el Sahel, en Siria y Afganistán, así como en la lucha contra la ciberdelincuencia.

En el ámbito de la seguridad, debe tenerse en cuenta que los cuerpos de seguridad estadounidenses forman un gran abanico con más de 100 agencias federales en las áreas de *homeland security*, migración, policía de fronteras, servicio secreto y justicia. En general, el intercambio de información en la lucha contra el terrorismo,

el crimen organizado, el tráfico de drogas, la delincuencia grave y la seguridad aeroportuaria es fluido, y una muestra más de la buena cooperación existente entre ambos países en este campo.

Además de la colaboración bilateral, en Washington se valora asimismo la participación de España en operaciones de seguridad cooperativa en Senegal, Mauritania, Marruecos, Túnez y otros países del Magreb y África subsahariana, así como la presencia de guardias civiles y policías en el marco de la Coalición Global contra Estado Islámico.

La colaboración entre el FBI y las fuerzas de seguridad españolas ha cosechado numerosos éxitos, no sólo en la lucha contra el terrorismo, sino también –y de forma creciente– en la lucha contra las amenazas cibernéticas. Si acaso, en este como en otros ámbitos, Washington desearía que Madrid asumiese un mayor liderazgo y protagonismo en la UE y también echa en falta una mayor coordinación entre las propias fuerzas de seguridad españolas a la hora de colaborar con ellas.

Como hemos visto, la cooperación bilateral entre las Fuerzas Armadas, las fuerzas y cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia de ambos países puede considerarse muy satisfactoria. Sin embargo, se trata de unas relaciones muy compartimentalizadas, sin apenas relación entre sí. Más allá de las posibilidades de desarrollo que ofrecen los acuerdos vigentes, podría considerarse llegado el momento de integrar todas las relaciones de seguridad y defensa en un acuerdo bilateral de mayor nivel. No obstante, establecer una relación más estrecha con

Washington precisaría un respaldo político muy amplio y difícil de alcanzar, debido entre otros factores a la creciente vertiente europea de los temas de seguridad y defensa.

Integrar los diversos aspectos de la relación en el ámbito de la seguridad en un único marco permitiría añadir valor, crear sinergias, lograr economías de escala y elevar el nivel de la interlocución de los representantes políticos del lado español. Ello permitiría pasar de tener relaciones, como ocurre en la actualidad, a desarrollar una política; de plantear ideas a compartir visiones. Además, facilitaría el desarrollo de un flujo de relaciones no sólo de abajo (los que cooperan) hacia arriba (los responsables de la cooperación), sino también de arriba hacia abajo. En caso contrario, España continuará teniendo unas relaciones cordiales pero fragmentadas, de las que no obtiene el retorno político deseable.

A dichas relaciones habría que dotarlas, además, de un mayor sentido estratégico y de proyección hacia el futuro. Ya se están incorporando a la relación bilateral nuevas dimensiones como la inteligencia artificial, la ciberdefensa y la defensa del espacio exterior, que adquirirán una relevancia cada vez mayor. Lógicamente, Washington va muy por delante en estos ámbitos, pero debería interesarle evitar que España quedase tan rezagada que la relación bilateral dejase de resultar viable. Ello dependerá en no poca medida del desarrollo futuro de la industria de la Defensa española, y de su capacidad para acceder al mercado estadounidense. Sin cooperar en estos ámbitos tecnológicos, será cada vez más difícil interoperar sobre el terreno.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS



LAS RELACIONES ECONÓMICAS

La relación bilateral en el ámbito económico es sin duda la que más ha cambiado en los últimos años: ha crecido, se ha profundizado y, sobre todo, se ha diversificado. En la actualidad, abarca casi todos los sectores económicos, centrándose cada vez más en el intercambio de servicios y, más recientemente, en las Tecnologías de la Información y la Comunicación y en la economía digital.

Hay que destacar además que se ha invertido la primacía estadounidense en el ámbito de la inversión, gracias a un notable auge de la inversión española en EEUU. Si echamos la vista atrás, de ser un país receptor de inversiones estadounidenses desde finales de los años 50, España ha pasado a tener unas empresas que son cada vez más activas y dinámicas en la inversión en EEUU, con un *stock* superior al de la inversión estadounidense en España, tras multiplicarse por tres en los últimos 10 años.

A pesar de estos avances, existe sin duda potencial para continuar profundizando en dicha relación, pues la presencia española en EEUU sigue estando lejos de la de otras economías de tamaño similar, con las que tiene vínculos económicos más consolidados.

Como es sabido, EEUU sigue siendo una gran potencia económica. Es líder mundial en la producción de soja, maíz y leche, y también en los cultivos de productos genéticamente modificados; es el séptimo productor mundial de metales y minerales industriales; se encuentra entre los 10 mayores productores de metales como el cobre, el oro, la plata, el zinc y el hierro; tiene la industria manufacturera más grande del mundo; y lidera la producción y distribución de energía, además de ser uno de los mayores consumidores del mundo. Su economía ha crecido con fuerza desde 2011, siendo esta la etapa más prolongada de crecimiento continuado en muchas décadas. Ello ha permitido alcanzar niveles récord en la creación de empleo, sobre todo en la industria y la construcción, cayendo el desempleo hasta el 3,5% en septiembre de 2019, la tasa más baja en casi 50 años.⁷⁵ Se está produciendo además un mejor reparto de la riqueza, ya que los salarios de los trabajadores menos cualificados han aumentado notablemente (hasta un 15% en algunos Estados en los últimos dos años, alcanzando los 14 dólares/hora). La bajada de impuestos implementada por la Administración Trump –por valor de

75 Royo (2019).

2 billones de dólares– se ha traducido en un importante aumento del consumo, aunque a costa de incrementar enormemente el déficit público y la deuda.

Para la economía estadounidense también existen riesgos notables, como la inquietud suscitada por la guerra comercial con China, el impacto del *Brexit*, la desaceleración en el mercado inmobiliario y la creciente volatilidad de los mercados financieros. Existe asimismo un temor subyacente de los norteamericanos al futuro, y en el ámbito económico se teme sobre todo el impacto futuro de la robotización y de la Inteligencia Artificial en el empleo. Además, la brecha generacional se está acentuando, y los jóvenes norteamericanos padecen bajos salarios, subempleo y mayores niveles de endeudamiento en mayor proporción que los de más edad.

Por lo general, las empresas españolas se establecen en EEUU atraídas por el dinamismo de su economía, el tamaño de su mercado y su liderazgo tecnológico. Algunas también tienen en cuenta su proximidad geográfica y sus relaciones privilegiadas con América Latina.

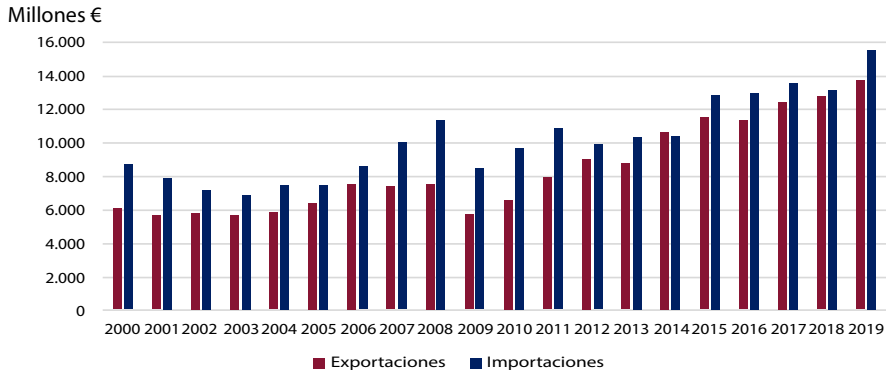
► 1. Comercio de bienes y de servicios

De los dos principales aspectos a tener en cuenta en la relación económica bilateral –las inversiones y el comercio– este último es el elemento menos relevante de la ecuación, a pesar de su indudable peso. Si bien EEUU es el séptimo socio comercial de España (y el segundo extracomunitario, sólo por detrás de China), en perspectiva estadounidense los intercambios con nuestro país son relativamente menores.⁷⁶ Sin embargo, cabe reseñar el incremento constante de los flujos comerciales entre ambos países registrado desde 2003, tendencia tan sólo interrumpida por la crisis económica mundial de 2009.

Durante estos años, la balanza comercial siempre se ha mostrado deficitaria para España, a excepción de 2014, cuando la tasa de cobertura se situó en el 102%. A pesar de ello, cabe destacar que el déficit comercial ha disminuido notablemente en los últimos 10 años, si bien en 2019 experimentó un repunte. El intercambio comercial anual actual ya supera los 29.000 millones de euros, gracias fundamentalmente al aumento de las exportaciones españolas. Así, entre 2013 y 2019, estas crecieron un 57% y las importaciones de productos estadounidenses un 50%. Por otro lado, si en 2008 había 14.000 empresas que exportaban regularmente a EEUU, en la actualidad hay más de 30.000, lo cual ha dotado a nuestras exportaciones de una mayor estabilidad.

⁷⁶ Según la UNCTAD y varias fuentes estadounidenses, España es el 24º o 25º socio comercial de EEUU.

Figura 50. Comercio de mercancías de España con EEUU, 2000-2019
(millones de €)



Fuente: Datacomex (Secretaría de Estado de Comercio).

En 2019, las ventas españolas a EEUU alcanzaron los 13.739 millones de euros, mientras que las compras supusieron un montante de 15.533 millones de euros (ambas cifras suponen un récord histórico), lo que situó la tasa de cobertura en el 88,5%. En ese año, EEUU fue el sexto destino de las exportaciones españolas, con una cuota del 4,7%, sólo por detrás de vecinos comunitarios como Francia, Alemania, Italia, Portugal y el Reino Unido. Por otro lado, EEUU fue el quinto país de origen de las mercancías importadas por España tras Alemania, Francia, China e Italia, sumando un 4,8% del total de las compras en el exterior.

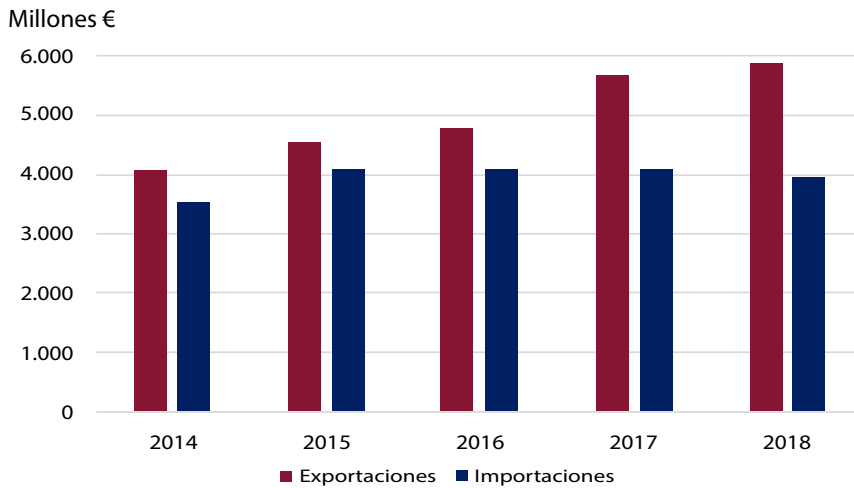
Por capítulos arancelarios, los más destacados entre las exportaciones españolas fueron las máquinas y aparatos mecánicos (15,9%), los combustibles y aceites minerales (10,9%), los aparatos y material eléctrico (7,7%), los vehículos automóviles (6,7%) y los productos farmacéuticos (4,2%). Asimismo, entre las importaciones sobresalieron los combustibles y aceites minerales (19,9%), los productos farmacéuticos (18,3%), las máquinas y aparatos mecánicos (9,2%), las aeronaves (8,1%) y los aparatos ópticos (6,5%).

En suma, a pesar de que el número de empresas españolas que exportan a EEUU ha aumentado un 117% en los últimos 10 años, este es un ámbito en el que aún se puede mejorar.

En cuanto al intercambio de servicios, las estadísticas disponibles son más escasas que en el caso de las mercancías, por lo que no es posible un análisis tan exhaustivo. No obstante, entre 2014 y 2018 se produjo un aumento significativo

de las exportaciones, así como la relevancia de EEUU en el comercio de servicios (todavía mayor que en el caso de las mercancías), que en 2018 supusieron para España el 8,8% de sus exportaciones totales y el 8,3% de sus importaciones, sólo superados por Alemania, Francia y el Reino Unido.

Figura 51. Comercio de servicios España-EEUU (excluyendo los turísticos), 2014-2018 (millones de €)



Fuente: Encuesta de Comercio Internacional de Servicios (Instituto Nacional de Estadística).

El superávit comercial observado en los últimos años tiene especial relevancia, dado que en esta estadística no se incluyen los servicios turísticos, partida tradicionalmente superavitaria en el caso de España. Esta circunstancia se deriva del hecho de que en 2018 viajaron a EEUU 876.248 españoles, mientras que el camino inverso lo efectuaron 2.959.487 estadounidenses.⁷⁷

⁷⁷ Datos del Instituto Nacional de Estadística y del *National Travel and Tourism Office*, del Departamento de Comercio de EEUU.

► 2. La política comercial de la Administración Trump y su impacto en España

La política comercial de la Administración Trump parece basarse en los siguientes principios:⁷⁸

- El sistema de comercio multilateral de corte liberal que encarna la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha servido para que el resto del mundo se aproveche de EEUU y, por lo tanto, debe ser modificado.
- Los déficits comerciales son perjudiciales y deben eliminarse. Estos desequilibrios se deben sobre todo a las subvenciones y ayudas públicas que supuestamente sostienen a las industrias de los principales rivales comerciales de EEUU. Mientras se mantengan dichas subvenciones, se impondrán los aranceles necesarios para proteger el mercado y la industria estadounidenses.
- EEUU deberá utilizar su fuerza para negociar acuerdos comerciales bilaterales más favorables –especialmente con los países con los que tiene déficit comerciales abultados, como México, China, Alemania y Japón– y saldrá exitoso de dichas negociaciones porque, en caso de producirse una guerra comercial, los demás países podrían perder más que EEUU, lo que los obligará a someterse.
- Esta política neo-mercantilista debe servir para reindustrializar a EEUU, así como para crear empleo.

Estos principios, así como su implementación en forma de medidas proteccionistas, se han mostrado erróneos a lo largo de la historia. Del mismo modo, el déficit comercial no es bueno ni malo *per se*, aunque un déficit por cuenta corriente elevado durante muchos años puede no ser sostenible si el resto del mundo no está dispuesto a financiarlo. Pero este no es el caso de EEUU, porque el dólar es la moneda de reserva global y su economía es fuerte e innovadora; además, un déficit permanente suele ser un síntoma de otros problemas estructurales, como la debilidad de su productividad, posiblemente derivada de carencias en su sistema educativo o de infraestructuras.

Asimismo, la noción de que el déficit comercial de EEUU con México, China o Alemania pueda reducirse en parte imponiendo aranceles, y que ello permitiría elevar el empleo industrial en EEUU, suscita muchas dudas. El declive industrial ha afectado a todos los países avanzados y la automatización parece ser mucho más relevante que el comercio a la hora de explicar la reducción del empleo industrial manufacturero. El proteccionismo no servirá para recuperar los empleos

78 Office of the United States Trade Representative (2017).

Pensar que el sistema de Bretton Woods que Washington puso en pie tras la Segunda Guerra Mundial ha servido para que otros países abusen de las buenas intenciones norteamericanas es, cuando menos, exagerado.

industriales perdidos y caso de trasladarse a EEUU las actividades poco remuneradas que hoy se realizan en México o China, seguramente se automatizarían en pocos años.

Por último, pensar que el sistema de Bretton Woods que Washington puso en pie tras la Segunda Guerra Mundial ha servido para que otros países abusen de las buenas intenciones norteamericanas es, cuando menos, exagerado. Los países europeos primero, y los emergentes después, sin duda se beneficiaron de este orden económico liberal y abierto liderado por EEUU. Pero la principal razón por la que EEUU creó y mantuvo dicho orden fue la geopolítica y sirvió tanto para evitar el avance del comunismo en Europa Occidental durante los primeros años de la Guerra Fría, como para acomodar a las potencias emergentes en un orden internacional en el que EEUU seguía siendo la

potencia hegemónica. De hecho, el principal objetivo del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (o *Trans Pacific Partnership*, TPP), una de las primeras víctimas del proteccionismo de Trump, fue precisamente contener el auge de China en Asia.

La Administración Trump parece estar dispuesta a modificar el orden liberal internacional, como se desprende de la guerra comercial iniciada contra China y la revisión de sus relaciones comerciales con sus socios tradicionales, incluida la UE (y España). Con una economía en pleno empleo y creciendo con fuerza, en EEUU el impacto negativo de los nuevos aranceles sobre el acero, el aluminio, las lavadoras, los paneles solares, las aceitunas españolas, los automóviles (si se formalizan) o una interminable lista de productos chinos se notará poco a corto plazo. Una guerra comercial abierta con China, la escalada de represalias comerciales contra la UE y otros socios tradicionales, y el boicot sistemático a la OMC, aunque plantarían las semillas de la destrucción del sistema global de comercio, no lo harían volar por los aires, al menos a corto plazo.

Las guerras comerciales reducen gradualmente el potencial de crecimiento económico, carcomiendo la eficiencia en la asignación de recursos a nivel mundial, aumentando los precios de muchos productos y destruyendo empleo en términos netos. Se barajan varias cifras sobre el posible impacto de la escalada arancelaria a la que estamos asistiendo, pero es difícil anticipar una cifra exacta porque no se sabe hasta dónde llegarán las medidas proteccionistas. En general, puede afirmarse que su impacto en España es muy reducido. En todo caso, lo más preocupante de una guerra comercial es que mina la confianza entre países, obligando a sus líderes a responder a las medidas hostiles del otro, reduce las inversiones por el aumento

de la incertidumbre generada, y se traduce en un menor crecimiento y prosperidad a largo plazo.

Los países que más se han beneficiado del sistema de reglas multilaterales imbricado en la OMC en las últimas décadas serán también los más perjudicados por esta guerra comercial. Entre ellos se encuentran, en primer lugar, los países europeos (y muy especialmente España, que siempre se ha beneficiado cuando su economía se ha abierto al mundo), pero también Canadá, Japón, los países de América Latina y los emergentes asiáticos, con China a la cabeza. No hay que olvidar que los acuerdos comerciales no sólo han contribuido a que la economía mundial creciera, sino también a alejar el fantasma del conflicto entre grandes potencias.

La comunidad internacional está preocupada tanto por los aranceles anunciados por EEUU como por su boicot a la OMC, que se ha plasmado en el bloqueo de la renovación de los jueces de su mecanismo de solución de disputas y en el uso de la cláusula de seguridad nacional para justificar sus aranceles al acero y al aluminio.

Por ello, la comunidad internacional está preocupada tanto por los aranceles anunciados por EEUU como por su boicot a la OMC, que se ha plasmado en el bloqueo de la renovación de los jueces de su mecanismo de solución de disputas y en el uso de la cláusula de seguridad nacional para justificar sus aranceles al acero y al aluminio. Esto pone a la OMC ante un dilema imposible: si autoriza los aranceles estadounidenses (algo previsto en su artículo XXI para casos excepcionales), otros países podrían utilizar la seguridad como pretexto para cerrar sus mercados; pero si los condena, abrirá la puerta a que EEUU, la mayor economía del mundo, abandone la organización.

La UE ha optado por defender el sistema multilateral de comercio frente al proteccionismo de Trump, para lo cual ha lanzado una iniciativa internacional para establecer una vía de arbitraje alternativa, que evite el colapso de la OMC si la Administración norteamericana mantiene su actual bloqueo del organismo. Esta actitud pretende asimismo reforzar su papel como potencia normativa, que actúa por principios y valores más que por intereses, aun a costa de sufrir daños económicos que habría podido evitar si no hubiera anunciado represalias comerciales contra EEUU.

En la actualidad no resulta fácil predecir la evolución futura de la guerra comercial. En Europa, muchos se aferran a los ocasionales mensajes de Washington y Bruselas destinados a frenar la escalada arancelaria y existen algunos motivos para el optimismo. Por ejemplo, EEUU, Canadá y México han cerrado con cambios relativamente menores la renegociación el Tratado de Libre Comercio de América

del Norte, y algo parecido ha sucedido con el acuerdo entre Washington y Corea del Sur. Por otro lado, la UE se ha lanzado a ampliar su red de acuerdos comerciales preferenciales para que una eventual guerra comercial dañe lo menos posible su crecimiento.

Para los más pesimistas, la guerra comercial se intensificará en el Pacífico porque China y EEUU han entrado en una rivalidad geoestratégica difícil de frenar, de modo que es posible que en los próximos años las medidas proteccionistas cruzadas (que pueden ir más allá de los aranceles) terminen afectando a toda la relación económica bilateral. Se produciría así el desacoplamiento (*decoupling*) de las economías de EEUU y China que la Administración Trump parece perseguir. Esto seguramente resultaría dañino para la economía mundial, pero no letal, y su impacto directo en Europa sería moderado.

En todo caso, el aumento del proteccionismo es sin duda una mala noticia para España. En primer lugar, porque nuestro país siempre se ha beneficiado de la apertura económica en un entorno de reglas claras respaldadas por instituciones fuertes, ya sea en el caso europeo (UE) como global (OMC) y, por tanto, el debilitamiento de dichas reglas le resulta perjudicial.

Los aranceles que hasta ahora ha impuesto EEUU han tenido un impacto relativamente escaso sobre la economía española. Sin embargo, sí han afectado negativamente tanto a los sectores del acero y aluminio como a los productos agrícolas contra los que EEUU ha establecido aranceles tras la decisión de la OMC de declarar como ilegales las ayudas europeas al consorcio Airbus. Desde octubre de 2019, la importación de algunos productos agroalimentarios españoles está gravada con un arancel del 25%, medida que afecta a productos como el aceite de oliva, cierto tipo de vinos, la aceituna de mesa, el queso fresco, las carnes frescas y congeladas de porcino, los embutidos de porcino, los cítricos, los licores y las frutas transformadas.⁷⁹ El monto total de las exportaciones afectadas se aproxima a los 700-790 millones de euros, alrededor del 5% del total de las exportaciones de España a EEUU, mientras que el número de empresas perjudicadas asciende a 2.000.⁸⁰ Además, se trata de aranceles diferenciados que se imponen sólo a determinados países –Francia, Alemania, el Reino Unido y España– que podrían hacer que el consumo se desviara a otros competidores no afectados por los aranceles (como Italia), perjudicando aún más a los productos españoles en el futuro. La medida podría conllevar un descenso de las ventas de estos productos a EEUU de al menos el 12%.⁸¹

79 USTR (2019).

80 La Oficina Comercial de España en Washington estima que el monto será de 700 millones de euros, mientras que el Banco de España calcula un coste de 790 millones de euros.

81 Gutiérrez Chacón y Martín Machica (2019).

Por último, si el proteccionismo estadounidense se ampliara también al sector del automóvil, las empresas europeas y la economía española podrían verse más afectadas. En principio, ello perjudicaría más al Reino Unido, Italia y Alemania, que acaparan un porcentaje relevante de las exportaciones totales del sector automovilístico (el 18%, 14% y 12%, respectivamente). En el caso de España, las exportaciones de vehículos a EEUU representan tan solo el 1,7% de las exportaciones totales del sector. Sin embargo, a los efectos directos habría que sumar los indirectos, por ser un sector que tiene un elevado efecto arrastre sobre el resto de la economía por el empleo y el desarrollo tecnológico que aporta, y por el impacto negativo que ello tendría sobre otras industrias que forman parte de la misma cadena de valor.

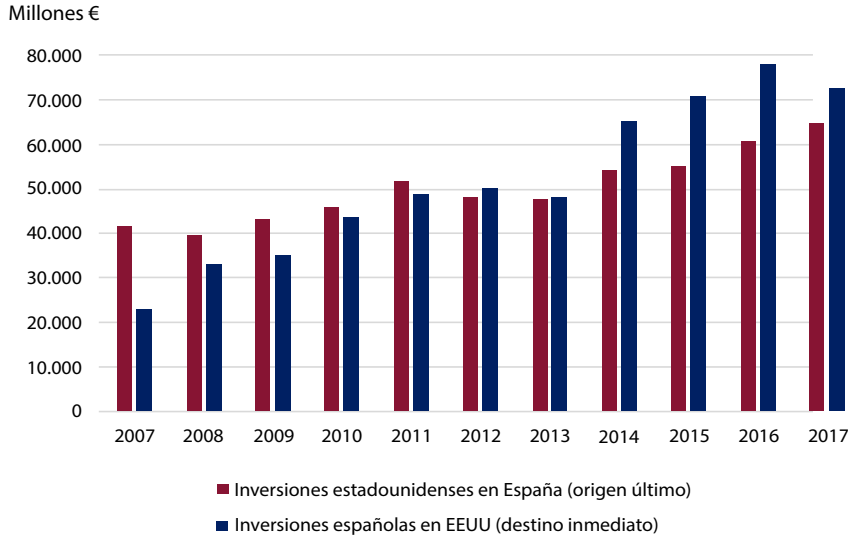
Resulta difícil comprender la modernización de la economía española durante las últimas décadas sin esas inversiones estadounidenses y sin la presencia de sus empresas tecnológicas y sus bancos, sin olvidar su gran aporte al tejido productivo.

► 3. La inversión bilateral

El nivel actual de inversión estadounidense en España se puede considerar el más importante de los últimos 50 años. Resulta difícil comprender la modernización de la economía española durante las últimas décadas sin esas inversiones estadounidenses y sin la presencia de sus empresas tecnológicas y sus bancos, sin olvidar su gran aporte al tejido productivo. Hoy en día su presencia sigue siendo importante, y cabe subrayar que las grandes empresas norteamericanas no se marcharon de España tras la crisis de 2008.

Si se excluyen las Empresas de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE), EEUU fue el séptimo inversor en nuestro país en 2017, con un *stock* de 23.994 millones de euros. Sin embargo, tomando como referencia el origen último de las inversiones (un criterio más adecuado en la medida en que refleja el origen real del dinero, obviando los países de tránsito habituales de la inversión extranjera), y excluyendo a las ETVE, EEUU asciende a la primera posición, con un *stock* inversor acumulado de 64.657 millones de euros, por delante del Reino Unido, Francia e Italia. Desde 2013, los principales sectores de inversión son el energético, el financiero, el inmobiliario y el comercio al por mayor. En torno a 640 empresas estadounidenses están instaladas en España, dando empleo a unas 150.000 personas, entre las cuales cabe destacar a IBM, Hewlett Packard, Microsoft, General Electric, DuPont, Pfizer, PepsiCo, Procter and Gamble, Deloitte y Boeing. En los últimos años ha aumentado notablemente la presencia de fondos de inversión estadounidenses, como Blackstone, que ha invertido 23.000 millones de euros en 2013-2018, fundamentalmente en el sector inmobiliario.

Figura 52. Inversiones bilaterales (ETVE no incluidas), 2007-2017
(millones de €)



Fuente: DataInVex (Secretaría de Estado de Comercio).

¿Qué aporta España a los inversores estadounidenses? Primero, el hecho de operar en un entorno como el de la UE, con un mercado de casi 440 millones de habitantes, en un país con una renta razonablemente alta, algo por debajo de los 30.000 dólares *per cápita* en 2019. España también les ofrece una plataforma desde la cual pueden acceder al norte de África, Oriente Próximo e incluso América Latina. A esto cabría añadir el atractivo que aporta un marco institucional estable, con seguridad jurídica contrastada, trabajadores y ejecutivos bien formados, e infraestructuras de primer orden. A pesar de todo ello, la inversión norteamericana todavía tiene mucho recorrido, sobre todo en lo que a las pequeñas y medianas empresas se refiere.

La experiencia inversora española en EEUU es más reciente, ya que data de las dos últimas décadas. Ésta ha crecido notablemente, pasando de un *stock* de 10.000 millones de euros a superar los 70.000 millones en apenas 15 años. En 2016, EEUU llegó a convertirse en el primer destino de nuestras inversiones, superando al Reino Unido, en sectores y proyectos muy relevantes. Esta historia de éxito ha jugado un papel determinante para algunas empresas españolas, sobre todo tras el estallido de la crisis y de unos años especialmente difíciles. A

EEUU se han dirigido no sólo las grandes empresas españolas –la mayoría de las del IBEX35 tienen presencia allí– sino también un número creciente de PYMES y *startups*. Además, esta inversión ha experimentado una diversificación cada vez mayor, tanto geográfica (desde Florida a Texas, pasando por toda la Costa Este) como sectorial (las infraestructuras, los servicios financieros, la alimentación y las bebidas, las manufacturas, la consultoría y los componentes de automoción). En los últimos años destacan sobre todo las grandes inversiones en plantas termo-solares, parques eólicos, y trenes ligeros y de alta velocidad.

Resulta difícil para una empresa internacionalizarse sin hacerlo en EEUU. Por este motivo, las grandes empresas españolas han utilizado dicho país principalmente como plataforma para su lanzamiento exterior. EEUU sigue siendo el primer mercado del mundo (que además es razonablemente homogéneo), con instituciones transparentes y sólidas, costes energéticos bajos, mano de obra formada y acceso a las grandes empresas tecnológicas (33 de las 60 grandes compañías tecnológicas del mundo están allí), así como a una abundante financiación.

Por todo ello, no debe sorprendernos que el *stock* inversor de España en EEUU (de nuevo sin contar a las ETVE) alcanzara en 2017 los 72.675 millones de dólares, lo que le convierte en el segundo destino de las inversiones españolas (un 15,5% del total), sólo por detrás del Reino Unido (17,2%), y por delante de Brasil (8,8%) y México (8,6%), posicionándose como el 11º mayor inversor en EEUU.

Los sectores en los que se han concentrado los flujos inversores con origen en España también son el energético, el financiero y el inmobiliario, a los que se suma el de la programación y la consultoría informática. Actualmente hay más de 670 filiales de empresas españolas asentadas en EEUU, que dan empleo directo a 104.000 personas. Por motivos lingüísticos y culturales, muchas de ellas se habían establecido tradicionalmente en Florida, California y Texas, si bien en los últimos años también se han expandido notablemente al Noreste del país (Pensilvania, Nueva Jersey, Nueva York y Massachusetts) y a la zona de los Grandes Lagos (Michigan e Illinois). La presencia creciente de compañías españolas en EEUU se refleja en logros como la participación de Ferrovial, Renfe y Adif en la construcción del Tren de Alta Velocidad que unirá Dallas con Houston, entre otras obras de gran envergadura. Asimismo, la filial estadounidense de Ferrovial Agromán (Webber), se consolida como una de las grandes empresas constructoras de Texas. Por último, cabe recordar el patrocinio de la NBA por parte del BBVA, que lo convirtió en "banco oficial" de esta competición entre 2010 y 2017.

Cuadro 3. La resolución de la doble imposición

En julio de 2019, tras largos años de bloqueo, el Senado norteamericano ratificó el protocolo que actualizaba el acuerdo fiscal entre España y EEUU para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal. Esta decisión, largamente esperada, supone una excelente noticia para la relación bilateral, ya que contribuirá a consolidar la inversión española en EEUU, permitiendo que a las grandes compañías españolas ya presentes allí se les sumen numerosas PYMES. El nuevo protocolo reducirá además la elevada fiscalidad que deben afrontar las compañías españolas y estadounidenses al establecerse en uno y otro país, y que ha supuesto un desincentivo para la inversión directa por ambas partes, debido a lo cual buena parte de ésta se venía articulando de forma indirecta, mediante la utilización de sociedades situadas en otros Estados europeos.

En enero de 2013, ambas partes habían firmado el protocolo que modificaba el convenio existente, que databa de 1990, para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal. El nuevo texto establecía que un residente en España no tendría que pagar impuestos en ese país por los dividendos obtenidos a través de una sociedad afincada en EEUU, siempre y cuando controlara al menos el 80% de las acciones de dicha sociedad, aplicándose la misma regla a los residentes estadounidenses que controlasen sociedades establecidas en España. Asimismo, se eliminaba la tributación de las ganancias de capital derivadas de la transmisión de acciones, participaciones y otros derechos de capital en caso de que el socio español tuviese una participación sustancial en una sociedad radicada en EEUU, y viceversa.

Esta modificación del convenio estuvo paralizada durante años en el Senado norteamericano, por culpa del senador republicano (y libertario) Rand Paul, miembro destacado del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, que también vetó los convenios de doble imposición ya firmados con Chile, Hungría, Japón, Luxemburgo, Polonia y Suiza.

El rechazo del senador a estos acuerdos fiscales, que contaban con el apoyo de la mayoría de los republicanos, se debía a su oposición frontal al intercambio de información con órganos tributarios extranjeros. Si bien la información de los contribuyentes es estrictamente confidencial, este tipo de convenios son una excepción, ya que permiten al *Internal Revenue Service* compartir información con los gobiernos de otros países para resolver controversias. En su defensa de la ratificación del convenio, el líder republicano del Senado, Mitch McConnell, subrayó que muchas empresas de Kentucky, el estado al que representa el senador Paul, tenían gran interés en que saliera adelante, mencionando expresamente a North American Stainless, la filial estadounidense de la española Acerinox, que tiene una cuota de mercado en EEUU del 35%. McConnell aseguró que la "ratificación de este protocolo significará menos confusión, más certidumbre y menos impuestos para los empresarios estadounidenses, además de un incentivo para los inversores que quieran invertir en EEUU". El protocolo fue aprobado finalmente en el Senado con 94 votos a favor, dos en contra y las abstenciones de los cuatro senadores demócratas que se presentaban a las primarias previas a las elecciones presidenciales de 2020.

► 4. Tres obstáculos de peso: piratería, privacidad y fiscalidad digital

En 2008, el impacto creciente de la piratería en la cuenta de resultados de las empresas de contenidos audiovisuales estadounidenses llevó al Congreso norteamericano a incluir a España en la llamada Lista 301 (*Special 301 Report Watchlist*), así como a manifestar su preocupación por "los insuficientes esfuerzos realizados por el Gobierno español para abordar el creciente problema de la piratería en Internet", calificado por la industria del *copyright* de EEUU como uno de los peores de Europa.⁸² Las iniciativas adoptadas en los años siguientes en España para coordinar a la administración, las sociedades de gestión de derechos de autor y los proveedores de Internet culminó en un conjunto de medidas que permitió acelerar el cierre de sitios Web con contenidos reproducidos de forma ilícita —las llamadas "Ley Sinde" (2011) y "Ley Wert" (2013)— y una revisión de la legislación sobre la propiedad intelectual española.⁸³ La Administración Obama acompañó estas decisiones con el nombramiento como embajador en Madrid de James Costos (2014-2017), un ex directivo de HBO (TimeWarner), que se implicó a fondo en esta batalla. En su autobiografía, Costos menciona "las graves carencias en la protección de la propiedad intelectual que, de hecho, habían representado la mayor barrera para las relaciones bilaterales durante años", y cómo aprovechó "las relaciones que traía de mi vida anterior" para impulsar un cambio de cultura en este campo.⁸⁴ Estos cambios legislativos y la aparición gradual de servicios de pago como Netflix llevaron al Departamento de Comercio a retirar a España de la "lista 301" y a dar por resuelto el problema.

Este contencioso sirvió al menos para poner de relieve la centralidad de la industria cultural en la economía estadounidense y en sus relaciones exteriores, un rasgo potenciado a medida que la transición digital consolidaba a los operadores norteamericanos en el liderazgo del sector info-comunicacional. Al igual que otros Estados europeos, Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft (o GAFAM, como se conocen por sus iniciales), España ha sido un testigo privilegiado del auge de estas empresas, las cinco mayores del mundo por capitalización bursátil.

En los últimos años han surgido dos conflictos importantes en torno a la presencia de estas compañías en la UE, uno derivado de la gestión de los datos personales y otro relativo a la concentración de ese mercado y sus consecuencias.

La delicada cuestión de la privacidad en el uso de datos personales y, sobre todo, en su envío a servidores de EEUU, se había resuelto en 2000 mediante un acuerdo bilateral —llamado de "puerto seguro" (*safe harbour*)— hasta que las

82 USTR (2008).

83 BOE (2014).

84 Costos y Roncagliolo (2018), p. 231.

revelaciones del caso Snowden (2013) y la investigación en torno al papel de la NSA obligaron a la UE a revisar su postura. En ambos casos, se trataba de evaluar si el uso de los datos personales recogidos por compañías norteamericanas en Europa seguía siendo objeto de la protección exigida por la legislación europea una vez trasladados a EEUU.⁸⁵ Una vez que el Tribunal de Justicia de la UE declaró insuficientes las garantías del sistema de "puerto seguro", en 2016 Bruselas puso en marcha con el Departamento de Comercio de EEUU el programa "Escudo de Privacidad" (*Privacy Shield*) en un esfuerzo por suplir sus deficiencias.

Dos medidas recientes hacen prever que la privacidad seguirá siendo motivo de tensión entre la UE y EEUU. La primera fue la aprobación en 2016 de un nuevo marco sobre privacidad en la UE —la *General Data Protection Regulation* (GDPR)— que exige condiciones de protección suficiente a los países que quieran extraer datos personales de los países de la UE. La segunda fue la decisión, tomada en 2018, de extender hasta 2023 la vigencia de la *Section 702 del Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) de 2008, la norma que permite la obtención de información sobre ciudadanos no estadounidenses residentes en el exterior por motivos de seguridad nacional.

Si la cuestión de la privacidad y las GAFAM tienen un indudable potencial para enturbiar la relación bilateral, lo mismo cabe afirmar sobre los intereses económicos de los gigantes de los servicios digitales, tanto por cuestiones de fiscalidad como por la posición dominante que ocupan en sus mercados respectivos. En 2018, la Comisión Europea presentó un conjunto de medidas fiscales para el mercado único digital que se encuentra todavía en fase de revisión por parte del Parlamento Europeo, mientras el Gobierno español proponía incluir un "Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales" en su proyecto de Presupuestos para 2019. En principio, esta medida se aplicaría a los gigantes digitales que alcancen los 750 millones de euros de facturación a nivel global y los 3 millones de euros en España. Las amenazas vertidas por la Administración Trump contra los países que estuviesen contemplando adoptar este tipo de tasas dio lugar a un principio de acuerdo entre Francia y EEUU, anunciado en la cumbre del G7 de Biarritz (2019), anticipándose así a una futura regulación fiscal homogénea para estos operadores, acordada por la OCDE y el G20, y prevista para 2020. El Gobierno español, por su parte, aprobó a principios de 2020 un nuevo impuesto sobre los servicios digitales, aunque luego decidiera aplazar su cobro hasta finales de año, probablemente como resultado de las presiones ejercidas desde Washington. Al igual que Francia, España queda a la espera de que la OCDE diseñe un impuesto global al que se sumarían si la negociación prosperara.

Más preocupante si cabe resulta la falta de competencia en los mercados digitales. Como es sabido, la cotidiana centralidad de Google en las búsquedas

85 Monteleone y Puccio (2018).

de información llevó a la Comisión Europea a abrir una investigación en 2015 por abuso de posición dominante en los terminales con sistemas operativos Android. En 2018, la investigación concluyó con una multa de 4.340 millones de euros a Alphabet/Google por restringir la competencia en la búsqueda de información en dichos sistemas, siendo esta la mayor sanción impuesta jamás por las autoridades comunitarias de la competencia.

En España no se ha producido hasta la fecha ninguna resolución en contra de las GAFAM por parte de las autoridades encargadas de vigilar la competencia en los mercados, a pesar de que los datos sobre el predominio de los grandes operadores estadounidenses y la concentración que se registra en ese mercado resultan muy elocuentes. En lo que al tráfico global de información se refiere, en España el uso diario de Internet casi ha alcanzado al de la televisión, siendo los dos sitios con mayor número de visitas YouTube (Alphabet/Google) y Facebook.⁸⁶ Los datos de Alexa/Amazon son incluso más abrumadores en lo referido al predominio de los servicios de información prestados por compañías estadounidenses (véase la Figura 53). Por último, según un estudio de la Asociación de Anunciantes de Internet, Facebook y Whatsapp (ambas propiedad de Facebook Inc.) alcanzan una penetración cercana al 90%, con YouTube en tercer lugar.⁸⁷

Figura 53. Sitios web con mayor tráfico en España, 2018

	Sitio	Compañía	País
1.	Google.com	Alphabet Inc.	EEUU
2.	Youtube.com	Alphabet Inc.	EEUU
3.	Google.es	Alphabet Inc.	EEUU
4.	Facebook.com	Facebook Inc.	EEUU
5.	Amazon.es	Amazon.com Inc.	EEUU
6.	Wikipedia.org	Wikimedia Foundation Inc.	EEUU
7.	Live.com	Microsoft Inc.	EEUU
8.	Okdiario.com	Dos Mil Palabras S.L.	España
9.	Hola.com	Hola S.L.	España
10.	Twitter.com	Twitter Inc.	EEUU

Fuente: Alexa, 2019.

86 Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (2019).

87 IAB Spain (2018).

Dentro de cinco años, las economías con las mejores perspectivas serán aquellas que ofrezcan algún tipo de liderazgo en una de estas tecnologías: *cloud computing*, conectividad alámbrica e inalámbrica, *Big Data*, IA y *machine learning*. Pero hay otras dimensiones importantes, como el Internet de las cosas, la genómica, el Internet industrial y la manufactura dativa, áreas todas ellas que se encuentran en estado incipiente, con un desarrollo futuro difícil de predecir, y que se catalizan mutuamente.

Según el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) elaborado por la Comisión Europea, España ocupa el 10º puesto entre los Estados miembros de la UE en lo que a rendimiento digital se refiere, habiendo mejorado notablemente en los últimos años.⁸⁸ La situación española es especialmente buena en lo referido a conectividad, infraestructuras, la utilización de las tecnologías digitales por parte de las empresas y la administración electrónica. En cambio, flaquea en los niveles de competencia digitales básicos y avanzados de su capital humano, la oferta de especialistas en las TIC sigue estando por debajo de la media de la UE, y falla en *cloud computing* y en el Internet de las cosas.

Washington desearía que España aspirara a ser uno de los motores del continente en economía digital, tanto en infraestructura como en servicios, y las empresas norteamericanas con presencia en España procuran contribuir a ello, sobre todo en tres ámbitos muy definidos: la sanidad, la educación y las finanzas. En estos sectores España compite con Francia, Italia y otros Estados europeos para atraer nuevas inversiones que permitan afrontar estos retos con garantías de éxito.

Como en tantos otros, el vínculo transatlántico será decisivo en el campo digital, como se desprende del hecho de que los flujos de datos entre EEUU y Europa superan en un 50% a los que existen entre EEUU y Asia. En 2017 se inauguró un cable de fibra óptica de alta velocidad (MAREA) entre Virginia y Bilbao, impulsado por un consorcio establecido entre Telefónica (a través de su filial Telxius), Facebook y Microsoft, cuyos 6.600 kilómetros de longitud permiten un intercambio de 16 millones de datos por segundo. Además, MAREA no sólo conectará a EEUU con España, ya que se vinculará con un corredor de fibra ya existente en Europa, que une los principales centros de conexión como París, Fráncfort, Ámsterdam y Londres. En suma, este tipo de iniciativas permiten atisbar las ventajas que podrían derivarse de una relación bilateral más estrecha en el campo digital.

88 European Commission (2019b).

LA DIMENSIÓN ENERGÉTICA



LA DIMENSIÓN ENERGÉTICA

El sector energético no ha sido considerado tradicionalmente como un vector importante en las relaciones bilaterales entre España y EEUU. Sin embargo, en los últimos 20 años, la relación energética ha crecido de forma considerable, tanto en comercio como en inversiones, y su peso se ha triplicado, pasando del 6% del total de la actividad económica bilateral en los años 90 hasta alcanzar el 16% de media en la actualidad. Este crecimiento debe enmarcarse en la mejora de las relaciones económicas durante este periodo, si bien en el caso de la energía la expansión ha sido superior a la media.

La relación bilateral en este campo ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos debido sobre todo a la creciente inversión en energías renovables y, en menor medida, por un comercio bilateral que se caracteriza por el superávit, a pesar de la casi siempre deficitaria relación comercial de España con EEUU. Por otro lado, la inversión se traduce en un flujo de inversión directa neta de España hacia EEUU.

Un elemento clave a tener en cuenta son las políticas energéticas de Madrid y Washington, unas veces coincidentes y otras no, y que en la actualidad se mueven en direcciones divergentes. EEUU está incrementando la producción de combustibles fósiles tras el empuje derivado de la revolución del gas de esquisto, mientras que España redobla sus esfuerzos por la descarbonización y las energías renovables, tras recortarles el apoyo como consecuencia de la reforma de su mercado eléctrico en 2012-2013.

En todo caso, probablemente sea el deterioro de la relación transatlántica lo que podría provocar más incertidumbre de cara al futuro en el ámbito energético. Como refleja la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017, la Administración Trump ha abrazado el concepto de "dominio energético", y está dispuesta no sólo a explotar todo lo posible sus importantes recursos energéticos para asegurarse la autosuficiencia energética, sino que pretende además convertir a EEUU en un gran

Un elemento clave a tener en cuenta son las políticas energéticas de Madrid y Washington, unas veces coincidentes y otras no, y que en la actualidad se mueven en direcciones divergentes.

Washington se opone a la construcción del Nord Stream 2, el gasoducto construido por un consorcio formado por Gazprom y varias empresas de Alemania, los Países Bajos y Francia, que atravesará el mar Báltico.

exportador de hidrocarburos.⁸⁹ La ESN subraya asimismo la voluntad de dirigir sus recursos energéticos hacia aquellos países que dependen de un único suministrador, con referencia explícita a los países centroeuropeos y su dependencia energética de Rusia. Por ello, Washington se opone a la construcción del Nord Stream 2, el gasoducto construido por un consorcio formado por Gazprom y varias empresas de Alemania, los Países Bajos y Francia, que atravesará el mar Báltico. Para EEUU, este proyecto es una muestra de que Europa no se toma en serio la competición estratégica actual, en la que Rusia es uno de los grandes jugadores. Washington ha pedido a Madrid reiteradamente que se posicione en contra de su construcción, algo que no ha logrado hasta la fecha, si bien España ya importa más gas de EEUU que de Rusia.⁹⁰

► 1. Inversiones

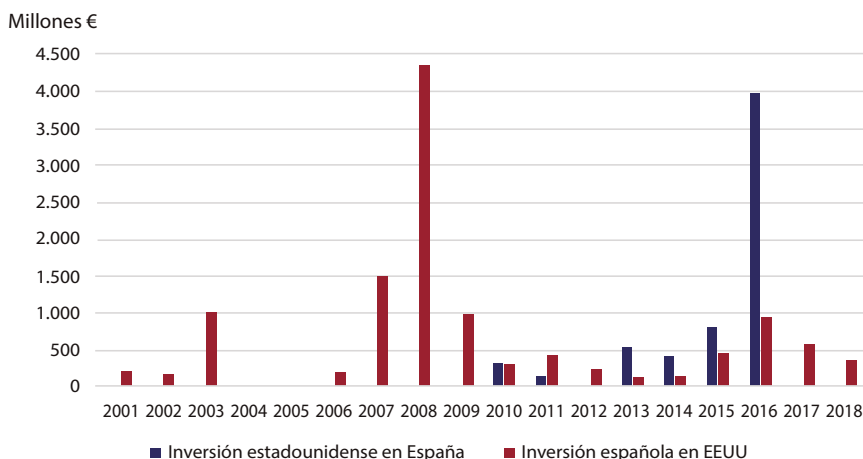
El crecimiento de la relación bilateral en el ámbito de la energía se debe principalmente a un notable aumento de la inversión. En la última década, ésta ha crecido de forma significativa tanto en términos relativos como absolutos, y en la actualidad constituye aproximadamente una quinta parte de la inversión bilateral global.

Este crecimiento debe situarse en el contexto más amplio de una relación económica pujante y del enorme aumento de la inversión directa de España en EEUU en la última década. En ella han tenido protagonismo los cambios operados en las políticas energéticas y climáticas tanto de España como de EEUU, la coincidencia parcial de los ciclos económicos y su diferente impacto, y las amplias transformaciones experimentadas en el sector energético global, como la descarbonización y la digitalización.

89 En lugar del concepto de "dominio energético" que utiliza la Estrategia de Seguridad Nacional, quizá sería más apropiado hablar de "autosuficiencia energética".

90 En 2019, las importaciones españolas de gas natural ruso alcanzaron el 8,5% del total, mientras que las procedentes de EEUU supusieron el 11%. Cores (2019), p/36.

Figura 54. Flujos de IED bruta en el sector energético entre España y EEUU, 2001-2018 (millones de €)

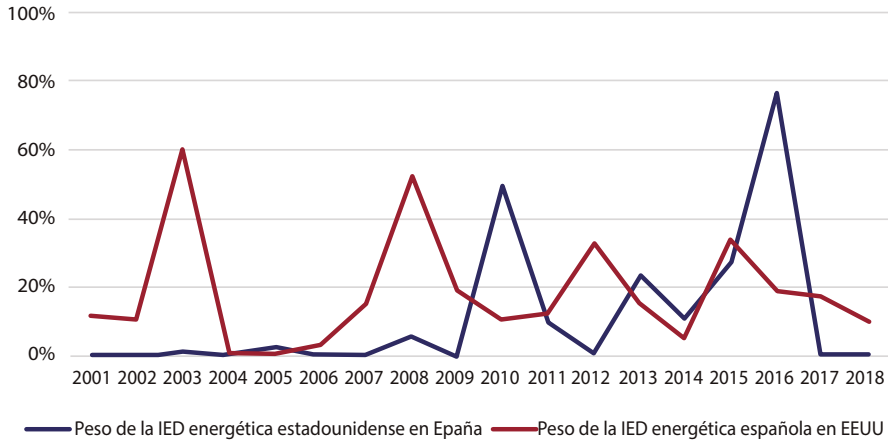


Nota: por limitaciones de la fuente estadística, la IED estadounidense en España hace referencia al origen último de la inversión, mientras la IED española en EE.UU. hace referencia al destino inmediato. Los datos no incluyen inversiones efectuadas por ETVE.

Fuente: DatainveX, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

La IED en energía de EE.UU. en España no comenzó a despuntar hasta la segunda década del siglo XXI. Entre 1993 y 2006 correspondió de media a un 0,5% de los flujos totales hacia España, mientras que la inversión española hacia EE.UU. representó el 6,2% del total en el mismo período. Entre 2007 y 2018 la media subió al 18,3% y al 22,3%, respectivamente. Esto quiere decir 36 veces más en el caso de las inversiones estadounidenses en España y cuatro veces más en el de las inversiones españolas en EE.UU.

Figura 55. Peso del sector energético en los flujos de IED bruta entre España y EEUU, 2001-2018 (% sobre el total de los flujos bilaterales)

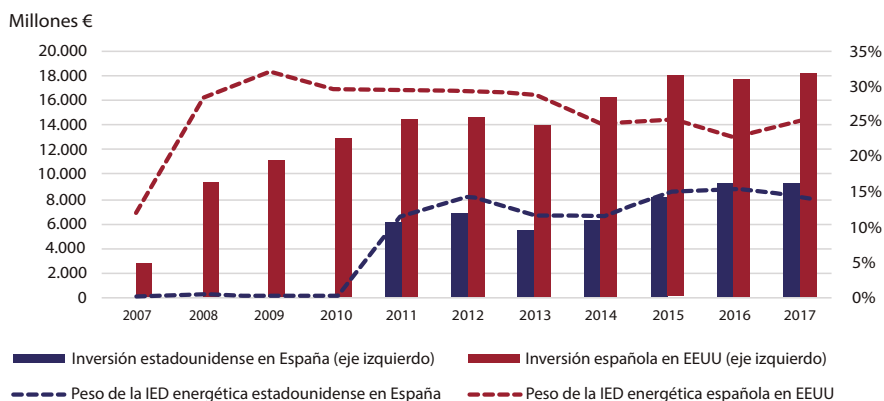


Nota: por limitaciones de la fuente estadística, la IED estadounidense en España hace referencia al origen último de la inversión, mientras la IED española en EEUU hace referencia al destino inmediato. Los datos no incluyen inversiones efectuadas por ETVE.

Fuente: Datainvox, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

La creciente importancia de la inversión bilateral en el sector energético también se observa en la evolución de los *stocks*, que en el caso de la energía han crecido más rápidamente que los de la inversión total. En 2007 el sector representaba sólo el 0,1% (46,8 millones de euros) del total del *stock* de las inversiones estadounidenses en España y el 12% (2.740 millones de euros) de las inversiones españolas en EEUU. A finales de 2016, en cambio, la energía ya suponía más del 16% (9.500 millones de euros) del total del *stock* norteamericano en España, y más del 23% (18.100 millones de euros) del *stock* español en EEUU.

Figura 56. Stocks de la posición inversora en el sector energético entre España y EEUU, y peso sobre el total, 2007-2017 (millones de € y % sobre el total de los stocks bilaterales)



Nota: por limitaciones de la fuente estadística, la IED estadounidense en España hace referencia al origen último de la inversión, mientras la IED española en EEUU hace referencia al destino inmediato. Los datos no incluyen inversiones efectuadas por ETVE.

Fuente: DatainveX, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

A medida que la relación bilateral energética ha aumentado su peso, se ha ido consolidando progresivamente en función de la inversión realizada en energías renovables, así como en el transporte y la distribución de gas y electricidad. Aunque el crecimiento se ha producido en ambas direcciones, la inversión acumulada española dobla a la estadounidense.

1.1. Las empresas energéticas españolas en EEUU

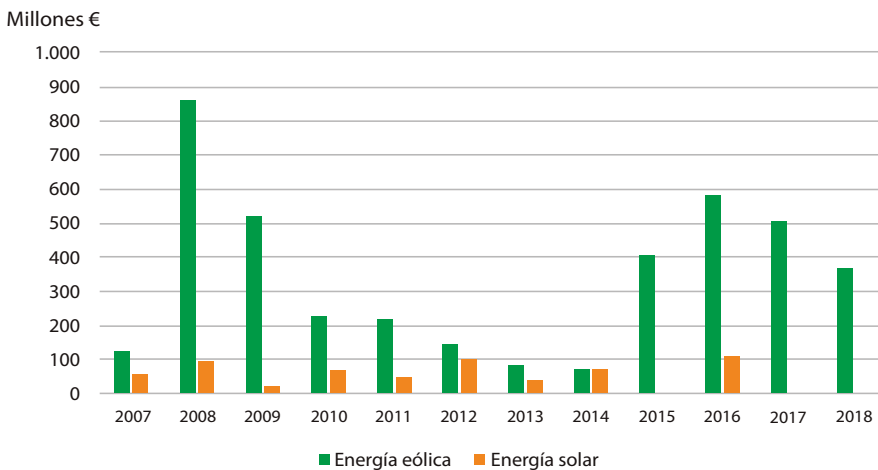
A mediados de la primera década del siglo XXI, España identificó a EEUU como un mercado estratégico para las exportaciones y las inversiones, así como un socio bilateral clave a nivel global tanto en la esfera transatlántica como fuera de ella. En vísperas de la crisis económica de 2008, algunas de las grandes empresas energéticas españolas –Iberdrola, Acciona, Abengoa, Gamesa y Repsol, entre otras– comenzaron a realizar importantes inversiones en EEUU.⁹¹ Actuaron como incentivos para ello un auge de las energías renovables y el creciente apoyo federal

91 El propio presidente Obama anunció en una de sus alocuciones semanales desde la Casa Blanca el desembarco del grupo Abengoa en Arizona para construir una gran planta solar y crear 1.600 puestos de trabajo. Barack Obama, "Weekly Address: President Obama Touts Nearly \$2 Billion in New Investments to Help Build a Clean Energy Economy", The White House (03/IV/2010).

y estatal al proyecto de transformación de la política energética y climática de la Administración Obama. El auge del gas y petróleo de esquisto también suscitó el interés español.

Los posteriores efectos de la crisis económica en los dos países, junto con el repliegue legislativo de la Administración Obama, hizo que esta primera ola de inversiones españolas se congelara, alcanzando niveles mínimos en 2013. Recientemente, sin embargo, se ha producido una cierta reactivación gracias a la recuperación económica en ambos países y a una mayor claridad con respecto a las ayudas a la producción de energías renovables, tras ampliar el Congreso en 2015 los créditos fiscales a la inversión y a la producción (ITC y PTC, respectivamente, por sus siglas en inglés) durante cinco años más.

Figura 57. Flujos de IED bruta española en los sectores eólico y solar de EEUU, 2007-2018 (millones de €)

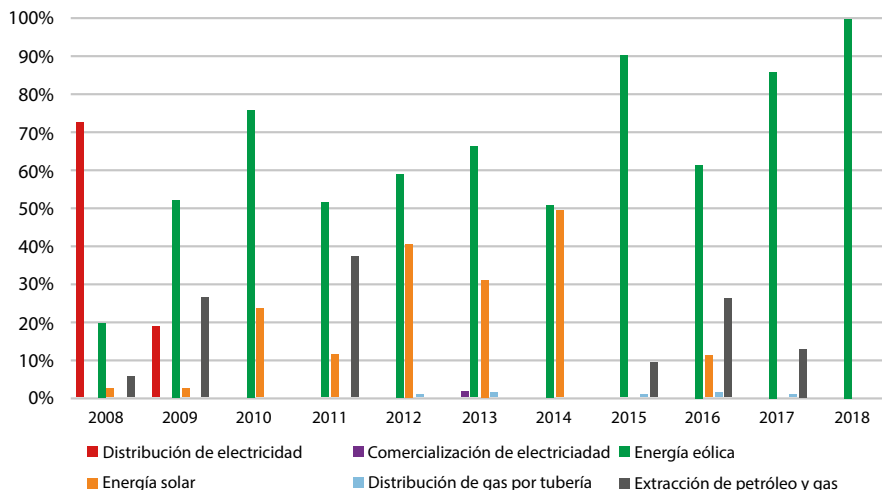


Nota: por limitaciones de la fuente estadística, la IED española en EEUU hace referencia al destino inmediato y los datos de energía solar son aproximados. Los datos no incluyen inversiones efectuadas por ETVE.

Fuente: DatainveX, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Desde 2007, el 46% de la IED española hacia EEUU se ha invertido en energías renovables: el 40% de la misma se ha destinado a la energía eólica y el 6% para la solar; una tercera parte ha ido a la distribución eléctrica; y un 10% se ha invertido en extracción de petróleo y gas.

Figura 58. Composición del flujo de la IED bruta española en EEUU por sectores energéticos, 2008-2018 (% sobre el total)



Nota: por limitaciones de la fuente estadística, la IED española en EEUU hace referencia al destino inmediato y los datos de energía solar son aproximados. Los datos no incluyen inversiones efectuadas por ETVE.

Fuente: Datainvox, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Este patrón de la inversión española en EEUU ha producido un notable posicionamiento en el sector de las energías renovables, convirtiéndose España en uno de los principales inversores. Existe además cierto potencial para una nueva ola de inversión en EEUU, principalmente por la materialización de inversiones de las empresas energéticas españolas en actividades concretas, por ejemplo, de Iberdrola-Avangrid en Nueva Inglaterra, Carolina del Norte, Virginia, Dakota del Sur y Oregón, así como la renovada inversión de Acciona en energía eólica en Texas y un interés creciente por el estado de Iowa. Esta nueva ola de inversiones también se puso de manifiesto tras el acuerdo alcanzado en 2019 entre Enagás y Blackstone para la compra de Tallgrass Energy.⁹² Por otro lado, las nuevas estrategias de un buen número de compañías energéticas españolas, como Repsol, también apuntan a EEUU como uno de sus mercados clave en el futuro próximo.

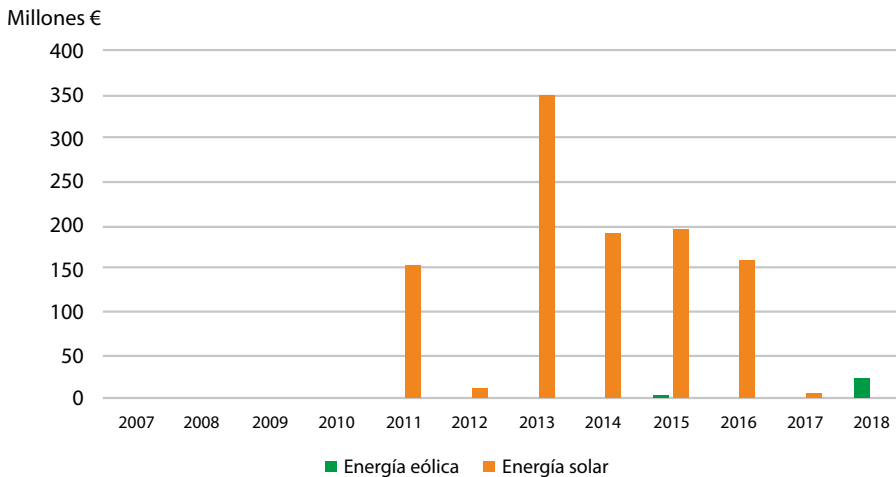
92 "Enagás entra en EEUU con la compra de un 10,93% de la energética Tallgrass por 525 millones", *Expansión* (12/III/2019).

1.2. La inversión estadounidense

Apenas un par de años después de que la inversión directa española en EEUU se intensificara, la inversión de EEUU en España también comenzó a aumentar de forma significativa. El motivo principal para ello fueron las primas a las energías renovables impulsadas por el gobierno de Rodríguez Zapatero en 2004-2008. Ya entonces, existía la sensación entre los inversores de que, siguiendo la estela de la UE, España continuaría dando prioridad en el futuro a dichas energías como parte de la estrategia europea para luchar contra el cambio climático y la promoción, a largo plazo, de la transición energética.

Al igual que la inversión española en el sector energético de EEUU, la estadounidense en España emergió de un estado marginal hasta constituirse en uno de los principales motores de la inversión directa de EEUU en nuestro país, pasando a representar la quinta parte de la misma. Desde 2007, alrededor del 15% de la inversión norteamericana en el sector de la energía se ha destinado a la energía solar (875 millones de euros), un 30% más de lo invertido por las empresas españolas en energía solar en EEUU (612 millones de euros).

Figura 59. Flujos de IED bruta estadounidense en los sectores eólico y solar de España, 2007-2018 (millones de €)



Nota: por limitaciones de la fuente estadística los datos de energía solar son aproximados. Los datos no incluyen inversiones efectuadas por ETVE.

Fuente: Datainvox, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

La mayoría de la inversión estadounidense se produjo una vez superada la crisis económica –período en el cual se redujo de manera significativa la demanda de energía– y tras la reforma del mercado eléctrico español en 2013, que eliminó muchos apoyos a las energías renovables.

La mayor inversión estadounidense de esos años se produjo en el sector de la distribución del gas y se concentró en una única gran inversión, de 3.000 millones de euros, realizada por Global Infrastructure Partners (GIP) en la española Naturgy, lo cual supuso el 71% de la inversión total. Otro 10% se invirtió en energía hidroeléctrica en 2015 y un 4% adicional se centró en el transporte de electricidad en 2014.

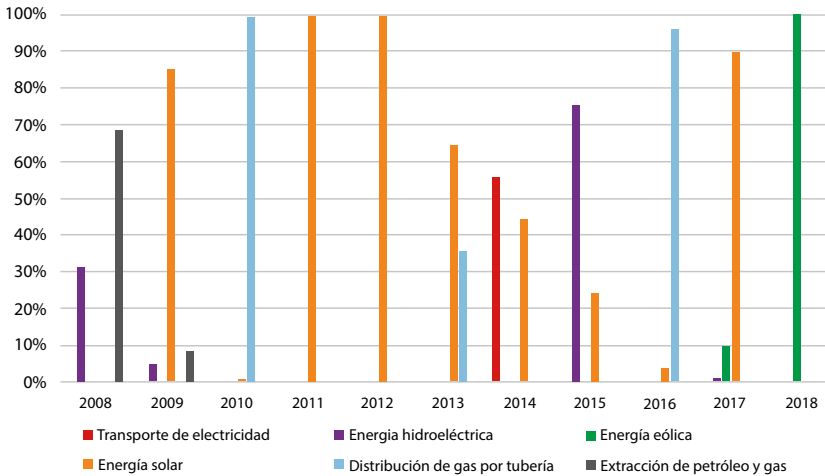
Varias de las compañías de energía solar estadounidenses se vieron afectadas negativamente por las reducciones de las primas en los años 2009-2012, y otras por la reforma del mercado eléctrico, en particular aquellas con inversiones en plantas termo-solares. Entre otros cambios, las reformas supusieron una retirada retroactiva de las primas, provocando la salida de algunas compañías importantes de España (como NextEnergy y Solar Reserve) y dejando una estela de arbitrajes pendientes.⁹³ Además, con la reforma del mercado eléctrico se asistió a un cambio en la inversión estadounidense que se trasladó de la energía solar a los sectores eléctricos y gasista.

La inversión estadounidense en el sector energético español se prepara para otro aumento significativo y en los últimos años han surgido fondos de inversión privados que invierten en compañías españolas, tanto de energías renovables como convencionales, después de varios años en los que el sector inmobiliario atrajo toda su atención. Por ejemplo, el fondo KKR Global Infrastructure Investors II adquirió en 2016 el 80% de la española Gestamp Solar.

La mayor inversión estadounidense de esos años se produjo en el sector de la distribución del gas y se concentró en una única gran inversión, de 3.000 millones de euros, realizada por Global Infrastructure Partners (GIP) en la española Naturgy, lo cual supuso el 71% de la inversión total.

93 Ver los casos pendientes en la base de datos del *International Center for Settlement of Investment Disputes*: <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/cases/AdvancedSearch.aspx>.

Figura 60. Composición del flujo de la IED bruta estadounidense en España por sectores energéticos, 2008-2018 (% sobre el total)



Nota: por limitaciones de la fuente estadística los datos de energía solar son aproximados. Los datos no incluyen inversiones efectuadas por ETVE.

Fuente: Datainvox, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Este nuevo impulso obedece tanto a la recuperación económica como al renovado entusiasmo por el futuro de las energías renovables en España. Tras la declaración de emergencia climática y la presentación del borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) en enero de 2020, se espera la adopción de una Ley de Cambio Climático y Transición Energética y la presentación de una estrategia de descarbonización a largo plazo. Además, España apoya el recientemente presentado Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo principal es convertir a la UE en la primera economía neutra en carbono para mediados de siglo XXI y desacoplar el crecimiento económico del uso de recursos fósiles.⁹⁴

► 2. Comercio bilateral en el sector energético

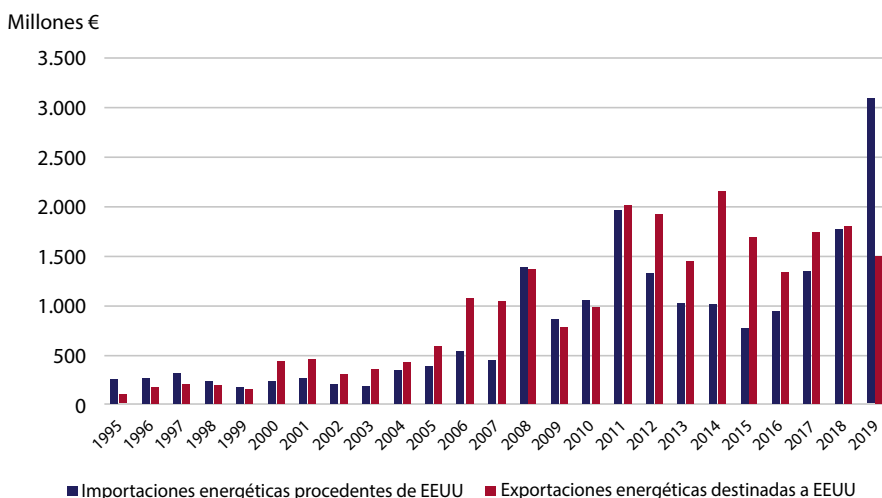
El rápido crecimiento de las inversiones en el sector energético también se ha observado en el comercio bilateral. De constituir menos del 5% del comercio total bilateral en la segunda mitad de la década de los 90, en la actualidad supone el 15%, triplicando su peso en tan solo 20 años (y habiendo alcanzado su punto máximo en

94 Lázaro Touza (2020).

2011, con un 25% de las exportaciones españolas y el 18% de las estadounidenses). Durante este período, las exportaciones estadounidenses totales a España se duplicaron, mientras que las españolas a EEUU se cuadruplicaron.

Al igual que los flujos de inversiones, el comercio bilateral también se ha beneficiado, aunque de forma más modesta, de los efectos del proceso de descarbonización de los últimos años.

Figura 61. Comercio de productos energéticos entre España y EEUU, 1995-2019 (millones de €)

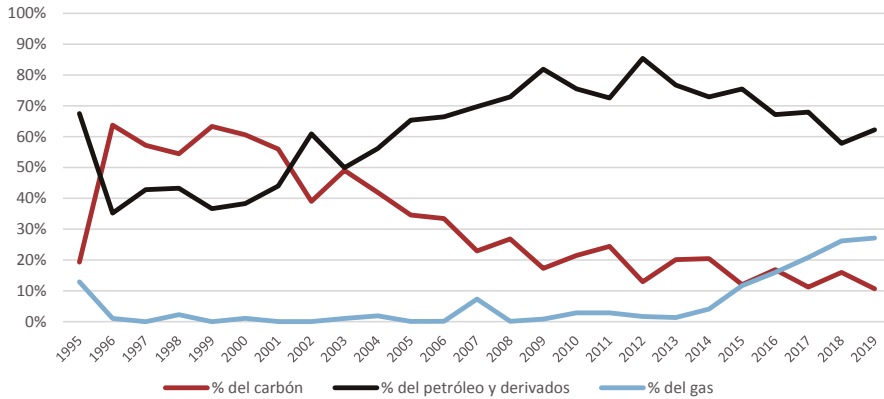


Nota: datos de 2019 provisionales.

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En 1995, el carbón y los derivados del petróleo supusieron el 80% (el 64% y el 35%, respectivamente) del total de las importaciones de energía de EEUU a España. Entre 1995 y 2004, el porcentaje del carbón cayó a una media del 52%, mientras que la de los productos derivados del petróleo creció hasta el 47%. Entre 2005 y 2013, este progresivo desplazamiento de las importaciones de carbón por derivados del petróleo se acentuó, y las importaciones de carbón estadounidense cayeron al 22%, mientras que los derivados del petróleo alcanzaron el 75%.

Figura 62. Composición de las importaciones españolas de fuentes energéticas procedentes de EEUU, 1995-2019 (% sobre el total del importe de la partida)



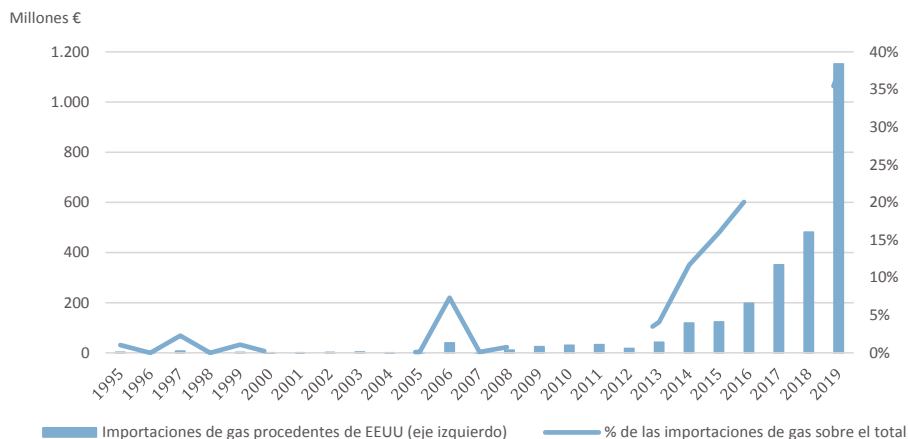
Nota: datos de 2019 provisionales.

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En febrero de 2020 EEUU se situó como primer suministrador de gas de España con un 28% del total de las importaciones, superando por primera vez a Argelia (23%).

Sin embargo, en los últimos cinco años se ha producido una rápida sustitución de las importaciones de derivados del petróleo y carbón por las de gas natural licuado (y gases licuados de petróleo, LPG por sus siglas en inglés), impulsada por el auge del gas de esquisto en EEUU, y favorecido además por la sobrecapacidad regasificadora de España, así como por la política de diversificación de importaciones del país. De ahí que, si entre 1995 y 2013 el gas supuso tan solo el 1,5% del total de la energía importada de EEUU, en 2019 alcanzara el 37%.

Figura 63. Importaciones españolas de gas natural de EEUU, 1995-2019 (millones de € y % sobre el importe total de las importaciones energéticas)

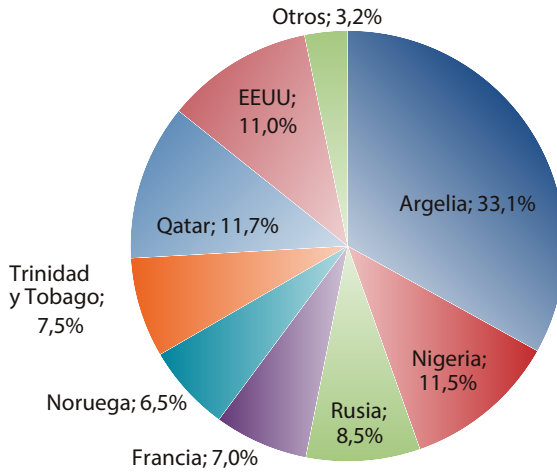


Nota: datos de 2019 provisionales.

Fuente: Datacomex, Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

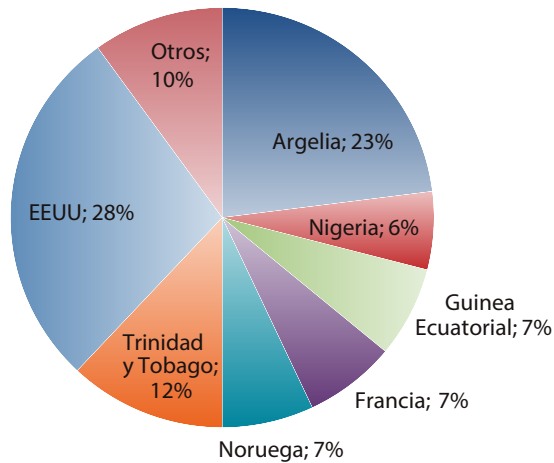
Como resultado de lo anterior, en 2019 EEUU suministró el 11% del total de las importaciones de gas natural realizadas por España (alcanzando el 14% en diciembre de 2019), aportación que había sido tan sólo del 0,2% en 2016, del 2,2% en 2017 y del 0,9% en 2018. El año 2019 se cerró con Argelia como el primer suministrador de gas, seguida a mucha distancia de Nigeria, mientras que EEUU había logrado posicionarse en tercer lugar. Esto refleja el hecho de que EEUU (y también Rusia) estaban ofreciendo mejores precios y contratos más flexibles que algunos suministradores tradicionales (Rusia comenzó a exportar gas a España en 2018, alcanzado rápidamente una cuota del 2,5% en 2018 y del 8,5% en 2019). Esta tendencia continúa acentuándose, y en febrero de 2020 EEUU se situó como primer suministrador de gas de España con un 28% del total de las importaciones, superando por primera vez a Argelia (23%).

Figura 64. Importaciones de gas natural por países, diciembre de 2018 – diciembre de 2019 (% sobre GWh)



Fuente: Cores nº 265 (diciembre de 2019).

Figura 65. Importaciones de gas natural por países, febrero de 2020 (% sobre GWh)



Fuente: Cores nº 267 (febrero de 2020).

Una parte significativa del gas que se importa de EEUU se reexporta luego a Portugal y Francia, lo cual ha convertido a España en un reexportador importante de GNL estadounidense. Ello ha suscitado la idea en Washington de que España podría convertirse en la puerta de entrada de su gas a Europa, ambición que plantea muchas dudas. Por un lado, no existen las interconexiones suficientes para exportar mucho más de lo que ya se hace, ni más allá de Portugal y Francia. Por otro, a la tradicional oposición francesa a ampliar las conexiones gasistas se une ahora la resistencia del actual Gobierno español a construir ninguna infraestructura nueva de gas. Según se desprende del borrador actualizado del PNIIEC 2021-2030, la política energética de éste contempla un estancamiento e incluso una ligera reducción de la demanda de gas natural hasta 2030, que disminuiría más aceleradamente a medio plazo (2035-2040), hasta casi desaparecer del *mix* energético en 2050.

Como se ha mencionado previamente, aunque tradicionalmente España ha tenido un déficit comercial con EEUU (como ocurrió todos los años desde 1995, a excepción de 2014), en el ámbito de la energía ha tenido habitualmente un superávit (registrándose un déficit sólo en ocho años, a finales de los 90 y en 2008-2010). Así, entre 1995 y 2018, España alcanzó un superávit acumulado en energía de 5.400 millones de euros.

El vector con mayor potencial en la relación bilateral entre España y EEUU en el campo energético lo componen las energías renovables, en particular la eólica y solar. Éstas continuarán siendo estratégicas para ambos países, incluso en el escenario más pesimista, en el que los objetivos de París no se alcanzaran, la transición hacia fuentes de energía limpia avanzara lentamente y la gobernanza climática global se frenase. La razón es que la energía eólica y solar tienen el potencial de desplazar las importaciones de energías fósiles, en particular si se combinan con la progresiva electrificación del transporte, como está ocurriendo en España, y también de liberar exportaciones de energías fósiles, como en el caso de EEUU. Además, la energía solar y eólica generan otros beneficios socioeconómicos, como un menor nivel de contaminación (que repercute favorablemente en los costes de la sanidad), la creación de puestos de trabajo y eventualmente, una mayor eficiencia y productividad económica.

Por lo tanto, las energías renovables y los productos y servicios relacionados (como el almacenaje eléctrico, las redes eléctricas inteligentes y otros servicios energéticos digitales) continuarán ofreciendo nuevos incentivos para el intercambio y la cooperación con EEUU en el ámbito de la I+D, la inversión, el comercio, el transporte, la distribución y la comercialización de energía.

Además, las energías renovables y la transición energética seguirán siendo imperativos estratégicos tanto para España como para el conjunto de Europa bajo cualquier escenario futuro.

UNA RELACIÓN CULTURAL DESIGUAL



UNA RELACIÓN CULTURAL DESIGUAL

*"Believe it or not, entertainment is part of our American diplomacy.
It's part of what makes us exceptional, part of what makes us such a world power".*
Barack Obama, en los estudios Dreamworks, California (26/XI/2013)

Si existe un país en el mundo que representa las capacidades del "poder blando", ese es sin duda EEUU. No porque no disponga de "poder duro", sino por la habilidad que ha demostrado a la hora de combinar ambos en la consolidación de su liderazgo mundial durante décadas y, en el campo cultural, de producir una notable simbiosis entre las iniciativas públicas y privadas, hasta convertirse en la referencia occidental en el mundo de la postguerra mundial y más allá. En todo caso, la influencia de la cultura estadounidense ha convertido muchas de sus expresiones en estándares de la cultura *mainstream* mundial, un proceso que no ha hecho sino acelerarse con la mundialización de los flujos en las redes digitales.

Este proceso también ha influido en la relación cultural entre EEUU y España, con los matices propios atribuibles a los cambios experimentados por la relación bilateral desde mediados del siglo pasado. Durante la dictadura franquista, los esfuerzos de acercamiento a las elites españolas (por ejemplo, los intercambios promovidos por la Comisión Fulbright desde 1958) y la diseminación de propaganda estadounidense reflejaron el principio de *"avoid involvement, while maintaining sufficient flexibility to protect our interests"*, como afirmaba el Departamento de Estado en 1970. De hecho, durante más de una década, el programa Fulbright fue el único vínculo institucional entre los dos países en los campos académico y cultural. Con la firma del Convenio de Amistad y Cooperación (1970), la ciencia, la educación y la cultura se incorporaron como piezas relevantes de la relación, para superar el carácter estrictamente militar de los pactos de 1953. La firma del Tratado de Amistad y Cooperación (1976) comenzó el proceso de definición de una relación normalizada por las instituciones democráticas en ambos países, en la cual las dimensiones culturales, educativa y científica se apreciaban como elementos centrales, precisamente para diversificar unas relaciones demasiado condicionadas por las cuestiones de defensa. De ahí la creación de un Comité Conjunto Hispano-Norteamericano para la Cooperación Cultural y Educativa, que dispuso de fondos para promover actividades culturales y educativas durante los 14 años de existencia, algo que "no tiene parangón en la historia de los intercambios culturales y educativos entre los EEUU y otros países, al dedicar

El modelo cultural estadounidense es muy distinto del español (y europeo), tanto en lo referido a la política cultural interior como en la acción cultural exterior, sobre todo por la debilidad, o incluso la ausencia, de un aparato institucional comparable a los del viejo continente.

fondos procedentes básicamente de un tratado militar y de defensa a fines culturales y educativos".⁹⁵ Los términos de los acuerdos subrayan fundamentalmente la centralidad de la ciencia, de la mejora del sistema educativo y de los programas de intercambio como el eje de la relación institucional.

En 1994 se creó una nueva Comisión de Intercambio Cultural, Educativo y Científico a partir del Acuerdo firmado en materia de Cooperación Educativa, Cultural y Científica, prorrogado hasta 2004 y desde entonces de manera indefinida, y cuyo texto incide una vez más en las cuestiones educativas y científicas, y apenas desglosa las culturales. La centralidad de las dimensiones educativa y científica en la relación bilateral en materia de diplomacia pública es indiscutible, lo que si bien resulta comprensible —tanto por la importancia del tejido universitario como de la producción

científica estadounidense— deja el ámbito cultural en manos de la iniciativa privada y de la sociedad civil, como ocurre con la política cultural interior estadounidense.

La actual relación cultural bilateral no ha sido inmune a la llegada a la Casa Blanca de la Administración Trump. La agresiva oposición al multiculturalismo de ésta se manifestó con la segunda salida del país de la UNESCO sin llegar a firmar el último gran documento de la organización, la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad cultural de 2005. Los sectores sociales que llevaron a Trump a la Casa Blanca son contrarios a la diversidad cultural e identifican a la inmigración como la causa de muchos de los problemas sociales y económicos de las clases medias estadounidenses. Si se tiene en cuenta que el 51% de los extranjeros residentes en EEUU proceden de América Latina, la simplificación de la imagen del emigrante es la del latino, responsable de la supuesta degeneración cultural, política y social del país. El idioma español aparece inevitablemente como símbolo del grupo social responsable de ese deterioro y, su uso, un síntoma de la división identitaria del país. Por ello, no puede extrañar la decisión de retirar la web en español de la Casa Blanca a las pocas horas de la toma de posesión de Trump. Esa posición se ha reforzado en los últimos años en muchos de los 32 estados que han aprobado hasta la fecha legislaciones de *English Only* (o *English Official*).

95 Jesús Pablo (1992), p. 29.

► 1. Un modelo cultural sin política cultural

El modelo cultural estadounidense es muy distinto del español (y europeo), tanto en lo referido a la política cultural interior como en la acción cultural exterior, sobre todo por la debilidad, o incluso la ausencia, de un aparato institucional comparable a los del viejo continente. Como se afirma en los sitios web de varias embajadas de EEUU, la ausencia histórica de un Ministerio de Cultura en el país refleja "*the conviction that there are important areas of national life where government should have little or no role*".⁹⁶

El recelo ante la posibilidad de que la Administración ejerza un control dirigista de la cultura ha conducido a una política cultural articulada en torno a una agencia federal más o menos independiente, el *National Endowment for the Arts* (NEA). Esta gestiona la financiación, la producción, la circulación, la difusión, la educación y el acceso a la cultura, pero no una acción estatal directa que fije una agenda de temas o áreas concretas.

El principio de mínima intervención estatal que justifica el modelo de la política cultural interior estadounidense explica la inexistencia de un aparato cultural institucionalizado para la acción exterior comparable a los institutos culturales de muchos países. Pese a ello, EEUU gastó 2.280 millones de dólares en 2017 en sus acciones de diplomacia pública —casi un tercio en radiodifusión internacional y otro más en los intercambios— a través de un conjunto de instrumentos diseñados en las últimas décadas.⁹⁷

En la actualidad, la acción exterior en materia de cultura, comunicación e información de los EEUU es responsabilidad del *Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs* del Departamento de Estado, de quien dependen tres ramas de actividad: el *Bureau of Educational and Cultural Affairs* (ECA), el *Bureau of Public Affairs* (PA) y el *Bureau of International Information Programs* (IIP), a los que cabría añadir el *Global Engagement Center*, encargado desde 2016 de combatir los mensajes de organizaciones terroristas.

Durante los primeros años de funcionamiento de este modelo se constituyó un *Advisory Committee on Cultural Diplomacy*, cuyo informe final recomendó aumentar los medios y la profesionalización de los funcionarios dedicados a la diplomacia cultural, crear una institución similar al *British Council* y potenciar la cooperación con los países musulmanes, todo ello con el propósito de conquistar "los corazones y las mentes". Sin embargo, no existe como tal una diplomacia cultural estadounidense, sino que esta se diluye en la diplomacia pública, guiada

96 La expresión aparece literalmente en los sitios web de las embajadas estadounidenses en Alemania, China y Corea del Sur en el momento de escribir este texto.

97 US Advisory Commission on Public Diplomacy (2018).

El Departamento de Estado gasta anualmente unos 400 millones de dólares en diplomacia pública, de los cuales alrededor de tres millones de dólares se destinan a España, cifras similares a las de Italia o Francia.

por los principios de "*transformational diplomacy*" (Condoleezza Rice) y de "*smart power*" (Hillary Clinton).

Dentro del campo de la diplomacia pública estadounidense, el *Bureau of Educational and Cultural Affairs* (ECA) es la institución más destacable, que mantiene programas de movilidad y proyección artística y sostiene el *Cultural Heritage Center*, encargado de la protección y promoción del patrimonio histórico y cultural tanto en EEUU como en todo el mundo.

A esos programas hay que sumar el *Art in Embassies*, un catálogo de producción artística estadounidense disponible para las embajadas en todo el mundo, y el *Ambassadors Fund for Cultural Preservation*, a través del cual se financia la conservación de patrimonio en otros países, y por

supuesto la acción internacional desarrollada por las 50 agencias de los estados federados.

La diplomacia exterior estadounidense contempla distintos tipos de presencia institucional en los países con los que mantiene relaciones, que se plasman en:

- a. *American Centers*, gestionados directamente por las delegaciones, promotores de actividad cultural y de información para la movilidad de estudiantes e investigadores. En España, el programa *ASP Spain* ha puesto en marcha tres iniciativas, en Valencia (2013, con la Universidad Politécnica), Madrid (2014, con el Instituto Internacional) y Barcelona (2016, en la Biblioteca del distrito Sant Andreu).
- b. *American Spaces*, con varias modalidades. Los *American Corners* suelen ser lugares proporcionados por los países a los que las embajadas estadounidenses aportan contenido. Los *Binational Centers*, generalmente desplegados en América Latina y Europa, tienen una estructura autónoma, con financiación procedente de sus propias actividades académicas (y sobre todo, las clases de inglés). Existen también *Hybrid Spaces* y *Moveable Spaces*, aunque España no alberga ninguno de ellos en la actualidad.

El Departamento de Estado gasta anualmente unos 400 millones de dólares en diplomacia pública, de los cuales alrededor de tres millones de dólares se destinan a España, cifras similares a las de Italia o Francia.

Figura 66. Gasto anual en actividades de diplomacia pública en España, 2014-2017 (US\$)

	2014	2015	2016	2017
Gasto en España	3.085.913	2.747.549	2.899.761	2.701.495
<i>Support for Mission Initiatives</i>				638.536,07
<i>Cultural Programs</i>				381.000,77
<i>Digital Outreach</i>				354.756,43
<i>Media/Press Activities</i>				305.291,20
<i>American Spaces</i>				173.150,94

Fuente: Departamento de Estado de EEUU.

Figura 67. Los 20 países con mayor gasto en diplomacia pública de EEUU, 2016-2017 (US\$)

	País	Gasto en 2016	Gasto en 2017	Var.
1	Afganistán	58.456.635	38.729.000	-34%
2	Pakistán	53.161.799	33.840.000	-36%
3	Rusia	9.745.637	14.480.811	+49%
4	Ucrania	7.017.209	11.608.335	+65%
5	Irak	12.558.042	10.377.789	-17%
6	Japón	9.984.569	9.360.347	-6%
7	China	8.265.903	7.996.382	-3%
8	India	9.342.161	7.641.363	-18%
9	Brasil	6.866.632	7.539.686	+10%
10	Georgia	5.031.863	7.260.350	+44%
11	Moldavia	2.259.563	6.345.050	+181%
12	Alemania	6.169.781	6.124.164	-1%
13	Indonesia	7.219.386	6.054.188	-16%
14	Bosnia y Herzegovina	3.698.383	5.170.280	+40%
15	México	4.383.523	5.088.341	+16%

	País	Gasto en 2016	Gasto en 2017	Var.
16	Israel	4.700.589	5.026.077	+7%
17	Territorios Palestinos	4.025.041	4.635.289	+15%
18	Nigeria	7.475.814	4.594.054	-39%
19	Corea del Sur	4.396.868	4.510.812	+3%
20	Sudáfrica	3.829.475	4.238.838	+11%
...
35	España	2.899.761	2.701.495	-7%

Fuente: Departamento de Estado de EEUU.

1.1. Un caso de éxito: el programa Fulbright

De entre todas las iniciativas de la diplomacia pública estadounidense, la más prominente es el intercambio educativo. La iniciativa Fulbright está hoy compuesta por una docena de programas destinados a financiar estudios a alumnos, profesores e investigadores de EEUU y otros 155 países fuera de sus lugares de origen. La Comisión Fulbright de España es la segunda más grande de Europa, y una verdadera organización binacional. Precursora de lo que hoy se conoce como diplomacia pública, nació con la idea de que los intercambios educativos facilitarían en el futuro la comprensión entre las autoridades de los respectivos países. Por ello se comenzó seleccionando —y aún hoy se opera así— a personas que después tuvieran capacidad para transmitir los valores y la cultura adquirida durante su estancia en el otro país, huyendo en lo posible de estereotipos y prejuicios.

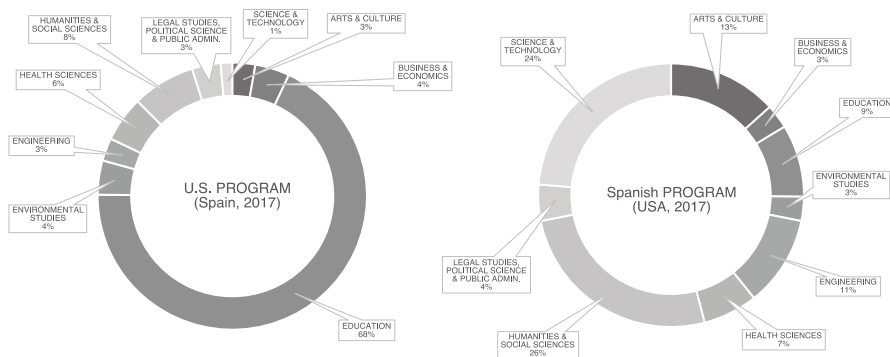
Figura 68. Evolución de las movilidades España-EEUU en los programas Fulbright, 1958-2018

Por décadas	1958-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2018	Total
Becarios programa España	623	788	1.566	821	885	791	5.474
Becarios programa EEUU	498	257	348	420	656	1.045	3.224
Total década	1.121	1.045	1.914	1.241	1.541	1.836	8.698

Fuente: Comisión Fulbright España.

En conjunto, los programas de intercambio académico suponen una inversión de 232 millones de dólares anuales, y más de la tercera parte de los programas de movilidad gestionados por la ECA. En España los distintos programas Fulbright son gestionados por una comisión bilateral que codirigen la Embajada de EEUU y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Las becas para españoles en EEUU son financiadas por el Estado y varias administraciones autonómicas —además de un conjunto de patronos privados— mientras que la parte estadounidense se hace cargo de los gastos administrativos, el coste de los seguros y la supervisión de los becados; por su parte, los estudiantes estadounidenses son financiados por ambos Estados. Más de 250 estudiantes participaron en la última edición del programa, que consolidó una tendencia visible desde hace unos años: son más numerosos los visitantes estadounidenses en España que los españoles en los campus norteamericanos.

Figura 69. Áreas de conocimiento de las movilidades Fulbright en España y EEUU, 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos del informe anual Fulbright (2017).

Gracias al programa Fulbright, un total de 5.474 españoles han disfrutado de movilidades en universidades estadounidenses en los últimos 60 años y 3.224 estadounidenses lo han hecho viniendo a nuestras instituciones educativas. Los destinos de los españoles son los principales campus de ese país: en la última década, la cuarta parte de las casi 1.000 movilidades se realizaron en Columbia, NYU, Harvard, UC Berkeley, MIT y Stanford. En cuanto a las disciplinas, las más habituales han sido las ingenierías y las ciencias biológicas, seguidas por la economía, la química y la medicina, aunque si nos fijamos sólo en los datos de la última década, los idiomas, las relaciones internacionales y los estudios audiovisuales se han incorporado a las principales preferencias de los beneficiados por estas movilidades.

España es un destino cada vez más atractivo para los estadounidenses: con más de 31.000 estudiantes en 2019, nuestro país es el tercero más demandado, sólo superado por el Reino Unido e Italia (pero con cifras cercanas), y duplicando las cifras de Francia.

Entre los Fulbright estadounidenses, la serie histórica muestra a la Universidad Complutense como el destino de la mayor parte de ellos (más del 18%), seguida de las universidades de Barcelona, Sevilla, Autónoma de Madrid, Autónoma de Barcelona, Granada, Santiago y Salamanca. En la última década, el destino más solicitado fue el IE Business School, pero la especialidad más frecuente entre los becados es abrumadoramente la enseñanza de la lengua inglesa. Pero lo más llamativo de todo es que, según los datos publicados por Fulbright para 2016, España es el cuarto destino de las movilidades de los estudiantes estadounidenses, sólo por detrás de Alemania, India y Corea.

Los resultados del programa Fulbright subrayan la buena salud de la relación bilateral en materia de movilidad estudiantil. Tomando

ya los datos generales (y no sólo los de los becados en movilidad Fulbright) sobresalen algunas señales muy positivas:

- a) España es un destino cada vez más atractivo para los estadounidenses: con más de 31.000 estudiantes en 2019, nuestro país es el tercero más demandado, sólo superado por el Reino Unido e Italia (pero con cifras cercanas), y duplicando las cifras de Francia.
- b) La cifra de estudiantes universitarios españoles en EEUU supera los 7.000 alumnos anuales en los últimos cursos, aunque sólo constituyen una pequeña porción del millón de universitarios extranjeros que acogen los campus estadounidenses, con China (33% del total) y la India (18%) al frente de los países que más estudiantes envían.
- c) Sólo en los últimos dos años, más de 3.000 investigadores y profesores españoles han realizado estancias en los campus estadounidenses como visitantes (alrededor de un 2,3% de los 134.000 *international scholars* en el curso 2016-2017).⁹⁸ Muchos de esos investigadores, sobre todos aquellos que han decidido establecerse en EEUU, han promovido la creación de redes como Españoles Científicos en USA (ECUSA), que cuenta con más de 1.000 afiliados.

⁹⁸ "International Scholars: Places of Origin", Institute of International Education, Washington (2018).

Figura 70. Circulación de estudiantes e investigadores entre EEUU y España, 2017

Indicador	Valor	Observaciones
Estudiantes de EEUU en España	31.230 (9,4% del total extranjeros)	Curso 2016/2017. Fuente: IEE Open Data
Estudiantes españoles en EEUU	7.489 (0,7% del total)	Curso 2017/2018. Fuente: IEE Open Data
Investigadores españoles en universidades de EEUU	3.135 (2,3% del total)	Curso 2016/2017. Fuente: IEE Open Data

Fuente: elaboración propia.

1.2. La relación científica – un pie en cada país

Con el objetivo de mejorar las relaciones internacionales y los vínculos entre países a través del intercambio de capacidades científicas y tecnológicas, hace unos años España llevó a cabo un interesante experimento institucional, destacando a un coordinador científico en tres embajadas diferentes, la de Washington entre ellas. Fue una inciativa fruto del trabajo conjunto entre el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (a través de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología) y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y un primer paso hacia lo que se puede denominar una "diplomacia científica".

Como es sabido, EEUU es el primer país del mundo en cuanto a producción científica y sus indicadores de calidad de la investigación, tanto en documentos publicados, en excelencia y en excelencia en liderazgo, atraen a sus campus y centros de investigación a científicos de todos los campos y de todas las procedencias. Primero a través de los programas de intercambio y enseguida con la movilidad connatural a un sistema cada vez más maduro de ciencia y tecnología, los científicos españoles comenzaron a ser habituales en los campus estadounidenses. Algunos pudieron regresar a España, pero muchos otros optaron por quedarse, en especial tras la última crisis económica mundial. Así nació ECUSA, mencionada anteriormente, que ha establecido sólidos vínculos con la administración española tras celebrar en 2015 un primer encuentro de científicos españoles en EEUU en la Universidad de Georgetown con la asistencia del Rey Felipe VI. ECUSA, que cuenta con cinco delegaciones regionales, busca convertirse en un puente entre los investigadores que están trabajando fuera de España y el sistema español de ciencia y tecnología, demostrando que los vínculos bilaterales no sólo existen entre los Estados y las corporaciones sino, cada vez más, entre las respectivas sociedades civiles.

La conexión de la sociedad española con la ciencia y la percepción de la utilidad social de la misma es muy baja, algo que no sucede en EEUU, donde la sociedad civil está muy mentalizada de la importancia de contar con una ciencia de innovación y

En 2014 EEUU fue el primer socio para España en colaboración científica internacional, representando el 26% de la producción científica española realizada en colaboración con otros países.

tecnología potente. La falta de recursos ha hecho que algunos científicos españoles de alto nivel mantengan al tiempo sus proyectos en España y en EE.UU, siendo quizá el caso más conocido el del cardiólogo Valentín Fuster, que compagina sus funciones como director del Centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III de Madrid con las de director del Instituto Cardiovascular y *Physician-in-Chief* del *Mount Sinai Medical Center* de Nueva York, siendo además editor jefe del *Journal of the American College of Cardiology*.

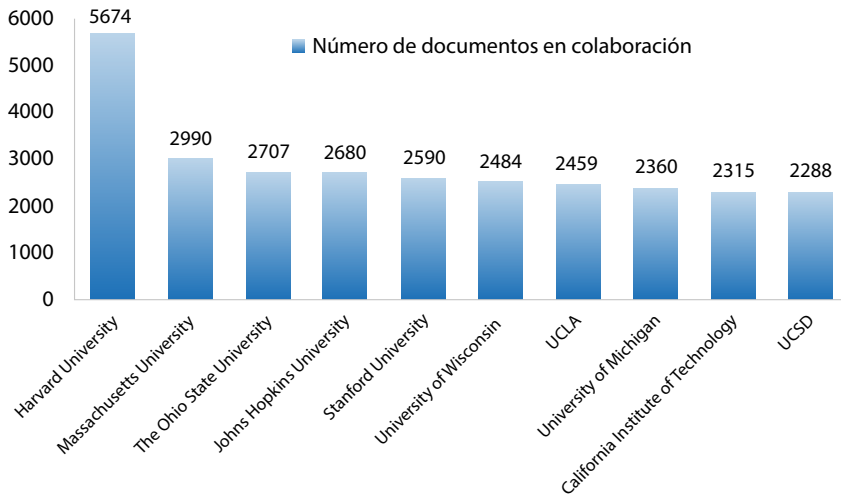
A título más general, en 2014 EEUU fue el primer socio para España en colaboración científica internacional, representando el 26% de la producción científica española realizada en colaboración con otros países. España, por su parte, fue el 10º colaborador para EEUU,

suponiendo un 5% de su producción científica. Destaca asimismo el aumento de las publicaciones conjuntas entre 2010 y 2014, un 55% más que en el quinquenio anterior, así como un crecimiento del 72% en lo que se refiere al número de artículos producidos en colaboración que pertenecen al grupo del 10% de los artículos más citados del mundo. Las disciplinas en las que más han colaborado España y EEUU son la medicina, la física y la astronomía, la bioquímica genética y la biología molecular.⁹⁹

Tal y cómo está avanzando el conocimiento, la ciencia y la innovación constituyen un ámbito en el que sería imposible prescindir de la colaboración entre centros españoles y estadounidenses. A continuación, se muestran las principales instituciones de EEUU que colaboran con España, existiendo todavía un amplio margen para incrementar dicha colaboración, tanto con nuevas instituciones como ampliando ámbitos temáticos.

99 Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (2017).

Figura 71. 10 principales instituciones de EEUU que colaboran con España, 2005-2014.



Fuente: Análisis de la producción científica en colaboración entre España y EEUU, 2005-2014, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

► 2. La potencia económica de la cultura

El sector cultural estadounidense, en su conjunto, tiene un valor estimado de casi 700.000 millones de dólares y el *Bureau of Economic Analysis* cifra en un 4,32% su contribución a la economía nacional.¹⁰⁰

Como cabe suponer, la comparación de las aportaciones de ambos países a su relación cultural arroja grandes disparidades, dadas las diferencias que existen entre ellos en términos de población y de PIB. Resulta quizá más útil comparar los indicadores culturales de EEUU con los de la UE, entendiendo que los dos dominan el mercado cultural mundial, acumulando el 49% de las exportaciones globales y el 62% de las importaciones. De hecho, EEUU es el principal destinatario de las exportaciones europeas de cultura y el segundo país de procedencia de nuestras importaciones (por detrás de China).

100 Véase la información acerca de la *Arts and Cultural Production Satellite Account* (ACPSA) que publican el *Bureau of Economic Analysis* y el *National Endowment for the Arts*, disponible en: <https://www.arts.gov/artistic-fields/research-analysis/data-profiles/issue-2>.

Tras la UE, México y Argentina, EEUU es el cuarto cliente de nuestra industria editorial, con unas adquisiciones estimadas en 10,1 millones de euros en 2016, a las que habría que sumar los 50 millones de euros generados por la importación en el mercado de derechos.

La negociación de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre Washington y Bruselas, interrumpida al llegar Trump a la Casa Blanca, permitió pasar revista a la situación de la circulación bilateral de la cultura, sobre todo en lo referido a la protección de la diversidad cultural (siendo los países de la UE firmantes de la convención de UNESCO sobre el tema, a diferencia de EEUU) y la aplicación del principio de "excepción cultural" que los europeos han venido insertando en los tratados comerciales para proteger a su sector audiovisual. Con ello se pretendía contener el desequilibrio en el mercado transcontinental, ya que por cada dólar que la UE exporta a EEUU en contenido audiovisual, la industria estadounidense le vende cuatro. Una vez excluido el sector audiovisual de aquellas negociaciones incipientes, los representantes europeos se centraron en la defensa de los derechos de intérpretes y ejecutantes de obras musicales difundidas por radios y televisiones

(que no cobran derechos en EEUU pero sí en la UE), la compensación a autores por obras difundidas en establecimientos comerciales, y el derecho de los autores de obras plásticas a recibir parte de los ingresos derivados de las ventas realizadas por subastas y galerías.

Mientras no se produzcan cambios en torno al futuro del TTIP, o se adopten nuevos instrumentos que pudiesen reemplazarlo, la circulación de la cultura entre EEUU y la UE dependerá de la potencia de sus respectivas industrias culturales, de la protección establecida por las políticas europeas en el sector audiovisual, y de la intensidad de los intercambios en todos los sectores.

¿Qué ocurre específicamente en el caso español? Si tomamos como referencia los datos del *Bureau of Economic Analysis* sobre los ingresos derivados de la propiedad intelectual en el ámbito de la cultura, las exportaciones de EEUU a España suponen ingresos anuales de unos 500 millones de euros, mientras las importaciones culturales procedentes de España apenas alcanzan los 200 millones de euros. Sin embargo, este desequilibrio en la balanza audiovisual se iguala notablemente cuando tenemos en cuenta las cifras del sector editorial, que han sido muy parejas en los últimos años.

Figura 72. Comercio de servicios culturales entre EEUU y España, ingresos por propiedad intelectual, 2010-2017 (millones de US\$)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exportaciones (EEUU a España)								
Total Propiedad Intelectual	1462	1656	1385	1325	1365	1280	1155	1165
Subtotal Sector Cultural	511	536	496	473	422	549	45	533
Audiovisual	511	492	433	473	422	481	-	449
Editorial	-	44	42	-	-	68	45	48
Televisión y espectáculos en vivo	-	-	21	-	-	-	-	36
Importaciones (España a EEUU)								
Total Propiedad Intelectual	94	73	87	115	111	237	185	122
Subtotal Sector Cultural	16	13	16	28	2	4	46	95
Audiovisual	2	-	-	-	2	4	-	37
Editorial	10	13	16	28	-	-	46	52
Televisión y espectáculos en vivo	4	-	-	-	-	-	-	6
Balanza del comercio de servicios y propiedad intelectual								
Total Propiedad Intelectual	1368	1583	1298	1210	1254	1043	970	1043
Subtotal Sector Cultural	495	523	480	445	420	545	-1	438
Audiovisual	509	-	-	-	420	477	-	412
Editorial	-	31	26	-	-	-	-1	-4
Televisión y espectáculos en vivo	-	-	-	-	-	-	-	30

Fuente: Bureau of Economic Analysis (2018).

Así pues, el sector exterior clave de la industria cultural española es el editorial, para el cual EEUU es un mercado de referencia. Tras la UE, México y Argentina, EEUU es el cuarto cliente de nuestra industria editorial, con unas adquisiciones estimadas en 10,1 millones de euros en 2016, a las que habría que sumar los 50 millones de euros generados por la importación en el mercado de derechos. En contra de lo que podría parecer, la clave no está en la población hispana residente en EEUU, sino en la potente red de bibliotecas públicas y universitarias existente en

todo el país, que se nutre de la producción editorial española. Además, un tercio de toda la exportación editorial española hacia EEUU es de libros religiosos, una de las áreas temáticas en las que se concentra la demanda editorial de los hispanos en ese país. Por ello, no es de extrañar que el sector editorial pusiera en marcha hace algunos años la iniciativa *America Reads Spanish*, un portal web impulsado por el ICEX y la Federación de Editores para promocionar la producción editorial española que ofrece además información sobre las ventas de libros en español mediante un contrato con *Nielsen Bookscan*. El listado muestra claramente la orientación del mercado de libros en español hacia la religión, los libros infantiles y la autoayuda.

Figura 73. Libros en español más vendidos en EEUU, 23/IX/2018

	Título	Autor	Sello editorial	Grupo editorial
1	First 100 Words Bilingual	Priddy, Roger	Priddy Books	Macmillan
2	Santo Remedio	Rivera, Juan	Aguilar	PRH Grupo Editorial
3	Merriam-Webster's Pocket Spanish	Merriam-Webster	Merriam-Webster	Merriam Webster
4	Santa Biblia	Zondervan	Zondervan	HC Christian Publishing
5	Counting With Contando Con	Rodriguez, Patty	Lil" Libros	Gibbs Smith Publisher
6	La Oruga Muy Hambrienta	Carle, Eric	Philomel Books	Penguin Group USA
7	Qué Cosas Dice Mi Abuela	Galán, Ana	Scholastic En Español	Scholastic Books
8	¿Eres mi Mamá?	Eastman, P. D.	Random House Books	Random House
9	Santa Biblia- RV-1909	Publishing Barbour	Barbour Publishing	Barbour Publishing Inc
10	El Alquimista	Coelho, Paulo	Rayo	Harpercollins Publishers
11	Bilingual Bright Baby Animals	Priddy, Roger	Priddy Books	Macmillan
12	Pasando Páginas	Sotomayor, Sonia	Philomel Books	Penguin/Putnam Trade
13	I Like It When... Me Gusta Cuando	Murphy, Mary	Houghton Mifflin	Houghton Mifflin Co
14	Buenas Noches, Luna	Brown, Margaret Wise	Harpercollins	Harpercollins Publishers
15	Sams Letra Grande Bible	RVR 1960- Reina Valera 1960	Grupo Nelson	HC Christian Publishing

	Título	Autor	Sello editorial	Grupo editorial
16	Telaraña De Carlota	White, E. B.	Harpercollins Español	Harpercollins Publishers
17	The New World Spanish-English,	Ramondino Salvatore	Berkley Books	Penguin/Putnam Trade
18	Spanish I, Grades 6 - 8	Carson-Dellosa Publishing	Carson Dellosa Publishing Comp	Carson-Dellosa Publishing Co
19	Los Tres Cerditos	Seibert, Patricia	Brighter Child	Carson-Dellosa Publishing Co
20	Crea Tu Propia Riqueza	Cardona, Alejandro	Am Education & Services	Am Education & Services

Nota: Nielsen no proporciona los datos agregados, sino sólo una clasificación semanal.
Fuente: America Reads Spanish, Nielsen Bookscan (2018).

El otro gran mercado de las industrias culturales, el audiovisual, está indefectiblemente dominado por la industria estadounidense, cuyas producciones constituyen un tercio de las que se proyectaron en España en 2017, pero que recaudaron unos 400 millones de euros, casi el 70% del total de los ingresos generados por las salas de cine (cantidad que habría sido mucho mayor de no existir la cuota de pantalla que obliga a las salas a proyectar cine español o europeo). En los contenidos audiovisuales *online*, los nuevos operadores OTT (*over the top*) son predominantemente estadounidenses: *Netflix* tiene una cuota de mercado cercana a la de *Movistar+* (12,5% de los hogares, según los datos del panel de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), seguida por *Amazon Prime* y *HBO* (propiedad de *Time Warner*), y los estudios sobre el origen de los contenidos audiovisuales de los nuevos proveedores muestran la aplastante oferta audiovisual estadounidense frente a la europea. En sentido opuesto, la presencia del audiovisual español en EEUU es insignificante en cine y televisión, aunque el éxito de "La casa de papel" en *Netflix* permite albergar esperanzas respecto a las posibilidades de la ficción española en las plataformas OTT.

► 3. La presencia cultural de España en EEUU

3.1. Las instituciones estatales

Las instituciones estatales que se ocupan de la presencia cultural española en EEUU son varias y con competencias muy próximas cuando no coincidentes, lo cual constituye una característica definitoria del sistema español de diplomacia pública. Así, tres ministerios cubren el núcleo del campo en el desempeño de sus competencias respectivas: el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), el Ministerio de Cultura y Deporte (MCD), y el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEDU). A ellos habría que añadir el Ministerio

Las instituciones estatales que se ocupan de la presencia cultural española en EEUU son varias y con competencias muy próximas cuando no coincidentes, lo cual constituye una característica definitoria del sistema español de diplomacia pública.

de Industria, Turismo y Comercio (MINCOTUR) en la promoción industrial exterior del sector cultural y creativo.

El MAEUEC concentra la mayor parte de la actividad a través del Instituto Cervantes (del que hablamos en un apartado específico), con centros en Nueva York, Chicago y Albuquerque, más aulas en Seattle y San Antonio y un centro de investigación en Boston, mientras que la AECID gestiona el Centro Cultural Español en Miami (CCE Miami). Inaugurado en 1996, éste último forma parte de la red de centros culturales que la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID tiene en los países de habla hispana. Su objetivo es el fortalecimiento de la acción cultural como factor para el desarrollo de las comunidades hispanas de Florida. Además, la Embajada de España en Washington habilitó en 2011 la antigua residencia del embajador en la Calle 16 de la capital como Centro Cultural

Español, cuya actividad se coordina directamente desde la Consejería Cultural de dicha misión diplomática.

El MCD carece de centros y sedes en el exterior, por lo que las actuaciones de la Subdirección General de Promoción Exterior de la Cultura de la Secretaría de Estado de Cultura se hacen en colaboración con otras instituciones, generalmente con la red del MAEUEC. Acción Cultural Española, una institución intermedia entre los dos ministerios (MAEUEC y MCD), programa contenidos para la red exterior, también en EEUU.

El MEDU, a través de la Subdirección General de Promoción Exterior Educativa, cuenta con una amplia red de sedes en territorio estadounidense. Además de la Consejería de Educación, que tiene su sede en la Embajada en Washington, la red cuenta con agregadurías culturales en los consulados de Los Ángeles, Miami y Nueva York. Asimismo, participa de tres programas que se desarrollan en centros docentes de Miami, Nueva York y Washington: el Programa Agrupaciones de Lengua y Cultura Españolas (ALCE), que en Nueva York y Washington proporciona de forma gratuita formación complementaria en lengua y cultura española a los hijos de ciudadanos españoles que estén cursando enseñanza primaria o secundaria en instituciones estadounidenses; el Programa de Estudios Internacionales (PEI), una sección bilingüe del MEDU que se desarrolla en ocho escuelas de primaria y secundaria del distrito escolar de Miami-Dade (Florida); y el Programa UNIS (*United Nations International School*), que proporciona el mismo plan bilingüe en escuelas de primaria y secundaria de Nueva York. La Consejería

de Educación cuenta asimismo con una amplia red de centros de recursos dependientes que prestan sus servicios tanto a profesores como a estudiantes de español en las áreas donde están ubicados, y promueven diversos actos y certámenes culturales durante el curso escolar en Albuquerque (Nuevo México), Baton Rouge (Louisiana), Boston (Massachusetts), Indianapolis (Indiana), Kennesaw (Georgia), Los Ángeles (California), Miami (Florida), Provo (Utah), Rice University en Houston (Texas), Seattle (Washington), Storrs (Connecticut) y la Universidad Lincoln-Nebraska (Nebraska).

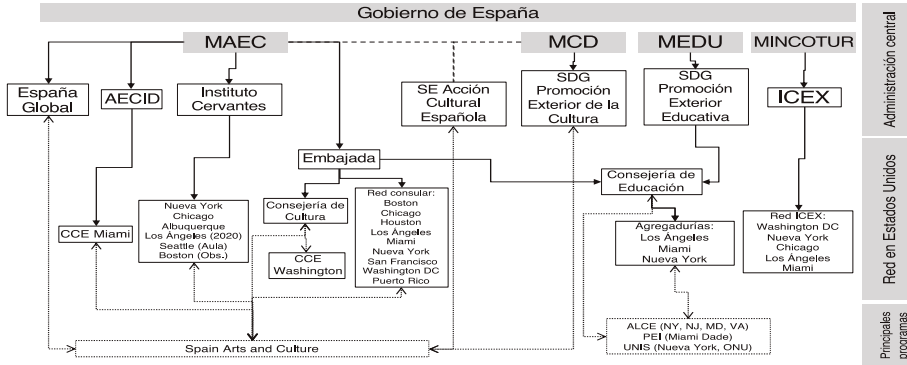
A través del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), el MINCOTUR promociona también la cultura española en solitario o en colaboración con otras instituciones españolas y locales, a través de sus sedes en Chicago, Los Ángeles, Miami, Nueva York y Washington DC.

En este contexto también debe mencionarse la Fundación Consejo España-EEUU, una iniciativa de la sociedad civil que cuenta con la participación de grandes empresas y de diversas instituciones culturales y académicas, y que recibe el apoyo de las administraciones públicas, fundamentalmente el MAEUEC. Creada con el propósito de fomentar los vínculos ya existentes en diversos campos de actividad, su receta fundacional –la fusión de empresa y finanzas, academia y ciencia, administración pública y esfera política– fue una de las claves de su éxito, convirtiéndose en el modelo a seguir para los demás "consejos" binacionales surgidos con posterioridad.

Por último, otras organizaciones desempeñan tareas de diplomacia pública cercanas a la diplomacia cultural, como la Fundación Carolina (de naturaleza público-privada), la Embajada de España en Washington a través de iniciativas como el Programa de Líderes Hispanos, o las binacionales *Spain-USA Foundation* y la Comisión de Intercambio Cultural, Educativo y Científico entre España y los EEUU de América (Comisión Fulbright). A ellas hay que añadir las actividades de la Corporación RTVE, cuya señal internacional (TVE América) se difunde vía satélite y cable en todo el territorio de EEUU. Adicionalmente, el Ministerio de Defensa también desarrolla actividad exterior en materia de "cultura de defensa", lo que con respecto a EEUU se ha traducido en los últimos meses en la firma de un convenio con la Asociación *The Legacy*, para facilitar la difusión del legado histórico de España en EEUU a través del Sistema de Acción Cultural del Ejército de Tierra.

En este contexto también debe mencionarse la Fundación Consejo España-EEUU, una iniciativa de la sociedad civil que cuenta con la participación de grandes empresas y de diversas instituciones culturales y académicas, y que recibe el apoyo de las administraciones públicas, fundamentalmente el MAEUEC.

Figura 74. La acción española en cultura y educación en EEUU, 2018



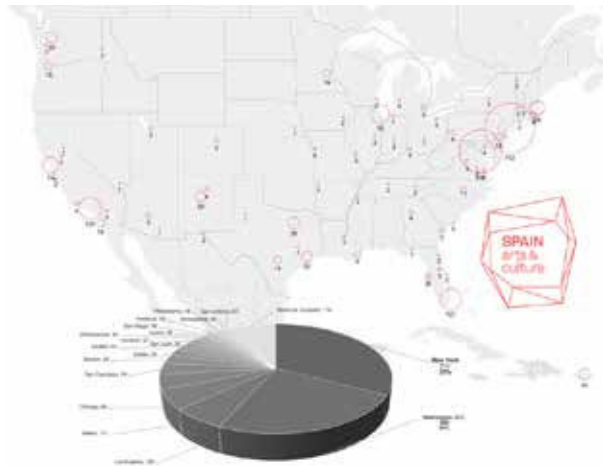
Fuente: elaboración propia.

El programa de presencia española más importante en EEUU es el *Spain Arts and Culture*, organizado conjuntamente por el MAEUEC (a través de la AECID, el Instituto Cervantes y la red de consulados generales), el MEDU y la *Spain-USA Foundation*. Su objetivo es difundir y promocionar en EEUU lo mejor del patrimonio de España, junto a lo más actual del panorama cultural. Sus campos abarcan el diseño y la cultura urbana, la arquitectura, las artes visuales, el cine, las artes escénicas, las artes digitales, la literatura y la música. Recopila también exposiciones, conferencias, *showcases* y actuaciones que tienen lugar en instituciones españolas como las sedes del Instituto Cervantes, los consulados o el CCE Miami, pero también en otras instituciones culturales, universidades y fundaciones norteamericanas. De las 373 actividades que se programaron en EEUU en 2018, el 42% tuvieron lugar en Nueva York, lo cual refleja una tendencia muy generalizada a concentrar la actividad cultural española en la costa este (Nueva York y Washington, sobre todo).

Figura 75. Actividades del programa *Spain Arts and Culture*, 2018

Ciudad	Actividad más frecuente	Número de actividades
New York	Música y artes plásticas	156
Washington, D.C.	Música	62
Los Ángeles	Cine	24
Miami	Música y escénicas	20
Chicago	Música	15
San Francisco	Música	13
Boston	Artes plásticas	8
Resto	-	75
Total	Música	373

Fuente: elaboración propia sobre datos publicados por *Spain Arts and Culture*.

Figura 76. Número de actividades de *Spain Arts and Culture*, 2014-2019

Nota: el tamaño de los círculos refleja el volumen de actividades durante los años 2014 a 2019. (No hubo actividades en los estados de Hawaii y Alaska).

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, esta concentración es hasta cierto punto comprensible, ya que Washington y Nueva York suman la capitalidad política/diplomática y la económica/cultural del país. Los principales institutos culturales europeos tienen sus sedes bien en una, bien en otra ciudad, y dos de los tres *clusters* que la red europea de institutos culturales EUNIC tiene en EEUU están también allí. Más aún: sólo cinco

centros europeos forman parte del *cluster* de Chicago, 18 del de Washington y 46 del neoyorquino. La concentración de la acción cultural exterior europea (no sólo española) en Nueva York es tan apabullante como comprensible.

Figura 77. Los principales institutos culturales europeos en EEUU, 2018



Nota: no hay centros en los estados de Hawái y Alaska.

Fuente: elaboración propia sobre datos de los institutos culturales.

3.2. Las instituciones culturales autonómicas

La centralidad –cultural, social, y geopolítica– de EEUU hace que no sólo la administración central tenga una red propia de presencia en EEUU, sino también algunas Comunidades Autónomas. Pese a las restricciones presupuestarias de los años de crisis, muchas Comunidades Autónomas españolas han apoyado la creación de instituciones culturales que, o bien promocionan sus respectivas culturas, o bien estimulan las redes de migrantes en el país, como ocurre con los centros asturianos, gallegos, cántabros y valencianos que encontramos en diversos lugares de la geografía estadounidense. En todo caso, las presencias más relevantes son las del País Vasco y Cataluña.

La Secretaría General de Acción Exterior del gobierno vasco (directamente dependiente de la *lehendakaritza*) tiene su propia delegación en Nueva York, encargada entre otras tareas de la promoción de la cultura vasca. Pero es sobre todo el Instituto Etxepare el que mantiene una presencia más activa y articulada en EEUU, con actividades de literatura, cine, teatro, danza, artes visuales, música (clásica, pop, rock, folk), fotografía, arquitectura y diseño, gastronomía y *bertsolaritza* (la

improvisación popular de versos en euskera). De las ocho cátedras que apoya el Etxepare en todo el mundo, cinco están en EEUU: la Bernardo Atxaga en la *City University of New York* (CUNY), creada en 2011, la cátedra Koldo Mitxelena en la *University of Chicago* (creada en 2012), la cátedra Jon Bilbao en la *University of Nevada* en Reno (creada en 2014), la cátedra Eloise Garmendia Bieter en la *Boise State University* de Idaho (2015) y la *William A. Douglass Chair in Basque Studies* de la *University of Massachusetts*, Amherst (2016), a lo que cabría sumar tres lectorados en otras tantas instituciones.

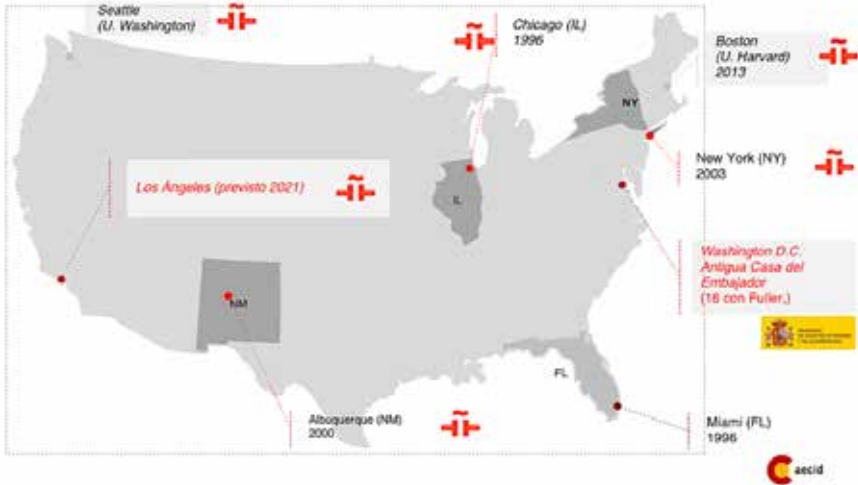
Por su parte, la Generalitat catalana comenzó en 2008 un proceso de promoción internacional que dio lugar a la apertura de delegaciones en varios países, entre ellas una oficina en Washington. Adicionalmente, varias instituciones de la administración catalana promueven la cultura en el exterior, bien desde las industrias culturales (ICEC, OSIC, Acció) como desde las artes (Conca). Pero el actor más relevante es, sin duda, el Institut Ramon Llull, una de cuyas sedes se encuentra en Nueva York, desde donde promueve no sólo una agenda cultural propia, sino el estudio del catalán en 19 universidades estadounidenses, la mayoría ubicadas en la costa este del país, y tres cátedras de catalán: la *Mercé Rodoreda Chair* en la CUNY, la *Joan Coromines Visiting Chair of Catalan Studies* en la *University of Chicago* y la *Ginebre Serra Visiting Chair in Catalan Studies* en *Stanford University*.

3.3. El Instituto Cervantes en EEUU

La presencia del Instituto Cervantes en EEUU, con tres centros, dos aulas y un centro de investigación, requiere sin duda un apartado específico.

Los datos del propio Instituto muestran un significativo descenso en el número de estudiantes matriculados en sus centros (un 20% menos en los últimos cinco años), particularmente acusado en el centro de Chicago, que en ese período ha perdido casi un tercio de la matrícula. Los datos son mejores cuando se trata de la formación de profesores (casi 1.000 se formaron en 2019 en distintos centros estadounidenses del Cervantes, con un crecimiento global del 70% en cinco años), y de los exámenes de Diploma de Español como Lengua Extranjera (DELE), que superaron el pasado curso las 2.000 matrículas, también con una evolución muy positiva. Los centros del Cervantes en EEUU también ofrecen los exámenes de conocimientos constitucionales y socioculturales, que casi 3.700 personas realizaron en 2018.

Figura 78. Sedes en EEUU del Cervantes y la AECID, 2018



Nota: no hay centros en los estados de Hawái y Alaska.

Fuente: elaboración propia sobre datos del Instituto Cervantes y la AECID.

La cuestión central en torno a la actuación del Cervantes sigue siendo la de su despliegue territorial en EEUU, y las seis sedes del *Goethe-Institut* y las cinco del *Istituto Italiano di Cultura* deben hacernos reflexionar en torno a si la presencia de la institución española en ese país es la adecuada. Aún más sorprendentes resultan los más de 100 *chapters* de la *Alliance Française* en EEUU, gracias a su modelo de franquiciado.

Dos áreas geográficas de los EEUU son objeto permanente de discusión en lo que a la expansión del Instituto Cervantes se refiere:

- a) La capital federal (Washington DC), en la que España carece de un centro del Cervantes (si bien existe un centro cultural en la antigua residencia del embajador, como ya se apuntó), pero que acumula hasta 18 actores culturales europeos, agrupados en el clúster del *European Union National Institutes for Culture* (EUNIC).
- b) La costa oeste de EEUU, que pese a concentrar una gran población hispana, dispone tan sólo de un aula en Seattle (Washington), al que se sumará un nuevo centro en la ciudad de Los Ángeles en un futuro próximo.

Además, el Cervantes ha puesto en marcha varias iniciativas en EEUU que demuestran la importancia que tiene para el sistema español de acción exterior. La primera fue el acuerdo con la Universidad de Harvard para la apertura, en 2013, de un Observatorio de la Lengua Española en EEUU con sede en Cambridge (Massachusetts). La segunda iniciativa, igualmente ambiciosa, consistió en firmar sendos acuerdos con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2012) y la Universidad Nacional Autónoma de México (2013), para aprovechar de forma conjunta tanto los institutos españoles como los centros y espacios culturales mexicanos, los 50 consulados y los cuatro centros que la UNAM tiene en EEUU.

También cabe mencionar iniciativas como la Cátedra Juan Carlos I de Cultura y Civilización Española establecida en la *New York University* (NYU) en 1983, y que desde entonces ha recibido a destacados especialistas en la historia, política, economía y cultura españolas. En 1997 se sumó el Centro Juan Carlos I de España, también en NYU, un punto de referencia para la realización de seminarios, conferencias, simposios y otras actividades relacionadas con España y el mundo hispanohablante. En una línea similar trabaja el Real Colegio Complutense de Harvard, un centro afiliado a *Harvard University* que pretende promover la cooperación científica y cultural entre dicha universidad y el sistema español de conocimiento. En la actualidad, es el único Centro de Excelencia de Clase Mundial español en EEUU, y el único de sus características en las universidades de la *Ivy League*.

La compleja, heterogénea y cambiante identidad de lo hispano en EEUU vive un momento de cierta tensión, debido en parte al ascenso del pensamiento conservador que ha consolidado el paradigma de Samuel Huntington respecto a la fractura del país en "dos pueblos, dos culturas y dos lenguas". Lo hispano ha pasado de ser un elemento patrimonial de la historia del país a convertirse, para un sector de la opinión pública nada desdeñable, en un elemento foráneo y amenazante. Esta instrumentalización de la compleja identidad estadounidense no cambia el hecho histórico de que, como concluye Carrie Gibson en su reciente libro, *El Norte*, "the long and complex history of the Spanish and Hispanics is inescapably entwined with that of the United States; it is not a separate history of outsiders or interlopers, but one that is central to how the United States has and will continue to develop".¹⁰¹

La compleja, heterogénea y cambiante identidad de lo hispano en EEUU vive un momento de cierta tensión, debido en parte al ascenso del pensamiento conservador que ha consolidado el paradigma de Samuel Huntington respecto a la fractura del país en "dos pueblos, dos culturas y dos lenguas".

101 Carrie Gibson (2019).

El papel de España en este asunto es clave, porque la "era Trump" plantea un nuevo desafío para la multiculturalidad en EEUU, para la pervivencia del español y, por lo tanto, para la futura relación con nuestro país y con el mundo hispanohablante. España es al tiempo europea e iberoamericana, y el modo en el que ha construido ese doble vínculo identitario debería contribuir a comprender la pluralidad de la sociedad estadounidense. La política exterior española en materia de cultura puede continuar acercando a los estadounidenses a la pluralidad de la cultura en español, a hacer sentir como propia la herencia patrimonial de lo hispano en EEUU y a actuar –desde un enfoque panhispánico– como mecanismo de cohesión de la presencia cultural de los países hispanohablantes en Norteamérica.

EPÍLOGO:
LAS RELACIONES
BILATERALES
TRAS EL COVID-19



EPÍLOGO: LAS RELACIONES BILATERALES TRAS EL COVID-19

Incluso antes del estallido de la pandemia provocada por el COVID-19, las relaciones bilaterales ya atravesaban un momento delicado. La Administración Trump nunca vio con buenos ojos la creación de un gobierno de coalición en enero de 2020 con la participación de Podemos, una fuerza política conocida en Washington por sus vínculos con el régimen venezolano y su apoyo a la campaña internacional de boicot, desinversiones y sanciones (BDS) contra Israel. Por su parte, el Gobierno español ya había manifestado su preocupación por las consecuencias económicas de los aranceles impuestos por la Administración estadounidense y el temor a que incluso la tradicionalmente estrecha colaboración bilateral militar pudiese verse afectada por una evidente falta de sintonía política.

En el terreno político, la principal consecuencia de la pandemia fue la cancelación de la visita de Estado de los Reyes de España a EEUU, prevista para abril de 2020. El secretario de Estado de EEUU, Mike Pompeo, y la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Arancha González Laya, mantuvieron posteriormente conversaciones en las que reafirmaron la importancia de la relación bilateral y el deseo de celebrar la visita cuando la situación sanitaria de ambos países lo permitiera. Si bien el presidente Trump mencionó públicamente en varias ocasiones la intención de enviar material sanitario a España, esta oferta no se materializó. En cambio, no se abstuvo de observar, en una rueda de prensa celebrada en abril, que España había sido "destrozada" por el COVID-19.¹⁰² Sin embargo, algunas empresas estadounidenses establecidas en España sí se solidarizaron con la sociedad española, invirtiendo recursos y transformando cadenas de producción para facilitar el suministro de un material sanitario precioso.¹⁰³

Por otro lado, la crisis también puso de manifiesto la existencia de numerosas iniciativas de colaboración científica entre España y EEUU. Incluso antes de declararse el estado de alarma, el equipo de Luis Enjuanes e Isabel Sola, del Centro Nacional de Biotecnología, ya había iniciado un proyecto con el *Icahn School of Medicine* en el hospital Mount Sinai de Nueva York, liderado por el español Adolfo García Sastre, para el desarrollo de una vacuna, así como de terapias para hacer frente al COVID-19. Además, virólogos del Centro de Investigación en Sanidad

102 "Trump, it's incredible what happened to Spain, it's been shattered", (20/IV/2020), en: <https://www.marca.com/en/lifestyle/2020/04/20/5e9dd33122601d0e5c8b4575.html>

103 Ver al respecto "Los socios de AmChamSpain frente al COVID-19", documento de la Cámara de Comercio de EEUU en España (semana del 27 de abril de 2020), disponible en: <https://www.amchamspain.com/docs/Informe-Socios-Covid-20042020.pdf>.

Animal del Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias español comenzaron a trabajar con científicos del Laboratorio Nacional de Galveston y del Centro Médico de la Universidad de Texas para investigar el origen y la evolución de la enfermedad. Todo ello no hizo sino reflejar la existencia previa de un denso tejido de cooperación entre las sociedades civiles de ambos países, sobre todo en el campo científico y universitario.

En principio, no parece probable que la irrupción del COVID-19 y sus aún inciertas consecuencias den lugar a un cambio fundamental en las relaciones bilaterales entre España y EEUU. Sin embargo, el nuevo escenario creado por la pandemia parece estar acelerando e intensificando algunas de las tendencias ya observadas a lo largo de este trabajo, no todas positivas. La actuación de EEUU durante la crisis, caracterizada por una absoluta falta de interés por liderar la respuesta internacional a la misma, no hizo sino poner una vez más de manifiesto la indiferencia –cuando no hostilidad– de la Administración Trump hacia instituciones multilaterales como la Organización Mundial de la Salud y el G20. Washington también aprovechó la pandemia para fomentar la rivalidad y la confrontación política y económica con China, que reaccionó a su vez con inesperada agresividad, como se reflejó en su toma de postura hacia Hong Kong y Taiwán. Si bien la "diplomacia de la mascarilla" desplegada por China tuvo muy escaso impacto en España, cabe recordar que nuestro país tampoco recibió ningún apoyo sustantivo por parte de EEUU durante la crisis. Si acaso, ésta agravó el deterioro de las relaciones transatlánticas, sobre todo tras la prohibición de la entrada de ciudadanos europeos provenientes del espacio Schengen a EEUU, decisión que causó estupor en Bruselas debido a la ausencia de consultas previas.

Aunque pueda resultar prematuro especular sobre el impacto de la crisis en el ámbito de las percepciones, existen motivos para sospechar que la respuesta de Washington a la misma –a la que cabría sumar la ola de indignación provocada por la muerte del ciudadano afroamericano George Floyd en junio de 2020– no habrá hecho sino erosionar la imagen de EEUU en España, acentuando si cabe la pobre impresión causada por el desempeño de la Administración Trump a lo largo de su mandato, salvo entre sectores muy minoritarios de la población española, que han encontrado en el presidente un referente exterior atractivo.

Según un reciente estudio del *European Council on Foreign Relations*, a la pregunta de cuál había sido el principal aliado de España durante la crisis del coronavirus, sólo un 1% de los españoles respondió que había sido EEUU, mientras que un 7% mencionó a China, un 8% a la UE y un 20% a la OMS. A la pregunta de cómo había cambiado su opinión de EEUU durante la pandemia, un 64% de españoles afirmó que había empeorado.¹⁰⁴

104 Ver Ivan Krastev y Mark Leonard (2020), "Europe's pandemic politics: How the virus has changed the public's worldview", ECFR (2020), https://www.ecfr.eu/page/-/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview.pdf

Al mismo tiempo, y a pesar de su respuesta inicialmente titubeante, las iniciativas económicas impulsadas por la UE, de las que dependerá en buena medida la recuperación de la economía española tras la crisis, reforzarán si cabe la percepción ya existente en el seno de la sociedad española sobre la importancia y credibilidad del proyecto europeo. Además, el impacto de la pandemia parece haber dotado de un contenido más concreto a la aspiración de la UE de alcanzar una mayor "autonomía estratégica", aplicable ahora a ámbitos tan diversos como el sanitario, el industrial o el digital, lo cual posiblemente se traduzca en un mayor apoyo a la profundización del proceso de integración europeo.

Como es evidente, a corto plazo el futuro de la relación bilateral -y de las relaciones transatlánticas en su conjunto- dependerá en no poca medida del resultado de las elecciones presidenciales estadounidenses de noviembre de 2020. Todo hace pensar que un segundo mandato del presidente Trump sometería la relación bilateral a nuevas tensiones, con consecuencias no siempre fáciles de prever, aunque mucho dependerá de lo que ocurra en el contexto más amplio de los vínculos entre EEUU y la UE. Por otro lado, dados los cambios experimentados en el seno de la sociedad estadounidense durante estos años, sería ingenuo pensar que un cambio en el color político de la Administración elegida, que sin duda sería visto con buenos ojos por una mayoría de españoles, permitiría regresar automáticamente a las certidumbres de épocas pasadas.

RECOMENDACIONES



RECOMENDACIONES

A continuación se plantean una serie de propuestas con vistas al desarrollo futuro de la relación bilateral entre España y EEUU, resumidas en cuatro apartados:

► 1. Política

- Dadas las dificultades por las que atraviesa actualmente el orden liberal internacional, que se han visto agravadas por el impacto de la pandemia provocada por el COVID-19, España deberá hacer todo lo posible para que EEUU siga siendo un actor central y constructivo del mismo. Para ello, España prestará su apoyo a todas aquellas iniciativas que puedan alumbrar una arquitectura de gobernanza internacional más ambiciosa y eficaz, cuyo éxito dependerá en no poca medida de la participación activa de EEUU.
- La refundación del sistema multilateral, que deberá hacerse teniendo en cuenta a las Naciones Unidas y el G20, podría empezar por el ámbito sanitario, con el propósito de crear un nuevo sistema global de salud que incluyese una iniciativa global para las vacunas contra el COVID-19 pero que considere también las nuevas necesidades medioambientales, económicas y sociales surgidas a raíz de una pandemia. En este sentido, la Agenda 2030 ofrece una hoja de ruta útil, que ha venido a demostrar las conexiones entre las dimensiones política, social, económica, medioambiental y tecnológica; la dilución entre lo interno y lo externo; y la necesidad de construir o preservar bienes públicos globales que están conectados entre sí. De nuevo, este ejercicio requerirá de la presencia –y a ser posible el apoyo decidido– de EEUU.
- Sin perjuicio del marco de Naciones Unidas o del G20 (que podría dotarse además de un secretariado permanente), la nueva Alianza por el Multilateralismo, donde participan la UE y 65 países democráticos que comparten una visión común sobre la necesidad de un multilateralismo eficaz, podría ser la plataforma más adecuada desde la cual plantear dicha refundación. Este proceso podría empezar por dos ámbitos concretos: el sanitario, y el de la actualización de la Agenda 2030. En 2021 se podría avanzar hacia una gran conferencia sobre la reforma del orden multilateral, una vez que estén claras las prioridades del próximo presidente de EEUU.

- Asimismo, y sin perjuicio de que España debe apoyar esta refundación del sistema multilateral, resulta arriesgado suponer que una vez pasada la pandemia remitirá la rivalidad geopolítica previamente existente, y que se intensificará el apoyo a la gobernanza global. Por ello, España deberá adaptarse a un nuevo entorno geopolítico más competitivo, en el que el multilateralismo renovado podría no ser similar al que surgió tras la Guerra Fría, sino a otro en el que la influencia relativa (y los valores) de las potencias no democráticas de carácter autoritario adquieran un peso cada vez mayor.
- España, al igual que la UE y sus Estados miembros, deberá seguir una política de diversificación asimétrica entre EEUU y China, evitando caer en iniciativas frentistas que puedan resucitar un orden internacional bipolar y reduzcan todavía más su autonomía estratégica. Esto no implica equidistancia alguna entre ambas potencias, ya que los valores e intereses españoles están y estarán más cercanos a los de Washington que a los de Pekín; se trata, más bien, de poder defenderlos con la flexibilidad que resulte necesaria, y en compañía de aquellos socios que estén más próximos a las posiciones españolas en cada caso concreto.
- España deberá mantener y propiciar una relación colaborativa con EEUU, pero haciéndole comprender que a ellos también les interesa una UE fuerte, unida y capaz de actuar como un actor global creíble. España debería impulsar una estrategia europea ambiciosa pero realista hacia EEUU, que refleje el deseo mayoritario de que la política de cada uno de los Estados miembros hacia EEUU pase antes por Bruselas.
- La disparidad entre las instituciones políticas de ambos países no les exime de la búsqueda de nuevos vínculos ni del fortalecimiento de los ya existentes. EEUU tiene una estructura política altamente descentralizada de la que España podría sacar más provecho. Hasta la fecha, la relación política bilateral se ha desarrollado sobre todo con Washington, y más concretamente, con la Casa Blanca, con el conjunto de la Administración, y en menor medida, con ambas cámaras del Congreso. En el futuro, el Gobierno español deberá fortalecer sus vínculos con las autoridades de los 50 estados, diversificando y ampliando sus relaciones institucionales, así como con los responsables de algunas grandes ciudades, en función de su peso político, económico y cultural. A este nivel puede intensificarse la relación en ámbitos tan diversos como las finanzas, las infraestructuras, el comercio, las políticas medioambientales o la ciberseguridad.

▶ 2. Defensa y Seguridad

- En los últimos años se han producido una serie de turbulencias en la relación bilateral que han irritado a EEUU y han empañado la relación en el ámbito de la defensa, que se había logrado mantener al margen de los vaivenes políticos que caracterizan a la misma. Por ello, resulta imperativo recuperar la confianza en un ámbito al que ambas partes otorgan una relevancia medular. El Gobierno español debe comunicar mejor sus prioridades e intereses a EEUU, en un esfuerzo por dotar de mayor transparencia y claridad a cuestiones como el futuro de la presencia de tropas estadounidenses en España y su despliegue, o el esfuerzo que pueda y deba realizar España en lo referido al gasto en Defensa.
- En el corto y medio plazo, las bases y la presencia militar estadounidense en España sirven a los intereses de ambas partes, y suponen una aportación relevante a la seguridad en el Mediterráneo y a la lucha contra el terrorismo yihadista en el Sahel, entre otros objetivos de interés común. Al mismo tiempo, es un aspecto de la relación que invita a la politización y la polémica, por lo que parece aconsejable separar las bases de otros ámbitos de la relación bilateral.
- España debería poder aumentar la cooperación con EEUU en ámbitos como la IA y la ciberdefensa, ya que sin ella será cada vez más difícil garantizar la interoperabilidad sobre el terreno en el medio y largo plazo.
- Por último, sería deseable dotar a la relación de un mayor sentido estratégico, y aprovechar la próxima renegociación del Convenio de 1988, vigente hasta mayo de 2021, para identificar y articular los objetivos de la cooperación con Washington, para lo cual sería recomendable una profunda reflexión y debate previos.

▶ 3. Economía

- Si bien todavía es pronto para valorar el impacto de las medidas proteccionistas adoptadas por la Administración estadounidense, la imposición de aranceles a determinados productos agroalimentarios y la activación del Título III de la Ley Helms-Burton, es evidente que ya están dañando unas relaciones económicas que habían adquirido cierta velocidad de crucero. Dada la asimetría de la relación, España deberá buscar la solución a estos problemas a través de las instituciones y los mecanismos previstos por la UE y, si fuese necesario, en las instancias multilaterales que existen para ello.

- A pesar de estas dificultades, España debe procurar fortalecer sus relaciones comerciales con EEUU y buscar nuevas oportunidades en un país que, no obstante el impacto de la pandemia actual, seguirá gozando de una economía dinámica e innovadora. Para ello será aconsejable poder contar con una red institucional más amplia y más diversificada, que ayude a las empresas españolas a la hora de identificar y desarrollar las oportunidades existentes a nivel estatal y local.
- En el caso de producirse un cambio de Administración a partir de 2021, es probable que EEUU impulse la realización de ambiciosos planes de infraestructuras, que podrían ofrecer oportunidades interesantes para las grandes empresas españolas del sector, con amplia experiencia en la financiación público-privada, que deberán conocer bien el entorno estadounidense para poder maximizar sus posibilidades de éxito.
- En el campo energético, las energías renovables, en particular la eólica y la solar, así como los productos y servicios relacionados, ofrecen oportunidades para el intercambio y la cooperación en el ámbito de la I+D, la inversión, el comercio, el transporte, la distribución y la comercialización de energía.
- El impacto de los avances tecnológicos y digitales afecta a casi todos los ámbitos de la relación económica bilateral. En la actualidad existe una dependencia de las empresas tecnológicas estadounidenses que España no puede ignorar, sobre todo de cara a la elaboración de una estrategia nacional de IA propia. España debería defender en la UE la conveniencia de que los cambios tecnológicos y digitales sean una oportunidad para impulsar la relación transatlántica.
- A corto y medio plazo, la implantación de una "tasa Google" en España podrá ser un importante motivo de fricción con Washington. El Gobierno español deberá apoyar una solución negociada y equitativa en el seno de la OCDE siempre que sea posible, sin renunciar a avanzar a nivel nacional cuando no exista otra opción.

▶ 4. Sociedad

- Ante la percepción creciente de que es cada vez más difícil encontrar un terreno compartido de valores e intereses entre ambos países, podría resultar útil explorar conjuntamente aquellas cuestiones que suscitan más preocupación en ambas, como pueden ser las consecuencias de la globalización, la naturaleza y calidad de las democracias representativas o el impacto de las nuevas tecnologías. Por parte española, sería deseable fomentar el conocimiento de la rica y siempre compleja realidad

estadounidense, a fin de evitar estereotipos y simplificaciones que puedan contribuir a exagerar las diferencias existentes, dificultando innecesariamente la relación entre ambas sociedades.

- En lo que a las comunidades hispanas se refiere, a España le interesa contribuir en la medida de sus posibilidades a su desarrollo económico y social, lo cual contribuirá a mejorar su influencia política. También debe seguir siendo un objetivo prioritario de la diplomacia pública española que las elites hispanas conozcan cada vez mejor la realidad española, fortaleciendo en la medida de lo posible los programas ya existentes con dicho fin.
- Sería deseable potenciar la multilateralidad en la promoción del español y de la cultura en español en EEUU, para superar las dificultades que el Instituto Cervantes ha tenido para extender su red. Si durante años la apertura del centro en Washington se ha considerado prioritario, nos parece igualmente urgente la creación del centro de Los Ángeles, que debería servir como referente cultural de la vida hispana, y la búsqueda de una estrategia que permita garantizar algún tipo de presencia en Florida. A medio plazo, sería deseable impulsar la creación de un marco panhispánico para la promoción de la cultura en español en EEUU, que fomente la incipiente colaboración de todas las embajadas y consulados de los países de habla hispana.
- Asimismo, sería deseable poder reforzar el programa *Spain Arts and Culture*, cuya calidad y diversidad temática no ha dejado de mejorar en los últimos años, con el propósito fundamental de aumentar su presencia en estados y ciudades con mayor población hispana.
- Deben mantenerse (y reforzarse en la medida de lo posible) los programas de intercambio estudiantil que sitúan a España como uno de los destinos preferidos (en Europa y en el mundo) de los jóvenes estadounidenses, lo que servirá para consolidar los vínculos ya existentes entre las sociedades civiles de ambos países.
- Deberían articularse los planes y la financiación necesarios para establecer nuevos vínculos entre instituciones educativas de ambos países, que contribuyan a construir puentes que faciliten el intercambio de estudiantes y profesores, y que posteriormente se visibilicen los resultados de dicha actividad. Asimismo, sería deseable revitalizar la investigación sobre la España contemporánea y su imagen en EEUU, principalmente a través de la academia, promoviendo la elaboración y publicación de trabajos de investigación y divulgación novedosos.

REFERENCIAS



REFERENCIAS

- Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación* (2019), "Marco general de los medios en España 2019", <https://www.aimc.es/a1mc-c0nt3nt/uploads/2019/01/marco19.pdf>.
- Bertelsmann Stiftung* (2020), "Survey: Europe's view of China and the US-Chinese conflict", enero, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/eupinions_China_DA_EN.pdf.
- BOE* (2014), "Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil", nº268, 5/XI/2014, p. 90404-90439, <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/XI/04/21>.
- Carrie Gibson* (2019), *El Norte: the Epic and Forgotten Story of Hispanic North America*, Atlantic Monthly Press, New York.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)* (2003), "Barómetro de febrero", nº 2481, 21/II/2003, <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2481>.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)* (2010), "Barómetro de marzo", nº 2831, 2/III/2010, <http:// analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2831>.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)* (2017), "Percepción social de la violencia sexual", Estudio nº 3182, 5/VII/2017, http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=14354.
- Chetty, Raj, David Grusky, Maximilian Hell, Nathaniel Hendren, Robert Manduca y Jimmy Narang* (2016), "The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility Since 1940", Working Paper 22910, National Bureau of Economic Research, diciembre, <https://www.nber.org/papers/w22910>.
- Chicago Council on Global Affairs* (2019), "Rejecting Retreat. Americans Support US Engagement in Global Affairs", Results of the 2019 Chicago Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy, 6/IX/2019, https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_ccs19_rejecting-retreat_20190909.pdf.

- Chislett, William* (2005), *Spain and the United States. The Quest for Mutual Rediscovery*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Congreso de los Diputados* (2002a), "Diario de Sesiones. Comisión de Asuntos exteriores", nº 460, VII Legislatura, 8/IV/2002, http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_460.PDF.
- Congreso de los Diputados* (2002b), "Diario de Sesiones. Pleno y diputación permanente", nº 190, VII legislatura, 26/IX/2002, http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_190.PDF.
- Congreso de los Diputados* (2004), "Diario de sesiones. Comisión de Asuntos Exteriores", nº24, VIII Legislatura, 19/V/2004, http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_024.PDF.
- Congreso de los Diputados* (2018), "Diario de sesiones. Comisión de Defensa", nº 697, XII Legislatura, 19/XII/2018, http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-697.PDF.
- Congressional Budget Office* (2020), "Federal debt: a primer", marzo, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-03/56165-CBO-debt-primer.pdf>.
- Cores* (2019), "Boletín Estadístico de Hidrocarburos Diciembre 2019", nº 265", <https://www.cores.es/sites/default/files/archivos/publicaciones/boletin-est-hidrocarburos-265-diciembre-2019.pdf>
- Cores* (2020), "Boletín Estadístico de Hidrocarburos Febrero 2020", nº 267, <https://www.cores.es/sites/default/files/archivos/publicaciones/boletin-est-hidrocarburos-267-febrero-2020.pdf>
- Costos, J., y S. Roncagliolo* (2018), *El amigo americano*, Debate, Madrid.
- Dezcallar, Jorge* (2015), *Valió la pena*, Ediciones Península, Barcelona.
- ECFR* (2018), "EU Coalition Explorer. Results of the EU28 Survey 2018 on coalition building in the European Union", noviembre, https://www.ecfr.eu/page/ECFR269_EU_COALITION_EXPLORER_2018_V1.10.pdf.
- Eldelman* (2018), 2018 EdelmanTrust Barometer, 21/I/2018, <https://www.edelman.com/research/2018-edelman-trust-barometer>.
- Eldelman* (2020), 2020 EdelmanTrust Barometer, 19/I/2020, https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf?utm_campaign=Global:%20Trust%20Barometer%202020&utm_source=Website.

- Esteban, Mario y Miguel Otero* (2019), "La política europea frente al desafío chino", Comentario Elcano 7/2019, Real Instituto Elcano, 3/IV/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-esteban-oteroiglesias-politica-europea-frente-al-desafio-chino.
- European Commission* (2019a), "EU-China – A strategic outlook", 12/III/2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.
- European Commission* (2019b), "Digital Economy and Society Index (DESI). Spain, 2019 Country Report", julio.
- Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (FECYT)* (2017), "Análisis de la producción científica en colaboración entre España y EEUU, 2005-14", <https://www.fecyt.es/es/publicacion/analisis-de-la-produccion-cientifica-en-colaboracion-entre-espana-y-estados-unidos-2005>
- García Encina, Carlota* (2018), "La Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump", Documento de trabajo 6/2018 (9/IV/2018), Real Instituto Elcano en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1501f628-9e3e-4b15-ade7-e61caf475af9/DT6-2018-GarciaEncina-Estrategia-de-Seguridad-Nacional-Administracion-Trump.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1501f628-9e3e-4b15-ade7-e61caf475af9>.
- García-Margallo, José Manuel* (2015), *Todos los cielos conducen a España. Cartas desde un avión*, Planeta, Barcelona.
- González Enríquez, Carmen, José Pablo Martínez Romera y Juan Antonio Sánchez* (2020), "La presencia de España en la prensa internacional ¿De qué se habla cuando se habla sobre España?", Documento de Trabajo 2/2020, Real Instituto Elcano, 15/I/2020, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/15e4e935-93f8-4b4e-be81-56b57b991c34/DT2-2020-GonzalezEnriquez-Martinez-Sanchez-presencia-Espana-prensa-internacional-de-que-se-habla.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=15e4e935-93f8-4b4e-be81-56b57b991c34>.
- González Enríquez, Carmen, Lara Lázaro Touza y Gonzalo Escribano* (2019), "Españoles ante el cambio climático", Informe Real Instituto Elcano, 29/IX/2019.
- Gutiérrez Chacón, Eduardo, y César Martín Machica* (2019), "Las medidas proteccionistas arancelarias y las exportaciones de bienes españolas", Boletín Económico 4/2019, Banco de España.

Hispán, Pablo (2011), "España/Estados Unidos. Historia de una alianza desde la Guerra Fría a Obama", en J.M. Beneyto Pérez (coord.) y J.C Pereira Castañares (coord.), *La política exterior española. Un balance de futuro*, Biblioteca Nueva, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, pp. 187-241.

IAB Spain (2018), "Estudio Anual de Redes Sociales 2018", junio, <https://iabspain.es/estudio/estudio-anual-de-redes-sociales-2018/>.

International Institute of Strategic Studies (IISS), "The Military Balance ", varios.

Jesús Pablo, María (1992), "Comité Conjunto Hispano-norteamericano para la Cooperación Cultural y Educativa", *Revista de educación y formación profesional a distancia*, nº4.

La Moncloa (1996), "Discurso de investidura de José María Aznar López", Congreso de los Diputados, 3/V/1996, https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996_InvestAznar.aspx.

Lázaro Touza, Lara (2020), "Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y la legislación climática en España", ARI 14/2020, Real Instituto Elcano, 24/II/2020, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/64ff10a9-34ab-41e6-94f0-9c523dcbf8b5/ARI14-2020-Lazaro-Cambio-climatico-2020-ciencia-tras-maraton-COP25-Pacto-Verde-Europeo-legislacion-climaticaEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=64ff10a9-34ab-41e6-94f0-9c523dcbf8b5>.

Lewis, Patricia, Jacob Parakilas, Marianne Scheineder-Petsinger, Christopher Smart, Jeffrey Rathke y Donatienne Ruy (2018), *The Future of the United States and Europe. An Irreplaceable Partnership*, Research Paper, Chatham House, 11/IV/2018, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-04-11-future-united-states-europe-irreplaceable-partnership.pdf>.

Malamud, Carlos, coord. (2005), " *La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global*", Informe Elcano, nº3, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe+elcano+3.

Malamud, Carlos, coord. (2018), "¿Por qué importa América Latina?", Informe Elcano, nº 22, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.

- Monteleone, S., y L. Puccio (2018), "The privacy shield: update on the state of play of the EU-US data transfer rules", European Parliamentary Research Service, julio.
- Narang (2016), "The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility Since 1940", Working Paper 22910, National Bureau of Economic Research, diciembre.
- NATO (1988), "Final Communiqué Defence Planning Committee", 1-2/XII/1988, <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c881202a.htm>.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2008), "2008 Special 301 Report", <https://ustr.gov/sites/default/files/2008%20Special%20301%20Report.pdf>.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2017), "The President's 2017 Trade Policy Agenda", marzo, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%20I%20-%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2019), "Notice of Determination and Action Pursuant to Section 301: Enforcement of US WTO Rights in Large Civil Disputes", Federal Register, 10/IX/2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/09/2019-22056/notice-of-determination-and-action-pursuant-to-section-301-enforcement-of-us-wto-rights-in-large>.
- Perry, Mark J. (2020), "America's enormous \$21,5T economy into perspective by comparing US state GDPs to entire countries", Carpe Diem Blog, American Enterprise Institute, 5/I/2020, <https://www.aei.org/carpe-diem/putting-americas-huge-21-5t-economy-into-perspective-by-comparing-us-state-gdps-to-entire-countries/>.
- Pew Research Center (2017), "Wide Partisan Gaps in US over How Far the Country Has Come on Gender Equality", 18/X/2017.
- Pew Research Center (2019a), "Climate Change Still Seen as the Top Global Threat, but Cyberattacks a Rising Concern", 10/II/2019.
- Pew Research Center (2019b), "Public Trust in Government: 1950-2109", 11/IV/2019, <https://www.people-press.org/2019/04/11/public-trust-in-government-1958-2019/>.

Pew Research Center (2020a), "Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable", 8/1/2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/trump-ratings-remain-low-around-globe-while-views-of-u-s-stay-mostly-favorable/>.

Pew Research Center (2020b), "NATO Seen Favorably Across Member States", 9/11/2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/02/09/nato-seen-favorably-across-member-states/>.

Powell, Charles (2011), *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

Real Instituto Elcano (2017), Barómetro Imagen de España, 7ª oleada, febrero-marzo, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672/7BIE_Informe_mayo2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672.

Real Instituto Elcano (2018a), "Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)", 39ª oleada, enero, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie39.

Real Instituto Elcano (2018b), "Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)", 40ª oleada, diciembre.

Real Instituto Elcano (2020), "Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE)", 41ª oleada, abril.

Real Instituto Elcano, "Índice de Presencia Global", varios, <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/>.

Rupérez, Javier (2011), *Memoria de Washington. Embajador de España en la Capital del imperio*, La Esfera de los Libros, Madrid.

Sahagún, Felipe (2000), "Spain and the United States: military primacy", *Mediterranean Politics*, vol. 5, nº 2.

Senado (2000), "Diario de sesiones. Comisión de Asuntos Exteriores", nº 41, VII Legislatura, 5/IX/2000, <http://www.senado.es/legis7/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0041.PDF>

Solanas Cardín, María (2018), *La igualdad de género en la América de Trump*, ARI 32/2018, 6/III/2018, http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeu-dialogo+trasatlantico/ari32-2018-solanas-igualdad-genero-america-trump.

- United States Advisory Commission on Public Diplomacy* (2018), "2018 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting", <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/2018-ACPD.pdf>.
- US Congress* (2019), "Nato Support Act", 22/I/2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/676>
- US Department of State* (2016), "Voting Practices in the United Nations for 2015", 30/VI/2016, <https://2009-2017.state.gov/p/io/rls/rpt/2015/practices/index.htm>
- US Department of Defense* (2018), "Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge", <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- US Department of State* (2019), "Voting Practices in the United Nations for 2018", 12/IX/2019, <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations-2018/>.
- White House* (2017), *National Security Strategy of the United States of America*, diciembre, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

AGRADECIMIENTOS



AGRADECIMIENTOS

Este informe no hubiera sido posible sin el trabajo y el apoyo de muchas personas. Ante todo, deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Embajada de España en Washington, cuyo personal nos abrió sus puertas y realizó interesantes aportaciones. También deseamos agradecer el apoyo prestado por la Embajada de EEUU en Madrid, con cuyo equipo hemos mantenido una comunicación constante y fluida, lo cual ha dado lugar a un fructífero intercambio de ideas a lo largo de la elaboración de este trabajo. Éste es en buena medida un esfuerzo colectivo, que no hubiese sido posible sin las aportaciones de Ángel Badillo, María Solanas, Federico Steinberg, Carlos Malamud, Fernando Reinares, Lara Lázaro, Gonzalo Escribano, Félix Arteaga, José Pablo Martínez, Elena Sotos Olmo, Carmen González, María Patón, Juan Antonio Sánchez, Paul Isbell, Sebastián Royo, Andrés Ortega, Pedro Rodríguez y Salvador Llaudes. A todos ellos nuestro agradecimiento más sincero.

Patronato

  GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	  GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
  GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	  GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

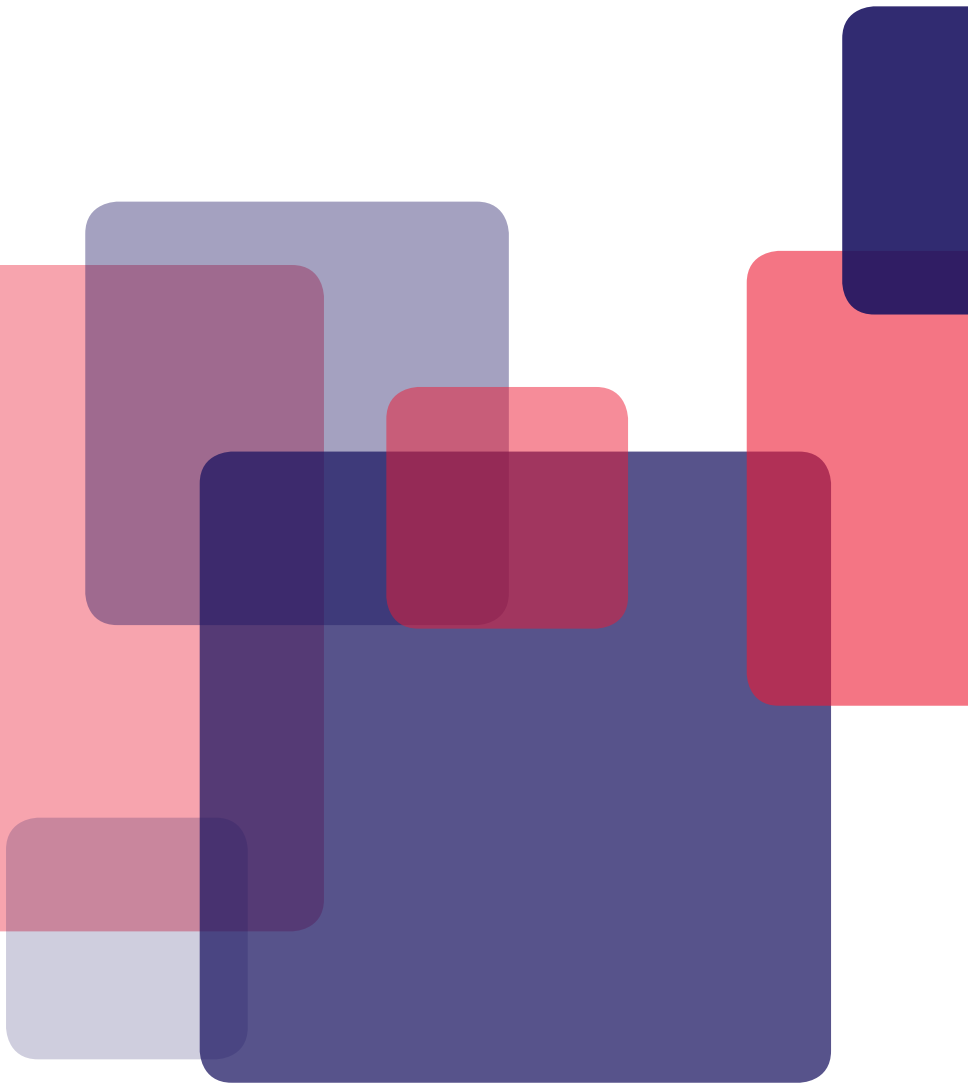


Consejo Asesor Empresarial



Entidades colaboradoras





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org/en

