

# DEMOCRACIA, OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR EN ESPAÑA

## *Democracy, public opinion and foreign politics in Spain*

Lucia PICARELLA<sup>1</sup>

*Facoltà di Scienze Politiche*

*Università degli Studi di Salerno*

*Salerno, Italia*

✉ [lucia.picarella@tiscali.it](mailto:lucia.picarella@tiscali.it)

Vol. IX, N° 15, 2011, 21-42

Fecha de recepción: 4 de enero de 2011

Fecha de aceptación: 13 de marzo de 2011

Fecha versión final: 1 de diciembre de 2011

RESUMEN: En este artículo, se examina la delicada relación que se da entre política interna, política exterior y opinión pública mediante un análisis de los principales acontecimientos que se han manifestado en el contexto español de la fase franquista a la segunda magistratura de Zapatero. A través de la reconstrucción histórica y politológica y el aporte de datos, se ha buscado hacer una reflexión sobre un sistema que ha sido sometido a profundas transformaciones y que, en breve tiempo, ha acercado a España a las otras naciones

---

<sup>1</sup> Graduada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (máxima votación) y doctora en Ciencias Políticas y Teoría e Historia de las instituciones políticas italianas y extranjeras (máxima votación) de la Universidad de Salerno (Italia). Publicaciones más relevantes: Picarella, L. (2009). *Presidenzializzazione e personalizzazione nel sistema politico spagnolo (1975-2008)*. Salerno, Plectica; Baldini, G. y L. Picarella (2006). *Il governo Zapatero e le autonomie. Le Istituzioni del Federalismo*, n° 5, 875-895; Picarella, L. (2008). "Las elecciones del 9 de marzo de 2008 en España", *Aposta*, n° 39, octubre-diciembre; Picarella, L. (2009). "Presidencialismo y personalización en el sistema político español, 1975-2008". *Revista Enfoques*, vol. VII, n° 11; Picarella, L. (2010). "Elecciones vascas: Estado, identidad y nacionalismo". *Revista Enfoques*, vol. VIII, n° 12.

europas, colocándola en un estatus de mediana potencia a nivel internacional. Pero, ¿la opinión pública española siempre ha aceptado las medidas en política exterior de sus líderes?

*Palabras clave:* España, política exterior, opinión pública

**ABSTRACT:** This article analyses the delicate connection existing between domestic and foreign policy on the one hand and public opinion, on the other, through an excursus of main events which have taken place in Spain from the time of Franco to the second legislature of Zapatero. Through historical and political reconstruction, using supporting data, reflection has been formulated on a system that has undergone deep transformations. Such changes have placed Spain within the same league as other European powers on a relatively short period, enabling the country to attain the status of a regional power. Yet, the question remains as to whether Spanish public opinion has always accepted the foreign policy choices its leaders have taken.

*Keywords:* Spain, foreign politics, public opinion

## Introducción

El examen de la política exterior de un país implica el análisis de las complicadas interrelaciones entre esta y las peculiaridades políticas y socioeconómicas del sistema en cuestión, características que, a su vez, son el origen y el equilibrio interno, estableciendo la directriz en el escenario internacional. Los caminos de la política exterior de un país pueden, en efecto, estar determinados por una multiplicidad de factores, desde lo específicamente estructural y geográfico, lo relativo a la estabilidad política e institucional, hasta los acontecimientos que participan en la escena internacional y los consecuentes acuerdos y alianzas que se producen. Pero la opinión pública también puede definir el trayecto a seguir, una influencia que a su vez es producto de un largo proceso de socialización histórica y cultural y el resultado de la acción de los medios de comunicación que, canalizando imágenes, informaciones y estereotipos, pueden generar un imaginario colectivo (Pereira, 2003: 153).

Emblemático resulta el caso de España, cuyo sistema fue implementado apenas el siglo pasado, en particular, en los últimos 30 años, debido a profundos cambios que han modificado en corto plazo su organización interna, y que han repercutido en el escenario internacional en constante evolución, engendrando por lo tanto una necesaria relación de causa-efecto.

Si la sucesión de diferentes regímenes —dictadura franquista y democracia— de los Gobiernos democráticos que se han alternado —desde Suárez hasta Zapatero— traza, por una parte, la evolución y la articulación de la política exterior y de las

relaciones internacionales, por otro lado, da origen a las discrepancias frente a los lineamientos de política exterior de los diferentes líderes que han conducido el país, lo que evidencia la vinculación con la opinión pública. Retomando una afirmación de Lazarsfeld (1957: 113) “en relación a los estudios sobre la opinión pública, dos cuestiones son cruciales. Una de tipo normativo: ¿cuál es la mejor relación entre opinión pública y Gobierno? Y otra, de tipo descriptivo: ¿cómo practica efectivamente su influencia la opinión pública?”. Esta definición se engancha bastante bien con la de Noelle-Neumann (1984: 212): “La opinión pública está estrechamente conectada con la palabra clave consentimiento como también con el control social”.

De un punto de vista estructural, sin embargo, en referencia al tema de la opinión pública, es necesario precisar que, desde el principio, se ha presentado una dificultad de tipo metodológica, debido al hecho de que la censura por parte del régimen ha impedido la publicación y la difusión de investigaciones en tal sentido, puesto que dichos estudios podrían haber comprometido y fomentado sentimientos sociales no positivos al franquismo, pero que —y a pesar de algunas pequeñas aperturas— tenían como objetivo el mantenimiento de la cohesión para apoyar la figura del caudillo. Asimismo, hubo otras dificultades que se dieron en los 80, ya que no ha sido posible disponer de investigaciones oficiales sobre este tema (también, porque lo más probable es que durante esta época de consolidación democrática, la opinión pública española estaba principalmente preocupada por las prioridades de política interior). Entonces, aunque en relación al tema de la opinión pública, el campo de investigación se reduce a un breve periodo, los últimos 20 años, nos parece oportuno reconstituir de forma sintética los acontecimientos más relevantes que han caracterizado la política exterior y diplomática española, partiendo del régimen dictatorial, a nuestro juicio, punto de partida para comprender no solo cuáles han sido los cambios y, por tanto, de qué manera España ha logrado recolocarse en el escenario europeo y mundial, sino también cómo una opinión pública sometida por largo tiempo a la influencia de un duro régimen y, por lo tanto, a su instrumentalización mediática, haya logrado luego apropiarse de sus opiniones.

## De la dictadura a los años 90: una reconstrucción

La política exterior del caudillo fue determinada principalmente por factores de tipo geográfico y se caracterizó por cierta prudencia disonante con la dureza interior del régimen<sup>2</sup> y con la estrategia de aislamiento y autarquía económica,

---

<sup>2</sup> El régimen autoritario de Franco fue fundado sobre la estrategia del “paso de buey, vista de halcón, diente de lobo y hacerse el bobo”, características que se refirieron a la dureza del caudillo frente a sus opositores. El término caudillo, en efecto, evidenció la unión entre capacidades militares y apariencia divina, exaltación respaldada por una serie de rituales que se dieron en algunas fiestas, basadas en rígidos protocolos estéticos. La personalización fue necesaria para celar las contradicciones de este líder, creídas por los opositores como alguien austero, moralista y no dotado de grandes cualidades ideológicas, a pesar de la presencia de la corrupción en su régimen (Picarella, 2009: 23).

política, ideológica y cultural. Una prudencia que, sin embargo, puede ser explicada como una necesidad de proteger al país, dadas las circunstancias internacionales, en beneficio de la permanencia del régimen. Entonces, la así llamada “gracia reformista” (Pereira, 2003: 476) del caudillo tiene que ser entendida a la luz de lo expuesto, ya que se introdujo en un tipo de dialéctica de cambio-continuidad que dio, por un lado, impulsos de renovación, definidos siempre en el marco de los intereses nacionales, pero, por el otro, no provocó ninguna ruptura con el pasado (Espada Burgos, 1998: 346). Sin duda, Franco sostuvo una política exterior de bajo perfil, caracterizada por fuertes ambigüedades en la definición de las alianzas y por la continua oscilación entre aspiraciones tercermundistas y preferencias occidentales (Fossati, 2000: 3).

En Europa, en efecto, el caudillo actuó con una estrategia de neutralidad no beligerante, debido, por un lado, a la necesidad de pacificación interior para reforzar la misma potencia nacional y, por otro lado, a la necesidad de evitar un aislamiento y conseguir un sitio entre las potencias europeas (Gallo, 1972: 117). El caudillo mantuvo, por tanto, una actitud prudente hasta la rotura de los equilibrios a favor del Reich<sup>3</sup>, pues, si al principio de la ofensiva alemana, España declaró la neutralidad, con la entrada de Italia a la guerra, esta actitud se transformó en una no beligerancia, permitiéndole al caudillo la posibilidad de aprovecharse de la situación internacional para conseguir Tánger. En los años 40, momentos de tensión y tranquilidad se alternan con etapas de cauto acercamiento del régimen a los aliados, hasta el derrumbamiento del fascismo, cuando Franco decide aceptar las solicitudes angloamericanas de rigurosa neutralidad, sin duda sumamente favorable para los futuros vencedores.<sup>4</sup>

En este periodo, el caudillo tiene que recurrir a toda su habilidad estratégica, ya que en su frente interior tiene que evitar la crisis y una eventual sucesión y, en el exterior, conquistar la legitimación del régimen de parte de los aliados, en un complejo escenario en que la posición más conciliadora es la de Winston Churchill. Esto último entendido como la voluntad de utilizar todos los recursos para frenar las aspiraciones expansionistas de la Unión Soviética en Europa y, sobre todo, de la sospecha que las relaciones formales con los Estados Unidos de

---

<sup>3</sup> Actitud que debe ser encuadrada no solo en la óptica del antibolchevismo propagandístico del caudillo o en las simpatías por la alianza italo-alemán, que a su vez reconocieron el régimen franquista, sino también en las no tan sencillas relaciones que en general tuvo con Inglaterra y Francia respectivamente, a causa de las cuestiones sin resolver de Gibraltar y Marruecos (De Felice, 2000: 306).

<sup>4</sup> La preocupación por el abastecimiento petrolífero de España y por la libre navegación de sus barcos mercantiles empujan a Franco a buscar arreglos con Inglaterra y América. Con la siguiente declaración de neutralidad, la División Azul fue retirada por Rusia, renovando así un pacto defensivo con Portugal, que, aliado tradicional de Inglaterra, no tiene nada que temer de España, pero sí mucho de Alemania. En 1944 será concedido el derecho de escala en España a los aviones civiles americanos. En el mismo tiempo, Franco rechaza reconocer el gobierno fascista de Saló y, además, decide suspender el envío de productos mineros a Alemania. Por tanto, no le queda más que romper las relaciones con Japón, el 11 de abril de 1945 y entregar a Pierre Laval y Abel Bonnard a Francia, pocos meses después de que Madrid reconozca el gobierno del general De Gaulle (Hermet, 2000: 181).

América (E.E. UU.), perjudiquen la idea de conseguir mayor influencia económica en España, en detrimento de los intereses británicos, que se opusieron tanto a la hostilidad del presidente Roosevelt como a la Unión Soviética, firmes en la convicción tanto del derrocamiento del régimen (actitud que alimentó las esperanzas antifranquistas), como al quiebre en Francia entre la posición de los partidos comunistas y socialistas (más cercanos a Stalin) y aquellos menos duros (más cercanos a De Gaulle). El cinismo estratégico en general, se dirigió a conseguir el apoyo estadounidense, minando con ello la confianza con la Unión Soviética, pero cerrando las relaciones con Alemania solo después de la rendición, lo que fue puesto a prueba a partir de 1945 (Gallo, 1972: 217).

Frente a la resolución que negó a España un escaño en la futura Organización de las Naciones Unidas debido a la delegación mexicana y a la rotura de las relaciones diplomáticas con Panamá, el escenario europeo se hizo más cercano a las fuerzas de izquierda, con la victoria de los laboristas en Gran Bretaña y la conquista de las elecciones municipales de la extrema izquierda en Francia. Además, complicó ulteriormente este cuadro la posición de Stalin a favor del cambio político y, por lo tanto, de la necesidad de romper relaciones con Madrid, considerado un peligro por las Naciones Unidas. Las decisiones finales de Churchill, Truman y Stalin decretaron no apoyar la solicitud de admisión a la ONU presentada por el Gobierno español que, por sus orígenes, su naturaleza y su estrecha asociación con los países agresores, no tuvo los títulos necesarios para ser parte de esta organización (Espada Burgos, 1998: 183).

El inicio de la guerra fría y el creciente deterioro de las relaciones entre los dos bloques señalaron un punto a favor a las hábiles maniobras franquistas de acercamiento a E.E. UU., ya que la crisis de Corea, aceleró la política antisoviética estadounidense, y valoró la posición antibolchevique de Franco (Rizzoni, 1972: 136). Al mismo tiempo, justo en los años del aislamiento, el general dirigió sus medidas de política exterior hacia el área latinoamericana y africana, con claros intereses económicos y estratégicos. Hispanidad y africanismo tuvieron que desempeñar un doble papel: uno interior de legitimación propagandística para sostener la cohesión del régimen y otro internacional de balance al aislamiento en el contexto europeo, base futura para una eventual pretensión de influencia en estas zonas. África se volvió más interesante para las potencias europeas justo a partir de los años 80, cuando se descubrió la presencia de fosfato en el oeste del Sáhara y, sobre todo, debido a que España —que ostentó históricamente derechos sobre el territorio— inició una fase de intensa colonización (Del Arenal, 1994: 33).

Pero desde los años 20 ya se estaba cambiando en este contexto, tras la guerra de Argelia, del desarrollo de las tesis nacionalistas del Gran Marruecos, de la urbanización de las tribus, de la expansión de los movimientos de liberación confluidos en el Frente Polisario (Plenk, 2006: 4). En América Latina, la acción de Franco se orientó hacia dos direcciones complementarias, que comprendieron, por un lado, la línea tradicional de una eventual y progresiva articulación de una comunidad latinoamericana con fundamentos políticos y económicos y, por el otro, el desarrollo de una política de acercamiento y presencia española en las organizaciones regionales

latinoamericanas que se concretó, en efecto, con la admisión de la península ibérica en la CEPAL. También en este contexto, se estaban produciendo interesantes transformaciones, realizadas en la creación de regímenes democráticos que rompieron la uniformidad ideológica de los autoritarismos y, a incidir posteriormente en esta dinámica, se colocó el triunfo de la revolución cubana, territorio que, junto a Uruguay y México, fue siempre poco propenso a las relaciones con España. En tal situación, el carácter del régimen franquista impidió el desarrollo de una real política latinoamericana, coherente con los intereses y los valores democráticos.

Los cambios de equilibrios internacionales empujaron a Franco a poner en práctica una nueva estrategia, basada en la necesaria proyección de una nueva España, adecuada a dibujar un nuevo modelo de relaciones internacionales. El general se empeñó, por tanto, en la eliminación de las señales más llamativas del periodo fascista, subrayando la actitud neutral tenida durante la Segunda Guerra Mundial y la continuidad con la tradición católica, representada por el nombramiento de Martín Artajo, jurista aliado a la iglesia, como jefe de asuntos exteriores (Del Arenal, 1994: 43).

Corrientes internas y externas coincidieron entonces en una única acción: las primeras transformaciones económicas para llevar a España lejos del retroceso de los años 40, debido a la política económico-franquista basada en: el “fascismo agrario” y en la autarquía; un acercamiento con el Vaticano; mejoría de las relaciones con Argentina y su presidente Juan Perón que ignoró el embargo de la ONU; y, sobre todo, el restablecimiento con EE.UU. que en 1953 había roto el aislamiento con la visita de Eisenhower y el Pacto de Madrid (Gallo, 1972: 20-25).

La renovación querida por el general Franco continuó con fuerza a fines de los 50, cuando los grandes cambios de carácter socioeconómicos, iniciados por el plan de estabilización de 1959, acercaron en los 70 las instituciones económicas, sociales y culturales de España a las de la Europa occidental, comenzando el llamado “milagro español” (Hermet, 2000: 209; Bosco, 2005: 16), y que prepararon el terreno para la entrada en las grandes organizaciones internacionales. Podemos, sin duda, coincidir con el análisis de Adagio y Botti (2006: 4) de acuerdo a los términos *apertura e institucionalización*, pues graficaron este delicado momento histórico, puesto que si es verdad que los grandes cambios necesarios para favorecer la transición democrática y la consolidación de la posición española en el escenario mundial, se encaminaron dentro del franquismo mismo, es también cierto que se trató de elecciones predisuestas a la identificación del país en un solo individuo, a través de la apología de la personalidad del caudillo, que desembocó en una “ritualización” de la memoria que favoreció la larga duración de dicha dictadura (Di Febo y Julià, 2003: 17).

La muerte de Franco abrió paso a una fase de transición y de consolidación democrática, caracterizada por una nueva perspectiva que se vuelca a su interior. Después de los primeros dos Gobiernos centristas de minoría de Suárez, el largo liderazgo de mayoría absoluta de González y un inicio de grandes modernizaciones que espaciaron las reconversiones industriales a las primeras privatizaciones, de las leyes sobre el aborto, a aquellas sobre la gratuidad de la escuela pública, a la configuración del Estado autónomo. Gracias a la intervención de un conjunto de factores, de la memoria histórica a los cambios hechos por el franquismo, a la

moderación de las élites y de la opinión pública, la gran lección de la transición pactada desarrolló, por lo tanto, en breve tiempo, una serie de interacciones entre aparato estatal, sociedad civil, sociedad política y económica, necesarias para la consolidación de las instituciones democráticas, que dotaron el sistema de un aparato constitucional y político estable, de una economía competitiva y de una rara articulación geográfico-administrativa (Picarella, 2009: 22-27). Sobre el plano internacional, se advirtió la urgencia de instaurar una nueva política en conjunto con los valores democráticos en la mira de normalizar las relaciones diplomáticas españolas, tanto a nivel bilateral como multilateral, favoreciendo de lleno la inserción y autonomía de España en el escenario europeo y occidental.

Suárez, que subió al poder después de elección democrática de 1977, logra instaurar una política exterior que deja a España entre el empujón hacia el Occidente, a través del acuerdo bilateral con EE.UU., y su tendencia histórica, tanto hacia la zona latinoamericana —estableciendo relaciones con México, Colombia, Perú y Venezuela, y vínculos bastante confusos con Centroamérica— como hacia el área del Mediterráneo. No obstante, en esta zona tampoco se notaron cambios relevantes, continuando así con la política de boicot hacia Israel, de frías relaciones con Marruecos, de aspiración tercermundista con la participación en los encuentros de los países alineados y con la falta de progresos significativos en el proceso de descolonización. Con el breve paréntesis del gobierno de Sotelo, que tendrá que afrontar el más peligroso de los desafíos puestos por la joven democracia española, es decir, el pretendido golpe de Estado conducido por Tejero, registrará un importante impulso hacia los valores occidentales, camino que atará España al gobierno de Reagan y decretará la entrada a la OTAN, a pesar de que todavía falta un abandono definitivo de las ambigüedades del pasado (Fossati, 2000: 4-5).

Un importante viraje para la renuncia de una política exterior de bajo perfil será señalado por la instauración de los gobiernos de González. Este líder socialista, ocupó la escena política española por todo el curso de los años 80 y la primera mitad de los 90, abrió un periodo de gran modernización, adoptando los cánones socialdemócratas y asumiendo una política económica responsable. En el escenario internacional, dirigió principalmente la mirada hacia Occidente, integrando por fin a España en la OTAN y la CEE, y reconociendo relaciones diplomáticas con el Estado de Israel. Queda pendiente la atención por América Latina, aunque el interés mayor es por Centroamérica, donde España pretendía entregar un proyecto europeo alternativo al de EE.UU., proyecto que no prosperó, debido tanto a los escasos flujos económicos dirigidos a la región como a la poca influencia del Gobierno socialista en la mediación de los conflictos armados y que mantuvo a España a un nivel internacional de baja relevancia; pero también, en el área del Mediterráneo, donde estableció relaciones privilegiadas debido a las importaciones desde Libia, Argelia —a pesar de los momentos de tensión ante la sospecha de apoyo a los terroristas etarra— y, sobre todo, con Marruecos, donde se dio un cambio de estatus quo en los territorios de Ceuta y Melilla. En menor medida se dieron, en cambio, las relaciones con la zona de Medio Oriente. Tales



relaciones se basaron, sobre todo, en las exportaciones españolas en Magreb y en las inversiones árabes en España (Fossati, 2000: 6).

Los años 90 se caracterizaron por nuevos escenarios, ya que junto a la fuerte crisis económica internacional, se dieron escándalos que implicaron al partido socialista y las tensiones interiores generaron la creación de un Gobierno minoritario después de años de mayoría absoluta. González se empeñó en una serie de relaciones multilaterales que tomaron forma de conferencias, con plazo anual, entre los Gobiernos español y latinoamericanos (previendo también la participación de Cuba, único país no democrático). Así también, se llevó a cabo la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo, la Conferencia Euro-Mediterráneo de Barcelona (1994) y la intensificación de las relaciones con Marruecos, así como con EE.UU. (a través del envío, durante la primera guerra del Golfo, de una flota de tres barcos y la disponibilidad de bases españolas como plataforma para el despegue de aviones estadounidenses). Solo después de la caída del Muro, González vuelve la mirada hacia Europa oriental.

En todo este periodo, si por un lado existieron algunos obstáculos como los intereses estadounidenses, la fuerte subordinación de la actividad de cooperación española a la europea y las aspiraciones de México, Brasil y Argentina impidieron la creación de una comunidad iberoamericana, pues, por el otro, el éxito conseguido por la diplomacia española en la organización de la Conferencia de Paz de Madrid en octubre de 1991 entre la delegación israelí y la delegación palestina bajo la tutela de EE.UU. y la URSS, el fuerte empeño español en el complejo proceso de transformación de las relaciones internacionales y, manteniendo también su posición de privilegio hacia resoluciones no armadas de los conflictos, la fidelidad a los valores occidentales demostrados por el respeto de la OTAN, empujan a España hacia el estatus de mediana potencia internacional (Fossati, 2000: 7).

Con la llegada de la democracia y la entrada a la Comunidad Europea, se desarrolla, por tanto, un concepto de “nueva España” contrapuesto al atraso político, económico y cultural de la “vieja España” (Pereira, 2003: 369). La instauración democrática tuvo, en efecto, importantes repercusiones sobre todos los aspectos de la vida española, es percibida por la opinión pública que, claramente, con la estabilización y la cohesión política interna comienza a modificar sus proyecciones exteriores, abandonando la simple declaración de la fase franquista. Bien se entiende, asimismo, el nivel de personalización y adoctrinamiento político registrado con el régimen. Franco tuvo un total control de los instrumentos de comunicación y la censura ideológica se basó en la educación e instrucción de periodistas y estudiosos fieles a la dictadura (Jones, 1997).

Con la Segunda Guerra Mundial, los medios de comunicación enfatizaron la superioridad de los regímenes ítalo-alemanes para conseguir apoyo de parte de la opinión pública para la construcción del nuevo Estado, pero, con el derrumbamiento de este, orientaron su posición de modo tal de prepararla para la derrota de los regímenes, simplificando el escenario internacional y las relaciones que poco a poco se desarrollaron en la simple esquematización comunismo-anticomunismo. En el curso de los años 50, el ámbito mediático instrumentalizó fuertemente la “cuestión



española”, enseñando a la opinión pública la consolidación de la España franquista, que pasó de la dura condena internacional a los acuerdos con la Iglesia, EE.UU. y hasta con la ONU, aportando así con su coherente política de neutralidad en una posición geográfica y estratégica fundamental para los objetivos de la defensa occidental en el ámbito de una sociedad ya sumamente polarizada (Pereira, 2003:165). Una mayor liberalización fue hecha por el propio régimen a partir de fines de los 50, cuando fueron publicadas las primeras tesis de doctorado relativas al tema de la prensa. Nacieron los primeros institutos dedicados al análisis de las ciencias sociales y a la opinión pública y en 1966 fue aprobada la Ley Fraga, que abolió la censura previa, aunque no se desvinculó totalmente del control estatal (Lombardo, 2009: 61).

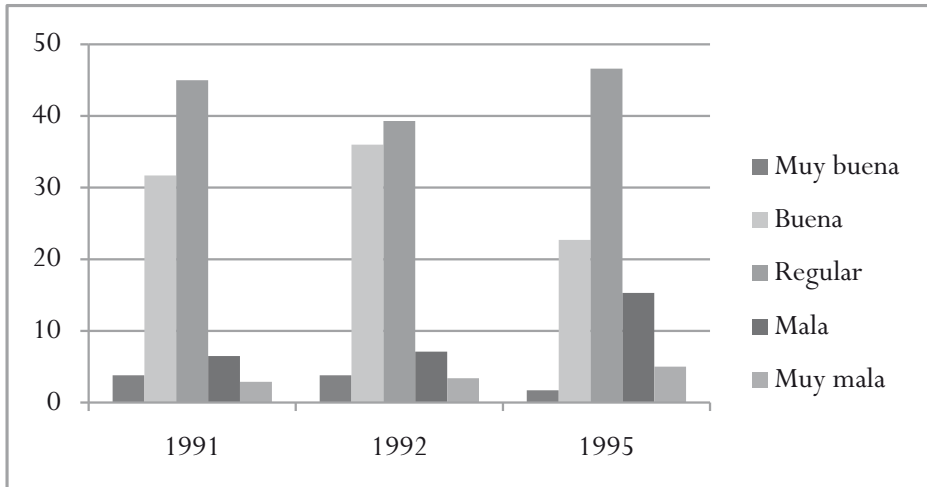
Por más de 40 años, el régimen tuvo en sus manos la educación, desarrollando según muchos un “franquismo sociológico” que persistió en España mucho más allá de 1975 (Cavallaro, 2002). Sin embargo, las primeras aperturas franquistas fueron importantes, porque entre las características de la España de la transición destaca un ámbito mediático fuertemente desarrollado. Desde el principio de la democracia, las elites y los partidos se convencieron desde un principio del rol de los medios de comunicación, en particular de la televisión, para influir sobre la opinión pública y, durante los primeros años de la década del 90, se nota cómo la televisión es considerada como el principal medio para seguir las informaciones de política exterior. En efecto, en 1992, el 74,8% de los entrevistados sigue la pantalla chica, cifra que disminuye algo en 1995 (72,2%), frente al crecimiento de la prensa escrita (respectivamente 11,7% y 13,6%) y las radios (10,8% en 1992 y 12% en 1995),<sup>5</sup> variación que se explica por los cambios socioculturales, además de políticos, cuyo electorado español asiste en el curso de los años y que, por lo tanto, puede ser entendido como el resultado de un proceso de socialización que insta a la opinión pública española a un mayor interés y participación, así como a una alta sofisticación política que promueve una consolidación de sus posturas.

Al respecto, es interesante notar de qué manera la opinión pública española valora la política exterior del Gobierno. En el Gráfico 1, se evidencia cómo la tendencia de la opinión pública en los primeros años de los 90 ha sido bastante positiva, valoraciones provenientes del hecho de que en 1992 se cierra simbólicamente un círculo, tanto sobre el espacio interior como sobre el internacional. De esta forma, los esfuerzos del Gobierno socialista dirigidos a este sector fueron premiados de manera positiva. Una tendencia que se quiebra a partir de 1994, a causa de la crisis que minó el liderazgo socialista en el poder, reduciendo las valoraciones (-9 puntos porcentuales en 1991 y -13,3 puntos porcentuales en 1992), e incrementando a su vez las negativas (+8,8 en 1991 y +8,2 en 1992).

---

<sup>5</sup> Datos en Del Campo (1998: 27).

GRÁFICO 1. VALORACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR



Fuente: Elaboración propia sobre datos llevados en Del Campo (1998: 42).

## La alternancia

Si el síntoma de la fuerte decadencia socialista se focalizó en las elecciones europeas de 1994, las pugnas a nivel local confirmaron la tendencia general de empeoramiento de la posición del PSOE (Partido Socialista Obrero Español) y, sobre todo, a la importancia de las direcciones políticas que se estaban desarrollando en España durante esos años. Se estableció la alternancia en la elección de 1996. En esta, en efecto, escándalos y corrupción desgastaron la figura del líder socialista, permitiendo a Aznar presentarse como la única alternativa honesta y de establecer su primera magistratura. Estos son los años del nuevo milagro económico, caracterizados por una fuerte reactivación económica con atención al gasto público, la reducción del déficit y la inflación, el aumento de exportaciones, la reforma fiscal, los acuerdos con los sindicatos, el aumento de los sueldos y la reducción de los paros, de la consolidación del Estado autónomo y también de un nuevo cambio en política exterior. En este periodo, el objetivo era el situar a España en una posición internacional de primer orden y, por lo tanto, la política exterior sería dominada, esta vez, por las relaciones personales del líder, que determinarían la creación de nuevas alianzas, basadas en un fuerte atlantismo. En efecto, inicialmente más interesado en las cuestiones internas que externas, Aznar condujo una política proamericana, evidenciada tanto por la exacerbación de la polémica anticastrista y la participación en los ataques sobre la ex Yugoslavia, como por una mayor participación española en la OTAN, con la apertura de un nuevo mando subregional cerca de Madrid. A las buenas relaciones sostenidas con Blair y Bush les correspondió un alejamiento de la alianza franco-alemana y el riesgo consiguiente de poner a España en un peligroso

aislamiento en Europa. Asimismo, les siguió una indiferencia hacia las históricas tendencias latinoamericanas y mediterráneas de su política exterior, que causó una pérdida de influencia cada vez más fuerte, debido al hecho de que la imagen y los intereses españoles en aquellas zonas solían identificarse con los intereses estadounidenses, en oposición a aquellos específicamente españoles o, más en general, europeos (Riordan, 2004).

Una gran consolidación, tanto interior como europea e internacional, que por lo tanto consagrará el liderazgo popular en las elecciones del 2000, favoreciendo no solo la instauración de una segunda legislatura con mayoría absoluta y elevados niveles de personalismos, sino, sobre todo, a la colisión con la línea del anterior Gobierno popular: a la moderación y a la apertura se contraponen el patriotismo constitucional, el cierre y la dureza en las relaciones con los etarras y la lucha contra el terrorismo con EE.UU. Por lo tanto, Aznar refuerza la amistad con Bush, apoyando la guerra en Irak bajo la convicción de que España tendría un papel particular en el sistema estadounidense, dado el aumento de las comunidades hispanas en aquel territorio y, al mismo tiempo, en sacar beneficios económicos de esta unión. Aunque la reducida capacidad militar española limitó su importancia e influencia en las decisiones de Washington, las medidas de Aznar en política exterior demostraron —como veremos en seguida— la capacidad de resistir a la opinión pública cuando no es convencida, por razones éticas, que su sitio debe estar al lado de los aliados tradicionales (Moisi, 2004).

Al mismo tiempo, también se encaminó en la reorganización del Partido Socialista, conducido por el secretario general Rodríguez Zapatero, que dio origen al periodo de oposición directa, basada en críticas, observaciones y proyectos moderados, y a la propuesta política del socialismo de los ciudadanos. Con la gran conmoción por los atentados de Madrid, marco que hace de fondo a la campaña electoral de 2004, se inicia el recorrido de España hacia el cambio con el primer gobierno de Zapatero, un recorrido fundado, en efecto, sobre algunas metas internas —como la reforma del código civil, la ley integral contra la violencia de género en defensa de las mujeres frente al maltrato, la igualdad entre mujeres y hombres con la representación paritaria en los consejos de administración y en los censos electorales, los permisos de paternidad, la reforma de la instrucción pública, las nuevas normativas sobre el aborto y la procreación asistida, la reforma de la televisión pública para independizarla de los Gobiernos—, que han suscitado entusiasmo en la sociedad civil española, pero también perplejidad, sobre todo en los sectores más conservadores, porque se dio una fuerte transformación del perfil de España. Aunque, con el liderazgo socialista se plantearon diferentes objetivos internacionales, cuando el gobierno de Zapatero entró en La Moncloa, sus prioridades en política exterior fueron: arreglar las relaciones con Marruecos, reajustarse a la política europea, reformar el cuerpo diplomático y situar las relaciones con América Latina en un contexto político. Es más, Zapatero tuvo que respetar las promesas de su campaña electoral, es decir, la retirada de las tropas de Irak, manifestando de forma evidente la rotura con el modelo anterior de alineación incondicional.

La tendencia hacia el ámbito internacional fue reconocida firmemente por el líder socialista durante la 59 Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuya ocasión el presidente propuso —para luchar contra el terrorismo internacional

sin recurrir al empleo de la fuerza, promoviendo, al revés, las relaciones políticas y culturales— una Alianza de Civilizaciones entre Occidente y el mundo árabe y musulmán. Sin duda, la interculturalidad, el diálogo y el respeto de la diversidad, que se traducen a su vez en el reconocimiento y en la tutela del pluralismo, son las motivaciones profundas que se ponen en la base de esta propuesta relevante que, sin embargo, engendró no pocas polémicas entre los analistas<sup>6</sup> y subrayó de nuevo la rotura en materia de política exterior entre el PSOE y el PP.

El Partido Popular, en efecto, manifestó su dura oposición a la propuesta formulada por el líder socialista, creyéndola absolutamente errática y arriesgada, ya que, dada la importancia de la paz y el diálogo, sería más oportuno centrar la atención —en el marco internacional— en proyectos eficaces como la educación, el tema nuclear, la cooperación internacional, la lucha contra el terrorismo islámico y, en referencia a la acción diplomática de España, una política de responsabilidad, sobre todo en el área latinoamericana. Por lo tanto, según el PP, es necesario abogar por el desarrollo de un equilibrio interreligioso e intercultural, pero también es necesario que la alianza se preocupe de crear, al mismo tiempo, un diálogo crítico y constructivo hacia todos aquellos países que, como Irán, no respeta los derechos y las libertades fundamentales.<sup>7</sup>

El gobierno de Zapatero, en efecto, siempre ha tratado de mantener buenas relaciones con sus vecinos, y entre sus prioridades destaca la de restablecer una relación con Marruecos, como una prioridad de la política exterior española. Según Zapatero, el proceso de reforma con Marruecos continúa; los organismos internacionales como la Comisión Europea y el Banco Mundial son unánimes sobre la solidez y el buen ritmo del proceso. En el mundo árabe, Marruecos compite con Jordania por el primer puesto en el *ranking* reformista (Ortega, 2006: 10). Es obvio que esas reformas necesitan tiempo para que los resultados puedan ser palpables, aunque ante la mirada de todos, Marruecos ha mejorado la situación de las mujeres como ningún otro país árabe, de hecho está estudiando una ambiciosa ley sobre la reforma de los partidos políticos, así como el profundizar la apertura y la liberalización económica. Está claro que Marruecos afronta grandes desafíos, desde el control demográfico a la mejoría del Estado de derecho, pasando por la presión migratoria subsahariana. Lo que el Gobierno español ha hecho es ayudar a este pueblo a afrontar tales desafíos tanto por amistad como por cercanía.

<sup>6</sup> En referencia a este análisis, las polémicas se han desarrollado ya sea en cuanto al término “alianza”, que se relacionó con volver a las estrategias bélicas del pasado, o al de “civilizaciones” que, en un planeta cada vez más globalizado, intenta borrar las diferencias entre el mundo Occidental y el árabe-musulmán. Claramente, se trata de cuestiones etimológicas e involuntarias, puesto que en palabras del mismo Zapatero: “Cayó un muro, debemos evitar ahora que el odio y la incompreensión levanten otro”, no se deduce el intento de dividir, sino de unir fuerzas en el respeto recíproco. Para más información, véase en Berzosa y Alonso (2006: 9-16).

<sup>7</sup> En efecto, Irán está entre los 78 países y organizaciones internacionales que integran el grupo de amigos informales de la alianza y que se reúnen periódicamente para plantear sugerencias. En *El PP ve la Alianza de Civilizaciones como una iniciativa “peligrosa y arriesgada”*, <http://www.diariocritico.com/2006/Noviembre/nacional/620/aristegui-alianza-de-civilizaciones.html>, consultado en octubre de 2010.

También es verdadero que entre los objetivos de Zapatero está la mejoría de las relaciones con Argelia, un país estratégico, tal como Marruecos. Asimismo siempre ha buscado un contacto con Buteflika, presidente de Argelia, quien lo invitó a pronunciar un discurso ante la Liga Árabe. Entre ambos, también hay relaciones económicas que se basan en la perspectiva de crear un nuevo gasoducto entre los dos países. El objetivo del gobierno de Zapatero es, en efecto, tener relaciones más fluidas con cada uno de los países, para abandonar las cuestiones bilaterales y también contribuir a la resolución de temas de interés común, como el conflicto del Sáhara occidental.

En cuanto a lo concerniente a América Latina, ni Aznar ni Zapatero lograron dibujar una estrategia coherente hacia la región. Las empresas españolas se establecieron allí, porque se dio la posibilidad de mercado y a los Gobiernos les pareció oportuno y conveniente promover el espacio latinoamericano. Pero todos fueron miopes. España habría podido desempeñar un papel mucho más amplio si se hubiera empeñado en ello. Los partidos políticos españoles no han invertido ni tiempo ni dinero para ayudar a la sociedad civil, a las organizaciones ni a los partidos de esa región. Aznar no fue capaz de iniciar una comunicación con Perú, Ecuador o Argentina, pero España tuvo que absorber el flujo migratorio que provocó el ruido político de estos países. Con Zapatero, sin duda, las relaciones con Chávez fueron solo de respeto, porque fue elegido por el pueblo, pero el problema más grande, según el socialista, es la destrucción del sistema político caracterizado por ADECO y COPEI. Venezuela es un país que necesita desarrollo, pero, por sobre todo, debe consolidar las instituciones democráticas e, indudablemente no ha sido una buena noticia saber que la oposición no participa en las elecciones legislativas.

Al mismo tiempo, Cuba podría ser considerada la *joya de la corona* (Torreblanca, 2007: 7) de la política exterior española hacia América Latina, pero tanto Aznar como Zapatero se han equivocado, porque antepusieron la desconfianza a los resultados. Cuba es para España lo que Israel es para EE. UU.: la presión ejercida de Washington o de Madrid no moverá ni una coma la situación de Jerusalén o a La Habana. Con Cuba, se ha realizado sencillamente una política interna española, pero es necesario actuar con una política de exigencias y también ayudar al pueblo en esta evolución (Torreblanca, 2007: 7).

También sobre el escenario europeo, en su primer gobierno, el líder socialista modifica su estrategia y, moviéndose en la óptica de una consolidación de los intereses europeos de España, además sobre la convicción de la validez, tanto en términos económicos como jurídicos, del proyecto Europa, sustenta la ratificación de la Constitución europea por referendo y se reajusta de nuevo a la alianza franco-alemana (Ortega, 2006: 5). Sin embargo, el mapa político europeo cambió radicalmente. Los referendos hechos en Francia y Alemania no dieron los resultados esperados y a esto se sumó la derrota electoral de Schröder y la victoria de Merkel, que hicieron pensar que la alianza franco-alemana no fuera más el motor de la construcción europea. Zapatero sigue defendiendo los intereses españoles en la UE, para hacerle compañía a Francia, pero se corre el riesgo de quedar en un grupo reducido, luchando por una batalla que, por el momento, está destinada a quedar pendiente (Riordan, 2006).

Con la segunda magistratura de minoría iniciada en 2008, Zapatero ha tenido que lidiar con una multiplicidad de desafíos debido a la grave crisis económica internacional: la necesidad de una distensión en las relaciones y el diálogo con EE.UU.; la consolidación de las relaciones con Francia, para europeizar la OTAN, pero también para colaborar de modo provechoso contra el problema vasco; la necesidad de enfrentar la complicación de las relaciones con América Latina o las crisis que se desarrollan en esta zona, así como en África, y de maximizar la oportunidad de la presidencia europea. El periodo se inició con el eslogan “Innovar Europa” y se fundamentó en cuatro puntos: la creación de un Consejo de Ministros de Defensa, el aumento de las capacidades de la defensa militar de la UE, la consolidación de las capacidades operativas estratégicas de la UE en el campo de los transportes aéreos y la profundización de la cooperación en la gestión de crisis mundiales con otros actores internacionales, como por ejemplo la OTAN. Una presidencia que, se haga parte de la tragedia de Haití y la grave crisis mundial que ha golpeado a todos los países en todos los sectores.

Esta segunda magistratura está caracterizada por muchas novedades en las relaciones internacionales. En primer lugar, a pesar de los fuertes cortes (*tijeretazo*) hechos por el Gobierno para enfrentar la grave crisis económica mundial que ha golpeado también a España, su líder ha logrado conseguir una gran victoria personal, consolidando el proyecto de punta de su política internacional y, en efecto, el Gobierno español ha aprobado el II Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones (2010-2014). Un plan que, sin embargo, no ha sido expresado de manera clara en sus contenidos y presupuestos, contrario a lo que ocurrió con el 1<sup>er</sup> Plan,<sup>8</sup> ni menos en referencia a los costos relativos a la financiación del proyecto, un silencio y una indeterminación que, claramente, han empujado al PP a levantar de manera insistente una multiplicidad de dudas, a pesar de que este mismo partido habría ablandado su posición frente a la alianza, subrayando que el proyecto a favor del diálogo tuvo una positiva evolución y que el partido lo habría sustentado a condición de que se afirmara la universalidad de los derechos y de las libertades esenciales del hombre, frente a las amenazas fundamentalistas.<sup>9</sup>

Con la subida al poder de Barack Obama, en efecto, EE.UU. ha contactado a España, sobre todo con respecto al problema con Afganistán, donde Madrid ha cooperado, pero también ha parado el paso. El Gobierno no tiene que convencerse de lo que está en juego en el antiguo feudo talibán: tiene que hacer entender que no hay otra elección.

En segundo lugar, las relaciones con América Latina van complicándose. A diferencia de otros momentos históricos, hoy España tiene que combinar relaciones

<sup>8</sup> El 1<sup>er</sup> Plan (2008-2010) contenía hasta 58 acciones diferentes como, por ejemplo, la lucha contra la explotación laboral de los inmigrantes, la creación del Observatorio del Pluralismo Cultural y Religioso, la mejoría de la convivencia en las escuelas, la restauración de la biblioteca de Sarajevo (Bosnia). Por esto, del II Plan, solo se aclara que “prosigue la tarea de impulsar el desarrollo de proyectos y movimientos destinados a favorecer el conocimiento mutuo y el respeto a la diversidad cultural, a promover el entendimiento y la transmisión de valores cívicos y de una cultura de paz”. En <<http://www.pnac.es>>, consultado en julio de 2010.

<sup>9</sup> En <http://www.cartamediterranea.org>, consultado en julio de 2010.

históricas y culturales reales con intereses económicos muy concretos, muy valiosos y con manifestaciones diferentes según el país con el que se relaciona. Sobre todo para enfrentar la pérdida de influencia en esta zona debido al hecho de que, en primer lugar, ha sido Portugal el que promovió en 2007 la asociación estratégica de la UE con Brasil y, en segundo lugar, por la propuesta unilateral española de crear una Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC), que ha resultado bastante débil. España tiene que esforzarse para concretar relaciones bilaterales compatibles con la comunidad latinoamericana, donde los proyectos son, en efecto, diferentes, puesto que México representa el puente entre América Latina y EE. UU., Brasil es el centro de gravedad del continente y luego está Venezuela. Esto, porque en el escenario europeo es importante, para un país que pertenece a una organización militar como la OTAN, tener una estructura fuerte para no limitarse a ejecutar órdenes.

Con el Tratado de Lisboa y con el quiebre de la Constitución, la UE dejó atrás 10 años de debates internacionales. El trío formado por Londres, París y Berlín será la voz de la UE, pero el objetivo de Zapatero es unírseles y no como una simple aparición (Ortega, 2008: 3-4). Si España quiere estar entre las potencias, tiene que apostar por una mejor política exterior con la cual, sin duda, podría conseguir ventajas para la política interna y viceversa: el papel del presidente del Gobierno es central en la política internacional y es necesario, por lo tanto, que el empeño demostrado para cambiar a España también sea manifestado para convertir al país en un actor dominante en las relaciones internacionales.

Si bien las diferentes crisis en el centro y sur de América han permitido un liderazgo español en las mediaciones de estas regiones, también en esta magistratura —como se dio en los anteriores Gobiernos populares y socialistas— no se ha logrado crear una política capaz de superar la clásica retórica iberoamericana, parándose, por lo tanto, solo a un nivel puramente ideológico, a pesar de la gran oportunidad ofrecida a Zapatero por la presidencia española de la UE, que habría podido permitir al líder socialista ser el puente entre la UE y América Latina, gracias a la afinidad histórica con esta área y, al mismo tiempo, dar origen y desarrollo a una propia y más fuerte política diplomática, que le habría conferido una mayor influencia en el proceso de *toma de decisiones* europeo.

Pero la mezcla de varias y diferentes dificultades ha impedido el desarrollo en tal sentido de una clara acción hacia esta área de gran potencial, impedimento causado, en primer lugar, por la fuerte pugna entre populares y socialistas en materia de política extranjera, polémicas que, a su vez, se traducen en una encendida polarización que no permite el desarrollo de políticas estatales conjuntas. En segundo lugar, hace falta valorar la histórica rivalidad con Brasil (que se ha reforzado en estos últimos años en Sudamérica) promovedor de la UNASUR, opuesta a la Comunidad Iberoamericana sustentada por España. Una rivalidad que no ha favorecido un proyecto estructurado entre los dos países, como ocurrió en 2003 con la alianza bilateral firmada por Aznar, ni ha permitido a España de hacerse



protagonista a los objetivos de un creíble acuerdo UE-MERCOSUR,<sup>10</sup> o para crear un común espíritu europeo por la resolución de estas crisis.

A esto se suman, en tercer lugar, las cuestiones relativas a la posición asumida por el Gobierno español en Honduras, con el no reconocimiento —junto al bloque Brasil-Venezuela y en oposición a EE.UU.— de las elecciones de noviembre de 2009, una actitud que para algunos analistas tiene que ser leída a la luz de la disminuida influencia del país en esta zona y a la vecindad con Chávez (Herrera, 2009). Respecto a Venezuela, es cierto que ante la UE no existe una clara política comunitaria hacia este país, también es cierto que España no ha logrado hacerse promotora en tal sentido —puesto que ha establecido con el líder venezolano una relación bastante ambigua—, además, por la creación de una alianza que no dice nada sobre las faltas democráticas de dicho régimen, por lo tanto queda atada a los intereses económicos.

Venezuela, a su vez, ha vivido un momento de nueva y fuerte crisis con Colombia, crisis que ha dejado sorprendido al ámbito europeo y que ha preocupado al Gobierno español, que muchas veces ha expresado la necesidad de un diálogo diplomático.<sup>11</sup> Necesidad y voluntad de mediación y diálogo que España también ha expresado acerca del conflicto entre Nicaragua y Costa Rica, junto a Ecuador y Argentina en cuanto a su disponibilidad a cumplir de árbitro. La situación es importante aunque se detenga en las relaciones con Cuba, ya que la posición del régimen de la isla y la ausencia también en este caso de una política común europea, hacen difícil el acuerdo UE-Cuba esperado por el Gobierno español, lo que se suma al plan de “imponer su política hacia los demás Estados miembros”.<sup>12</sup>

Nuevos escenarios se han abierto también en África, porque las revueltas que en los últimos meses tienen trastornado al Mediterráneo también implican a España, que, por su posición geopolítica, junto a Italia, está entre los principales interesados en referencia a los problemas relativos a la inmigración y al turismo.

Además, la discusión entorno a esta zona presenta varias problemáticas, ya que la política euromediterránea se ha desarrollado según intereses económicos más o menos ocultos y según las circunstancias y la entidad de las crisis que históricamente se han tenido en ese territorio. Una prueba de lo dicho, se encuentra en el ejemplo representado por el actual conflicto en Libia y por la declaración del Gobierno español de intervención y participación militar en la misión internacional, una declaración que demuestra cierto protagonismo y alineación a las obligaciones internacionales asumidas, pero que, sin embargo, no logra ir más allá de esta perspectiva.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Las relaciones han sido interrumpidas en 2004 por voluntad de Brasil, que se opuso a las propuestas relativas al comercio de productos agrícolas. Sin embargo, en la cumbre de Madrid de 2010 se ha buscado echar las bases para facilitar la reanudación de estas relaciones.

<sup>11</sup> Zapatero en efecto ha afirmado que: “El Gobierno español está dispuesto a unir sus esfuerzos a los de otros países iberoamericanos y organismos regionales para lograr el propósito de negociación”, en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-214861-gobierno-espanol-ofrece-ayuda-colombia-y-venezuela-superar-su-disp>, consultado en julio de 2010.

<sup>12</sup> Muy interesante es el estudio propuesto en referencia a las relaciones con América Latina de Gratiús S., “¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?”, en *La Onda Digital*.

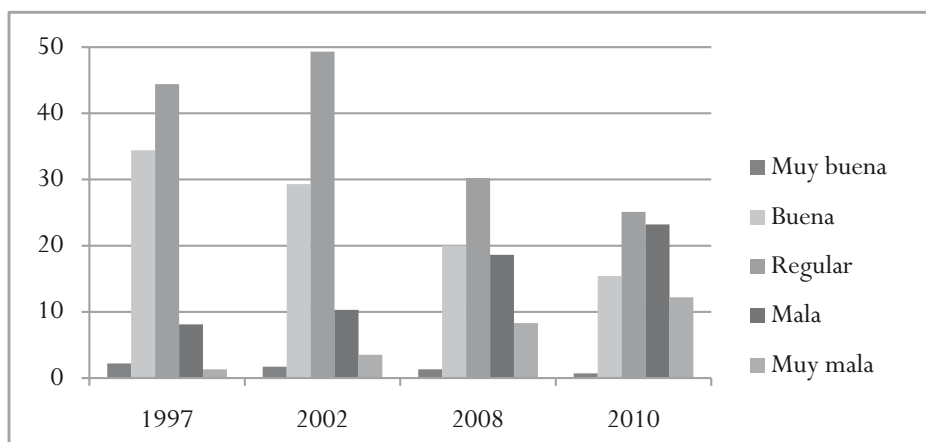
<sup>13</sup> Sobre este tema, se señala el preciso análisis de Gomariz Pastor (2009).

Si las diferentes preferencias en política exterior han demostrado cierta eficacia en el logro de los objetivos, no nos queda más que valorar cuál ha sido la posición de la opinión pública acerca de tales opciones.

La alternancia de 1996 no tiene que ser entendida como una consecuencia directa de los escándalos, sino como el resultado visible de la decadencia interior del Partido Socialista, con la presencia de un quiebre ya patente con la Izquierda Unida y de las transformaciones que concernieron la opinión pública y sus connotaciones sociodemográficas, ya que se separaron de la política socialista, sobre todo, los jóvenes más instruidos y activos de un punto de vista profesional, sector que, por un lado confirma la tendencia acerca del uso de la televisión como medio primario de información (73,5%), pero, por el otro, se da el empleo de medios como la radio o los periódicos (respectivamente 11,6% y 12,9%) (Montero, 1996: 84; Pérez Díaz, 2003: 276; Adagio y Botti, 2006: 116). El *boom* económico vivido bajo la primera magistratura de Aznar, claramente ha influenciado también en las valoraciones de la opinión pública acerca de la política exterior.

Como se muestra en el Gráfico 2, la difusión de un optimismo general, se coloca a favor de la actividad popular: en 1997, con respecto de 1995 (véase el Gráfico 1), se registra un incremento en la buena consideración de la actividad del Gobierno en política exterior de 11,7%, asimismo se reducen las valoraciones negativas en 7,2%.

GRÁFICO 2. VALORACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR



Fuente: Elaboración propia de datos recopilados en Del Campo en 1997 (1998: 42); por los datos de 2002 en Del Campo y Camacho (2003: 54), por los datos de 2008, véase Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.775, de octubre de 2008, y por los datos de 2010, véase Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.874, de octubre de 2010.

Interesantes oscilaciones se evidencian si consideramos el periodo 2002-2010. La política exterior es parte de la política de un Gobierno y los revolucionarios acontecimientos interiores no pudieron sino influenciar la actitud de la opinión pública, cuyo apoyo social y democrata también fue importante en las decisiones internacionales, sobre todo en una época globalizada.

Durante la segunda magistratura de Aznar, situaciones como el aumento de los precios, la catástrofe del petrolero *Prestige*, hundido cerca de las costas gallegas en noviembre de 2002 y la guerra en Irak, fuertemente discutida por la población —con el 87,1% de españoles que se opuso a este conflicto, porcentaje que subió a 92,4% en marzo de 2003, provocó una de las más grandes manifestaciones de la historia democrática española, con casi tres millones de personas (Blakeley, 2006: 332)— reflejaron claramente los sentimientos de desconfianza hacia el líder (-10%), frente a un crecimiento del liderazgo de Zapatero (Santamaría, 2004: 34-37; Torcal y Rico, 2004: 111-112). Desde entonces hasta las elecciones, la tendencia sufrió continuas oscilaciones: las elecciones municipales de 2003 fueron vencidas por pocos votos (125 mil) por el PSOE, pero de la gran derrota esperada no se supo que durante la precampaña estos recobrarían su popularidad con la designación de Mariano Rajoy como presidente del Partido Popular. Con el atentado de Madrid del 11 de marzo, el escenario se complicó de nuevo: entre el 10 y el 12 de marzo, la diferencia PP/PSOE se redujo en menos de un 1% (Lago Peñas y Montero, 2005: 36).

Las decisiones internacionales de Aznar no fueron entendidas por la población: según datos de 2002, solo el 29,3% creyó buena la política exterior del Gobierno. Una situación parecida tuvo Zapatero, ya que al gran entusiasmo que en primera instancia se tenía en 2004, concretado por el gran apoyo de los españoles a la aprobación de la Constitución europea,<sup>14</sup> —introduciéndose, por lo tanto, perfectamente en el cambiado escenario interior e internacional, escenario en ambos casos ocupado por fuertes crisis y recesión— fue reduciéndose a medida que avanzó su periodo.

Asimismo, frente a los últimos acontecimientos que conciernen en particular a Libia, varios sondeos han confirmado la actitud de los españoles en materia de política exterior. En efecto, aunque el 47% cree que el conflicto libio es diferente del iraquí (contra el 42,3% que cree que es similar), y que seis de cada diez españoles muestran optimismo, declarando que el resultado de las crisis árabe será finalmente la democracia, el 47,9% afirma su oposición a la participación de España en el conflicto de Libia, contra un 41,2% que lo aprueba y, en referencia a las elecciones en política exterior del propio presidente, el 52,8% de los entrevistados afirma que el líder español se ha alejado de los ideales que en 2004 lo condujeron a La Moncloa, mientras que solo el 36,7% cree que Zapatero ha mantenido la misma actitud.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> El 76,73% de los electores votó a favor de la aprobación de la Constitución europea, un apoyo que evidencia el sentimiento de unión e identificación de los españoles con esta agrupación, ya que el 74% de los entrevistados se siente tanto nacionalista como europeo. Véase Martínez Paricio (2002: 160).

<sup>15</sup> Datos llevados por NC Report para *La Razón*, 20 de marzo de 2011. En referencia a la participación de España en la guerra, muchos periódicos nacionales efectuaron en el mismo periodo encuestas entre sus lectores, que evidenciaron siempre una clara adversidad a la guerra. En efecto, el 56% de los

## Conclusiones

El análisis sobre el sistema español implica una crítica de fondo relativa al hecho de que, todavía hoy, hay múltiples sectores de estudio y documentos por analizar. Una crítica que, por lo tanto, solicita una observación en 360° del contexto examinado, que, a su vez, permite no solo reconstruir el escenario histórico y político, sino, sobre todo, de comprender las delicadas conexiones que se desarrollan dentro de un sistema entre el sector interior y el sector exterior, más la dimensión gravitante de la opinión pública.

Con la llegada de la democracia, España se empeña en la búsqueda de una colocación en el ámbito de las estrategias y alianzas internacionales. Con las magistraturas socialistas de González, a la consolidación política, económica y territorial interior se contrapuso sobre el plan exterior el preciso objetivo de hacer entrar de lleno a España en el círculo europeo, poniendo la atención histórica hacia el área centroamericana y mediterránea. Si en los años 80, España alcanza la meta europea esperada, con el Gobierno popular de Aznar puede incitarse más allá. Con su primera magistratura, en efecto, la entrada en la zona europea consolida fuertemente en Europa la posición española, que vivió un gran momento de salto económico contra las crisis francesas, alemanas e italianas, preparando el terreno para hacer de España una verdadera potencia mundial; objetivo que fue perseguido con su segundo periodo y que coloca el país en el eje angloamericano (superando, por lo tanto, la alineación franco-alemana) y en el G-7.

Concluyendo, tanto con los socialistas como con los populares, España alcanza metas que, aunque diferentes, señalan desde un bajo un perfil histórico-político, etapas fundamentales en el campo de la política exterior de este país, tan relevantes como, lo ha sido el mes de mayo de 2009, que ha visto a España empeñada en la participación en diferentes cumbres.<sup>16</sup> Una España, del líder Zapatero, que ha proclamado ya desde 2004 —año de la victoria socialista— la voluntad de una profunda inversión que habría tenido que superar a la concepción de este país como clásica potencia y habría tenido que devolverlo en una verdadera “potencia normativa y cultural” (Torreblanca, 2010). Entonces, siguiendo este curso, el Gobierno se encaminó con la propuesta de la Alianza de Civilizaciones, con apoyo al diálogo y a la cooperación, con la reanudación de las relaciones hacia las tradicionales directrices de su política internacional. Pero como a menudo ocurre, acontecimientos inesperados provocaron detenciones o incluso abandono de los proyectos iniciales.

La crisis actual que afecta a toda Europa no es solo de carácter económico, sino político y, justo como en los otros países, también en España se habla de una clase dirigente confusa que no logra definir el camino ni los instrumentos con los que se puedan alcanzar los objetivos. La agitación se ha apoderado obviamente de la opinión pública, que no ve aquel impulso que estuvo en el periodo de la transición

---

lectores de *El País* es contrario a la guerra, contra el 42% favorable; aún más alto el porcentaje para los lectores de *ABC*: el 69,9% se opone a la guerra, contra el 30,1% que la cree favorable.

<sup>16</sup> Por ejemplo, en la cumbre G-20 en Londres, en aquella de la Otan en Kehl, en la cumbre UE-EE.UU. en Praga y en la Alianza de Civilizaciones en Estambul (Morantinos, 2009).

y las fuerzas que deberían conducir el nuevo esfuerzo político, social y empresarial, emiten señales de hundimiento y más bien parecen extraviadas hacia discusiones domésticas, sin ir más allá de las mismas fronteras que, sin duda, están cada vez más diluidas. Para sustentar esta percepción, se coloca la situación que se repone en el escenario internacional, puesto que Obama margina a la UE de las decisiones de la Cumbre sobre el Cambio Climático en Copenhague, y el peso de la misma España en la Unión Europea no parece ser relevante. ¿Qué ha sucedido? En el pasado reciente, durante la presidencia española, Alemania y Francia, la vieja locomotora de la UE, han asumido el liderazgo para dirigir la crisis griega y para crear un Fondo Monetario Europeo, que ponga a salvo el euro del riesgo experimentado en la primera quincena de febrero de este año, pero de todo eso Madrid estuvo ausente.

Pues, sobre la misma estela de Aznar, que ha pagado las equivocaciones cometidas en política interna sobre el plan internacional, parece ser colocado también el líder socialista, que se encontró de frente a grandes problemas, sobre todo durante su segunda magistratura. Pero, ¿un fuerte impulso sobre el plan exterior hacia aquella política europea que tanto les gusta a los españoles, podría hacer salir a España del sonambulismo (Torreblanca, 2007) en el que se precipita y acercar la opinión pública española que ha evidenciado –sobre todo con el segundo Gobierno de Aznar, pero también en estos últimos años– una capacidad de reacción al propio líder?

Efectivamente, los acontecimientos que han caracterizado el complejo tablero de las relaciones internacionales y diplomáticas, sobre todo en estos últimos años, no han permitido grandes innovaciones, una imposibilidad que se entiende con al menos tres cuestiones importantes: el G-20, la crisis económico-financiera y la confusión europea; temas que tienen que interpretarse a la luz de la actual política europea española.

Si en la dirección latinoamericana, la acción de mediación del líder español en los momentos de tensión ha favorecido la recuperación de una importante posición en este territorio, tan relevante como ha sido la cumbre de Madrid UE-ALC, donde fue firmado el acuerdo de asociación y cooperación entre la Unión Europea y seis países de Centroamérica. Sin embargo, no se ha plasmado el fuerte impulso que el Gobierno español buscó para hacer de puente de enlace entre estas áreas, como también la voluntad de imprimir a la misma presidencia de la UE un carácter intensamente innovador. Esto porque, ante todo, Europa vive una época de debilidad y confusión, debido a la menor presencia de medidas conjuntas en el campo de la política exterior y de la seguridad, pero también debido a los problemas de integración causados por la ampliación. A eso se suman otros dos factores: la grave crisis económica y el G-20, porque ambos han demostrado la ausencia de cohesión y, por lo tanto, de estrategias comunes para sustentar los mercados interiores y dar nuevos impulsos a aquellos internacionales. Trasladando todo esto al plan de la política exterior europea-española, se entiende bien entonces que las ambiciones han tenido que dejar el sitio a una “presidencia de gestión” (Torreblanca, 2010).

Si es innegable, por tanto, que el crecimiento económico y la estabilidad política demostradas por los Gobiernos españoles en estos últimos 30 años han colocado a este país entre los principales actores, tanto en el escenario sudamericano, donde en todo caso la fuerza española no siempre ha tenido influencia, como en el

européa, donde al nuevo gran resultado alcanzado con la participación de España en el G-20, se contraponen los ya emplazados problemas de la debilidad de los resultados, incluso es también innegable que este crecimiento se abra naturalmente hacia nuevos horizontes e intereses. Una apertura que, en un mundo cada vez más globalizado, empuja a interrogarse sobre la necesidad de un cambio desde la perspectiva exterior española, ya que, según Torreblanca (2010) “como consecuencia de su reciente evolución, España ha adquirido intereses globales” y, por lo tanto, “¿debe España aspirar a construir una presencia global propia (independientemente de que esa presencia, en función de las circunstancias, se pueda o no poner al servicio de Europa) o debe continuar desempeñando el papel de potencia media cuyo valor añadido está en la complementariedad entre sus intereses regionales en los tres escenarios principales (Europa, Mediterráneo y América Latina) y una fuerte europeización de su identidad y sus políticas?”.

Claramente, la política exterior y las temáticas e implicancias a ella, conectadas, se desenvuelven con rapidez, impidiendo dar respuesta inmediata a las anteriores preguntas, las que, sin duda, pueden abrir en el breve periodo nuevos espacios de investigación, sobre todo a la luz de los acontecimientos que están ocupando el cuadro mundial en estos meses.

## Bibliografía

- ADAGIO, C. y A. Botti (2006). *Storia della Spagna democratica*, Milano: Mondadori.
- BERZOSA, C. y J. A. Alonso (2006). “Presentación”, en Barreñada, I. *Alianza de civilizaciones: seguridad internacional y democracia cosmopolita*, Madrid: Editorial Complutense.
- BLAKELEY, G. (2006). “It’s Politics, Stupid!” *The Spanish General Election of 2004*, *Parliamentary Affairs*, vol. 59, n° 2, 331-349.
- BOSCO, A. (2005). *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell’Europa*, Bologna: Il Mulino.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, estudio 2.775, octubre de 2008.
- \_\_\_\_\_, estudio 2.874, octubre de 2010.
- CAVALLARO, M. E. (2002). “La Spagna dall’eredità franchista all’eredità socialista”, *Ventesimo secolo*, año I, n° 2, octubre.
- DE FELICE, R. (edit.) (2000). *Galeazzo Ciano, Diario 1937-1943*, Milano: Rizzoli.
- DEL ARENAL, C. (1994). *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid: Editorial Complutense.
- DEL CAMPO, S. (1998). “La opinión pública española y la política exterior”, *Informe INCIPE* (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior).
- \_\_\_\_\_, y J. M. Camacho (2003). “La opinión pública española y la política exterior”, *Informe INCIPE* (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior).
- DI FEBO, G. y S. Juliá (2003). *Il Franchismo*, Roma: Carocci.
- ESPADÁ BURGOS, M. (1998). *Franquismo y política exterior*, Madrid: Rialp S. A.
- FOSSATI, F. (2000). “Economía e política estera: la Spagna è una media potenza?”, *Working Papers* n° 180, Institut de Ciències Polítiques y Socials, Barcelona.

- GALLO, M. (1972). *Storia della Spagna franchista*, Bari: Laterza.
- GOMARIZ PASTOR, A. (2009). *El pensamiento político y estratégico español de seguridad y cooperación en el Mediterráneo*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- HERMET, G. (2000). *Storia della Spagna nel 900*, Bolonia: Il Mulino.
- HERRERA, J. (2009). "Honduras: la solución era y es la democracia", *Papeles Faes*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, n° 125.
- JONES, D. E. (1997). "Investigación sobre comunicación en España: evolución y perspectivas", *Revista de Estudios de Comunicación*, n° 5.
- LAGO PEÑAS, I. y J. R. Montero, (2005). "Los mecanismos del cambio electoral. Del 11-M al 14-M", *Claves de Razón Práctica*, n° 149, enero-febrero, 36-44.
- LAZARFIELD, P. F. (1957). "Public Opinion and the Classical Tradition", *Public Opinion Quarterly* XXI, n° 1.
- LOMBARDO, M. (2009). *Giornali d'Europa*, vol.3, ed. it: Catania.
- MARTÍNEZ PARICIO, J. I. (2002). "La opinión pública española en el marco de la política exterior de la Unión Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 2, 1<sup>er</sup> semestre.
- MOISI, D. (2004). "La política exterior de Aznar: tres visiones europeas", *Foreign Policy*. Edición española, febrero-marzo.
- MONTERO, J. R. (1996). "Vent'anni di elezioni democratiche in Spagna (1977-1996)", *Quaderni Osservatorio Elettorale*, vol. 36, diciembre, 77-129.
- MORATINOS, M. Á. (2009). "España, por fin en su sitio", *Política Exterior* n° 129, mayo-junio.
- NOELLE-NEUMANN, E. (1984). *The Spiral of Silence*, Chicago: University of Chicago Press.
- ORTEGA, A. (2006). "La visión global de ZP. Entrevista con el presidente del Gobierno", *Foreign Policy*. Edición española, febrero-marzo.
- \_\_\_\_\_. (2008). "Política exterior tras el 9-M", *Foreign Policy*. Edición española, febrero-marzo.
- PEREIRA, J. C. (2003). *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona: Ariel Historia.
- PÉREZ DÍAZ, V. (2003). *La lezione spagnola. Società civile, politica e legalità*, Bolonia: Il Mulino.
- PICARELLA, L. (2009). *Presidenzializzazione e personalizzazione nel sistema politico spagnolo (1975-2008)*, Salerno: Plectica.
- PLENK, S. (2006). *Il Sahara Occidentale*, Berlín: Grin Verlag.
- RIORDAN, S. (2004). "La política exterior de Aznar: tres visiones europeas", *Foreign Policy*. Edición española, febrero-marzo.
- RIZZONI, F. (1972). *Pro e Contro Franco*, Milano: Mondadori.
- Santamaría, J. (2004). "El azar y el contexto", *Claves de Razón Práctica*, octubre, n° 146, 28-40.
- TORCAL, M. y G. Rico (2004). "The 2004 Spanish General Election: in the Shadow of Al-Qaeda?", *South European Society & Politics*, vol. 9, n° 3, invierno, 107-121.
- TORREBLANCA, J. I. (2007). "Debate FP: Aznar o Zapatero, ¿qué política exterior?", *Foreign Policy*. Edición española, junio-julio.
- \_\_\_\_\_. (2010). "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior* n° 133, enero-febrero.