

ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS, PERCEPCIONES MÚTUAS

Spain and United States, mutual perceptions

- **Carlos Alonso Zaldívar**, Diplomático de Carrera, Embajador de España en Brasil (2009-2012), en Cuba (2004-2009), consejero cultural de la Embajada de España en Italia (2001-2004), ocupó la segunda jefatura de la Embajada de España en Israel (1997-2001), embajador de España en la República de Corea (1994-1997), director general del Departamento de Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno del presidente Felipe González (1990-1994), consejero para asuntos político-militares en la Embajada de España en Washington DC (1988-1990) y asesor ejecutivo del ministro de Asuntos Exteriores (1985 a 1988). Ingeniero Superior Aeronáutico y Diplomado en Economía y Administración de Empresas. Actualmente es investigador senior asociado y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. Asimismo, forma parte del consejo del European Council of Foreign Relations (ECFR), del consejo editorial de Política Exterior y del Consejo Asesor del Anuario Internacional CIDOB.

RESUMEN

Primero repaso las relaciones entre España y EEUU durante los dos siglos transcurridos desde la "independencia americana" hasta la "transición española" (1783-1977) con el fin de identificar el poso de creencias y vivencias que caracterizaban las percepciones recíprocas entre españoles y estadounidenses en los años de la transición (1977-1982). En una segunda parte analizo los años ochenta y noventa del siglo pasado (1982-1996) cuando en España se fueron creando consensos y fijando posiciones sobre aspectos centrales de su posición internacional, con el fin de ver qué transformaciones pudieron producirse en las percepciones hasta entonces dominantes entre España y Estados Unidos. La tercera parte está centrada en la década 1996-2006, que acogió sacudidas bruscas en las relaciones de España con Estados Unidos, a la búsqueda de sus efectos sobre las percepciones mutuas. En el cuarto y último, las apreciaciones cualitativas obtenidas en los tres anteriores se someten a contraste con los datos cuantitativos que ofrecen una serie de estudios de opinión que cubren desde 2002 hasta 2006, con el fin de confirmar, relativizar o descartar lo dicho con anterioridad. Ahora estoy elaborando otro tanto para la década 2006-2016.

ABSTRACT

First I review the relations between Spain and the US during the two centuries since the "American Independence" to "Spanish Transition" (1783-1977) in order to identify the grounds of beliefs and experiences that characterized the mutual perceptions between Spanish and American in the years of Spanish Transition (1977-1982). In the second part I analyze the eighties and nineties of the last century (1982-1996) a period when a consensus was created in Spain on key aspects of its international position, the idea is to see if this process introduced changes in perceptions hither to dominant between Spain and the United States. The third part focuses on the decade 1996-2006 a period of turbulences in Spain's relations with the United States, in search of its impact on mutual perceptions. In the fourth and last, qualitative judgments obtained in the previous three undergo contrast with quantitative data provided by a series of opinion surveys covering from 2002-2006, in order to confirm or relativize what has been said above. Now I'm preparing another chapter for the decade 2006-2016.

PALABRAS CLAVE / KEY WORDS

Percepciones, España, Estados Unidos, relaciones internacionales
Perceptions, Spain, United States, international relations

1. Percepciones

A los efectos de este trabajo llamamos percepciones a las ideas dominantes en una sociedad sobre el papel que su país juega en el mundo, así como sobre el papel que juegan otros países.

Las percepciones de un actor internacional son resultado de una mezcla inseparable de creencias colectivas, vivencias personales y estereotipos difundidos por los medios de comunicación e influencia.

Las creencias colectivas responden a elementos transmitidos y sus raíces pueden hundirse en tradiciones filosóficas y/o religiosas, estructuras familiares dominantes, dinámicas demográficas y otros terrenos profundos.

En contraste con las creencias, las vivencias responden a las experiencias propias de los ciudadanos y a las expectativas de futuro que, a partir de ellas, se forman.

Si las creencias están conformadas por el pasado histórico y las vivencias son producto de la vida, los estereotipos son factores más superficiales pero que actúan a diario sobre los ciudadanos.

Lo que aquí se presenta son algunas de las conclusiones de un trabajo sobre las percepciones mutuas entre España y Estados Unidos que inicié en 1989, estando destinado en Washington, y en el que continúo trabajando.

2. Los posos de dos siglos (1783 – 1975)

... en España

El origen de la percepción española de Estados Unidos al final de la dictadura franquista tenía sus raíces en los siguientes hechos históricos.

El siglo XIX fue un periodo de enemistad abierta entre España y EEUU, durante el cual EEUU se apoderó pieza a pieza de todo el imperio español en América del Norte y el

Caribe y alentó la independencia de las repúblicas sudamericanas. El siglo concluyó con la amarga derrota en la guerra del 1898 que empujó a España a un aislamiento impotente y resignado. Así pues a finales del XIX Estados Unidos aparecía como un país enemigo para la mayoría de los españoles...

... pero no para todos los españoles ya que para una minoría la atracción del régimen estadounidense, republicano, democrático y con tolerancia religiosa, pesaba más que el conflicto colonial. Esa minoría formada por los liberales, demócratas y progresistas de la época, incluía a los fundadores de la Liga abolicionista y/o de la Institución Libre de Enseñanza, es decir, del pensamiento español moderno.

La primera mitad del siglo XX fue una época de distanciamiento y de olvido mutuo entre España y Estados Unidos. La tendencia a ignorarse se generó y alimentó en el desconocimiento mutuo y se manifestó en el regeneracionismo, en la generación del 98 y también entre los europeístas que nacerían a continuación. Todos, Ortega y Gasset incluido¹, coincidieron en olvidar la guerra y en olvidar a Estados Unidos. Esa actitud dominó por los menos cincuenta años.

Así llegamos al franquismo y a su apoyo por EEUU con los acuerdos de 1953. Los franquistas, herederos de una derecha antiestadounidense, aparecen entonces como los amigos de los Estados Unidos; y los liberales y demócratas españoles, cuyos antepasados habían defendido los valores de la Constitución americana, se sienten traicionados por un pacto de Washington con el dictador que los persigue. Durante dos décadas esta percepción penetró en la mentalidad de los españoles.

Además de esto, el apoyo de Estados Unidos a Franco tuvo el efecto de devaluar

¹ En *Los nuevos Estados Unidos* y en *Sobre los Estados Unidos*, Ortega advierte que la superioridad de Estados Unidos está en lo instrumental, en lo mecánico, pero que carecen del fondo de espiritualidad que se crea con el tiempo y sin el cual un país no puede saber cuál es su papel en la historia.

entre los españoles el discurso de la amenaza soviética que fue percibida por la gran mayoría de los españoles, más como un señuelo de la propaganda franquista que como un riesgo a tomarse en serio.

Otra particularidad de la percepción española de Estados Unidos consiste en estar muy influida por la política de Washington hacia los países latinoamericanos, una política que en sus sucesivas manifestaciones a lo largo del tiempo² fue aumentando a lo largo de dos siglos una percepción negativa de Estados Unidos.

Resumiendo, un siglo de enfrentamientos, cincuenta años tratando de ignorarse y veinte años durante los cuales Washington apoyó a Franco, conformaron en los tiempos de la transición una percepción española mayoritaria sobre Estados Unidos cuyos rasgos más marcados eran los siguientes:

- La mayoría de los españoles percibían a Estados Unidos negativamente.
- Valoraban que la suerte de la democracia española importaba poco en Washington³.
- Consideraban que un vínculo militar con Estados Unidos, más que proporcionar seguridad, creaba riesgos (con el consiguiente rechazo a la presencia militar estadounidense en España y a la de España en la OTAN).
- Opinaban que Estados Unidos actuaba en los países latinoamericanos con menosprecio de sus gentes y recurriendo a la fuerza sin respetar el derecho internacional.

² "Doctrina Monroe", "Destino Manifiesto", guerras en Texas, California, Nevada, Utah, New México, Arizona, partes de Colorado y Wyoming, en Puerto Rico y Cuba, protectorados en Panamá, Santo Domingo y Haití, ocupación de Nicaragua, la CIA contra Arbenz en Guatemala, contra Castro en Cuba, contra Bosch en Santo Domingo, contra Allende en Chile, contra los sandinistas en Nicaragua y la invasión de Panamá.

³ Percepción que vino a confirmarse cuando el 23 de febrero de 1981 en las horas más inciertas del golpe de Tejero, el entonces Secretario de Estado de Estados Unidos Alexander Haig, declaró que lo que estaba ocurriendo «era un asunto interno entre españoles».

- Apreciaban que la sociedad estadounidense reconocía los derechos y las libertades políticas de sus ciudadanos, promovía el avance de la ciencia y de la tecnología y creaba cine y música admirables.
- Y, finalmente, entre España y Estados Unidos reinaba una latente pero fuerte inclinación a ignorarse.

... y en Estados Unidos

La manera en que los estadounidenses percibían a España cuando se produjo el paso de la dictadura a la democracia tenía las raíces siguientes:

La versión de los horrores del catolicismo y del colonialismo español difundidos por la "leyenda negra". No en vano los pioneros americanos fueron protestantes y los padres de la patria lucharon contra el colonialismo.

La caracterización negativa y hostil de España en *The Federalist Papers*⁴ como consecuencia de su política dirigida a dificultar el comercio por el Mississippi en los primeros años de la existencia de EEUU.

Durante dos siglos España había sido percibida por EEUU como un país perdedor, lo que significa que para obtener algo tendrás que pagar el precio más alto. Perdedor de sus posesiones en Norteamérica y en el Caribe que cayeron en manos estadounidenses. Perdedor de la Segunda Guerra Mundial en la que había estado del lado de Hitler y de Mussolini. Y Franco para ser reconocido en Washington pagó con veinte años de comportamiento dócil y subordinado.

La guerra civil española era otro componente fuerte de la percepción

⁴ *The Federalist Papers*, ed. Rossiter. Mentor. New York. 1961. p. 47. Jay: «Spain thinks is convenient to shut the Mississippi against us»; p. 88, Hamilton: «The disposition of Spain with regard to the Mississippi needs no comment»; p. 106. Hamilton: «Are we entitled by nature to a free participation in the navigation of the Mississippi? Spain excludes us from it»; p. 165. Hamilton: «Indian hostilities, instigated by Spain or Britain, would always be at hand»; p. 162, Hamilton: «...it may be said certain, that Britain and Spain would augment their military establishments in our neighborhoods».

estadounidense de España. Hemingway y otros escritores la presentaron con el color amarillo de la leyenda romántica, una España atractiva porno europea, moderna, guerrillera o milliciana y apasionada; lo que también significa violenta e ingobernable.

Finalmente está el escaso interés que muestran los estadounidenses por lo que no les afecta directamente.

- Tras la guerra del 98 España desapareció de su atención.
- Durante el siglo XX España estuvo ausente de aquellos momentos que forjaron vínculos sólidos entre Estados Unidos y algunos países europeos: el encuentro en los campos de batalla durante las dos guerras mundiales o la recepción de la ayuda del plan Marshall.
- A diferencia de otros muchos países europeos, la emigración española se dirigió a América Latina y en EEUU no surgió una comunidad española.
- Sin embargo se fue creando una importante minoría de hispanos (*hispanic*) que la mayoría de estadounidenses no diferencian de los españoles (*spanish*).

Así la percepción estadounidense de España en la transición era:

- Débil y distorsionada por su mezcla con la de los países latinoamericanos.
- Su perfil estaba marcado por los estereotipos de la leyenda negra (católicos intransigentes y colonialistas brutales) mezclados con los de la leyenda amarilla (la visión romántica de una España más exótica que europea, pre-moderna, guerrillera y apasionada).
- España tenía imagen de país perdedor (de su imperio americano, de la guerra del 98, de la Segunda Guerra Mundial).
- Y la guerra civil había fundido esos rasgos en la imagen de un país violento e ingobernable.

Conclusiones

Crucemos las anteriores miradas y surgen algunas conclusiones.

- Por un lado, en las percepciones mutuas entre España y Estados Unidos dominaban factores que, abandonados a su propia dinámica, tendrían más a generar tensiones que entendimientos.
- Junto a eso, la transición abrió una oportunidad para debilitar las percepciones conflictivas y desarrollar las constructivas entre ambos países. Por ejemplo,
 - la idea de que la democracia española tenía poco que esperar de EEUU podría modificarse si los españoles apreciaban comportamientos estadounidenses que mostraran lo contrario.
 - la transición hizo que la mirada de los españoles a Estados Unidos se dirigiera más desde su política exterior para alcanzar sus instituciones políticas, actividad científica y creación artística que ya despertaban simpatía entre los españoles.
 - en paralelo, los peores estereotipos de Estados Unidos sobre España podían debilitarse si el comportamiento del pueblo español durante la transición –pacífico, tolerante, pragmático– era valorado como tal.
 - otro tanto podía decirse del ulterior desarrollo democrático y progreso económico que experimentó España.

Cuál de esas dos tendencias iba a dominar dependería del signo de las experiencias que España y Estados Unidos estaban llamados a compartir en los decenios siguientes.

3. La espuma de dos décadas (1982 – 1996)

Al inicio de los años ochenta el centro-derecha (la UCD) perdió las elecciones y dio paso en el gobierno de España al partido socialista. Este hecho mostró la consistencia de los cambios llevados a cabo en la transición y situó a España ante la necesidad de fijar con claridad sus posiciones en el tablero mundial. El proceso no se hizo esperar e incluye capítulos muy importantes.

UE, OTAN, retirada de Torrejón y Convenio de 1989

Washington trató de que el acceso de España a la UE conllevara previamente la garantía de que permanecería en la OTAN, pero España logró ingresar en la UE sin renunciar a celebrar un referéndum sobre su permanencia en la OTAN. Estados Unidos intentó entonces que

el referéndum no tuviera lugar, tanto más cuanto el primer partido de la derecha (entonces AP) había llamado a la abstención (algo que desconcertó a Washington). Los

socialistas, inicialmente contrarios al ingreso, cambiaron su posición y llamaron a votar a favor de la permanencia de España en la OTAN pero con condiciones. Al final venció el "sí" y EEUU se encontró con que España permanecía en la OTAN al precio de que Washington retirara el ala de F-16 que la USAF tenía desplegada en Torrejón de Ardoz (lo que también desconcertó a Washington).

Al gobierno Reagan le costó tres años de negociaciones asumir que el tipo de relaciones que EEUU había mantenido con España durante el franquismo ya no era aceptable. La opinión pública española exigía un cambio y el gobierno español planteó que para legitimar el futuro de las relaciones entre ambos países era imprescindible una reducción "substantial"

de la presencia militar de EEUU en España. Washington tenía que decidir si esa oferta de futuro valía o no el precio de aceptar la reducción que España pedía.

Esta cuestión decisiva se resolvió en enero de 1988 con una declaración conjunta que decía, «En cumplimiento de la decisión soberana del Gobierno de España, Estados Unidos retirará el Ala Táctica de Combate 401...». La frase resultaba, en un sentido, rotunda. Afirmaba que Estados Unidos se atenía a la voluntad soberana de España, siendo así que la percepción más extendida sobre las relaciones hispano estadounidenses durante los últimos decenios, había sido la de una relación en la que España no hacía gala de mucha voluntad soberana y Estados Unidos no se preocupaba mucho de respetar la que manifestaba. En otro sentido, la misma

frase resultaba ambigua. EEUU no manifestaba compartir la decisión española, ni siquiera que la hubiera aceptado de buen grado. Así pues, no cabía descartar que, en nuevas

circunstancias,

Washington volviera a intentar recuperar el terreno que esta vez había cedido.

¿Tuvo todo este asunto algún efecto sobre las percepciones mutuas en españoles y estadounidenses? El Congreso de los Diputados aprobó el Convenio sobre Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos con 279 votos a favor, 11 en contra y 24 abstenciones. Cabe pensar que eso concedió una nueva legitimidad a las relaciones hispano-estadounidenses. Ciertamente también que, aunque los votos en contra fueron muy pocos, es posible que expresaran ideas y sentimientos más ampliamente compartidos, como la arraigada percepción de que un vínculo militar con Estados Unidos no producía seguridad sino que creaba riesgos. Desde el lado estadounidense el resultado de la negociación fue recibido en

«Al gobierno Reagan le costó tres años de negociaciones asumir que el tipo de relaciones que EEUU había mantenido con España durante el franquismo ya no era aceptable»

términos negativos. Por un tiempo la administración estadounidense habló de *disappointment* y repitió *you have kicked out our planes*. Parte de este malestar se disipó durante la guerra del Golfo en 1991 cuando España ofreció a Estados Unidos facilidades logísticas, poniendo de manifiesto que las relaciones bilaterales tenían un fundamento saneado. Quedaba por ver con qué talante abordaban los estadounidenses el futuro de las relaciones con España.

América Latina

Durante los años ochenta España también discrepó con Estados Unidos respecto a la crisis que padecía Centroamérica. Para el gobierno español se trataba de una crisis regional generada por las desigualdades económicas y sociales de la región que debía resolverse mediante negociaciones entre los países del área y asentando las instituciones democráticas. Para la administración Reagan era consecuencia de la actividad sandinista utilizada por la URSS en el conflicto global Este-Oeste. Washington consideraba que había que armar y respaldar a la "contra" en Nicaragua y, en último extremo, intervenir militarmente de forma directa. De llegar a ocurrir esto último, España hubiera tenido que optar entre denunciar la intervención estadounidense, deteriorando sus relaciones con Washington, o transigir perdiendo credibilidad ante los pueblos latinoamericanos.

Con paciencia y tenacidad España impulsó formulas de negociación y desarme surgidas en la zona, como el Grupo de Contadora y los Acuerdos de Esquipulas, protestó por el minado de los puertos nicaragüenses o se opuso en Naciones Unidas a la ayuda estadounidense a la "contra". España convenció a los sandinistas de que debían convocar elecciones y a Estados Unidos de que debía respetar sus resultados. Todos recelaban pero los sandinistas convocaron y la candidata que apoyaba Washington ganó. Posteriormente se pusieron

en marcha procesos de reconciliación nacional en los que España desempeñó un papel notable gracias a que su trayectoria le había dotado de una capacidad de interlocución tanto con los gobiernos como con los insurrectos, y la puso al servicio de Naciones Unidas⁵.

Se puede decir que el balance final de la experiencia centroamericana fue positivo para todos: para los países de la región, para Estados Unidos y para España. Pero en Washington, a la dulzura de los resultados se sumaba el punto amargo de que España, una y otra vez, le había estado llevando la contraria. Como se la volvió a llevar votando favorablemente la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que en 1989 condenó la invasión estadounidense de Panamá.

Oriente Medio

El rasgo más característico de la posición española ante el conflicto entre judíos y palestinos era no mantener relaciones con el Estado de Israel. Pese a las resistencias árabes, España decidió establecer estas relaciones y lo hizo manifestando que la solución al conflicto de Oriente Medio debía partir de las resoluciones 242 y 338, tomar la forma de "paz por territorios" compatibilizando fronteras seguras para Israel y el derecho palestino a la autodeterminación. A partir de ese momento España promovió esa posición con éxito creciente en la Unión Europea. Tuvieron que pasar cinco años para que Washington la asumiera. Lo hizo la administración de Bush padre y lo hizo con altura pues fue Estados Unidos quien, contando con el acuerdo de

⁵ Así, en Nicaragua, el grupo de observadores de Naciones Unidas, ONUCA, encargado entre otros temas, de la desmovilización de la "contra", tuvo al frente un general español. España también asesoró en la reducción y reorganización del Ejército Popular Sandinista y de las Fuerzas Armadas de Honduras. Para impulsar las negociaciones de paz en El Salvador se constituyó el Grupo de Amigos del Secretario General de Naciones Unidas, en el que estaba España junto a México, Venezuela y Colombia y el proceso se cerró con éxito a finales de 1991, tras la colaboración indirecta de este grupo con Estados Unidos. La fuerza pacificadora de Naciones Unidas en El Salvador también estuvo a las órdenes de un general español.

los palestinos e israelíes, propuso que la Conferencia de Paz se celebrara en Madrid, haciendo visible que España había ganado la confianza de israelíes, árabes y también de Estados Unidos.

De nuevo estamos ante un resultado de sabor dulce pero que, para quienes en Washington no estaban acostumbrados a que les llevaran la contraria, también tenía ribetes amargos. Arafat visitó Madrid cuando en EEUU se le consideraba un terrorista, en 1986 España no permitió que EEUU utilizara bases de España para bombardear Trípoli y en 1990, junto con Italia, comenzó a promover la celebración de una Conferencia de Cooperación y Seguridad en el Mediterráneo que no gustaba en Washington porque Estados Unidos no era miembro de la misma.

«Muchas fueron las decisiones que la UE tomó durante los años noventa y que no siempre Estados Unidos estuvo de acuerdo con ellas, pero, tanto para resistir como para ceder ante Washington, los países miembros de la Unión actuaron unidos»

Relaciones transatlánticas

En los años noventa, concluida la guerra fría el avance de la construcción europea y la redefinición de las relaciones transatlánticas pasaron a ser cuestiones clave, tanto para los europeos como para Estados Unidos. Desde el primer momento Washington dejó claro su deseo de que la Unión Europea le permitiera participar en la toma de decisiones que afectasen a Estados Unidos. Muchas fueron las decisiones que la UE tomó durante los años noventa y no siempre Estados Unidos estuvo de acuerdo con ellas, pero, tanto para resistir como para ceder ante Washington, los países miembros de la Unión actuaron unidos. En este periodo, España, aún con gobiernos diversos, fue uno de los miembros de la Unión más caracterizado por contribuir a dotarle de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esta línea de comportamiento contó siempre

con un respaldo ampliamente mayoritario de la opinión pública española.

Ahora bien, cuanto más perseverante se mostraba la Unión Europea en esa línea de actuación, mayores inquietudes suscitaba en sectores influyentes de Estados Unidos porque, a su entender, limitarse a creer que una Europa más unida y más fuerte se traduciría en una relación transatlántica más vital era confundir deseos con realidades. Temían que si una Europa más integrada se dedicaba a mediar entre Estados Unidos y ciertas naciones, podría convertirse en un rival de Washington. En 2001 Kissinger advirtió que EEUU no iba a permanecer pasivo si sus políticas eran cuestionadas por la UE ya que algunos países europeos, antes de aceptar un progresivo alejamiento de Washington, podían estar dispuestos a poner en cuestión la unidad de la Unión Europea (algo que efectivamente ocurrió en 2003 con la invasión de Iraq).

Un balance nuevo y agridulce

Las experiencias de los años ochenta y noventa, forzaron a Washington a revisar algunos criterios sobre las relaciones con España que había aplicado durante el franquismo. En cuanto a los españoles esas mismas experiencias mezcladas con creencias anteriores, les fueron haciendo ver que su país debía y podía tener criterio propio en el tablero mundial y una relación nueva con Estados Unidos. A mediados de los noventa la opinión pública española tenía posiciones mayoritarias en temas como los repasados en los apartados anteriores y en otros. Mayoritarias sí pero no únicas pues siempre existió una minoría que percibía las cosas de otra manera.

3. Un torbellino de diez años (1996–2006)

La derecha española ganó las elecciones en 1996 poniendo fin a trece años de gobierno de izquierda. En materia de política exterior pronto empezó a adoptar algunas las decisiones disonantes con las percepciones mayoritarias en la opinión pública gestadas en los años anteriores. Esta disonancia alcanzó caracteres de conflicto abierto con motivo de la guerra de Iraq y terminó incidiendo en un cambio de gobierno. Algo así no es frecuente y reviste máximo interés para un estudio centrado en las percepciones, de ahí que destaquemos esos dos años.

La erosión del consenso: de 1996 a 2003

El primer gobierno de Aznar inició un movimiento de aproximación de la política exterior española a la de Estados Unidos, cuyo presidente era entonces Clinton. La primera manifestación de ello consistió en aumentar su apoyo a la oposición anticastrista y después promover en la Unión Europea la adopción de una posición común para condicionar el conjunto de las relaciones entre la UE y Cuba exclusivamente a la apreciación europea de la situación de derechos humanos en la isla.

En 2000 el partido popular volvió a ganar las elecciones y esta vez con mayoría absoluta. Por su parte Bush hijo las ganó en Estados Unidos. Esta nueva combinación aproximó a ambos gobiernos. Aznar apoyó el programa de defensa anti-misiles de Bush pese a que esa no era la actitud mayoritaria en la UE. Cuando se produjeron los ataques del 11 de septiembre de 2001 Aznar ofreció a Bush apoyo irrestricto en su proclamada "guerra contra el terror" y lo hizo efectivo enviando tropas a Afganistán, con mayores facilidades para la utilización de las bases españolas acordados en la revisión del Convenio de Defensa en 2002 o aproximándose al Reino Unido en el seno de la UE. Todas esas decisiones respondían al

intento de Aznar de mejorar las sus relaciones con Washington.

El gran giro frustrado: 2003 y 2004

En los primeros meses de 2003 Bush dejó clara su voluntad de invadir Irak y esto suscitó fuertes discrepancias entre gobiernos europeos (Alemania y Francia se opusieron). En ese clima la manera en que Aznar secundó a Bush, sin dudas, sin fisuras y sin exigencias, sorprendió a propios y extraños, tanto más cuando la opinión pública española se manifestaba abrumadoramente en sentido contrario. ¿Era razonable esa actitud?

Aznar tuvo sus razones, aunque nunca las explicó. A mi entender fueron las siguientes.

- En primer lugar se dejó llevar por una apreciación exagerada del poder de Estados Unidos. Considerando a Estados Unidos poco menos que omnipotente, contrariarlo era absurdo. Más valía secundarlo buscando extraer ventajas de ello.
- La primera ventaja debía ser reconciliar a la derecha española con Washington, reparando el desencuentro que supuso la abstención de la derecha española en el referéndum de la OTAN.
- Por otra parte, siendo Estados Unidos todopoderoso, el cálculo de Aznar fue que ganaría la guerra sin mayores dificultades y eso apagaría el rechazo popular a la participación de España en esa guerra.
- Además España habría consumado un pacto bélico con Estados Unidos, algo que nunca antes en la historia había llevado a cabo.
- Por otra parte Aznar parecía pensar que Latinoamérica estaba en un proceso de acercamiento a Estados Unidos mientras que, tras la entrada de los países del centro y del este, la Unión Europea perdía interés en la zona. Las inversiones de España en Latinoamérica estaban

.....

umentando y quizá consideró que era hora de actuar en Latinoamérica de acuerdo con Estados Unidos, que era el otro gran inversor en la zona.

- Finalmente estaba Oriente Medio donde Bush no se mostraba proclive a insistir en la vía de las negociaciones que se había mostrado infructuosa pese al empeño de Clinton. Para Aznar esto significó que a España, en sus relaciones con Oriente Medio y el Magreb, más le valía respaldar a Washington que importunarle con presiones desde la Unión Europea.

Aznar hizo lo que hizo partiendo de sus percepciones. Otra cosa es que esas percepciones chocaran abiertamente con las dominantes en la opinión pública española y que, además, se revelaran erróneas. Un año después ya estaba claro que la guerra, lejos de ser un paseo militar, apuntaba a convertirse en un desastre y la irritación de la opinión pública no cesaba de crecer. Entonces ocurrió la matanza de Atocha cuya autoría por grupos islamistas radicales se conoció de inmediato; el gobierno trató de sostener otra tesis, pero no fue creído y perdió las elecciones.

El gobierno Zapatero: de 2004 en adelante

Lo primero que hizo Zapatero una vez investido presidente fue anunciar la retirada de las tropas españolas de Irak. Cumplió así una promesa central de su campaña electoral y abrió un nuevo periodo en el que tema a tema el gobierno español empezó a desplegar políticas más acordes con las percepciones dominantes entre los ciudadanos; políticas que actualizaban la senda recorrida hasta 1996.

El choque con Washington fue sonoro. Pero más sonoro que profundo. Sonoro porque palabras como "cobardía", "traición" y otras mayores aplicadas a España se dejaron oír en despachos y periódicos estadounidenses. El choque no fue profundo porque el peso de las realidades fue haciéndose notar.

El de la realidad política: la guerra de Irak continuó de mal en peor, el terrorismo se fortaleció con nuevos reclutas y agentes entrenados en combate real, otros países comenzaron a retirar tropas. Entre tanto España mantuvo e incrementó sus fuerzas en operaciones sancionadas por la ONU, la cooperación antiterrorista entre servicios de inteligencia se reforzó, también la cooperación judicial.

Y el de la realidad económica: el comercio y las inversiones no experimentaron ninguna crisis, se mantuvieron o crecieron. La política de acercamiento a Washington seguida por el gobierno de Aznar entre 1996 y 2004 no influyó mucho en los niveles de comercio e inversión y estos también se mantuvieron esencialmente estables con el gobierno Zapatero.

Tras 2004 otros dos temas se revelaron irritantes en las relaciones entre España y Estados Unidos. Uno fue Venezuela donde el gobierno de Zapatero se distanció del comportamiento de su predecesor con ocasión del golpe de Estado de 2002 y, por lo tanto del de Washington, ya que Aznar y Bush actuaron en aquella ocasión en sintonía. Empresas españolas firmaron acuerdos de venta de aviones y barcos con Hugo Chávez. La venta de aviones fracasó porque Washington se opuso a permitir el uso de ciertas tecnologías estadounidenses. Los barcos se vendieron.

El otro tema fue Cuba. España retomó su tradicional política de tratar con todos los cubanos (con el gobierno, con la sociedad y con la oposición) lo que significaba restablecer la interlocución con las autoridades, y movió a la Unión Europea a hacer otro tanto. España tiene tal densidad de lazos con Cuba, desde los familiares hasta los económicos y culturales, que no puede mantenerse incomunicada de las autoridades cubanas sin dañar sensibilidades e intereses españoles.

Este agitado discurrir de las relaciones entre España y Estados Unidos durante los años 1996 a 2006, ¿cuánto alteró las percepciones mutuas entre ambos países? En el apartado siguiente se trata de dar respuesta tasada a esta pregunta.

4. ¿Qué dicen los números?

Hasta aquí las percepciones mutuas entre españoles y estadounidenses se han caracterizado en términos cualitativos. Hoy contamos con una serie de sondeos de la opinión pública española sobre temas de política internacional que lleva a cabo regularmente el Real Instituto Elcano. Las respuestas a estas encuestas a lo largo de un lapso de tiempo que ya abarca de 2002 a 2006 ofrecen información empírica que permite someter a contraste cuantitativo las estimaciones cualitativas de percepciones presentadas en las páginas anteriores.

¿Cuán poderosos creen los españoles que son los Estados Unidos?

En el BRIE de diciembre de 2002 y en el de mayo de 2004 se preguntó a los españoles sobre el poder relativo de diferentes países/organizaciones obteniendo como respuesta que los españoles perciben un mundo en el que los actores con más poder son los que a continuación se indica: Estados Unidos 8,8-8,2; la Unión Europea 7,3-7,4; China 6,1-6,0; Rusia 5,9-5,5. La escala es de 0 a 10, la primera cifra corresponde a las respuestas de 2002 y la segunda a las de 2004.

Estos números indican varias cosas: 1) que los españoles consideran a Estados Unidos el actor internacional más poderoso, 2) que, sin embargo, no lo consideran tan poderoso como para ver el mundo con una estructura de poder unipolar, 3) que consideran que el reparto de poder mundial es más bien multipolar y 4) que si aprecian alguna evolución del citado reparto a lo largo del tiempo, es en el sentido de reducir las diferencias (esta última apreciación es aventurada dado el corto espacio de tiempo en que se basa).

¿Qué opinan los españoles de la actuación de Estados Unidos en el mundo?

El BRIE de marzo de 2003 incluyó preguntas cuyas respuestas perfilan la percepción española sobre cómo utiliza Estados Unidos su poder. Preguntados si Estados Unidos hace muy poco por ayudar a resolver los problemas internacionales, el 46% opinó que, en efecto, hace muy poco. Preguntados si las políticas de Estados Unidos aumentan la distancia entre países pobres y ricos, el 67%, respondió que sí. Estas respuestas confirman que entre los españoles sigue existiendo la percepción de que Estados Unidos se comporta injustamente en el ámbito internacional, algo que (en relación con Latinoamérica) ya se apuntó al caracterizar las percepciones durante la transición.

En el BRIE de mayo de 2004 se preguntó a los españoles si estaban a favor o en contra «de la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo». En sus respuestas un 29,6% se manifestó a favor y un 65,1% en contra. Teniendo presente que el terrorismo figura muy alto entre las preocupaciones de los españoles en todas las encuestas en que se les pregunta al respecto, las cifras anteriores no dejan de sorprender, pero se explican con la respuesta a la siguiente pregunta de la encuesta, ¿Cree que la lucha de los EEUU contra el terrorismo es un intento sincero de combatir el terrorismo internacional? El 17,6% dijo que sí y el 75,3% que no. A los que respondieron negativamente se les preguntó a continuación por qué creían que los EEUU están llevando a cabo su lucha contra el terrorismo, y las respuestas que obtuvieron mayor asentimiento fueron (por este orden) para controlar el petróleo de Oriente Medio, para dominar el mundo y para atacar a gobiernos/grupos musulmanes hostiles.

En el BRIE de marzo 2005 se volvió sobre el tema con una ligera variante. Primero se preguntó a los españoles si estaban a favor o en contra del «objetivo de Bush de promover la democracia en el mundo». A favor se

declaró un 63,7% y en contra un 28,8%. La siguiente pregunta fue, ¿Cree que el objetivo de EEUU de promover la democracia en el mundo árabe es sincero o no? Lo consideraron sincero el 19,3% y no sincero el 71,9%. Cuando se preguntó a estos últimos por qué el gobierno Bush defendía esa idea, las respuestas fueron (por este orden) para controlar el petróleo de Oriente Medio, para dominar el mundo y para atacar a gobiernos/grupos musulmanes hostiles. Así pues, también existe entre los españoles una percepción extendida de que Estados Unidos no es sincero en su actuación internacional.

¿Qué les gusta y no les gusta de Estados Unidos a los españoles?

El BRIE de marzo 2003 ofreció datos procedentes de una encuesta sobre lo que gustaba y no gustaba de Estados Unidos a los españoles. En ellos se ponía de manifiesto una apreciación positiva del hacer científico y tecnológico de Estados Unidos (el 66% de los españoles lo admiraban y solo un 27% no) así como de su música, cine y televisión (al 60% le gustaba y al 28% no), confirmando que una percepción semejante en tiempos de la transición continuaba vigente. No se mantenía, sin embargo, la apreciación también estimada entonces de que la democracia estadounidense era del gusto de los españoles. La encuesta reveló que en 2003 solo le gustaba la democracia estadounidense al 31% de los españoles mientras que al 50% no le gustaba. También el disgusto de los españoles con la forma estadounidense de hacer negocios y llevar la economía había crecido. A un 53% no le gustaba y a un 26% sí. En este mismo sentido cabe anotar que el 57% de los españoles consideraban malo que las ideas y costumbres de Estados Unidos se extendieran por el mundo. Pero lo que más disgusta a los españoles de Estados Unidos es que no toman suficientemente en consideración los intereses de España (siempre según la misma encuesta).

Así pues la percepción de Estados Unidos por los españoles es claramente positiva en lo que se refiere a ciencia, tecnología y arte, empieza a hacerse negativa en lo referente a la democracia y la economía estadounidenses, y se convierte en un rechazo en el terreno de la política internacional. Este perfil parece estar vigente desde hace décadas y viene evolucionado negativamente en lo que se refiere a la democracia estadounidense y la manera de hacer negocios en Estados Unidos.

¿Qué importancia creen los españoles que Estados Unidos tiene para España?

En el BRIE de septiembre de 2003 se preguntó que era más importante para los intereses de España, si Estados Unidos, la Unión Europea o ambos por igual. Las respuestas fueron: EEUU (6%), la UE, (56%), ambos por igual (36%). En el de marzo de 2004 se repitió la pregunta y las respuestas fueron respectivamente, 5,1%, 61,5% y 29,7%.

Los datos del BRIE de diciembre de 2002 indicaron que el 62% de los españoles deseaban una Unión Europea más independiente de Estados Unidos. La pregunta se volvió a formular en el BRIE de febrero de 2005 y la respuesta fue 47%. Este cambio acusado no se explica con facilidad, aunque si se tiene en cuenta que esa encuesta se hizo tras el rechazo del Tratado de Constitución Europea por Francia y Holanda, cabe pensar que eso pudo influir en las respuestas de los españoles.

En el BRIE de marzo de 2005 también se preguntó a los españoles que debería hacer Estados Unidos para mejorar sus relaciones con los países europeos. Las respuestas fueron: emplear más la diplomacia y no recurrir inmediatamente al uso de la fuerza (45,3%), trabajar más con la ONU (25,8%) y escuchar más a sus aliados (24,7%).

En el BRIE de julio 2006 se preguntó a los españoles con quien consideraban más importante la cooperación en la lucha contra el terrorismo. El orden de importancia que

señalaron las respuestas fue: 1) la Unión Europea, 2) Marruecos, 3) los países del mundo islámico y 4) Estados Unidos.

¿Qué opinión general merece Estados Unidos a los españoles?

Para concluir con la apreciación más general nos remitimos al BRIE de diciembre de 2002 que sondeaba la confianza de los españoles en una serie de países con el resultado de que Estados Unidos obtenía un 4,8 de una escala de 0 a 10, por debajo Alemania, Reino Unido, Francia, Portugal, Italia, México, Argentina o Rusia. Cuando la pregunta se formulaba en términos de simpatía hacia los ciudadanos estadounidenses las respuestas resultaban similares.

Medio año más tarde en el BRIE de junio de 2003 (con la guerra de Irak ya iniciada) la percepción no favorable de Estados Unidos entre los españoles alcanzaba el 61% (frente a un 33% con percepción favorable). En el BRIE de marzo de 2004 se preguntó a los españoles su opinión favorable o desfavorable de Estados Unidos obteniendo las respuestas siguientes: muy favorable 7,3%, favorable 29,1%, poco favorable 28,2% y nada favorable 31,3%.

Tras la reelección del presidente Bush, el BRIE de febrero de 2005 preguntó a los españoles si la reelección había hecho que su opinión sobre los estadounidenses mejorara o empeorara. El 43,4% respondió que había empeorado, el 14,9% que había mejorado y un 37,1% que no se había visto afectada.

Parece pues que en la percepción general que los españoles tienen de Estados Unidos se prolonga hasta hoy el predominio

de lo negativo que se manifestaba en tiempos de la transición.

Otro dato que incide en el mismo sentido es el índice de valoración del presidente Bush en comparación con otros líderes que el BRIE sondea sistemáticamente. Sin duda en este índice hay una dimensión personal que además no se puede ponderar pues la serie empezó en 2002 y no incluye valoraciones de presidentes anteriores. Pero, en todo caso, la evaluación de Bush en todos los sondeos es muy baja. En noviembre de 2002 presenta el valor máximo con 3,9 (en una escala de 0 a 10), siendo esta valoración la tercera más baja entre 13 líderes. Esta tónica se ha mantenido a lo largo de todos los sondeos hasta los de 2006, descendiendo al dos y algo por ciento.

En el BRIE de diciembre de 2002 se preguntó a los españoles la opinión que les merecía el liderazgo de Estados Unidos en las cuestiones internacionales. El 62% lo consideró indeseable y el 26% deseable. La pregunta

se repitió en el BRIE de junio 2003 y en esta ocasión las respuestas fueron un 69% indeseable y un 22% deseable. Ese grado de rechazo al liderazgo de Estados Unidos en 2002 y 2003, más de una década después del fin de la guerra fría, parece indicar que el comportamiento de Estados Unidos durante todos esos años (y hasta hoy) no ha merecido a los españoles la confianza que un país necesita para liderar a otros. Es otra indicación negativa de la opinión general que Estados Unidos merece a los españoles.

Cuando en páginas anteriores se ha hecho referencia a la negociación y aprobación del Convenio de Defensa de 1989, se apuntó la idea de que la presencia

«Ese grado de rechazo al liderazgo de Estados Unidos en 2002 y 2003, más de una década después del fin de la guerra fría, parece indicar que el comportamiento de Estados Unidos durante todos esos años (y hasta hoy) no ha merecido a los españoles la confianza que un país necesita para liderar a otros»

de fuerzas militares estadounidenses podría haber ganado una legitimidad que antes los españoles no le concedían. Sobre este aspecto sensible es interesante un estudio (Del Campo y Camacho, 2003: 107) en el que se pregunta a los españoles si son partidarios de mantener, reducir o acabar con la presencia de fuerzas militares estadounidenses en España. La tabla de respuestas comprende desde el año 1991 hasta el 2002. En 1991, es decir, dos años después de la entrada en vigor del Convenio de 1989, un 48,1% de los españoles se pronunciaban por acabar con la presencia militar estadounidense en España y un 21,5% por reducirla, mientras que solo un 17,9% deseaban mantenerla. No parece pues que la legitimidad de esa presencia se fortaleció mucho con el nuevo Convenio. De todas formas, la serie muestra que con el paso de los años la aceptación de las bases ha ido creciendo. Así en 2002 los que se pronuncian por acabar con ellas son el 31,9%, por reducirlas el 30,1% y por mantenerlas el 26,8%.

A la vista de lo anterior cabe decir que, si el Convenio de 1989 abrió un proceso de legitimación de esa presencia militar estadounidense en España, dicho proceso se está revelando lento y receloso y tanto puede consolidarse como invertirse.

El impacto de la invasión de Irak

Todo lo anterior revela un perfil bastante caracterizado de la manera en que los españoles perciben a Estados Unidos y además viene a indicar que la mayor parte de esas percepciones son muy estables. Aún así, cabe decir que todo lo relativo a la invasión de Irak (sus antecedentes, la decisión de llevarla a cabo al margen del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la participación de tropas españolas durante el primer año y el ulterior desarrollo de los acontecimientos) parece haber tenido un impacto singular en la percepción española de Estados Unidos.

El BRIE de junio 2004 exploró con sus preguntas este tema y las respuestas así parecen indicarlo. Por ejemplo el 65% de los españoles se manifestó en desacuerdo con la estrategia de lucha contra el terrorismo de los EEUU, frente a un 30% que lo hizo a favor. Este porcentaje de apoyo fue el más bajo entre los países europeos incluidos en una encuesta de *Pew Global Attitudes Project* (PGAP) sobre el tema. Además un porcentaje ligeramente superior al 75% consideró que los EEUU no eran sinceros en su combate contra el terrorismo. La desconfianza en el gobierno de EEUU por parte de los españoles resultó de nuevo la mayor de Europa e incluso mayor que en los países musulmanes. Por otra parte el 83% de los españoles consideró que la guerra de Irak estaba siendo contraproducente en el combate contra el terrorismo, la actitud más crítica de todos los países incluidos en el PGAP.

En correspondencia con lo anterior, el 78% de los españoles se mostró de acuerdo con la decisión de su gobierno de retirar las tropas de Irak: el 48% muy de acuerdo y el 30% de acuerdo. Solo un 19% se manifestó en desacuerdo. Al responder así un 73% de los españoles asumían en la misma encuesta que esa retirada dañaría las relaciones con EEUU y un 38% creía que dañaría el prestigio de España en el mundo (aunque un 54% no creía esto último). Por otra parte un 50% se mostraba de acuerdo en que las tropas españolas volvieran a Irak si la ONU aprobaba el envío de una fuerza multinacional (frente a un 42% que estaba en desacuerdo). En cuanto a si la retirada de las tropas reducía el riesgo de que España sufriera un ataque terrorista, la opinión se mostraba dividida: un 49% creía que sí y un 42% no lo creía.

Si se busca un soporte común para todas esas respuestas, el que resulta más claro no es otro que un fuerte disgusto con el comportamiento de Estados Unidos. Así pues, la invasión de Irak, cuya secuela de desastres todavía continúa activa cuando se escriben estas líneas, posiblemente está influyendo en

acentuar los aspectos negativos de la percepción española de Estados Unidos.

5. ¿Cambian las percepciones?

Buscando el sentido de todo lo anterior cabe decir que hacia 2006:

1) Las percepciones españolas de Estados Unidos estaban, más o menos, donde estaban a finales de los 80s o se habían deteriorado. Entre los españoles seguían dominando las percepciones negativas, en particular que España no es tenida en cuenta y que los vínculos militares con Estados Unidos más que seguridad generan riesgos, así como que Estados Unidos actúa internacionalmente de manera injusta y no sincera. Los españoles rechazaban decididamente el liderazgo estadounidense. En cuanto a la sociedad estadounidense, los españoles seguían admirando su ciencia y tecnología así como su música y cine, pero su visión sobre la democracia de Estados Unidos y sobre la manera en que allí se maneja la economía era también negativa.

2) Por lo que se refiere a la percepción de España por la opinión pública de Estados Unidos, las cosas tampoco han cambiado. La imagen de España, más allá de los estereotipos tradicionales, seguía siendo débil y estaba distorsionada por la confusión entre lo español y lo hispano. Pese a que en las décadas pasadas España ha creado una democracia estable y descentralizada y una economía moderna, el tradicional desinterés estadounidense por lo que ocurre fuera y no le afecta de manera directa, no había dado lugar todavía a una nueva y más favorable percepción de España. A esto se había podido sumar un escaso esfuerzo de España por divulgar sus opiniones y posiciones en Estados Unidos. Se diría que la latente tendencia al olvido mutuo continuaba actuando, quizá un poco menos.

3) Esto indica que las posibilidades de mejora de las percepciones mutuas que se abrieron con la transición habían sido poco aprovechadas. En parte, por la tendencia

recíproca a ignorarse, pero probablemente también porque el comportamiento internacional de Washington durante ese tiempo no había gustado en España y el de España en Washington solo a ratos.

4) Con el respaldo mayoritario y estable de los españoles, la política exterior de España hasta mediados de los noventa estuvo orientada a la construcción de una Unión Europea más independiente de Estados Unidos y a asentar un grado de autonomía para la política exterior española en Latinoamérica y Oriente Medio. Todo esto supuso basar la relación con Estados Unidos en la voluntariedad y no en la subordinación. Un cambio profundo respecto a tiempos anteriores que quizá Washington no había descartado volver a cambiar.

5) Con el segundo gobierno Aznar respaldado por una mayoría absoluta y la llegada a la Casa Blanca de la administración Bush hijo, se puso en marcha una paulatina inversión de lo anterior orientada a establecer entre España y Estados Unidos algo así como una relación más próxima. Este giro no sintonizaba con las percepciones dominantes, pero mientras fue suave hizo camino.

6) Ahora bien, la decisión del presidente Aznar de respaldar la invasión de Irak y enviar tropas españolas a ese país, dio lugar a un choque frontal con la percepción de la mayoría de la opinión pública española. Este choque, unido al posterior curso de la invasión de Irak y a sus cada vez más desastrosos resultados, generó un ulterior empeoramiento de la percepción española de Estados Unidos.

7) En cuanto a posibles variaciones en el futuro, los datos del BRIE apuntan a que será difícil que cambien las percepciones españolas sobre Estados Unidos mientras la administración de ese país no cambie aspectos importantes de su actuación. Dos ejemplos, la opinión pública española rechazaba el recurso a ataques militares sin

respaldo de los organismos internacionales y consideraba que la democracia debía avanzar mediante cambios pacíficos internos y no ser impuesta desde fuera por la fuerza.

6. ¿Y qué está pasando con Obama?

En eso estoy trabajando y los resultados pueden ser interesantes. Quizá la crisis de 2007 y Obama, han hecho cambiar la manera de pensar de mucha gente en España y la manera en que Estados Unidos se ve a sí mismo en el mundo.

REFERENCIAS

- Del Campo, S y Camacho, J.M. (2003). *Informe INCIPE 2003*. Madrid.
- Kissinger, H. (2001). *Does America needs a Foreign Policy. Towards a Diplomacy for the 21th Century*. New York: Simon and Schuster.
- Real Instituto Elcano (2002). Barómetro de diciembre de 2002. Madrid.
- Real Instituto Elcano (2003). Barómetro de marzo de 2003. Madrid.
- Real Instituto Elcano (2003). Barómetro de junio de 2003. Madrid.
- Real Instituto Elcano (2003). Barómetro de septiembre de 2003. Madrid.
- Real Instituto Elcano (2004). Barómetro de marzo de 2004. Madrid.
- Real Instituto Elcano (2005). Barómetro de febrero de 2005, Madrid.
- Real Instituto Elcano (2005). Barómetro de mayo de 2005. Madrid.
- Real Instituto Elcano (2006). Barómetro de julio de 2006. Madrid.