



La Constitución y la imagen exterior de España

Javier Noya *

Tema: En su momento, la Transición a la democracia fue un revulsivo para la imagen exterior de España. Tan cierto como lo anterior es que hasta ahora no se le ha sacado todo el partido posible desde el punto de vista de la diplomacia pública y la política exterior. La celebración este año del 25º aniversario de nuestra Constitución es una ocasión que no se debe dejar escapar.

Resumen: La imagen de la transición a la democracia fue un elemento clave en el cambio de la percepción de España en el exterior. Pero lo más importante es que el efecto de la Transición no se ha disipado. Diversos estudios realizados desde los años ochenta hasta la actualidad demuestran que la percepción de las instituciones democráticas españolas, frente a las de otros países de nuestro entorno, no ha dejado de mejorar. Otros indicadores de coyuntura no son menos importantes. Lula da Silva, el presidente de Brasil, llegó a plantear un acuerdo inspirado en los Pactos de la Moncloa para garantizar la gobernabilidad del país. En definitiva, España tiene un enorme capital político que está sin explotar. La celebración del 25º aniversario de nuestra Constitución es una veta que permanece casi virgen desde el punto de vista de la política exterior y la diplomacia pública españolas. Convenientemente explotada, mejoraría nuestra imagen sobre todo en algunos países, como los latinoamericanos, en los que la corrupción de los políticos locales ha salpicado la imagen de nuestras empresas y, por extensión, de nuestro país.

Análisis:

Un buen producto y un gran mercado: la Transición

El modelo de consenso de nuestra Transición es, sin duda, la estrella de uno de los componentes más positivos de nuestra marca de país, el aspecto político. Como señalan distintos trabajos historiográficos (Powell), la Transición tuvo un efecto revulsivo sobre nuestra imagen. Nuestro país dejó de ser visto como una nación de ciudadanos viscerales y cainitas para pasar a ser un pueblo moderno pero, sobre todo, capaz de consensos. La imagen se normalizó: ya no éramos excepcionales.

El “efecto prestigio” de la Transición se refleja en distintas encuestas realizadas en varios países iberoamericanos y europeos que muestran que España se percibe como un país de democracia fuerte y joven –“el país más democrático de Europa”, según alguna encuesta iberoamericana de principios de los ochenta–.

* Javier Noya
Investigador Principal, Imagen Exterior de España
Real Instituto Elcano

Pero también la excelente imagen que tenemos en los países del Este de Europa en la actualidad debe mucho a nuestra Transición. En una encuesta del Institute of Public Affairs de Varsovia realizada en Polonia en marzo de 1999 se preguntaba por la valoración de distintos aspectos políticos y económicos de España. La mejor valoración se obtuvo en el aspecto político. La mayoría de los polacos considera que en España se respetan las libertades (61%) y que hay un sistema parlamentario igual al de otros países occidentales (51%). Sólo un 11% sostenía que los políticos españoles eran incompetentes, o un 18% que había corrupción. En comparación, la valoración de la economía no fue tan buena. Aunque un 44% identificaba España con crecimiento económico, sólo uno de cada tres polacos consideraba que “el trabajo está bien organizado” o un 25% que es “una economía de mercado como la de los países occidentales”.

Lo que es más, la imagen de nuestra democracia es buena incluso en países con los que las relaciones se pueden calificar cuando menos de tensas en algunas ocasiones. A finales de los años noventa, entre las élites marroquíes, España era el país a imitar, incluso por delante de Francia. De nuevo, la Transición política se encontraba detrás de esta percepción positiva (Ana Planet Contreras ‘España y la UE vistas desde la élite marroquí’, en Desrues/ Moyano: Cambio, gobernabilidad y crisis en el Magreb, CSIC, Córdoba, 1997).

Los españoles todavía no nos hemos percatado de la importancia que tiene ese capital político, que sí explotan otros países. Pensemos en Estados Unidos y en el uso constante que hace de sus valores democráticos para vender su imagen en el exterior. Incluso en países en los que ha aumentado el antiamericanismo, su percepción como democracia modélica impide, al menos de momento, que ese sentimiento negativo acabe por anegar toda su imagen.

El rendimiento económico de esta inversión del capital político de nuestra Transición en el exterior tampoco es desdeñable. Hay todavía muchos países no democráticos en los que no se respetan los derechos humanos y que tienen un enorme potencial de crecimiento: pensemos en Guinea Ecuatorial o Cuba. Son un mercado excelente para vender ese producto, la Transición, pero también para la “venta cruzada” del “made in Spain”: por ejemplo, democracia, libertad de expresión... y prensa o medios de comunicación y, por extensión, cultura en general. La combinación de la diplomacia económica y la pública, las estrategias combinadas de los agregados comerciales y culturales de nuestras embajadas, puede rendir excelentes resultados.

La consolidación del “efecto prestigio”: la calidad democrática

El reconocimiento de los logros de la democracia española en el exterior no ha dejado de aumentar una vez consolidada. Se percibe como una democracia cada vez más ejemplar. Así lo demuestran varios estudios comparativos de distintos países.

La valoración comparativa que hace la Freedom House (estudio *Freedom in the World 2002*) del grado de desarrollo de los derechos políticos y las libertades civiles en todos los países del mundo nos sitúa en el grupo en el que se alcanzan las cotas más altas de libertad. España habría avanzado significativamente en las libertades civiles desde mediados de los años noventa, momento en el que se realizó el estudio anterior. De ser un país autoritario, ha pasado a convertirse en modelo de derechos y libertades.

Los datos de Transparency International, en concreto el “Índice de Percepciones de la Corrupción” (“*TI Corruption Perceptions Index*”) permiten profundizar en el aspecto de la calidad de las instituciones. Recordemos que el índice se elabora básicamente a partir de encuestas internacionales a directivos y expertos en las que se pregunta de diversas maneras por la existencia de malas prácticas en la esfera pública. Aunque la metodología varía de año en año, por el distinto número y tipo de estudios con el que se construye el índice, de manera que no se puede establecer una serie estricta, sí es posible establecer tendencias para países grosso modo.

El análisis de los índices logrados por España entre 1995 y 2002 permite hablar de una imagen exterior cada vez más positiva de las instituciones públicas españolas, al menos en el aspecto de las buenas prácticas. Si a principios del período estudiado (en 1995 y 1996) la nota media obtenida en los distintos estudios era un suspenso-alto (un 4,3), en el 2002 se ha pasado a un notable (nota media de 7,1). Esto significa que, en términos del ranking de transparencia, pasamos de los puestos medios a los puestos altos de la tabla. Y lo que es tanto o más importante, paralelo al aumento de la media, se produce el descenso de la varianza, lo que significa que aumenta la unanimidad respecto a España entre los distintos estudios. Es una percepción cada vez más favorable y consistente.

Además, hay que subrayar que España es de los países occidentales avanzados que experimenta una mejora más acentuada. De los datos comparativos y diacrónicos de TI se desprende que hay varios tipos de países:

- países con buena imagen que se mantienen, como Estados Unidos, o en Europa, el Reino Unido
- países con buena imagen que descienden, aunque sea ligeramente, como Alemania o Francia
- países con mala imagen que se mantienen, o experimentan cambios poco significativos, como Grecia
- países con mala imagen que mejoran, como Italia.

	España	EEUU	Francia	Alemania	Reino Unido	Italia	Grecia
1995	4,3	7,8	7	8,1	8,6	2,9	4
2002	7,1	7,7	6,3	7,3	8,7	5,2	4,2

Fuente: Transparency International y elaboración propia

España pertenece a este último grupo, con la particularidad de que está en la cabeza, ya que la mejora experimentada por España sería de las más importantes. La puntuación que obtiene España en 2001 es casi el doble de la de 1995, mientras que la de Italia, por ejemplo, es sólo 1,5 veces mayor. Y lo que es definitivo: mientras Italia sigue en el filo del suspenso, España aprueba sobradamente, con nota, bordeando los valores de los EEUU.

Centrándonos en el presente, son muchos los estudios que abundan en la buena imagen de las instituciones democráticas españolas en la actualidad.

Profundizando en la cuestión, el Banco Mundial (estudio *Governance Matters II*, de Kaufman et al, 2002) evalúa la calidad política de los países en una serie de dimensiones: control de la corrupción, imperio de la ley, marco regulatorio, eficacia de las instituciones públicas, estabilidad y ‘accountability’. También en este estudio España logra puntuaciones muy altas en el control de la corrupción, pero lo más interesante es que lo hace también en los otros cinco aspectos. La valoración es sólo menor en el caso

de la estabilidad, que incorpora el índice de violencia, con lo que la situación del País Vasco y el terrorismo restan puntos. Pero en cualquier caso, España se sitúa siempre en el grupo de los primeros países en el conjunto de los 150 evaluados en el estudio. Y en el conjunto de la OCDE está:

- por delante de Francia, Italia o Japón, en el control de la corrupción
- por delante de Portugal, Italia o Grecia en el imperio de la ley
- por delante de Alemania en la calidad del marco regulatorio
- por delante de Francia, y al nivel de EEUU, en la eficacia de las instituciones públicas
- por delante de Japón, y al mismo nivel que EEUU, en el nivel de 'accountability'

Para una democracia relativamente joven como la española, al menos en comparación con la norteamericana o la francesa, no cabía esperar unos resultados más halagüeños.

Un buen antídoto para el deterioro de la imagen en América Latina

La Transición y la democracia españolas "se venden bien" incluso en países que ya son democráticos pero atraviesan dificultades políticas y económicas, como algunos de América Latina. Recientemente, Luis Ignacio Lula da Silva, el presidente electo de Brasil, en su discurso de investidura subrayaba que buscaba un "cambio con diálogo y negociación para lograr un resultado coherente y duradero". Y precisamente para ello pensó en impulsar un acuerdo similar a los Pactos de la Moncloa que garantizase la gobernabilidad del país, pero que también, en el fondo, mejorase la credibilidad del país en el exterior en un momento en el que se ponía en duda. Otro tanto ha pasado en Argentina a finales del año 2001 (véase Saborido/ Berenblum (Comps.): *Los pactos de la Moncloa y la Argentina de hoy*, Universidad de Buenos Aires, 2002).

El ejemplo de Argentina es especialmente elocuente precisamente por tratarse de América Latina. Aunque todavía no hay datos cuantitativos completamente fiables, los estudios recientes sobre la imagen de España en esa región apuntan a un deterioro, o mejor dicho, unos sentimientos más contradictorios que en el pasado.

Recientemente la CNN en español, con base también en Atlanta, hizo una encuesta entre sus corresponsales en América Latina en la que se preguntaba por la imagen que se tenía de España en los países sobre los que informan. Aproximadamente la mitad mencionaba como segunda imagen más asociada a lo español, después de idea de la Madre Patria, la de "imperio colonial". Sin embargo, también hay indicios de que, incluso en Argentina, donde hay un gran deterioro en el aspecto anterior, siguen manteniéndose los lazos de simpatía hacia los españoles, basados sobre todo en la historia, la cultura y la lengua. Así lo ponen de manifiesto los estudios de la Fundación Cámara Española de Comercio en la R. Argentina. Con lo cual se puede hablar de un aumento de la ambivalencia. Conviven dos sentimientos muy intensos y muy opuestos: uno muy positivo, hacia los españoles, y uno muy negativo, hacia las empresas y las inversiones.

En cualquier caso, una de las causas del aumento de los sentimientos negativos es el contagio de las inversiones por el virus de la corrupción: en la opinión pública latinoamericana, el contacto con los políticos corruptos ha ensuciado las empresas españolas. Aunque el recelo ante las privatizaciones tampoco ha jugado precisamente a favor de las empresas españolas, es el aspecto anterior el más lacerante. La forma de las inversiones, realizadas sobre empresas privatizadas por políticos desprestigiados por una imagen de corrupción, han acabado afectando a la imagen del inversor. Los problemas de legitimación del sistema político en los países de destino de las inversiones arrastran a las empresas españolas, pues la desconfianza en los políticos nacionales se convierte

en desconfianza en las empresas españolas. Como dice textualmente uno de los entrevistados en un reciente estudio de la consultora Edelman, "la desconfianza hacia el proceso de privatización del sector público se desplaza hacia las empresas adjudicatarias".

La Transición puede ser un revulsivo, quizás el único ahora mismo, para reflotar nuestra imagen en América Latina, en un momento, además, en que la democracia pasa por uno de sus peores momentos en esa región. Ayudándolos a ellos a salvarnos, nos ayudaremos también a nosotros mismos.

Patriotismo constitucional, pero exportado al exterior

Nuestros mejores productos están en el modelo de lealtades múltiples, el modelo de federalismo asimétrico y devolución fiscal, o la gestión de la diversidad lingüística. Pero, naturalmente, no todo es exportable en nuestro modelo de Transición, democracia y Constitución. Dada la diversidad de países a democratizar, necesitamos una marca que dé cobijo a los distintos productos que se demandarán en cada "mercado" político. Y lo más universalizable es precisamente la religión civil cuya Biblia es la Constitución, es decir, una identificación con los procedimientos democráticos en sí mismos. En definitiva, algo similar al sentimiento del "patriotismo constitucional" de Habermas.

Recordemos que el contexto en el que Habermas sitúa la propuesta es el pasado nacionalsocialista y la tardía existencia del Estado alemán (una nación durante mucho tiempo sin Estado). La identidad pos-nacional, basada en el orgullo de haber superado el fascismo, es un sentimiento universalista de pertenencia a una comunidad democrática sin fronteras territoriales, en la que no se comparten símbolos nacionales, sino procedimientos jurídicos y políticos como la Constitución.

Habermas se pregunta por las condiciones de posibilidad de su propuesta, e intuye que puede arraigar en unos pueblos y Estados más fácilmente que en otros. "La vinculación a los principios del Estado de derecho y de la democracia sólo puede cobrar realidad en las distintas naciones (que se hallan en vías de convertirse en sociedades pos-nacionales) si esos principios echan en las diversas culturas políticas unas raíces que serán distintas en cada una de ellas (...). El mismo contenido universalista habrá de ser asumido en cada caso desde el propio contexto histórico, y quedar anclado en las propias formas culturales de vida" (Habermas, *Identidad nacional y postnacional*, Tecnos, Madrid, 1991).

En lugar de vender el patriotismo constitucional como producto para el mercado interior, como se ha intentado hasta ahora, sería mejor pensar en exportarlo siguiendo una estrategia de segmentación de mercados que lo adapte a esas distintas "formas culturales de vida". Puede objetarse que no es una idea "made in Spain". Pero, aunque su origen sea alemán ¿no importan los italianos nuestro aceite para exportarlo después con marca italiana?

Es posible que, como se ha cansado de repetir en los reñideros intelectuales españoles desde posiciones de la izquierda, nuestra Transición y nuestra Constitución no sean tan modélicos: puede ser que se basen en un pacto de silencio que ha condenado al olvido a parte de quienes dieron su vida por la democracia. Se ignora que, entonces, muchas de las democracias avanzadas estarían tanto o más viciadas que la española.

También es posible, como se ha subrayado desde la derecha, que falte en España un auténtico sentimiento de patriotismo constitucional. Ahora el problema sería que esas voces subrayan en demasía el patriotismo –contra el nacionalismo– a costa de la Constitución.

En cualquier caso, para bien o para mal, el hecho es que el proceso ha funcionado al conseguir normalizar nuestra vida política e institucional, por imperfecta que sea en algunos aspectos, y que, además, en España hay una cultura democrática que, aunque débil en algunos aspectos, no se diferencia tanto de la de otros países avanzados. Después de 25 años es hora de que la derecha y la izquierda españolas tomen conciencia de que ya podemos empezar a proyectar nuestra brillante democratización hacia el futuro y, sobre todo, o lo que es lo mismo, hacia el exterior. Podemos ser exportadores de democracia. Parfraseando una idea de Emilio Lamo de Espinosa ('Pensar en España, desde fuera', ABC, 24-11-2002) también el futuro de nuestra democracia está fuera de España, en las dictaduras que pueden dejar de serlo o en las democracias que pasan por dificultades. El 25º aniversario de nuestra Constitución es un buen momento para comenzar a construir ese futuro.

Además, estamos ante una buena coyuntura internacional para promocionar la imagen de España como potencia democrática. El guardián de la marca 'democracia', Estados Unidos, ha perdido buena parte de su crédito. Su cuota de 'poder blando' o la confianza de otros países se ha reducido. Se extiende una imagen autoritaria por el mundo, y no sólo por el árabe: el deterioro también es palpable en un mercado natural para España como es Argentina. ¿Hasta cuándo podrá contrarrestarla Estados Unidos esgrimiendo su aura de país de democracia y libertades? En las zonas en las que el recelo es mayor, la alianza con el Reino Unido o España, como democracias en lucha contra el terrorismo nacional e internacional que despiertan menos suspicacias que EEUU, puede ser beneficiosa para las tres partes.

Por otro lado, Europa está receptiva. La Convención y la elaboración de la Constitución europea es una oportunidad para que se oiga lo que España tiene que decir en aspectos fundamentales para la UE como el diseño de un modelo de lealtades múltiples –regionales, nacionales y supranacionales– para los ciudadanos europeos. Y más tarde o más temprano también terminará por cobrar aún más fuerza la discusión sobre la tecnocracia y el déficit democrático. Por otra parte, las jóvenes democracias de los países de la ampliación pueden aprender del recorrido seguido por España. No en vano, uno de los mayores problemas de esos países es la corrupción. Y, como hemos visto con los datos de Transparency International, España es un ejemplo en la lucha contra esa lacra.

Conclusiones: España tiene un enorme capital político que está sin explotar. La celebración del 25º aniversario de nuestra Constitución es una veta que permanece casi virgen desde el punto de vista de la política exterior y la diplomacia pública españolas. Presentarnos como exportadores de democracia mejoraría nuestra imagen, sobre todo en algunos países, como los latinoamericanos, en los que la corrupción de los políticos locales ha salpicado la imagen de nuestras empresas y, por extensión, de nuestro país.

Pero, además, la coyuntura internacional es también propicia para una proyección exterior de España como modelo de transición y democratización. En este sentido, un mercado interesante son los países de la ampliación europea, que pueden aprender de nuestra experiencia de consolidación democrática. Lo mismo puede decirse de América Latina. En este año de celebración del 25º aniversario de la Constitución la fiesta no se puede quedar sólo en casa.

*Javier Noya
Investigador Principal, Imagen Exterior de España
Real Instituto Elcano*