

**Marcas-país: éxitos y fracasos en la gestión  
de la imagen exterior (DT)**

*Javier Noya y Fernando Prado*

Área: Imagen Exterior de España y Opinión Pública  
Documento de Trabajo 13/2012  
9/10/2012

---

## Marcas-país: éxitos y fracasos en la gestión de la imagen exterior (DT)

*Javier Noya y Fernando Prado\**

### Índice

- (1) Presentación
- (2) Terminología
- (3) Marketing de naciones: países ricos vs países pobres
- (4) Marca-país: éxitos
- (5) Marca-país: fracasos
- (6) Diplomacia pública: éxitos
- (7) Diplomacia pública: fracasos
- (8) Éxitos en estrategias mixtas
- (9) Fracasos en estrategias mixtas: el Reino Unido
- (10) Estrategias de marca-país en situaciones de crisis: el caso japonés
- (11) Conclusiones

### (1) Presentación

En este Documento de Trabajo se propone un balance de las estrategias y acciones de marca-país desarrolladas por distintas naciones en los últimos tiempos. Para ello, se analizarán tanto buenas como malas prácticas: se trata de identificar los factores de éxito y de fracaso que han hecho que las campañas de los países se tradujesen o no en mejoras significativas de su imagen exterior.

El Documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar se aclara la terminología que se maneja en el trabajo, comenzando por la diferenciación entre:

- Estrategias de marca-país
- Estrategias de diplomacia pública
- Estrategias mixtas

Abundando en este punto, el siguiente apartado destaca la especificidad y la problemática de las políticas de marca-país de los países ricos en comparación con los pobres.

Acto seguido, el Documento pasa a exponer casos de éxito y de fracaso en cada uno de los tres tipos de acciones. Se comparan países avanzados de muy distinto tipo, desde EEUU a Finlandia, pasando por Chile.

---

\* *Javier Noya, investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública.  
Fernando Prado, socio director de Reputation Institute España y Latinoamérica.*

---

En un penúltimo apartado se analiza el caso japonés. Merece la pena por el éxito de su estrategia de *nation branding* en un contexto de crisis como el que supuso el tsunami y la catástrofe de Fukushima.

Finalmente, un último apartado de conclusiones hace balance de las “buenas y malas prácticas” en los planos y casos analizados.

## (2) Terminología

Antes de comenzar, son necesarias un par de breves aclaraciones terminológicas y metodológicas.

Las estrategias y acciones de *nation branding* son acciones que persiguen crear o mejorar la imagen de un país entre los ciudadanos de otros países. Son planes y acciones ambiciosos, pues se trata de mejorar la percepción de un país en su conjunto. Por lo tanto, tienen un carácter global y no sectorial. En este último caso estamos hablando de acciones de promoción turística, de acción cultural exterior y otros.

La ambición de las campañas de marca-país, el carácter global de posicionamiento o reposicionamiento del conjunto de una nación, es una primera dificultad, o, si se prefiere, un factor que aumenta la probabilidad de fracaso. Un segundo factor de riesgo se refiere al alcance geográfico, pues también suelen ser acciones destinadas a mejorar la imagen en regiones amplias o incluso a nivel mundial.

En realidad, cuando se habla de *country* o *nation branding*, es decir, de marketing internacional o de países, se están mezclando dos tipos distintos de estrategias:

- Las de marca-país son desarrolladas normalmente por países en vías de desarrollo para aumentar su cuota de exportaciones, atraer turistas o inversiones, etc.
- Las de diplomacia pública son implementadas por potencias grandes o medias que persiguen aumentar su influencia política en otros países.

Hablamos entonces de marketing económico, en el primer caso, y de marketing político, en el segundo.

Respecto a los actores implicados y los guardianes de la marca, suele suceder que en las acciones de diplomacia pública la responsabilidad final suele recaer en la Presidencia del Gobierno o el Ministerio de Asuntos Exteriores. La intervención de la sociedad civil es cada vez mayor, pero el peso sigue recayendo en las autoridades políticas.

En el caso de las acciones de marca país, los responsables suelen pertenecer a los departamentos de comercio o turismo. Suele implicarse a empresas y representantes de la sociedad civil desde el principio. Después éstos suelen contratar las estrategias y acciones

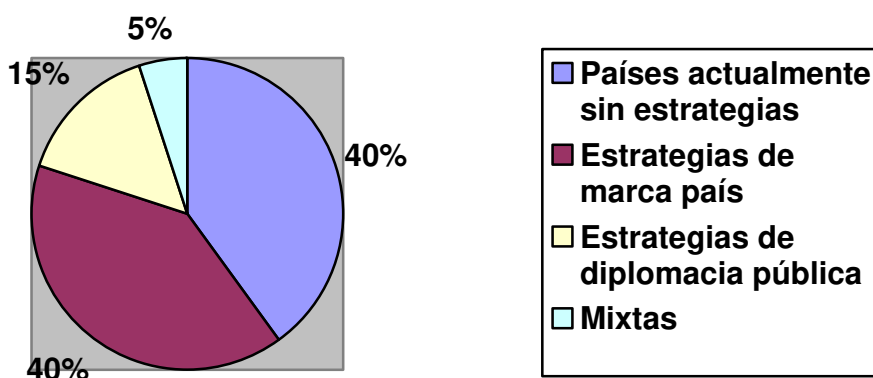
de posicionamiento y comunicación a las grandes multinacionales consultoras en el terreno del marketing y la comunicación, que cada vez tienen más departamentos especializados en *place branding*, sea de ciudades, regiones o Estados. Todas las grandes han realizado proyectos de marca país:

- La consultora de Simon Anholt, para más de 40 países, incluyendo Sudáfrica, Tanzania y varios del Este de Europa.
- Saffron, con Wally Ollins al frente, para Polonia, Lituania, Irlanda del Norte, Brasil, Timor Oriental y Austria.
- Reputation Institute, bajo la dirección del fundador, Charles Fonbrum, para Australia, Dinamarca y Liechtenstein.
- Interbrand, para Estonia, Chile, Guatemala, Kenia, Corea del Sur y Perú.

Aunque los objetivos y los actores difieren, las herramientas o instrumentos coinciden en buena medida, pues al fin y al cabo son las del marketing: estrategias de posicionamiento, segmentación de mercados y acciones de comunicación.

En la actualidad, el análisis cuantitativo de las estrategias de comunicación exterior de los países a lo largo y ancho del planeta indica que en torno al 60% sigue algún tipo, bien de marca-país, bien de diplomacia pública, bien de tipo mixto.

**Figura 1. Países del mundo según su actividad de proyección exterior**



Fuente: elaboración propia a partir de Institute for Public Diplomacy, Institute for Cultural Diplomacy, Association for Place Branding, Place Branding and Public Diplomacy, Interbrand, Saffron, Simon Anholt y otras fuentes.

En general, las estrategias de *nation branding* son propias de países pobres o en vías de desarrollo, que intentan situarse en el mapa mental de los ciudadanos de los países avanzados, o también de países que, como los pertenecientes al Este de Europa, aspiran a mejorar su posición competitiva para ingresar en la UE. También se dan casos de países

emergentes que deben solucionar problemas de imagen ligados a la corrupción o la violencia, como México y Colombia en tiempos recientes.

En cambio las estrategias de diplomacia pública son un recurso más propio de potencias que pretenden influir en la opinión pública de otros países para lograr sus objetivos de política exterior. Cada vez hay más casos de potencias medias o países emergentes, con aspiraciones a constituirse en grandes potencias con el fin de influir en la agenda política global. Hablamos de EEUU y el Reino Unido en el primer caso, y de Brasil y China en el segundo.

Como pone de relieve la Figura 2, del conjunto de países con acciones en curso, son una minoría los que practican las estrategias mixtas, que intentan mejorar el atractivo de sus exportaciones y a la vez influir políticamente sobre la opinión pública de otras naciones. El Reino Unido es el caso más claro, como se verá más adelante.

Sin embargo, la imagen de España en la actualidad está sujeta a los dos tipos de presiones, políticas y económicas, de forma que probablemente también está obligada a combinar estrategias y encontrar su propio *mix*. En cualquier caso, es obligado revisar las acciones de otros países en los dos ámbitos: marca-país y diplomacia pública.

En este Documento se analizarán varios casos siguiendo el esquema plasmado en la Figura 2.

**Figura 2. Acciones en curso**

	<b>Éxito</b>	<b>Fracaso</b>
<b>Marca-país</b>	Australia Chile Japón	Alemania
<b>Diplomacia pública</b>	China	EEUU
<b>Estrategias mixtas</b>	Finlandia	Reino Unido

### **(3) Marketing de naciones: países ricos vs países pobres**

El Documento se centra en países de nuestro entorno o en naciones comparables con España en algún aspecto. Nos centramos en países avanzados, con presencia internacional, que por motivos específicos que expondremos deciden poner en marcha campañas de *nation branding* y/o diplomacia pública.

Por ello se excluyen del análisis casos recientes de gran éxito en la construcción de una marca país, como Sudáfrica. Hay más ejemplos que los africanos de países que, partiendo de niveles bajos de desarrollo, han conseguido posicionarse para atraer inversiones o turistas mediante estrategias de marca-país. Baste pensar en la mayor parte de los países del Este de Europa que se han acabado incorporando a la UE.

Pero el caso surafricano es impresionante por el cambio de su imagen tan rápido y eficaz, que algunos han querido comparar con el de España en la Transición. Partiendo prácticamente de la estigmatización y el aislamiento, tras el fin del Apartheid, se ha vendido de forma rápida y eficaz, a través de varias campañas desde la inicial *Alive with Possibility*.

La culminación del Proyecto fue la obtención de la candidatura para albergar el Mundial de Fútbol de 2011, que fue la puesta de largo de la nueva Sudáfrica. En 10-15 años se ha convertido en la nación africana con la imagen más positiva, situándose incluso por delante de los países del Magreb, más próximos geográficamente a los países ricos.

**Figura 3. Imagen de países africanos en el mundo**

	<b>País</b>	<b>Puesto en el ranking de marca-país de Futurebrand</b>
1	Sudáfrica	35
2	Botsuana	53
3	Egipto	57
4	Marruecos	62
5	Tanzania	68
6	Kenia	77
7	Argelia	85
8	Sierra Leona	86
9	Mozambique	88
10	Ghana	91

Fuente: *Futurebrand Country Brand Index*, 2011.

Para su estrategia de marca-país, Sudáfrica estuvo asesorada en varios momentos por Simon Anholt, consultor especializado en la construcción de marcas para países en vías de desarrollo, más que para países avanzados. Pero sería injusto atribuir todo el mérito a Anholt.

Al éxito de Sudáfrica sin duda no es ajeno el hecho de que, de entrada, aunque era un país africano, tenía una renta *per cápita* superior a la media, aunque la discriminación racial del Apartheid hiciese que la distribución fuese muy desigual. Pero en cualquier caso, las nuevas autoridades nacidas tras el fin del régimen segregacionista tuvieron una voluntad clara y decidida de liderar África.

Además el país contaba con un icono a nivel global con un enorme poder blando de atracción para el país: Nelson Mandela. El éxito del caso de Sudáfrica en la construcción de su marca no se puede entender sin el "efecto Mandela".

No es casual que se logren más resultados siempre en el caso de los países pobres que en los ricos. Ciertamente, los segundos tienen más recursos, pero en su contra juega que suelen tener:

- Una imagen muy definida.
- Instituciones con inercias que implican rigidez y resistencia al cambio por el problema de la *path dependency*.

- Problemas de coordinación en el complejo entramado institucional de promoción del país en el exterior.

En cambio, en el caso de los países pobres, en los que se especializa Anholt, el objetivo número uno es crear de cero el posicionamiento, las instituciones de marca país, etc. En muchos casos, los organismos internacionales de cooperación al desarrollo han apoyado estas acciones de imagen, de forma que han obtenido los recursos suficientes.

Ciertamente en el caso de los países pobres también hay malas prácticas y ejemplos de fracaso en la gestión de la imagen. Pero, comparativamente, son menos que en el caso de los países ricos. Es lo que se ha llamado la “trampa de los recursos institucionales” de los países ricos que por su tamaño y complejidad les impide reaccionar rápidamente a los problemas de imagen. Es el equivalente a la “trampa de los recursos naturales” de los países pobres.

Otro de los factores de fracaso en el caso de los países desarrollados es la llamada “trampa del logo”, muy relacionada con la “trampa de los recursos institucionales”. Consiste en suponer que cambiando las imágenes, colores o lemas se solucionan los problemas de imagen. Se ignora así que es necesario todo un trabajo previo de investigación de la imagen y diseño del nuevo posicionamiento.

#### **(4) Marca-país: éxitos**

##### *(4.1) Australia*

Desde mediados de la década del 2000 en Australia se empieza a tomar conciencia de que su proyección internacional es limitada. El país sí ejerce cierto liderazgo en la región de Asia-Pacífico y por su condición de país anglosajón también es reconocido en el Reino Unido y EEUU.

Sin embargo, la imagen de Australia en la mayor parte del mundo seguía lastrada por el desconocimiento o los viejos tópicos (antípodas, cocodrilos, tierra de oportunidades, etc.). El posicionamiento como destino turístico en este sentido era muy bueno, pero daba lugar a un sobre-posicionamiento que impedía el desarrollo de una marca fuerte como país exportador, atractivo para los inversores extranjeros. Como se lee en uno de los documentos de justificación de la nueva estrategia de marca Australia: “la imagen de las playas infinitas y los paisajes asombrosos está bien definida y muy extendida, pero TENEMOS MUCHO MÁS QUE OFRECER”.

En 2010 el gobierno federal de Australia lanzó su estrategia de marca-país, cuyo objetivo geográfico fundamental eran EEUU, el Reino Unido, Alemania, Japón, Corea del Sur, China, Brasil, la India e Indonesia.

En cuanto a la segmentación sociodemográfica, también se definieron claramente varios perfiles a los que se intentaba llegar:

- “Ciudadanos globales”, públicos influyentes, de nivel educativo alto, e interesados por las nuevas ideas y los asuntos internacionales.
- La diáspora australiana por el mundo que tuviese proyección e influencia para dar a conocer la nueva marca Australia.

Se trataba de un programa cuatrienal con un presupuesto total de 20 millones de dólares. En sintonía con el nuevo posicionamiento, el lema de la campaña propuesto por la consultora M&C Saatchi fue *Australia Unlimited*.

El argumentarlo era claro: Australia es el resultado del espíritu emprendedor, de la creatividad y el tesón de los australianos a la hora de afrontar todos los desafíos, sean cuales sean. Es este optimismo natural y el sentido de un potencial enorme el que subyace en el núcleo del concepto: “Australia sin límites”. Ni límites humanos ni límites geográficos, porque la Marca Australia pretendía trasladar las ambiciones globales del país. Los atributos –esto es, los principios en torno a los que giraba la nueva personalidad– fueron cuatro. Australia tenía que posicionarse en el mundo como ambición, seguridad en sí misma, comprometida y creativa.

Poniendo mucho énfasis en el futuro, no se abandonó un *leitmotiv* del posicionamiento anterior: se presentaba a Australia como tierra de oportunidades. Pero lo que se hacía era informar de que lo era para todo el mundo, y no sólo para los países anglosajones o la región Asia-Pacífico.

Y sin matar la gallina de los huevos de oro, que es y sigue siendo el turismo, se daban a conocer otras realidades de Australia. Los mensajes insistían en un país cosmopolita, urbano, tolerante y “abierto a todo el mundo”.

Según los datos del Reputation Institute, desde 2003 Australia se encuentra entre los tres países con una mejor reputación a nivel global. De esta forma ha conseguido igualar a Suecia y Canadá, los líderes hasta el momento.

**Figura 4. Países con la mejor reputación global (puntuación)**

	2011	2010	2009
Canadá	74,8	75,6	73,2
Suecia	74,7	76,3	71,7
Australia	74,3	75,6	70,5

Fuente: Reputation Institute.

Los datos del Futurebrand Country Brand Index del mismo 2011 también situaron a Australia como el segundo país con mejor imagen a nivel global.

**Figura 5. Países con mejor imagen global**



<b>País</b>	<b>Puesto en el ranking de Futurebrand 2011</b>
Canadá	1
Australia	2
Nueva Zelanda	3
Suiza	4
EEUU	5

Fuente: *Futurebrand Country Brand Index*, 2011.

#### (4.2) Chile

Entre los países latinoamericanos, Chile es, con Brasil, el país que ha puesto un mayor esfuerzo en los últimos años en su proyección exterior para la construcción de una marca-país fuerte. Una de las claves de su éxito ha estado sin duda en la continuidad de la estrategia desde que se constituyó en 2004 el ente PROCHILE con la colaboración de entes públicos, sociedad civil y actores económicos. Esta sinergia entre los distintos actores se considera otra de las bases del éxito de la marca Chile.

En 2005 se produjo el lanzamiento de una campaña inicial de 150.000 dólares con el lema “Chile sorprende siempre”. Desde entonces se calcula que el país andino ha invertido unos 25 millones de dólares en el proyecto de marca Chile. Para la mayor parte de las acciones de posicionamiento y comunicación, el gobierno chileno y PROCHILE contrataron los servicios de la consultora internacional Interbrand.

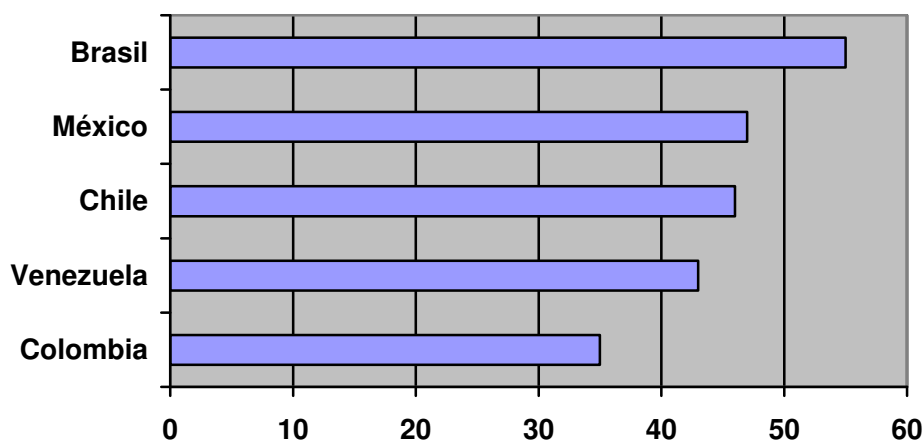
Los tres ejes de posicionamiento de la Marca Chile fueron:

- (1) Geografía atractiva, variada y transparente: énfasis en la variedad, desde el desierto más seco del mundo hasta los glaciares australes, desde los Andes hasta las playas del Pacífico.
- (2) Gente cálida, eficiente y emprendedora: chilenos como prusianos latinoamericanos, eficientes pero a la vez amistosos.
- (3) País estable, riguroso y fiable: la comunicación enfatizaba la seguridad jurídica, la calidad democrática y el Estado de Derecho.

El objetivo de la campaña era superar las connotaciones negativas de un pasado de dictadura y aislamiento y, sobre todo, dar a conocer la industria y las exportaciones chilenas. Ya en tiempos más recientes se han lanzado campañas turísticas con presupuestos de hasta 3 millones de dólares, que se han traducido en un aumento significativo de visitantes a acontecimientos como el festival de Villa del Mar.

En términos de resultados, la estrategia de marca-país ha situado a Chile en los *rankings* de imagen siempre en los primeros puestos. Sólo Brasil le aventaja claramente. En el resto de los casos está en los niveles de México, a pesar de que éste cuenta con una mayor población, potencial económico y proyección estratégica por la proximidad a EEUU.

**Figura 6. Reputación de países latinoamericanos, 2010**



Fuente: Reputation Institute.

## (5) Marca-país: fracasos

### (5.1) La Alemania desenfadada de Schröder

Durante los gobiernos socialdemócratas de Schröder en Alemania se lanzaron varias campañas de imagen. La que tuvo más éxito fue la estrategia *Made in Germany '21* que, en el objetivo de una estrategia más global de política económica e industrial, tenía el objetivo de reposicionar la imagen de la industria alemana, ampliando la cobertura de la marca a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación desde el nicho tradicional de la industria del automóvil y la maquinaria e ingeniería pesada.

Más discutida fue la iniciativa *Concept 2000*. Tuvo una serie de acciones de diplomacia cultural, básicamente destinadas a terminar con la imagen de Alemania como país xenófobo. No se trataba sólo de informar sobre el país y mostrar los logros culturales de Alemania, sino de promover y escenificar el diálogo entre las gentes y las culturas. Para mejorar la reputación de Alemania como socio creíble y fiable se debían construir redes de cooperación: “al ganar para nuestro país socios y amigos, la política de relaciones culturales sirve directamente a los intereses nacionales”.

El segundo objetivo central era “ayudar a redefinir la manera en la que se presenta a Alemania en los medios de comunicación”. El proyecto puso mucho énfasis en la política de medios, es decir, en la mejora de la representación de Alemania en los medios de comunicación: reforma del canal internacional, de la emisora de radio *Deutsche Welle*, y creación de un metaportal en Internet que fuese la vía de acceso a las personas interesadas por Alemania.

La política de comunicación debe basarse en un nuevo posicionamiento acorde con los valores de la sociedad civil global. Es decir, una política cultural orientada a valores – promoción de la democracia, derechos humanos, lucha contra la pobreza, etc. (“una

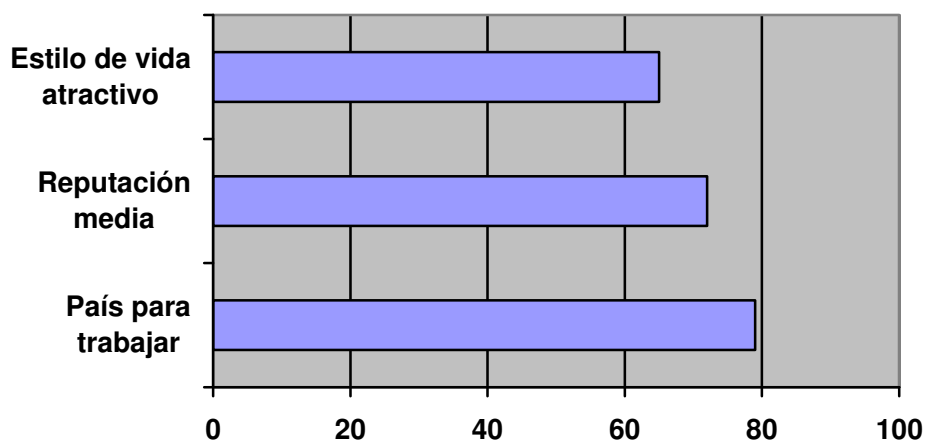
representación de Alemania en el exterior orientada hacia unos valores”)– frente a la imagen militarista y pangermanista de antaño. Hay que “diseminar en el extranjero una imagen realista de Alemania que despierte el interés por nuestro país e invite al diálogo, el intercambio y la cooperación”, se decía. En definitiva, Alemania quería presentarse como la moderadora del diálogo intercultural y la dinamizadora de comunidades internacionales de aprendizaje para prevenir los conflictos.

Aparte de la iniciativa Concept 2000, Schröder también promovió en paralelo una segunda línea. El objetivo era cambiar la imagen tradicional del país, marcada por los estereotipos positivos del alemán trabajador, eficiente y racional pero también por los prejuicios del arquetipo prusiano (desapasionado, aburrido y violento). El objetivo era transmitir la imagen de un país creativo y alegre. Como señaló algún analista, si en los 80 los españoles se esforzaron por ser los prusianos del sur, ahora eran los alemanes los que pretendían ser los españoles del norte.

Para la puesta en marcha inicial de la campaña se constituyó una Fundación y se desarrollaron acciones de comunicación en las principales capitales europeas. En la campaña colaboraron artistas y personajes famosos como la modelo Claudia Schiffer y el deportista Boris Becker. Debían ser la cara de esa nueva imagen de Alemania asociada también al hedonismo, la *joie de vivre*.

Los estudios de impacto realizados *a posteriori* demostraron que no se cambió el viejo estereotipo. Los estudios del Reputation Institute demostraron que la imagen de Alemania como país con un “estilo de vida atractivo” es el aspecto que recibe una peor valoración: 65 puntos frente a los casi 80 que obtiene como “país para trabajar”. De esta forma, Alemania se sitúa en el puesto 16º en el *ranking* de países según su oferta de ocio y entretenimiento, mientras que figura entre los primeros cinco en el *ranking* de reputación global.

Figura 7. Reputación de Alemania, 2009



Fuente: Reputation Institute.

La única excepción a este fracaso del nuevo posicionamiento de Alemania –una excepción muy importante– la constituye Berlín en la última década. El traslado de la capitalidad de Bonn a Berlín supuso un impulso enorme para la ciudad. Se apostó por convertirla no sólo en capital europea en lo político, sino también en lo cultural. En esta línea se contrató la construcción de edificios emblemáticos a los grandes arquitectos del momento, de forma que a Berlín se le considera un destino arquitectónico. En el terreno cultural, la ciudad ha apostado por la cultura de vanguardia no sólo en el terreno de las elites, sino que también se ha convertido en la capital mundial del *techno*. Todos los años en verano se celebra la *Love Parade*, mezcla de festival *techno* y marcha de *gays*, lesbianas y transexuales. Recientemente, la ciudad destinó 1 millón de euros para frenar el cierre de clubs de *techno*, en un momento en el que el género ya no tira tanto como en los últimos años.

Los analistas coinciden en señalar que el fracaso de la estrategia de marca-país de Alemania radicó en el nuevo posicionamiento, demasiado contradictorio con el actual. En cualquier caso, con el tiempo “la Schiffer” fue sustituida por “la Merkel”. La llegada al poder del partido conservador alemán, la CDU, supuso el abandono de la estrategia de Schröder y la continuidad con la línea tradicional de la *Brand Deutschland*: eficacia y tecnología.

## **(6) Diplomacia pública: éxitos**

### *(6.1) China*

Con frecuencia se suele utilizar el caso chino como ejemplo de éxito en las estrategias de marca-país y diplomacia pública. Y, desde luego, ahora mismo China, como en otros aspectos, es una potencia en estos terrenos por la concentración estratégica y cantidad de recursos que destina a potenciar su imagen en el mundo, sobre todo en el terreno del poder blando (lengua, cultura y artes).

China ha desplegado Institutos Confucio en muchos países para la enseñanza del chino. Se ha volcado en la promoción de artistas como Lang Lang. Y se pueden citar muchas más líneas estratégicas de la diplomacia cultural china.

También en el terreno de la diplomacia pública, directa o indirectamente ha promovido en la escena internacional discursos o argumentos sobre China que subrayan la imagen amable del país. La doctrina del “ascenso pacífico” y de los “valores asiáticos” enfatizaban la idiosincrasia china: la posibilidad de conciliar la dureza del régimen de puertas adentro con una influencia positiva en el mundo, de puertas afuera.

Pero el hecho es que la imagen de China en la mayor parte del mundo es mala, estando lastrada por dos problemas básicos:

- Una imagen política mala, por la dictadura del Partido Comunista.

- La mala valoración de la calidad de sus productos.

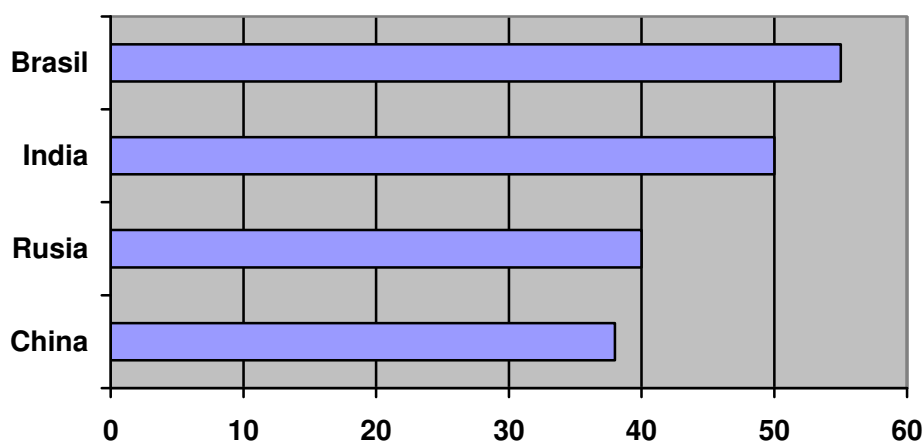
El espejismo del éxito de China se produce porque evidentemente el gigante asiático se expande por todo el mundo, pero no lo hace por su imagen o su poder blando, sino por su poder duro, que radica básicamente en el bajo precio de sus exportaciones y en unas tasas de crecimiento que le han convertido en uno de los primeros inversores a nivel global.

A pesar de lo anterior, en todos los estudios de imagen realizados a nivel global, China ocupa las últimas posiciones:

- La 45ª sobre los 49 países del estudio del Reputation Institute.
- La 65ª sobre los 113 del estudio de Futurebrand.

Hay que destacar, además, que se trata del BRIC con peor imagen. La India y Brasil despiertan mucha más simpatía y también son valoradas mucho mejor en aspectos instrumentales.

**Figura 8. Reputación de los BRIC en el mundo, 2010**



Fuente: Reputation Institute.

En cualquier caso, China es un ejemplo de éxito precisamente porque su expansión se produce a pesar de los problemas de imagen, apoyándose en una diplomacia pública y cultural activas sin las cuales sus poderes duro y blando serían sin duda menores. Aunque en el caso del gigante asiático el diagnóstico es menos claro que en otros, este es un ejemplo de éxito en la gestión del *smart power* (la combinación de los poderes duro y blando).

## **(7) Diplomacia pública: fracasos**

### *(7.1) EEUU*

---

Más adelante se subrayará el éxito del Reino Unido al conseguir mejorar su imagen a pesar de su participación en la Guerra de Irak. El caso británico contrasta poderosamente con el norteamericano.

Desde los ataques del 11-S, y especialmente a raíz de la invasión de Irak, EEUU lanzó una serie de iniciativas de comunicación en los países musulmanes para contrarrestar la mala imagen que creó la Guerra.

A finales de 2002 y principios de 2003 comienza su andadura la *Office of Global Communication* (OGC), establecida en la Casa Blanca con el fin de “coordinar las comunicaciones estratégicas con el exterior que forman parte de la agenda del presidente y trazar un perfil veraz de EEUU y las políticas de su Administración”.

Desde el Departamento de Estado, la responsable de Diplomacia Pública, Charlotte Beers, procedente del mundo del marketing, lanza la *Shared Values Initiative*, una campaña para mostrar los valores compartidos por EEUU y el mundo musulmán. Se concretó en una serie de *spots* televisivos emitidos en los países árabes en los que se mostraba la integración de los musulmanes en EEUU, el compromiso del gigante norteamericano con el desarrollo de los países de la región y otra serie de mensajes positivos.

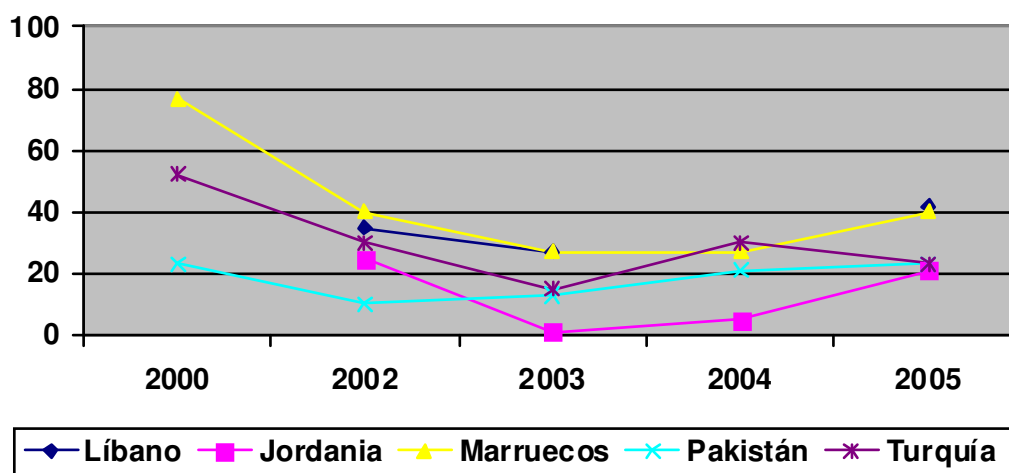
A la *Shared Values Initiative* le sucedieron otra serie de campañas de marketing internacional que no lograron neutralizar el efecto de los escándalos que se sucedían en torno a la Guerra de Irak: Abu Grahیب, Guantánamo y los vuelos secretos de la CIA. La imagen de EEUU, lejos de mejorar, empeoraba día a día por el efecto de la Guerra.

Para los países árabes de los que se tienen series completas, el porcentaje de encuestados con una opinión favorable a EEUU era:

- En Marruecos del 77% en 2000, bajando al 25% entre 2002 y 2004 y recuperándose – pero sólo hasta el 49%– en 2005.
- En Turquía del 52% en 2000, descendiendo al mínimo del 15% en 2003 y subiendo ligeramente hasta el 23% en 2005.

En Jordania y Pakistán los niveles se mantienen, pero sólo porque desde el principio ya estaban bajo mínimos.

#### **Figura 9. Opinión favorable a EEUU**



Fuente: Pew Global Attitudes Project.

A pesar de todos estos esfuerzos de la diplomacia pública norteamericana, la valoración de Bush y EEUU no dejó de empeorar desde el comienzo de las hostilidades en Irak. La discrepancia entre la realidad de la política exterior norteamericana y los mensajes de la propaganda de la diplomacia pública de EEUU era demasiado grande.

Sólo la llegada de Obama al poder consiguió parar esta oleada global de antiamericanismo visceral, que también se extendió por los países de la UE y América Latina.

## (8) Éxitos en estrategias mixtas

### (8.1) Finlandia

Entre los países avanzados, Finlandia es uno de los ejemplos que mejor ilustra los éxitos de una estrategia mixta bien enfocada. Aunque no se trata de una potencia política o económica, ha logrado una importante proyección internacional.

Una de las bazas del país es la proyección internacional de marcas conocidas en el exterior. Es lo que se ha llamado el “efecto Nokia”, semejante al “efecto IKEA” de Suecia y el “efecto Nobel” de Noruega.

Finlandia también ha puesto en práctica a nivel regional acciones e instituciones que fomentan el desarrollo de proyectos de marca para atraer inversiones y capital humano. Lo que sería un equivalente a la Federación Española de Municipios organiza concursos nacionales de *place-branding* en todo el país por áreas temáticas: turismo, inversiones y atracción de capital humano. La participación fue muy alta desde las primeras convocatorias, a las que ya se presentaron casi 100 proyectos de ciudades distintas.

Además, desde finales de la pasada década, más concretamente en 2008, el Ministerio de Asuntos Exteriores del país nórdico ha puesto en práctica una estrategia nacional de posicionamiento coordinada desde una *Country Brand Delegation*, presidida por Jorma Ollila, CEO de Nokia y Shell. La composición de la Delegación fue mixta, con representantes de organismos públicos, empresas, sociedad civil y ONG. Para su trabajo contaron con el apoyo intelectual del *think-tank* finlandés Demos. El Comité fue el responsable de la elaboración de un plan de posicionamiento y comunicación que se concretó en el slogan: “Una misión para Finlandia”.

Desde su enunciado deja muy claro sus objetivos de promoción económica y comercial de Finlandia, pero al mismo tiempo la “pata” de la diplomacia pública es fundamental, pues se proponen objetivos de política global. En la Estrategia se plantea “cómo Finlandia resolverá los problemas mundiales más complicados” y el país nórdico se vende como “la nación que resolverá los problemas del mundo para el año 2030”: “Nuestro objetivo es que para 2030 Finlandia como país, las empresas finlandesas y los ciudadanos finlandeses sean conocidos en el mundo como actores que no tienen miedo a ningún tipo de desafío”.

Y es que la Delegación a cargo de la estrategia lo tiene muy claro. La imagen de Finlandia en el mundo ya es buena, pero puede ser mejor para sus intereses, y además el país puede y debe postularse como un actor global de aquí a 2030.

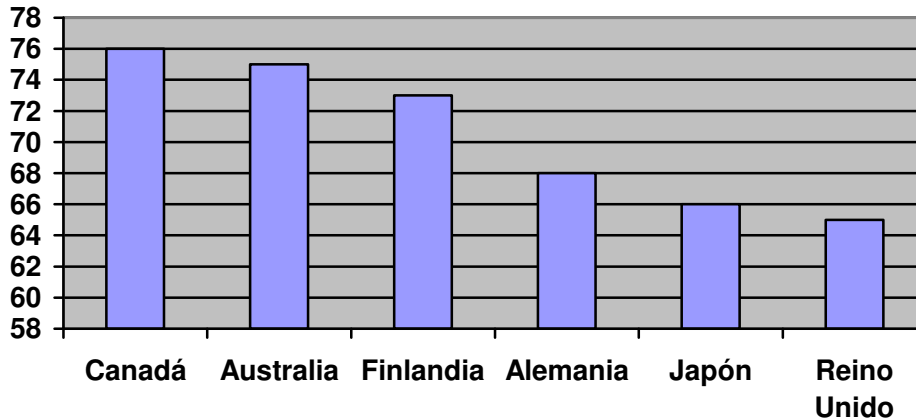
La estrategia se basa en tres grandes ejes vertebradores, de los cuales cuelgan después acciones y medidas concretas:

- (1) “El país más funcional del mundo”: posicionamiento de Finlandia como el *Silicon Valley* de las innovaciones sociales.
- (2) “Bebe Finlandia”: potenciar Finlandia como país con un medio ambiente atractivo, “lagos de agua potable”, potencia de la comida orgánica y con calidad de vida.
- (3) “Profesores sin fronteras”: dada la buena imagen del sistema educativo, la “exportación” de profesores al servicio de la Ayuda y la Cooperación al Desarrollo.

Según los datos del Reputation Institute de 2012, Finlandia se sitúa en el *top-ten* de los países con mejor imagen a nivel global, por delante de potencias como Alemania.

**Figura 10. Mejor imagen a nivel global**





## (9) Fracasos en estrategias mixtas: el Reino Unido

### (9.1) La "Cool Britannia" del primer Blair

Tony Blair puso en marcha varias iniciativas para cambiar la imagen de su país, que consideraba trasnochada. Una de las primeras iniciativas fue el Panel 2000 *Re-branding Britain* del Reino Unido, puesto en marcha por el Foreign and Commonwealth Office (FCO) en 1998 con el fin de "proyectar a Gran Bretaña hacia el mundo". Se trataba de un plan a cinco años, en coordinación con la British Tourist Authority (el equivalente de Turespaña) y el British Council (el equivalente aproximado del Instituto Cervantes). El precedente era la idea de la *Cool Britannia* de John Major. Operativamente se concretó en un grupo de trabajo de una treintena de líderes de opinión, mitad del sector privado (incluyendo empresas, medios, institutos de estudio y ONG) y mitad del sector público.

Las serie de encuestas *Through other eyes* del British Council, realizadas en una treintena de países de todo el mundo, ponían muy claramente de manifiesto el problema al que respondió la iniciativa. El Reino Unido es una nación con una identidad moderna y dinámica, pero todo indicaba que se asociaba más con un país tradicional y anclado en el pasado de sus rancias tradiciones. La percepción exterior en buena parte respondía a la de una nación en decadencia, lastrada por su legado de castillos y mansiones. No se reconocía suficientemente su carácter innovador y creativo. El Panel 2000 se planteó como un ataque frontal a la idea de un país viejo y cansado. Como subrayaba Robin Cook: "la imagen es trasnochada. Muchos nos siguen viendo como hace dos décadas: en decadencia. Algunos nos ven sólo como una reliquia del pasado, un parque temático de castillos y pueblos". Sin rechazar este legado del pasado, era necesario proyectar una imagen de una Inglaterra preparada para afrontar el nuevo milenio.

La imagen asociada a un pasado y una tradición inconsútiles tenía además el inconveniente de que era incompatible con una sociedad abierta y multicultural. Habría que subrayar la diversidad frente a la homogeneidad. En los documentos del Panel 2000 se insiste en que la cultura británica es un constructo fluido que engloba la naturaleza

---

plural de la nación antes que el legado cultural del pasado. Uno de los promotores, y además componente del Panel, Mark Leonard, del influyente instituto de estudios Demos, resumía el problema: “Inglaterra rebosa de ideas y entusiasmo, pero su imagen está anclada en el pasado”.

El Panel 2000 tenía varios objetivos: producir una estrategia para mejorar la forma en que se percibía al Reino Unido en el extranjero; determinar los medios y métodos a usar para conseguirlo, consensuando los mensajes y las audiencias a los que debían dirigirse, coordinar las acciones del sector público y el privado, hacer un seguimiento de las percepciones del Reino Unido en el extranjero y modernizar la estrategia de comunicación de la FCO.

El proyecto de Blair no llegó a cuajar por varios motivos. En primer lugar, pesaron los problemas de coordinación entre los actores implicados, y en particular entre la BTA y el BC. Uno de los promotores e ideólogos de la estrategia, Mark Leonard, abandonó el proyecto, que consideró condenado al fracaso.

Cuando, finalmente, se constituyó el *Britain Abroad Task Force*, la plasmación del Panel 2000 en un organismo de coordinación, en 2003 el Reino Unido entró en la coalición liderada por EEUU para atacar Irak. Esto cambió por completo la estrategia de proyección internacional de Blair y el Reino Unido, que abandonó los objetivos comerciales y turísticos para centrarse en los estratégicos y políticos. El Reino Unido transitó de la marca-país a la diplomacia pública, donde, ahora sí, llegarían a cristalizar y tener éxito una serie de iniciativas de Blair.

Sin lugar a dudas, la acción más significativa de la diplomacia pública británica antes de Irak fue el proyecto *Think UK* para mejorar la imagen del Reino Unido en China en 2003. Fue la campaña más ambiciosa emprendida por el gobierno y organizaciones británicas, tanto por los recursos invertidos como por los objetivos y medios empleados.

Una encuesta realizada en enero de 2004 con posterioridad a la campaña para evaluar sus efectos sobre una muestra de 1.000 profesionales jóvenes y estudiantes reveló que, por el efecto de la Guerra de Irak, en general, la valoración sobre el Reino Unido empeoró respecto a 2002: si entonces un 63% decía tener una buena opinión, en 2004 descendió al 56%. Al mismo tiempo, aumentaba la ventaja de Francia, que alcanzaba un 75%. El motivo esgrimido por la mayor parte de los entrevistados para justificar la mala imagen del Reino Unido fue en un 50% de los casos directamente la Guerra de Irak, y en un 34% la sumisión del Reino Unido a EEUU. Por lo tanto, la política exterior explicaba el 90% del deterioro.

En todo caso, la Guerra de Irak no podía explicar la persistencia de los estereotipos tradicionales que pretendía combatir la campaña *Think UK*. Según los resultados del mismo estudio en comparación con marzo de 2002 disminuyó poco el porcentaje de

---

jóvenes chinos que consideraban que el Reino Unido era una sociedad de valores tradicionales. Tampoco mejoró significativamente el de quienes percibían al Reino Unido como un país creativo e innovador en el arte: se mantuvo en un 65%.

El documento oficial de evaluación de la campaña especulaba con que “la iniciativa *Think UK* pudo tener un efecto estabilizador... En el contexto de los acontecimientos de 2003 probablemente si *Think UK* no hubiese tenido lugar la percepción del Reino Unido todavía habría sido peor”.

Pero fuese por los errores de la campaña o por el contexto internacional, el hecho es que la acción *Think UK* en China no consiguió cambiar la imagen del Reino Unido entre la juventud china.

### *(9.2) El éxito de la diplomacia pública de Blair*

En un apartado anterior veíamos que el Reino Unido de Blair era un ejemplo de fracaso en la construcción de la marca-país, ilustrando perfectamente lo que llamábamos al principio la “trampa institucional”. Sin embargo, los británicos durante la Guerra de Irak desplegaron una diplomacia pública inteligente que logró que la imagen del Reino Unido no fuese tan mala como la de EEUU a pesar del apoyo incondicional de Blair a Bush.

En marzo de 2003 el gobierno Blair aprobó una *Estrategia de Diplomacia Pública*, un documento estratégico en el que se postulaba una imagen del Reino Unido como “país de principios”, lo que se pone de manifiesto en:

- Su compromiso global con Naciones Unidas, la UE, la Commonwealth y las fuerzas internacionales de paz.
- Su fiabilidad y trato directo en la política internacional.
- Su compromiso con la justicia, los derechos humanos y el imperio de la ley en la seguridad internacional.

La doble Presidencia británica de 2005, la del G-8 y la de la UE, era una “oportunidad única” para la diplomacia pública británica, particularmente para convertirse en el país rico abanderado de la causa de los países pobres y la defensa de los Objetivos del Milenio. Se trataba de “demostrar intereses comunes con los países pobres asumiendo un papel central en el logro de los ocho Objetivos del Milenio durante la Presidencia británica de la UE y el G-8”.

Y Blair no desaprovechó la oportunidad. En la agenda de la reunión del G-8 en el Reino Unido se incluyó una serie de iniciativas a favor de los países pobres, un Plan Marshall para África. Pero también se atribuyó a Blair la orquestación de una campaña paralela en la sociedad civil. Un elemento importante de la estrategia ha sido la utilización de la sociedad civil e iconos de la cultura joven y popular, como la de Bob Geldof y Bono (U2) en la organización de los conciertos *Live-8*, que despertaban menos desconfianza que el

---

gobierno británico de Blair, en línea con la estrategia indirecta que también proponía el Foreign Policy Centre.

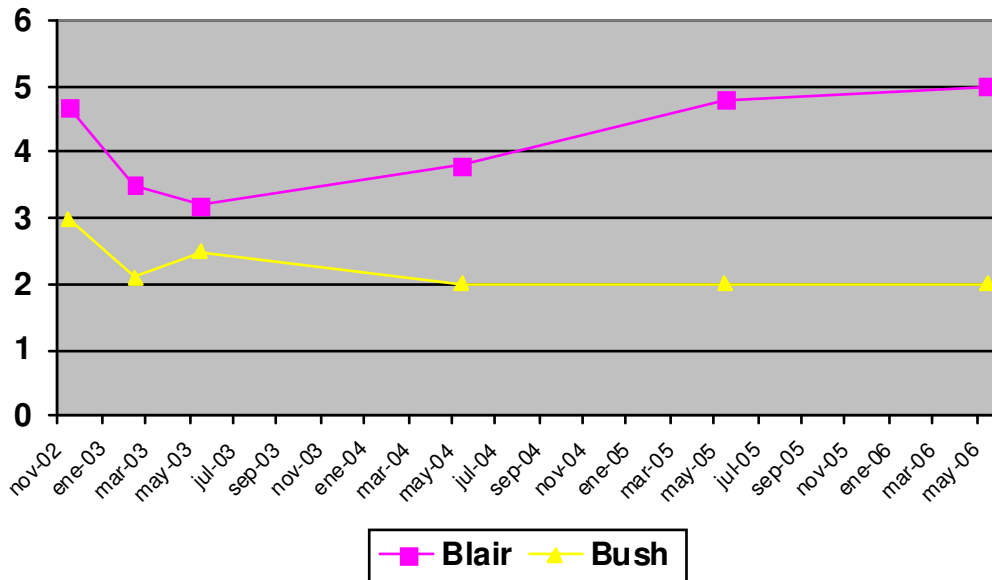
Tras la reelección de Blair en 2005, una serie de acontecimientos, en parte azarosos, en parte fruto del esfuerzo de la diplomacia pública británica, reforzaron el liderazgo internacional de la figura de Blair. Se benefició de la crisis de la UE, y concretamente de la debilidad de Francia tras el fracaso del referéndum constitucional. La elección de Londres como ciudad que albergaría los próximos Juegos Olímpicos fue el primer fruto de la estrategia.

El liderazgo internacional de Blair incluso salió reforzado de los atentados terroristas de junio y julio de 2005. Y Blair de nuevo supo aprovechar la Presidencia británica de la UE en el segundo semestre de 2005 para lanzar también un mensaje de renovación de la UE que debía superar los retos de la globalización. La estrategia de la “tercera vía europea” fue similar a la que utilizó para llegar al poder en el Reino Unido.

El logro de un consenso sobre las Perspectivas Financieras culminó el período, con lo que a finales de 2005 se podía decir que “el propio atractivo mediático de Tony Blair, su hábil manejo de los medios y el nivel de actividad política internacional del Reino Unido, insólitamente elevado especialmente desde el 2001, se combinaron para hacer de Blair un líder visible y reconocible sin parangón” hasta convertirlo en un “icono mundial”.

Los datos de opinión pública refrendan esta impresión. Así, en Europa los datos del estudio Transatlantic Trends permiten concluir que mientras la imagen de Bush no dejó de empeorar, la de Blair se recupera hasta obtener la misma puntuación anterior a la Guerra de Irak, y ello en un país especialmente crítico con el conflicto y EEUU.

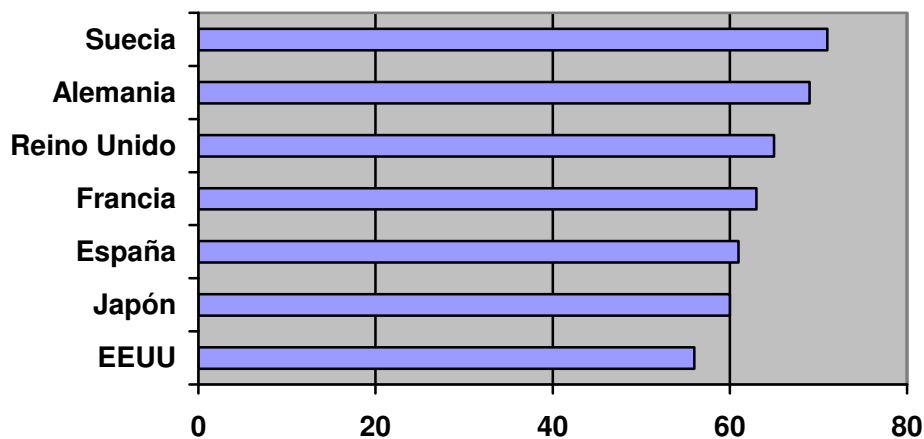
**Figura 11. Imagen comparada de Bush y Blair**



Fuente: Transatlantic Trends.

Todavía hoy, según los datos del Reputation Institute, a pesar del poderoso “efecto Obama”, que ha mejorado la imagen de EEUU, el Reino Unido se sitúa en el *top-ten* de los países con un mayor compromiso político en las causas globales, sacándole varias cabezas de ventaja a EEUU, que se sitúa en la decimonovena posición.

**Figura 12. Reputación de los países como actores comprometidos y responsables en la comunidad internacional**



Fuente: Reputation Institute.

## (10) Estrategias de marca-país en situaciones de crisis: el caso japonés

El tsunami y la catástrofe de Fukushima a principios de 2011 causaron, además de la pérdida lamentable de vidas humanas y los enormes perjuicios económicos, un daño en la imagen exterior del país. En muchas naciones y organismos internacionales se cuestionó

---

la gestión de las autoridades niponas, especialmente en el terreno de la energía nuclear. Parecía que la crisis de imagen estaba servida.

Para afrontar el problema la potencia asiática siguió la línea tradicional de su comunicación exterior, discreta y contenida. Hasta 2006 Japón no tenía una estrategia global de diplomacia pública o cultural, pero sí una potente agencia de promoción del *made in Japan*: la JETRO (*Japan External Trade Organization*), encargada tanto del fomento de las exportaciones como de las inversiones en Japón.

En 2006 el primer ministro Koizumi promovió una “Estrategia de Promoción de la marca Japón” para “mejorar la imagen y la reputación de Japón y convertirlo en un país querido y respetado en todo el mundo”. En años anteriores una serie de medidas proteccionistas habían reforzado el estereotipo de Japón como sociedad cerrada y voluntariamente aislada de su entorno –la mentalidad *sakoku*–.

Para contrarrestar esta mala imagen, en 2008 también se inicia la elaboración de una estrategia de diplomacia pública, o más concretamente de diplomacia cultural, ya que centrada en la creatividad y la cultura popular japonesa –manga, comics, comida, diseño, moda, etc.–. Esta nueva estrategia rompía también la imagen de un país jerárquico y tradicional, que no fomentaba la iniciativa individual. Un buen ejemplo son los encuentros de *comics* y *manga* que organiza en distintos países orientados a los segmentos más jóvenes.

En cualquier caso, Japón no lanzó grandes campañas internacionales de imagen, sino que se mantuvo fiel a la tradición ascética y minimalista de su cultura. En distintos países se organizaron campañas y actos culturales, pero siempre con un perfil bajo.

En esta línea, ante la catástrofe de Fukushima el gobierno japonés en primer lugar evitó la propaganda grandilocuente. Se siguió una política de información escueta, incluso parca, pero eficaz, poniendo de relieve los avances en la reconstrucción de la zona y la recuperación económica del país. En las pocas campañas de comunicación realizadas en EEUU y algún país europeo el gobierno también subrayó la capacidad de trabajo y sacrificio del pueblo japonés.

Estamos, por lo tanto, ante una política de marca-país de perfil bajo, basada más en las acciones que en la comunicación. Y parece que dio sus frutos.

Los resultados del CountryRepTrack del Reputation Institute nos permiten medir el impacto que han tenido sobre la imagen de Japón el terremoto y el accidente nuclear de Fukushima. Desde 2009 su valoración aumenta seis puntos. De esta forma, asciende desde la posición 17<sup>a</sup> del *ranking* a la 11<sup>a</sup>.

Hay que subrayar que el trabajo de campo de la oleada de 2011 fue posterior a los acontecimientos del terremoto y el accidente de la central nuclear de Fukushima. Pues bien, incluso en este contexto, la imagen de Japón mejoró y subió un punto en la nota global y un puesto en el *ranking* para quedarse a las puertas del *top-ten* también en este estudio de imagen de países.

**Figura 13. Evolución de Japón, 2009-2011**

	Puntuaciones			Ranking 2011 (54 países)	Ranking de los 34 países repetidos en los tres años		
	2011	2010	2009		2011	2010	2009
Japón	67,2	66,2	61,0	14	11	13	17

Fuente: Reputation Institute.

Los resultados del Reputation Institute son robustos, pues coinciden con los de otros estudios de imagen, como el Country Brand Index de la consultora Futurebrand.

Entre 2011 y 2012 Japón escaló dos puestos en el *ranking* de los países mejor valorados en el mundo para entrar en los primeros cinco, como también señalaban los datos del Nation Brand Index de Anholt-GFK Roper.

**Figura 14. Países mejor valorados**

	2012	2011
1	Canadá	Canadá
2	Suiza	Australia
3	Nueva Zelanda	Nueva Zelanda
4	<b>Japón</b>	EEUU
5	Australia	Suiza
6	EEUU	<b>Japón</b>
7	Suecia	Francia
8	Finlandia	Finlandia
9	Francia	Noruega
10	Italia	Suecia

Fuente: Nation Brand Index de Anholt-GFK Roper.

Por lo tanto, a tenor de los resultados de todas las encuestas comparadas, hay que subrayar que la imagen de Japón en el mundo ha mejorado significativamente entre 2011 y 2012. La gestión de la crisis ha reforzado la imagen ya positiva de Japón.

El PIB japonés ha crecido, y así también lo han hecho las exportaciones y las inversiones en el país.

## (11) Conclusiones

A partir del análisis y la comparación de los casos anteriores, se pueden extraer una serie de conclusiones.

En primer lugar, hay que subrayar la diferencia entre los objetivos políticos de la diplomacia pública y los más generales de las estrategias de marca-país.

En segundo lugar, se puede decir que es más fácil posicionar a un país pobre que reposicionar a un país rico. El problema está en la trampa de los “recursos institucionales”, esto es, las inercias y problemas de coordinación de los Estados con imágenes e instituciones fuertes.

Finalmente, como muestra la Figura 15, la comparación de los casos analizados indica que existen una serie de factores de éxito y fracaso tanto para las acciones de marca país como para las de diplomacia pública.

**Figura 15. Factores de éxito y fracaso**

	<b>Factores de éxito</b>	<b>Factores de fracaso</b>
<b>Marca-país</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionamiento claro</li> <li>• Realismo en los objetivos y coherencia entre medios y fines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trampa del logo</li> <li>• Disonancia entre el nuevo y el viejo posicionamiento</li> <li>• Inercias institucionales y <i>path dependency</i></li> <li>• Descoordinación de actores involucrados</li> </ul>
<b>Diplomacia pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechamiento de oportunidades</li> <li>• Proyección de temas alternativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incoherencia entre política exterior y diplomacia pública</li> <li>• Mensajes propagandísticos</li> </ul>
<b>Estrategias mixtas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherencia entre marca-país y diplomacia pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incoherencia</li> <li>• Exceso de ambición o segmentación inadecuada de mensajes</li> </ul>