

**La imagen exterior de España:  
nuevos escenarios y viejos problemas**

*Javier Noya*

Área: Imagen Exterior de España y Opinión Pública  
Documento de Trabajo 60/2009  
24/11/2009

---

## **La imagen exterior de España: nuevos escenarios y viejos problemas**

*Javier Noya \**

### **Introducción**

En este Documento de Trabajo se pasa revista a los últimos datos y acontecimientos relacionados con la imagen de España en el exterior. El análisis se centra en la coyuntura de los últimos años, aunque también se analizan factores estructurales que emergen en el período analizado. También se señalan las oportunidades y riesgos de las últimas iniciativas seguidas en la política exterior y en la promoción de España en el exterior.

Comienza por analizar los factores estructurales relacionados con la trayectoria internacional de España en los últimos años. Como se verá, nuestro país ha entrado en un nuevo ciclo en consonancia con su nueva posición en la escena internacional, que viene dada básicamente por nuestro peso económico e influencia cultural. Figuramos entre las grandes potencias, y esto tiene consecuencias para nuestra política exterior y nuestras políticas de imagen.

A continuación se entra a analizar los factores coyunturales. Se hace un repaso por varios de los acontecimientos o procesos recientes que pueden haber afectado a la imagen de España, como la retirada de tropas de Kosovo, la limitación de la jurisdicción universal de los tribunales españoles, la nueva relación con EEUU, la presencia en las Cumbres del G-20, etc. Finalmente, se analiza el papel de políticas de poder blando como la promoción del deporte o la cultura.

Antes de hacer un recorrido por los distintos procesos y acciones más directamente ligados a la imagen y la percepción de España en el exterior, conviene trazar –aunque sea brevemente– el marco general de la evolución de la política exterior española, así como también de la presencia empresarial, cultural, etc., de España. Evidentemente, la limitación de espacio nos obliga a la selección de los procesos y acontecimientos que se consideran más relevantes para la formación de la imagen global de España en el exterior.

---

*\* Investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública*

---

## Procesos y resultados de la acción exterior

Sin duda, hay que comenzar resaltando que la política exterior del segundo gobierno de Rodríguez Zapatero se ha caracterizado por un mayor activismo, al menos en comparación con la primera legislatura, más centrada en problemas de índole interna, como la cuestión autonómica y la lucha contra el terrorismo de ETA. Para algunos siempre será insuficiente, pero hay que reconocer que se ha producido un cambio significativo.

Desde luego, el giro ha obedecido a una mayor iniciativa española, pero no es menos cierto que el contexto internacional ha abierto ventanas de oportunidad que estaban antes cerradas. Evidentemente, en primer lugar el hecho más destacado ha sido la elección del presidente Obama en EEUU, porque a nadie se le oculta que no había sintonía entre Rodríguez Zapatero y Bush.

El cambio ha permitido, desde luego, normalizar unas relaciones España-EEUU que se habían deteriorado por arriba, aunque por abajo, en el día a día de las inversiones, la lucha contra el terrorismo, etc., seguían a buen ritmo. Pero como lo que importa en este análisis es la imagen, no cabe duda de que la recomposición del diálogo entre los líderes va a ser positiva para la imagen de España en EEUU, y de EEUU en España, una de las plazas en las que el deterioro era mayor y más grave.

En cualquier caso, el sentido común sugiere que no se deben esperar cambios espectaculares en las relaciones, ni una mejora repentina de la imagen de España en EEUU. Al contrario de lo que le sucedía a Aznar con Bush, Obama no necesita buscar aliados desesperadamente para acometer iniciativas internacionales. Más bien, el problema va a ser el contrario: de sobreabundancia de la oferta y la competencia con otros aspirantes. A Obama no le van a faltar novios/as. Así que España debe identificar claramente los aspectos que pueden hacerle interesante a los ojos de Obama y EEUU.

La llegada al poder de Obama también ha cambiado en buena parte el clima internacional. Mientras la agenda la marcaban la guerra de Irak y las iniciativas norteamericanas como la Guerra contra el Terror, era difícil plantear escenarios y medidas alternativas. El discurso de Obama al mundo árabe indica que hay voluntad de diálogo y, por lo tanto, oportunidades para propuestas españolas como la "Alianza de Civilizaciones", por las que ya se ha interesado la nueva Administración americana. Es el momento de lanzar una ofensiva en este sentido, tanto a nivel internacional como en la ONU, donde paradójicamente España no tiene el protagonismo que debiera como promotor de la iniciativa.

Hay quienes han atribuido los méritos del giro de La Moncloa exclusivamente a este cambio de inquilino en la casa Blanca. No parece un reproche equilibrado, sobre todo cuando estos críticos suelen contraponer la pasividad de Rodríguez Zapatero con la

iniciativa del segundo gobierno Aznar. No está de más recordar que también Aznar aprovechó la oportunidad que le abría a España el contexto del rechazo mayoritario a la guerra de Irak. En este sentido, Aznar fue mucho más “oportunista” que Rodríguez Zapatero, puesto que no tuvo en cuenta más que estas consideraciones de oportunidad política, ignorando los problemas de legitimación que envolvían a la Guerra de Irak.

Además del cambio de presidencia en EEUU, el otro proceso determinante en el mayor protagonismo de España ha sido la crisis económica internacional. Más adelante profundizaremos en las consecuencias para la imagen de España. Ahora sólo señalaremos la importancia que tuvo para España en términos de acción exterior. Y es que la crisis obligó a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para paliar la coyuntura adversa de forma coordinada, y a la mesa del G-20 fueron llamadas las economías más importantes del planeta, entre las que necesariamente tenía que estar España. Las gestiones de la diplomacia española hicieron que se consumase este reconocimiento.

No podía ser de otra manera si se piensa que las multinacionales españolas en los últimos años han seguido expandiéndose por todo el mundo. Después de invertir en América Latina en los 80 y 90 parece que por fin han iniciado el desembarco masivo en Europa, EEUU y China.

A pesar de todas estas buenas noticias, otros elementos no invitan tanto al optimismo.

En el terreno político, como puso de manifiesto la retirada de tropas de Kosovo, sigue habiendo problemas de coordinación y también de comunicación que pueden repercutir negativamente sobre la imagen.

Todavía en el terreno político, España no ha podido o no ha sabido aprovechar la crisis institucional en que se sumió la UE a raíz de los “noes” al Tratado Constitucional. Como uno de los primeros países en ratificarlo por sufragio universal, podía haber asumido un mayor liderazgo. Nuestro país estaba moralmente legitimado. Encontrar una salida al atolladero no era fácil, como prueba el hecho de que tampoco nadie asumió decididamente el papel al que renunció España. Pero era una buena ocasión para hacerse oír y rentabilizar el “sí”.

En buena medida, las dudas y la inacción en el campo anterior, y en muchos otros, se deben a que España sencillamente no tiene los recursos diplomáticos suficientes para acometer todas las tareas que se propone. Constantemente se produce el estrangulamiento de grandes iniciativas de política exterior o diplomacia pública no por falta de diligencia o de eficacia, sino sencillamente porque el personal diplomático o consular no es suficiente, o no dispone de todos los recursos necesarios. Todas las comparaciones con el personal y los recursos de otras potencias hacen palidecer a España. Mientras no se solucione este problema, la proyección internacional de España como potencia estará lastrada por este problema estructural.

En el terreno económico, el déficit comercial sigue creciendo, lo cual indica que no exportamos todo lo que podríamos y debiéramos, o al menos no al mismo nivel de los recursos y capacidades que nos permiten, por ejemplo, ser uno de los primeros países inversores en el exterior. Recientemente se ha lanzado un plan de promoción de las exportaciones españolas en EEUU que puede dar buenos resultados. Habrá que darle recorrido y esperar unos años para corroborar que se traduce en una mayor penetración de los bienes y servicios españoles.

En otro orden de cosas, el sector turístico sigue siendo una de las locomotoras de la economía española, pero da síntomas de agotamiento, y no sólo por la crisis coyuntural, que evidentemente ha reducido el número de visitantes y el gasto medio por visita. Hace tiempo que se está revisando el modelo de “sol y playa” para combatir la competencia que llega de los nuevos destinos turísticos, pero la oferta de playa y ocio sigue representando la mayor parte de la oferta española. Es cierto que nuevas ofertas van ganando terreno. Pensemos en el efecto Guggenheim de Bilbao, o el Camino de Santiago, que atraen a público norteamericano y europeo, respectivamente, que no busca sol y playa. Pero parece necesario diversificar todavía más la oferta y crear una nueva marca turística que sea capaz de diferenciarnos.

Finalmente, el mundo de la cultura y el deporte ha sido otra de las locomotoras de la presencia de España en el exterior. Hemos seguido sumando éxitos deportivos en fútbol, baloncesto y tenis. Es indudable que en muchas partes del mundo el Real Madrid y el Barcelona son lo que más se conoce de España –y acaso lo único–. Por lo tanto, son importantes embajadores informales de nuestro país.

En el terreno de la cultura, los creadores españoles han seguido consolidando su presencia internacional. Raro es el año en que un artista español no obtiene alguna nominación o premio en los Grammy latinos. También en el mundo del cine los directores, actores, fotógrafos, etc., españoles son cada vez más cotizados.

Y, finalmente, no podemos dejar de mencionar el auge imparable del español como segunda lengua. Es una tendencia clara, que se confirma día tras día. Estamos lejos de contestar la hegemonía del inglés, desde luego, pero no es menos cierto que el español ha desplazado a otras lenguas europeas. En este proceso, además, se está operando un cambio fundamental: el cambio de la utilidad del idioma. Si inicialmente se contemplaba al español como lengua expresiva, que atraía por la literatura o la cultura españolas, ahora empieza a entenderse como una lengua instrumental, útil para los negocios o la diplomacia.

Todos estos factores y procesos han tenido su repercusión en términos de imagen exterior. Iremos desgranándolos por áreas temáticas.

---

### **Argumentos estructurales: Carmen envejece**

Como consecuencia de todos estos procesos públicos y privados, la imagen de España ha seguido mejorando desde mediados y finales de los 90. Si intentamos objetivar con índices la valoración que merece nuestro país en el exterior, independientemente de los indicadores que tomemos, sea el Nation Brand Index de Simon Anholt, o los valores de los índices más sofisticados del Reputation Index, España figura entre los 10 primeros países del mundo. En términos agregados, España tiene una buena imagen.

Hay que subrayar que la imagen de España ha seguido mejorando a un ritmo constante, y por encima de los vaivenes políticos. En los últimos años se han producido grandes polémicas en España sobre la política exterior, en todos los frentes: EEUU, América Latina, Europa, etc. Se abrió una importante fractura en el consenso de política exterior que había presidido la Transición y los gobiernos socialistas. Pues bien, en los últimos años, en términos agregados se puede decir que los vaivenes no han afectado ni para bien ni para mal a la valoración de España, que ha seguido creciendo en términos agregados. Sin duda, la izquierda italiana tiene una mejor imagen de España por la agenda que asocia con los gobiernos progresistas de Rodríguez Zapatero. Igual que los conservadores norteamericanos pueden tener una peor imagen de España por la retirada de tropas de Irak. En conjunto, los factores se equilibran para producir un crecimiento sostenido.

El crecimiento sostenido de la valoración de España en el mercado de los intangibles no impide que sigan dándose agujeros estructurales que siguen sin cegarse. El terrorismo de ETA es un ejemplo. Aunque se ha avanzado en la lucha contra los etarras, por encima de los vaivenes en la política terrorista, se sigue viendo en la prensa británica e italiana como se trata a los terroristas como libertadores o héroes poco menos que románticos. Muchas veces da la impresión de que los terroristas están ganando la batalla de las percepciones en muchos países, y es algo que se debe combatir tanto o más que las acciones terroristas.

Además del problema estructural que acabamos de señalar, también hay que reconocer que el poder blando de España en términos de imagen ha crecido a un ritmo menor que en el período que va de la Transición a mediados de los 90. No hay series de datos homologables para el período comprendido entre los años 60 y la actualidad. Pero creo que se aceptará que, en términos gráficos, entre 1975 y 1992 habríamos pasado del puesto 30 o 40 al 15; y desde el 1993 hasta la actualidad, sólo del 15 al 10.

Esta evolución es lógica y, hasta cierto punto, necesaria. España pegó un estirón objetivo y de imagen en los años siguientes a la instauración de la democracia. Y el año 92 sirvió de presentación al mundo de estos cambios. Se nos veía como un país joven y dinámico.

El crecimiento fue rápido, gracias a nuestras propias fuerzas y al apoyo de la UE. Sin embargo, los años pasan, y hemos madurado, tanto objetivamente como en términos de imagen. En términos de marketing, estamos en otra fase del producto. Tampoco podemos

---

seguir basando nuestra imagen en esos atributos de frescura y juventud, porque seríamos como los adultos o ancianos que se empeñan en seguir siendo eternamente jóvenes y se visten como adolescentes. Como país, padeceríamos el síndrome de Peter Pan.

Supongamos que somos el presidente de Italia y nos gustan los símiles femeninos. El icono tradicional de España era la joven y atractiva Carmen la cigarrera –aunque la metáfora no me entusiasme por su machismo–. Hay que decir que Carmen ha madurado, y además no es la única cigarrera: le ha surgido una competencia más joven. Debe ser más sofisticada en su atractivo. En nuestras manos está ser Mónica Bellucci... o Bette Davies.

Por otra parte, estamos en un mercado maduro de potencias consolidadas en el que hay muchos competidores –las potencias europeas–. Al movernos a la franja superior de países con mejor imagen, la lucha por diferenciarse y destacar es mucho más complicada, porque este pelotón va muy apretado. No podemos utilizar las estrategias de antes, porque no van a dar los mismos resultados.

Una de cal y una de arena. Si antes utilicé una metáfora femenina, ahora nos viene al pelo una masculina. Y qué mejor que un torero, hablando de España. Después de habernos curtido en plazas pequeñas y medianas, hemos destacado y nos han llamado a torear en Madrid, Sevilla y Barcelona. Es un desafío para el que hay que estar preparados, porque ya nos van a valer trucos y aspavientos para un público no experto. Podemos ser José Tomás... o un novillero novato.

España está en un nuevo estadio, entendida la palabra tanto en el sentido de fase de desarrollo, como, también, de escenario. No puede seguir mejorando al mismo nivel que antes porque, dicho en términos de marketing y ventas, ya es un producto maduro; y, no menos, porque ahora, la competencia con los otros productos-países en el segmento *premium* es mucho mayor. Por utilizar una última metáfora, ahora animal: antes España era una rana pequeña en un charco grande; ahora, somos una grande, en un charco mucho más pequeño. Esa es la buena noticia, pero también la mala.

No podemos esperar volver a tener otro crecimiento en términos de imagen similar al que tuvimos con la Transición. No va a volver a haber “pelotazos” de imagen como los de entonces, sencillamente porque ya lo hemos conseguido, aunque a veces nos cueste reconocerlo: somos un país occidental y europeo, uno más.

El nuevo escenario, la nueva charca en la que nos movemos, va a hacer que muchas veces se produzca la ilusión óptica de que no mejoramos al nivel en que lo hacíamos. En este sentido, se puede hablar de rendimientos decrecientes de las políticas de imagen, porque ahora los avances serán en milímetros, y no en metros. Aparentemente habrá que invertir lo mismo o más en políticas de imagen, para recoger menos beneficios. Pero siempre tendremos que pensar que son unos milímetros clave, porque son los que nos

---

diferenciarán de Italia o de Francia, y hay que pelear por cada uno de ellos. Y por ello mismo no se debe rebajar la tensión en las políticas de imagen.

La nueva situación también tiene otro tipo de consecuencias políticas. El mejor ejemplo lo encontramos cuando pensamos en nuestra posición en la UE. No somos unos recién llegados que vayan a sorprender con cualquier cosa cuando, como en los 80, prácticamente no se esperaba nada de nosotros. Debemos plantear acciones de país acorde con nuestro estatus de nueva potencia. Ahora les toca sorprender a los países del Este y recién llegados. Son ellos los que tienen que dar el campanazo y lograr el mismo éxito de España a su ingreso –y muchos siguen mencionando a nuestro país como ejemplo modélico en este aspecto–. Debemos ser modélicos en nuestra madurez, tanto como lo fuimos en nuestra adolescencia.

### **El aspecto económico y la crisis**

España, desde mediados de los 90, independientemente del signo del gobierno que haya estado en el poder, básicamente ha ido mejorando su imagen gracias a la consolidación de su presencia empresarial en el mundo: primero en América Latina, después en Europa y Asia. En esta expansión y en la consiguiente mejora de la imagen los bancos han jugado un papel fundamental. Habría que hablar de un efecto BBVA, Santander, etc.

Pero precisamente por este importante ascenso de España debido al sector bancario, la crisis económica también tendrá que tener mayores efectos –positivos o negativos– para España en términos de imagen.

España ha mostrado elementos positivos en la crisis. La robustez del sistema financiero ha reforzado la imagen de un país riguroso y fiable. El sistema bancario español ha resistido mejor que otros, y así lo han recogido medios económicos internacionales.

En el plano político, es importante mantener la imagen de solidez y estabilidad no lanzando señales contradictorias a los mercados. En este sentido sería importante lograr un consenso entre los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, sobre las medidas ante la crisis. Quizá no lo sea tanto para el día a día en España –la prueba es que el consenso ni se ha dado, ni se le espera–. Pero cara al exterior, ser capaces de mantener la economía al margen de la política y las luchas partidistas daría una sensación de rigor y estabilidad que va reforzar la imagen de solvencia de nuestras instituciones, como lo tuvieron los Pactos de la Moncloa para nuestra Transición.

Es innegable que la crisis tiene un impacto negativo en la imagen. Llegó más tarde a Europa y España, y hay un margen de tolerancia de un año, pongamos. Se entiende que España va a salir más tarde, pero un acelerón de Francia y Alemania va a perjudicar sin duda la imagen de España. Si estas potencias salen en 2010 y nosotros en el 13 o el 14,



como señalan algunos análisis, tenemos un largo valle de transición en el que estaremos en desventaja comparativa.

Por otra parte, ya llovía sobre mojado. Incluso en los momentos más altos del ciclo económico, muchos comentaristas internacionales ya subrayaban la excesiva dependencia del sector inmobiliario de la economía española, independientemente del partido que estuviera en el poder. Era un crecimiento con pies de ladrillo. Tampoco faltaban las noticias en medios internacionales sobre los escándalos de corrupción ligados al urbanismo, recalificaciones, etc.

### *Made by Spain*

Dentro del aspecto económico, también hay que señalar el buen papel que juegan algunas empresas y marcas españolas en el exterior a la hora de mejorar la imagen del *made in Spain*. El mejor ejemplo es desde luego Zara, que sigue una imparable extensión por el mundo, incluso al margen de la crisis.

Gracias a Amancio Ortega, el presidente del grupo Inditex, España también ha conseguido que España figure en un listado muy importante por su valor simbólico: el de las grandes fortunas del mundo. Esto refuerza nuestra imagen como potencia económica.

Marcas y empresas españolas en los últimos años también han conseguido situarse en los *rankings* de marcas mejor valoradas en el mundo. Esto es un excelente dato para su cuenta de resultados, pero también para España, puesto que aumenta nuestra visibilidad.

Todos los anteriores son datos positivos. Pero, sin embargo, también hay que decir que muchas de las marcas españolas siguen rehuendo la asociación con España y lo español. En muchos casos se sigue recurriendo a marcas que evocan lo italiano para vender ropa o aceite, o a lo francés, si lo que se persigue es vender productos de lujo. De nuevo, el mismo grupo Inditex es un buen ejemplo: Massimo Dutti no suena precisamente a castellano. Este tipo de estrategias de marketing puede ser algo natural y bueno para las marcas y las empresas a corto plazo, pero es muy perjudicial para España en su conjunto.

Sería un gran logro que las empresas y marcas españolas ayudasen a consolidar la nueva imagen a España reposicionando sus productos y servicios en los nuevos atributos de la marca. Instituciones españolas como el Foro de Marcas Renombradas Españolas tienen una gran labor que hacer en este campo.

Afortunadamente, España cuenta con el ICEX como una de las agencias más eficaces en la promoción del *Made in Spain*. Por iniciativa del Ministerio de Industria el año pasado se puso en marcha la campaña *Made by Spain* para promocionar los productos y servicios españoles en los EEUU. Sin duda, va a repercutir muy positivamente, y en unos años veremos resultados.

Sin embargo, al final quienes van a vender sus productos en los EEUU o en China van a ser las empresas y las marcas españolas, y se debe apoyar una internacionalización condicionada también a la promoción de la imagen de España, y no sólo de los intereses empresariales. De nada sirve que el ICEX elabore inteligentes campañas de proyección de una nueva imagen de España, siempre muy bien diseñadas y ejecutadas, si al final las empresas a las que apoya recurren en su marketing a los tópicos de la fiesta y el flamenco, o si ocultan deliberadamente su procedencia española con etiquetas italianas.

España sigue teniendo en su déficit exterior una de las grandes barreras a la internacionalización y la consolidación de una imagen global. Mientras nuestros productos y servicios no lleguen a todos los lugares del mundo, no tendremos la misma posición no ya de EEUU, sino de Alemania o Francia. Y cuando lleguen, deben hacerlo, siempre en la medida de lo posible, transmitiendo los nuevos atributos de la imagen de España.

## **Cumbres abismales**

Ha habido una consecuencia no querida de la crisis económica. Las crisis siempre ofrecen oportunidades, para quienes sepan/puedan aprovecharlas. Y a España le ha permitido poner en valor su estatus de potencia económica y la solidez de su sistema financiero. Gracias a ello, y a la activa diplomacia de la segunda legislatura del gobierno Rodríguez Zapatero, España ha conseguido participar en las Cumbres para la reforma del sistema.

Trascurridas varias cumbres ya empieza a cundir la opinión de que poco, o muy poco, va a cambiar en el sistema capitalista, a pesar de los grandes cambios que anunciaron líderes como Sarkozy. España ha sabido lanzar un mensaje exterior –no hablaré del interior– más moderado. Y esto ha sido bueno. La prueba es que seguimos siendo invitados: invitados de pleno derecho, si se permite la paradoja. Puede que el G-8 y el G-20 no amplíen inmediatamente por los complicados equilibrios económicos y diplomáticos a los que están sujetos estos diseños institucionales, pero sin duda la inclusión de España ha proyectado la imagen de nuestro país como potencia entre los países que cuentan hacia el futuro.

La diplomacia española también ha conseguido mejorar las relaciones con EEUU por el efecto Obama. La retirada de las tropas de Kosovo fue un momento delicado, pero se ha logrado reconducir. Ya se anuncian varias cumbres entre los presidentes Obama y Rodríguez Zapatero.

Ahora bien, la política de cumbres tiene que ir acompañada de una “política de valles”. No podemos hacer bien lo “macro” y fallar en lo “micro”. Y hay indicios que apuntan a una parálisis que queremos atribuir al esfuerzo que ha sido necesario para lograr lo macro, pero que no restan ni importancia ni urgencia al problema “micro”.

España sigue sin tener una estrategia global de proyección exterior. Hace ya casi año y medio que se anunció la constitución de una Comisión de Diplomacia Pública. También por la misma época se ha hablado de reforzar la estrategia de la “Alianza de Civilizaciones” dotándola de una mayor proyección hacia la sociedad civil para que no se quede en la diplomacia convencional. Sigue sin tenerse noticias de ambos desarrollos desde entonces.

Parece que se ha subordinado toda la proyección exterior a las Cumbres. Y, sin embargo, el éxito en la política de diplomacia convencional de las Cumbres hace aún más necesario el esfuerzo de la diplomacia pública para mantener y reforzar los vínculos que se crean con la diplomacia convencional. Porque si no hay nada después de las Cumbres, nuestra presencia puede caer en saco roto.

España, por ejemplo, sigue teniendo una presencia casi testimonial en el Foro Económico Mundial de Davos. Y sigue siendo difícil encontrar a funcionarios de alto nivel españoles en los grandes organismos internacionales, que no sean los diplomáticos nombrados y enviados ex profeso desde España. Es un problema “micro” que lastra la proyección exterior de España.

Que estemos hablando de un problema “micro” no significa que el problema sea pequeño o menor. Más bien lo contrario. Las cumbres nos sitúan ante el futuro, pero también ante los límites de nuestra acción exterior, pues debemos acompañarlas con una estrategia de acción exterior y de diplomacia pública para reforzar la nueva imagen de España como socio fiable. Un escritor ruso, Zinoviev, de formación lógica y matemática, tituló una de sus novelas de forma paradójica como “cumbres abismales”: altas cumbres que a la vez nos sitúan ante un enorme precipicio. Hay que reforzar la acción diplomática y la diplomacia pública: lo macro no sustituye a lo “micro”, como saben también los economistas, sino que más bien debe ser una continuación. Si no, las Cumbres del G20+2 serán cumbres abismales para España.

## **El aspecto militar**

Estaremos de acuerdo en que si España quiere hacerse un hueco en el grupo de países más influyentes en el mundo, además de seguir fortaleciendo su presencia económica en el mundo, va a tener que ampliar sus capacidades militares para poder atender los compromisos que se esperan de una potencia: una potencia pacífica, pero potencia. Pero esto sólo puede producirse a largo plazo, dada la resistencia de la opinión pública.

Mientras eso sucede, España debe cuando menos trabajar por mejorar su imagen en el exterior en este aspecto. Con los mismos recursos disponibles ahora mismo, se podría lograr una mejor imagen. Y, sin embargo, ninguno de los gobiernos españoles ha afrontado la cuestión, porque en nuestro país en éste como en otros aspectos casi siempre se está más pendiente de la opinión pública interna que de la externa.

Es indiscutible que la retirada de tropas de Irak sentó mal a la Administración Bush. También cayó como un jarro de agua fría en los círculos neoconservadores de Washington, y también los sectores demócratas que apoyaban la Guerra.

Pero, al final, en general la retirada de tropas no tuvo un efecto tan negativo, en parte porque la mayoría de los ciudadanos norteamericanos si siguiera llegaron a saber que España tenía tropas destinadas en Irak. En general, se enteraron –aunque poco– por la muerte de los agentes del CNI y, sobre todo, a raíz de los atentados del 11-M. Pero estos mismos atentados causaron una oleada de solidaridad y simpatía con el pueblo español. Ciertamente, algunos líderes neoconservadores señalaron la retirada de tropas como una concesión al terrorismo. Pero, de nuevo, esta idea no ha calado en la mayor parte de los ciudadanos norteamericanos, que siguen considerando a España uno de sus países aliados.

Por el contrario, la retirada de tropas de Kosovo sí habría tenido un impacto más negativo, como indicaban las reacciones iniciales en la OTAN y EEUU. Ciertamente, la situación planteada por la independencia unilateral de Kosovo ponía a España en una difícil situación, puesto que no podía reconocer ese proceso por la cuestión nacional en España. Pero la forma en la gestionó la comunicación de la decisión española no fue acertada, y se perjudicó la imagen de España. Se volvió a poner en evidencia en la reciente presentación de credenciales del nuevo embajador norteamericano en España.

Es evidente que la retirada de Kosovo fue un mal precedente y que la situación no puede volver a producirse en las misiones internacionales en las que actualmente participa España, desde Líbano a Somalia. Ya que no podemos/queremos exhibir un poderío militar como el del Reino Unido y Francia, al menos debemos ser extremadamente celosos en el cumplimiento de las misiones que pedimos o se nos asignan. Este es el principal capital militar, en este caso un capital social, la confianza, que tenemos que ganarnos.

Por su cultura política antimilitarista, España a corto y medio plazo no puede presumir de un apoyo popular a las acciones militares en el exterior. Pero este es un problema común a la mayor parte de los países europeos que, sin embargo, sí pueden hacer frente al envío de más tropas por su mayor capacidad económica y su tradición más antigua de vinculación a los compromisos multilaterales.

España, además de un reducido número de fuerzas, básicamente puede ofrecer apoyo moral a otros gobiernos y organismos multilaterales cuando hay causas difíciles para la opinión pública, en las que los Estados deben recurrir a la legitimación internacional de las causas. Poder afirmar que España o Alemania también apoyan misiones como la de Afganistán ya es algo para los países que llevan el peso de la acción armada. Y España también debe ofrecer la fiabilidad y la garantía del cumplimiento con los compromisos adquiridos. Si hace esto, ya es uno más.

En este sentido, España debe dar a conocer en el exterior el esfuerzo que hace en Afganistán. Debe “venderse” a los españoles para lograr que la opinión pública española sepa la labor que hacen sus soldados, pero ello no debe ser incompatible con la comunicación exterior.

Las autoridades españolas deben dar a conocer nuestra contribución militar en los foros internacionales, en la UE, en la OTAN, etc. Muchas veces da la impresión de que hay cierto pudor, por la cultura antimilitarista. Pero Afganistán o Líbano no son Irak, y no deben dolernos prendas a la hora de airear nuestra colaboración en misiones multilaterales bajo el amparo de la ONU. La mayor parte de las elites internacionales ni siquiera tienen noticia por la prensa de que hay tropas españolas destacadas en Afganistán. Naturalmente, este esfuerzo de comunicación debe incardinarse en la estrategia general de diplomacia pública que refuerce nuestro posicionamiento como potencia que juega en la liga de los grandes.

Pero la política exterior española no es sólo una política egoísta, comprometida con nuestros intereses, sino también altruista por su compromiso con el bienestar global, del conjunto del planeta. Fijémonos en que esto refuerza también nuestro papel como potencia, una potencia humanitaria, al servicio de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo.

## **Derechos humanos, ONG y sociedad civil**

A iniciativa del gobierno, el Parlamento español recientemente aprobó la limitación de la jurisdicción universal de los tribunales españoles en la persecución de los delitos contra los derechos humanos. No vamos a entrar en debates morales, jurídicos, ni siquiera diplomáticos. Sólo voy a intentar valorarla desde el terreno de las imágenes y las percepciones.

Como medida adoptada desde el realismo político seguramente hará menos tensas las relaciones con países incómodos con el *statu quo* anterior, como China. Sin embargo, el cambio también tiene sus costes en términos de imagen, porque la jurisdicción universal nos diferenciaba y apalancaba nuestro posicionamiento como potencia humanitaria. Sin duda, casos como el de Pinochet elevaron nuestro perfil en el mundo.

Siendo cínicos, como argumentaron muchos de los defensores del recorte, probablemente las mismas limitaciones materiales del sistema de justicia español impedían que los jueces españoles pudiesen ponerla en práctica, lo cual impedía que la diplomacia española se viese en situaciones delicadas. Pero al eliminarla formalmente, España ha perdido una baza importante en su propia estrategia de imagen que, sobre todo con el actual gobierno, descansa precisamente en la lucha por la justicia global y los derechos humanos. Fijémonos en que si al final no sabemos o no podemos rentabilizar la medida, habremos

---

perdido una parte importante de la credibilidad como defensores de la justicia global sin ganar nada a cambio.

En cualquier caso, España seguirá siendo una de las mayores potencias humanitarias del mundo. Sigue creciendo la ayuda al desarrollo. El número de cooperantes va en aumento. En los últimos años se ha dignificado la labor del cooperante. Se le han reconocido derechos, y también se le ha dado más visibilidad pública. Era justo y necesario, no sólo porque contribuye al desarrollo de los países más necesitados, sino porque hace una labor impagable para la imagen de España en el exterior.

Las ONG españolas de ayuda al desarrollo durante mucho tiempo han sido la cara amable de España en países que de otro modo no tendrían otra imagen, o sólo una mediada por los intereses empresariales de las multinacionales. Las ONG hacían la política que el Estado no quería o no sabía hacer. Si no fuera por las ONG muchos indígenas latinoamericanos estarían hablando ahora sólo de los españoles como nuevos colonizadores. Y no es el caso. Así que España debe mucho a la labor de la AECID, las ONG y los cooperantes.

Dicho esto, también hay que añadir que muchos cooperantes y ONG no tienen conciencia de ese papel como embajadores de España. Igual que se ha dignificado su labor, también debería informárseles del papel que hacen siendo la cara de España.

Nadie pretende convertir a los cooperantes en medio para un fin distinto del que realizan: ayudar. Tampoco se trata de que los sufridos cooperantes asuman más competencias, pues normalmente ya están desbordados. Además, no son propagandistas. Pero sí es posible informarles de la acción exterior y la política de cooperación para que al menos sepan contestar cuando alguien a quien atienden les pregunta cuál es el compromiso de España con el bienestar de los países menos desarrollados. Y suele pasar que, tal como somos los españoles, los mismos cooperantes no lo saben, o tiran piedras contra su tejado.

La misma visión que muchos cooperantes españoles tienen de las empresas y la responsabilidad social corporativa es por lo general negativa. Y esto se traduce también en una mala imagen de nuestro país. Por lo tanto, las ONG y cooperantes deben tener información sobre la ayuda pública y privada. Después, ellos mismos deberán juzgar si el Gobierno y las empresas españolas hacen lo suficiente por los colectivos a los que socorren. Pero que no sea, como sucede ahora muchas veces, por prejuicios y falta de información, de los que tampoco ellos son culpables, pues sólo recientemente los gobiernos españoles están empezado a hacer una buena comunicación.

## **Deportes de riesgo**

En España, ya en los gobiernos de Aznar, se hablaba de que nuestro país era una potencia cultural. Ahora también se señala a España como una potencia o poder blando. A pesar

de las diferencias en el énfasis, ambos discursos, el de la potencia cultural y el del poder blando, comparten el mismo diagnóstico y estrategia: proyectémonos con la cultura, ya que no podemos/ queremos hacerlo con recursos más duros, como las armas. Pero este modelo de hipertrofia blanda tiene sus problemas.

España ha puesto sus mayores esperanzas en la cultura y el deporte como herramientas de proyección exterior. Desde siempre, ambos han servido para proyectar el poder y las capacidades de un país en el exterior. En este sentido, ha habido básicamente dos modelos.

Los países menos desarrollados siempre han utilizado los acontecimientos deportivos internacionales como escaparates en los que lucir su potencialidad deportiva y organizativa. España ya ha pasado por esto: piénsese en la España del 92.

En otro orden de cosas, las potencias han utilizado el deporte y la cultura como frentes en los que seguir sus combates por medios pacíficos. EEUU y la Unión Soviética en la Guerra Fría fueron los que más siguieron esta estrategia en su “guerra deportiva”, en paralelo a la “guerra espacial” o la “guerra cultural”.

Hasta ahora, hemos utilizado el deporte básicamente a la primera usanza: para darnos a conocer y exhibir nuestras capacidades. En muchos países del mundo, el deporte español lo que hace es eso, darnos a conocer, pero precisamente porque no tenemos otra herramienta para hacerlo: nuestras empresas no llegan, nuestra relevancia política es menor, etc.

Ahora bien, por nuestros recursos y capacidades deberíamos aspirar a proyectarnos a través de otros recursos. Y hay una gran cantidad que está por explotar y que serviría tanto o mejor a los intereses de España.

Por lo tanto, proyectar el deporte de masas es necesario, pero no a costa de otros recursos culturales que van a reforzar nuestra proyección. Acaso el problema no esté tanto en el deporte, como en los deportes con los que nos proyectamos. Unos transmiten mejor que otros la imagen de la nueva España.

La política de promoción de la imagen a partir de deportes de masas está rindiendo beneficios. En una encuesta reciente, España escalaba posiciones y ya figuraba entre los cinco primeros países más importantes por sus deportistas. Pero la misma encuesta revelaba que la imagen general del país no se había movido. ¿Cómo se puede explicar esta paradoja? Hay dos explicaciones: una general, y otra particular.

Comenzando por la general, podemos decir que la imagen de un país se compone de varias dimensiones: económica, política, de ocio, cultural... y deportiva. Podemos discutir si la deportiva es una sub-dimensión de la cultural, o si lo es del ocio; o si la cultura

popular es más o menos importante que la cultura de elites para la imagen de un país. Pero en lo que estaremos todos de acuerdo es en que la dimensión política y la económica son más importantes que la cultural y la deportiva: pesan más en la conformación de la imagen general de un país. Los expertos dicen que entre un 30% y un 40% más, dependiendo del país. Por lo tanto, es perfectamente posible que la imagen deportiva mejore sin que esto se traduzca en una mejora directa de la valoración general del país. Tener buenos deportistas no sería tan importante como tener una clase política no corrupta, o unas instituciones financieras estables.

Y después está el factor específico, que atañe a España en particular. España desde la Contrarreforma no ha tenido nunca una imagen de país asociado a la ciencia y la tecnología. Ha sido siempre un país ligado a la diversión y el ocio. En la medida en que el deporte refuerce esta imagen, hace que se nos conozca más en el mundo, pero por lo mismo de siempre.

Por lo tanto, habrá que reforzar la visibilidad en deportes de elite, y también de aquellos con un mayor componente científico y tecnológico para que la imagen del deporte español contribuya a una imagen más moderna de España. La fórmula 1 puede ser un ejemplo: Fernando Alonso incluso ahora que está en horas bajas es un gran deportista, pero el problema es que conduce siempre marcas o escuderías extranjeras. Sus éxitos son para Francia (Renault), Alemania (Mercedes) e Italia (Ferrari).

La promoción del deporte como política exterior de imagen es positiva, pero tiene sus riesgos, y debe estar encaminada a una meta –¡nunca mejor dicho!–.

## **Cultura de elite**

España está potenciando el deporte de elite como una de las herramientas de la proyección exterior. Como acabamos de ver, es una política sensata. Acaso debería hacer lo mismo con la cultura de elite, que está más abandonada tanto en el plano artístico como en el científico.

En España se produce una paradoja llamativa. Intuitivamente todos tendemos a contraponer ciencia y arte, porque efectivamente ambas esferas están regidas por lógicas distintas. Y, sin embargo, en nuestro país ambas coinciden por la débil proyección que tienen en el exterior, al menos en los niveles más asociados con el prestigio de una cultura: pensemos en la investigación científica y la música culta. España no proyecta una imagen en el exterior de país puntero en estos aspectos, y es un problema si queremos que se nos perciba como una potencia que pretende rivalizar con las demás en el top ten al que nos referíamos al principio.

Ya señalábamos en el primer apartado el enorme atractivo de la cultura española en el exterior. Con todo, también hay que decir que el éxito de España está siendo mayor en el



terreno de la *cultura popular* que en el de la culta. No ha aumentado el número de premios Nobel españoles, ni de ciencias ni de letras. Igualmente, sigue sin haber compositores con una proyección internacional.

En el terreno de la cultura, España sin duda está bien posicionada en pintura y en literatura. En cambio, en el terreno de la música culta, las orquestas y compositores españoles, salvo contadas excepciones como Plácido Domingo y Carreras, en su día, o Jordi Savall entre los instrumentistas actuales, no logran saltar al exterior. El problema es lacerante porque es fundamental hacerse un hueco en este nicho de mercado, que da un aura de prestigio y distinción cultural entre las clases medias y altas de todo el mundo.

Cuando analizamos los *rankings* de las mejores orquestas del mundo, como la de la revista británica Gramophone, lo primero que salta a la vista es la ausencia de una orquesta española. Es sabido que los anglosajones suelen barrer para casa. Y, en efecto, en el *ranking* encontramos muchas orquestas británicas y norteamericanas. Pero las tres primeras son continentales: el Royal Concertgebouw (Países Bajos) y las Filarmónicas de Berlín y Viena. Entre las 20 primeras no hay ninguna española.

Sin embargo, la mayor paradoja de todas es que España es de los países que tiene una mayor cantidad de orquestas sinfónicas por habitante, por el efecto de las Comunidades Autónomas. Nuestro país también es la sede de importantes concursos y festivales internacionales de música culta a través de los que se proyectan figuras de la escena mundial. Y también contamos con excelentes centros de formación, como la Escuela Superior de Música Reina Sofía. Sin embargo, por nosotros mismos no somos capaces de proyectarnos en el exterior. Pocas orquestas hacen giras internacionales no subvencionadas desde España, y lo mismo se puede decir de las grabaciones en sellos internacionales y de prestigio. Al mismo tiempo, la promoción de las orquestas de España supone incurrir en un enorme coste para las Administraciones, que prácticamente han dejado de promover la internacionalización de nuestras orquestas. Ahora mismo sucede que incluso para grabar piezas de clásicos españoles los sellos prefieren recurrir a una orquesta latinoamericana antes que a una española.

Otra de las paradojas del poder blando español cuando hablamos de la música culta es que ya es fácil encontrar a instrumentistas españoles tocando en muchas de las orquestas de prestigio, que están entre las 20 del *ranking* anteriormente citado. Sin ir más lejos, la Concertgebouw tiene un oboísta y un percusionista español. Y en otra orquesta joven de prestigio, la Gustav Mahler de Claudio Abbado, el 20% de los instrumentistas son españoles.

La música y la ciencia españolas se parecen en esta capacidad para exportar materia gris que emigra porque no encuentra en España oportunidades para desarrollar su talento plenamente. No en vano, todos sabemos que una parte muy importante de nuestros

---

mejores científicos e investigadores también tiene que desarrollar sus tareas fuera de España.

Es un hecho que no se asocia a España con ciencia y tecnología en el extranjero, aunque haya algún centro español importante y empresas tecnológicas como Indra. Así como nuestros cocineros figuran siempre en lo más alto de los *rankings* internacionales, o nuestros tenistas en los deportistas, las Universidades españolas, salvo contadas excepciones, no logran obtener una posición digna en los distintos listados internacionales de excelencia. Cuando algún científico español lo logra, suele suceder que se trata de un investigador que desarrolla su actividad desde hace tiempo en otro país, normalmente EEUU.

Nos consideran un país de diversión y ocio, y en el mejor caso de cultura, pero no de ciencia. Y, en efecto, nuestro país sigue teniendo problemas en el terreno de la I+D que nos impiden promocionarnos en el exterior como una potencia científica y tecnológica. ¿Cómo romper este círculo vicioso? ¿Qué imágenes debemos potenciar para enseñar nuestros escasos pero importantes logros tecnológicos y empezar a cambiar los estereotipos?

España debe recurrir a prácticas estéticas con un componente científico y tecnológico, como la arquitectura, que es diseño pero también ingeniería, materiales, etc. Mientras no paliemos este problema, una manera de proyectarnos en este terreno es buscando la alianza estratégica con el terreno de la cultura, en la que sí somos vistos como una potencia. Ámbitos como la arquitectura son especialmente relevantes por estar a caballo entre la ciencia y el arte. Potenciando a los arquitectos e ingenieros españoles también vamos haciéndonos plausibles en el terreno científico-técnico. Así que estos profesionales son un colectivo a potenciar en la proyección exterior, tanto por sus méritos arquitectónicos, como porque son el caballo de Troya para difundir una imagen más moderna de potencia científico-tecnológica, en la que lamentablemente la realidad de momento no acompaña.

Fijémonos en que esta estrategia de combinación de lo científico y lo artístico es al fin y al cabo la que ha seguido Ferrán Adriá para diferenciar su cocina, y lo que le ha convertido en una referencia a nivel mundial. Recientemente, de forma muy inteligente ha reforzado este posicionamiento con la creación de una cátedra universitaria en Harvard desde la que va a colaborar con científicos para avanzar en nuevas propuestas culinarias. Sin duda, es una línea estratégica afortunada, que se puede generalizar a otros campos.

Tanto en el terreno de la música culta, como en el de la ciencia y la tecnología, la magnitud del problema que afrontamos como país está pidiendo a gritos una colaboración entre las orquestas y las Universidades, respectivamente. Porque actualmente esta cooperación para la proyección internacional no se da. En el terreno de las Universidades hay un proyecto tan antiguo como paralizado para un plan conjunto de

promoción en el exterior. Es algo que la Conferencia de Rectores debería tomar como uno de sus mayores retos. Y en el terreno de las orquestas, la situación aún es más penosa, pues ni siquiera existen estos planes. Cada orquesta y cada Comunidad Autónoma, va por su lado. De aquellos polvos, estos lodos.

Finalmente, ni que decir tiene que el nuevo canal cultural creado por iniciativa de Televisión Española y el Instituto Cervantes es una herramienta clave en la proyección de la cultura de elite española. Y, en este sentido, tampoco debiera ser necesario a estas alturas recordar la necesidad de virtualizar la comunicación. España hace mejor la diplomacia pública tradicional que la virtual, porque las nuevas tecnologías todavía no están todavía bien implantadas.

## Conclusiones

El análisis de las últimas tendencias y políticas en la imagen de España pone de manifiesto, en primer lugar, que la imagen de España sigue mejorando. Este progreso se debe a políticas públicas, pero –no menos– a la inversión española en el exterior y a las ONG y la sociedad civil.

De todas formas, se constata que el crecimiento de España en términos de imagen se produce a un ritmo menor, básicamente porque ya estamos en una fase nueva de ciclo: somos un producto maduro en un mercado muy competitivo. De ser una rana pequeña en un charco grande, hemos pasado a ser una rana grande en un charco pequeño. Las políticas deben adaptarse a este nuevo entorno.

Si queremos dar imagen de potencia, algo que legítimamente pretendemos ser, debemos vigilar la imagen que damos en el aspecto militar y económico, y no sólo en el cultural.

Si vamos a basar nuestro posicionamiento como potencia en la idea de ser un “poder humanitario” debemos ser coherentes. En este sentido se ha señalado la contradicción que supone la limitación de la jurisdicción universal de los tribunales españoles.

Pasando a las políticas de poder blando, la política de proyección a través del deporte es sin duda acertada, pero debe ser más diferenciada y segmentada, porque promocionándonos a través de deportes de masas acaso estamos dándonos a conocer, pero por lo mismo de siempre: ocio y diversión.

Por otra parte, en el nuevo escenario de competencia, España debe mejorar todavía mucho en otros campos en los que la imagen está muy por detrás de la deportiva. Claramente esto sucede en el terreno de la ciencia y la tecnología, y también dentro del ámbito de la cultura de elites. Si España quiere lograr una imagen completa de potencia cultural, sobre todo entre los segmentos altos, debe comenzar a trabajar en los campos de la ciencia y la música culta.

---

Para reorientar la imagen en este último aspecto, además de medidas como la proyección de la música culta española en el exterior, se señala el carácter estratégico de la arquitectura, que además es una disciplina entre lo artístico y lo tecnológico, y puede potenciar la nueva imagen de España sin entrar en contradicción con el posicionamiento tradicional de España.