

Sección
Política Exterior
de Colombia

**Identidad e imagen
nacional: variables internas
de la política exterior**

Francisco Robles*

La política exterior de un Estado forma parte integral del conjunto de actividades que determinan su existencia y participación en el sistema internacional. Por consiguiente, el análisis de la política exterior ha sido una preocupación constante de los practicantes y académicos en la materia (Newson 1995). Los elementos o factores que contribuyen a su desarrollo igualmente han sido objeto de detallados estudios, con los que se ha buscado establecer la construcción y ejecución de la misma. La diversidad de análisis sugiere que la política exterior es producto de una variada serie de factores que confluyen en los mecanismos estatales para crearla.

El objetivo de este artículo es resaltar la importancia de la dinámica interna en el desarrollo de la imagen de un Estado. Para tal efecto, se señalará la relevancia e incidencia de factores nacionales en la formulación de la política exterior, para así intentar establecer una relación de depen-

dencia de la misma respecto de los procesos políticos internos de un Estado. Se hará un énfasis en los conceptos de identidad nacional, imagen nacional y formas de expresar y proyectar esa imagen en el sistema internacional a través de la política exterior.

Política exterior y el estudio de las relaciones internacionales

Desde sus inicios, los análisis de política exterior dentro de la disciplina de las relaciones internacionales han estudiado la toma de decisiones en este campo. Este tipo de análisis parte de la premisa de que la principal fuente de cambio en el sistema internacional es el ser humano, quien actúa de una forma individual o colectiva (Hudson 1995: 210). Sin embargo, este enfoque se ha concentrado en estudiar el comportamiento de los actores principales en el proceso de toma de decisiones, tales como los jefes de Estado y de gobierno, ministros, congresistas, embajadores, personal militar, entre otros. En efecto, este tipo de análisis se ha limitado a estudiar este pequeño grupo de actores poderosos y su incidencia en los procesos de relaciones exteriores. Posteriormente, las escuelas realistas y neorrealista de las relaciones internacionales le han negado un papel significativo a la dinámica interna o doméstica de una nación en el desarrollo de la política exterior¹.

Desde esta perspectiva, las relaciones internacionales de las naciones son el resultado

Profesor - investigador de la Facultad de ciencia política y relaciones internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Esta apreciación también se puede hacer de la teoría de la dependencia, reconociendo las marcadas diferencias entre esta teoría y las dos escuelas mencionadas.

de acciones y reacciones ante circunstancias y coyunturas externas. La dinámica interna de una nación, según esta visión, no incide en el proceso de formulación y ejecución de su política exterior. El enfoque realista considera que el Estado o nación es un actor racional que desarrolla una política exterior basado en un cálculo de los riesgos y oportunidades presentados por el sistema internacional (compuesto por otros actores unitarios y racionales), con el objetivo de maximizar su utilidad².

Es necesario tomar distancia frente a esta perspectiva y reconocer el importante papel que juega la actividad doméstica sobre la política exterior. De esta forma se podrá analizar el comportamiento de una nación asumiendo una igualdad de condiciones en el sistema internacional y contestar preguntas como las siguientes: ¿por qué dos naciones con el mismo nivel de poder responden de forma distinta a los mismos estímulos? ¿Por qué una nación altera significativamente su comportamiento sin que se observen mayores cambios en el sistema internacional? ¿En qué medida los diferentes factores internos alteran la política exterior de los Estados?

Sin duda, los factores internos de una nación contribuyen a éste y otro tipo de cambios, al igual que a la formulación misma de la política exterior. Factores internos como la política electoral, los sentimientos nacionalistas, los conflictos étnicos internos y la opinión pública, entre otros, adquieren una

relevancia innegable en el análisis moderno de las relaciones exteriores de las naciones. Es importante resaltar que, adoptando este enfoque, no se pretende excluir ni minimizar el resto de elementos del sistema internacional de los procesos de toma de decisiones en política exterior. Más bien, se pretende sugerir una visión más amplia y clara de la política exterior dentro del estudio de las relaciones internacionales. Como lo indica Marcelo Lasagna, "...la política interna es un factor explicativo importante no exclusivo de la conducta de política exterior de un Estado" (Lasagna 1995: 388). Cabe preguntarse, ¿qué tipos de actividad interna inciden en la política exterior? En este sentido, el presente estudio se centrará en el examen de la identidad nacional y la opinión pública como contribuyentes significativos al proceso de toma de decisiones en política exterior.

El proceso de toma de decisiones en política exterior refleja las posibilidades y limitaciones de la dinámica interna de una nación. La capacidad de las naciones para incidir en el sistema internacional es condicionada no sólo por los otros actores internacionales, sino también por el desarrollo de la política doméstica. De esta forma, los que formulan la política exterior de una nación deben tomar en cuenta la política interna. El proceso de toma de decisiones puede considerarse como un juego de dos niveles. Los líderes de una nación simultáneamente tienen que desarrollar un juego de

Política internacional y un juego de política doméstica con cada decisión de política exterior. Más aún, "el líder puede utilizar estratégicamente los desarrollos a un nivel para afectar las decisiones tomadas en el otro" (Hudson 1995:227).

Esto permite establecer una clara dependencia en la relación entre la formulación de la política exterior y los factores internos. Efectivamente, la política exterior es una política gubernamental, y si bien es de una naturaleza distinta a las demás políticas públicas, afecta de igual forma a la población nacional. Por ejemplo, una política exterior relacionada con la imposición de sanciones comerciales o arancelarias, puede ocasionar repercusiones tan concretas para el sector productivo del país como una política pública destinada a controlar los precios internos de un producto o la oferta misma. Inclusive, la formulación e implementación de la política exterior adquiere una mayor importancia porque estas decisiones afectan a toda la nación, y no solamente a algunos sectores, como sería el caso con la mayoría de las políticas públicas.

Identidad nacional

En los últimos años, un creciente número de analistas ha destacado la importancia de incluir las teorías de identidad e imagen al estudio de la política exterior de las naciones (Cottam y Shih 1992; Sampson 1987; Skidmore y Hudson 1993). Ellos han incorporado la concepción nacional y los as-

Para una discusión general del concepto del actor racional como teoría de comportamiento político, ver Losada, Rodrigo (1986), Clientelismo y elecciones. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

pectos culturales y sociales al estudio de la política exterior. Estos avances han permitido ampliar al espectro de ñas relaciones internacionales para así incluir elementos cognoscitivos y culturales como relevantes es este campo de análisis. El concepto de nación, tanto cultural como política, encuentra una pertinencia dentro del sistema internacional. En este artículo, se considera a la nación como un pueblo caracterizado por una disimilitud hacia afuera y una semejanza hacia adentro en el terreno sociocultural y q aspira a disfrutar de una organización política propia: (Pastor 1994: 12). El termino "nación" en este estudio hace referencia a la nación política, es decir, a aquélla que ha logrado una autonomía y autodeterminación. Es incluso una realidad jurídico-social que se acerca al concepto de Estado-nación³.

La teoría de identificación considera a la identificación nacional como un componente fundamental de la construcción de la nación moderna. Una de las premisas principales de esta teoría expone que al lograrse una identificación general de la nación, existiría una tendencia de comportamiento entre de los individuos que crean esa identidad (y que conforman la opinión pública) hacia la defensa y la proyección de esa identidad nacional compartida (Bloom 1990:79). En efecto, la opinión pública buscará asegurar, proteger y proyectar esa identidad. Este proceso psicológico/social mediante la cual la opinión pública puede ser movilizadada en relación con

su contexto internacional se denomina la "dinámica de la identidad nacional".

La dinámica de la identidad nacional sugiere la existencia de una relación directa y estrecha entre la opinión pública masiva dentro de una nación y las relaciones internacionales de la misma. A partir de esa premisa, se entiende que la opinión pública (representada en la dinámica de la identidad nacional) se movilizará cuando perciba que la identidad nacional está amenazada o que existe la posibilidad de proyectarla. Aquí se encuentra la verdadera importancia de la dinámica de la identidad nacional: esta manifestación por sí misma tiene el potencial para incidir en las relaciones internacionales de una nación. La dinámica de la identidad nacional es un actor específico (aunque no siempre tangible), y por lo tanto un componente del proceso de toma de decisiones en política exterior.

Esta afirmación pretende otorgar un reconocimiento formal y específico a la dependencia existente entre el ámbito internacional y los factores y procesos domésticos de una nación. Incluso, la teoría de identificación señala las características estructurales de la relación entre la dinámica de la identidad nacional, los actores estatales en el proceso de forma de decisiones y el contexto internacional. Bloom plantea la naturaleza de esta relación de la siguiente manera:

El estado, en términos de sus decisiones de política exterior, puede activar, manipular, apropiarse ó ser manipulado por la dinámica de la identidad nacional. (...) la dinámica de la identidad nacional puede ser activada por imágenes internacionales manipuladas por el gobierno o por otros actores (Bloom 1990: 80)⁴.

De esta forma se puede apreciar cómo la opinión pública masiva, a través de la dinámica de la identidad nacional, se convierte en un actor, bien sea activo o pasivo, en el proceso de formulación de política exterior. Para tal efecto, se puede afirmar que la opinión pública masiva siempre relacionará negativamente ante las políticas que puedan ser percibidas como amenazantes de la identidad nacional. Es decir, cuando una política (propuesta o implementada) vaya de alguna forma en contra de los valores o ideales de la identidad nacional, la opinión pública expresara su inconformidad y reaccionará adversamente a esta medida. De igual manera, siempre reaccionará positivamente ante las políticas que protegen o proyectan la identidad nacional.

Las reacciones por parte de la opinión pública se manifiestan por medio de la dinámica de la identidad nacional, que es el resultado de la actividad y las circunstancias políticas domésticas en cada nación. Por ende, existe una competencia entre los actores de la política doméstica para definir y utilizar (y a veces, manipular) la dinámica de la identidad nacional para obtener beneficios

electorales. Esta dinámica también funciona como agente forjador del proceso de construcción de la nación, entendiendo que puede ser movilizadora en relación con el contexto internacional para lograr la consolidación del Estado-nación. De esta forma, se puede afirmar que ningún gobierno puede ignorar la dinámica de la identidad nacional como fuerza interna de movilización y competencia, así como factor en el proceso de formulación de política exterior. En efecto, la política exterior de un gobierno puede ser dictada tanto por las realidades políticas domésticas como por el estado actual de sus relaciones externas y el contexto internacional.

¿Cómo puede ser utilizada la dinámica de la identidad nacional en la formulación de política exterior? De lo anterior se concluye que la política exterior puede utilizar la dinámica de la identidad nacional para aportar al proceso de construcción de la nación. La política exterior puede servir como una herramienta para crear una situación en la cual la opinión pública percibe una amenaza para esa identidad colectiva o una oportunidad para protegerla y fortalecerla.

En una situación hipotética, el gobierno de un Estado se presenta como la figura principal en la defensa de la identidad nacional. En este contexto, el gobierno se funde con la nación y el sentimiento nacional en la representación de la identidad nacional. En efecto, el gobierno logra encarnar la dinámica de la identificación nacional y, por lo tanto, se convierte en su principal agente. En ese momento, la dinámica de la identidad nacional tiene la posibilidad de manifestarse

de dos formas. En la primera de ellas, puede ser utilizada por la política exterior para lograr un objetivo específico (casi siempre relacionado con la política nacional). En la segunda, condiciona la formulación de la política exterior en torno a un objetivo dentro del sistema internacional.

En el primer caso, la dinámica de la identidad nacional puede ser manipulada por un gobierno para a) sustraer la atención sobre un problema o disensión política interna, o b) lograr una integración política interna. De acuerdo con ello, no sería coincidental el hecho de que un gobierno pretenda desviar la atención de la opinión pública de una crisis doméstica creando (o buscando) el involucramiento en una crisis internacional. En el segundo caso, se sugiere que la dinámica de la identidad nacional en cuanto al uso y proliferación de armas nucleares puede ser tan fuerte como para llevar a un gobierno (como en Nueva Zelanda) a adoptar una política exterior acorde con ese sentimiento.

Es imperativo anotar que la dinámica de la identidad nacional puede ser movilizadora igualmente por actores no estatales, debido a que es la movilización más global posible dentro de una nación. En cierto sentido, incluye a toda la población, independientemente de las diferencias políticas, económicas, religiosas y culturales. Esta cualidad le otorga un alto nivel de importancia para cualquier esfuerzo relacionado con la identidad e imagen de una nación.

Para entender mejor la relación entre la dinámica de la identidad nacional y el proce-

so de toma de decisiones en política exterior, William Bloom (1990: 89) ofrece la siguiente taxonomía:

1) La identidad nacional como recurso de política exterior. En esta instancia, los gobiernos evocan la dinámica de la identidad nacional para lograr objetivos específicos de la política exterior.

2) La política exterior como herramienta para la construcción de la nación. Aquí los gobiernos utilizan la política exterior para evocar la dinámica de la identidad nacional para efectos de construcción de la nación.

3) La dinámica de la identidad nacional, activada por actores no estatales, influye en la política exterior. Otros actores pueden movilizar la dinámica de la identidad nacional y, una vez lograda esta movilización, ésta influye en la toma de decisiones en política exterior de un gobierno.

Los ejemplos presentados en el Cuadro 1 permiten visualizar estas tres categorías. La política anti-imperialista (específicamente anti-Estados Unidos) del gobierno de Fidel Castro se ubica en la casilla 1. A partir de la Revolución Cubana, el gobierno de la isla implementó una estrategia comunicativa para movilizar la opinión pública masiva alrededor de la política exterior existente. Esto se logró invocando una aparente amenaza a la identidad nacional.

En la casilla 2, se presenta la provocación del conflicto de las Islas Malvinas en 1982 por parte del gobierno argentino. La junta militar argentina con-

sideró el reclamo de las islas como un factor decisivo en la construcción de la nación. Evocando sentimientos nacionalistas en cuanto a la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, el gobierno, a través de la política exterior, movilizó la dinámica de la identidad nacional para intentar construir y fortalecer el nacionalismo.

La casilla 3 presenta el sentimiento anticomunista y de contención experimentado en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Este sentimiento de temor penetró la dinámica de la identidad nacional norteamericana a tal punto que logró convertirse en el principal catalizador de la política exterior de Estados Unidos durante el período de la Guerra Fría.

Creación de imagen nacional

El concepto de imagen se considera como "una fabricación humana impuesta sobre un surtido de atributos percibidos de un objeto, evento o persona" (Nimmo y Savage 1976: 8). Para cada individuo, una imagen representa lo que él piensa del mundo que lo rodea, y no necesariamente lo que realmente es. Como seres humanos, los hombres actúan de acuerdo con esta percepción propia del mundo, independientemente de si es acertada o no.

En el contexto internacional, las imágenes importantes son aquellas que una nación o Estado tiene de sí mismo y de las demás naciones y actores que conforman el sistema internacional. Inmediatamente se evidencia una complicación en este concepto: la imagen de una nación es el conjunto de

CUADRO 1
RELACIÓN ENTRE LA DINÁMICA DE LA IDENTIDAD NACIONAL Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR

Casilla 1	Casilla 2	Casilla 3
Identidad nacional como recurso de política exterior	Política exterior como herramienta para la construcción de la nación	Dinámica de la identidad nacional, activada por actores no estatales, influye en la política exterior
Política anti imperialista de Cuba post-1959	Perspectiva argentina del conflicto de las Islas Malvinas	Sentimiento anticomunista en Estados Unidos

las diversas imágenes (incluso conflictivas) existentes al interior de la misma. Adicionalmente, esta imagen está compuesta por las múltiples imágenes que existen en el exterior de la nación. En medio de esta diversidad y complejidad de imágenes de un país, no es fácil establecer cuál predominará en un momento dado, ni por qué razones. En otras palabras, ¿existe sólo una imagen de un país, o varias?

Se considera pertinente establecer una distinción entre la "imagen nacional" y la "imagen de un país o de un Estado". La imagen nacional es esencialmente la imagen histórica y propia de un pueblo; "se extiende a través del tiempo, hacia atrás, a un pasado supuestamente documentado o quizás hacia un pasado mítológico y hacia adelante aun futuro imaginado" (Boulding 1961: 393). La imagen nacional puede ser transmitida oral e informalmente o de manera más formal por medio de la educación, así como de otros procesos y canales de socialización y politización.

De esto se puede deducir que entre más consciente sea un pueblo de su historia colectiva, más fuerte será su imagen nacional. Su creación, los

eventos y experiencias de gran magnitud compartidos por el pueblo, son de suma importancia puesto que crean una sensación de pertenencia. Esta, a su vez, produce una identificación que ayuda a diferenciar a una nación cultural de otras. Lo importante de estas experiencias es que son colectivas, así sea en la memoria colectiva histórica de la nación. De ello depende que la imagen nacional sea compartida por toda la población. Se puede apreciar, entonces, cómo las guerras, invasiones y conquistas han sido elementos decisivos en la creación y sostenimiento de las imágenes nacionales.

Kenneth Boulding (1961: 392) sugiere que la imagen nacional puede ser dividida en dos imágenes representativas: 1) la imagen de un grupo pequeño y poderoso de personas que toman las decisiones de política exterior, y 2) la imagen de la masa de personas ordinarias que son afectadas por estas decisiones, pero que no participan en la formulación de las políticas. Se puede establecer un paralelo entre estos dos tipos de imágenes y la dinámica de la identidad nacional mencionada anteriormente. El reconocimiento y apoyo (así sea tácito) por parte de la

masa al grupo pequeño y poderoso es indispensable. Es más, el grupo pequeño está siempre obligado a representar a la masa por lo menos en un mínimo grado. Por otro lado, el grupo poderoso tiene la capacidad de manipular y orientar las imágenes de la masa para que estén conformes con la suya.

En este punto, es necesario anotar que bajo ninguna circunstancia las imágenes nacionales son impuestas por el grupo poderoso sobre la masa. Al contrario, la imagen nacional es esencialmente una imagen de la masa; el grupo poderoso adopta y comparte esa imagen mas no trata de imponerla. Esto se debe a que las percepciones de nacionalismo e identidad cultural se originan principalmente en la niñez y dentro del núcleo familiar. En cierto sentido, la imagen de la masa sirve como base para la formación de la imagen del grupo poderoso; esta última puede ser un reflejo o una variación de la imagen original. En los casos en que una imagen nacional sea impuesta por el grupo poderoso sobre la masa, esta imagen tenderá a ser frágil y temporaria.

La imagen de un Estado

En la formación de la imagen de un Estado influyen los objetivos deseados y las condiciones impuestas para la creación de este concepto. Ningún Estado cuenta con la autonomía suficiente dentro del sistema internacional para proyectar una imagen ideal sin considerar el total de condiciones dictadas por el propio sistema de naciones. En este sentido, la imagen de un país no es "creada" sino interpretada. El resultado final depende de un equi-

librio entre la proyección e imposición de conceptos. De igual forma, los promotores de la imagen de un Estado son varios, cada cual con distintos objetivos y herramientas disponibles para su implementación.

En el caso de los objetivos, éstos pueden ser de cuatro tipos. El primero se refiere al establecimiento de la credibilidad de un gobierno ante sus semejantes en la comunidad de naciones. El segundo constituye la creación de una "posición" dentro del sistema internacional. Ello se refiere a la necesidad de un país de establecer relaciones con otros países tomando en cuenta el balance de poder existente. El tercer objetivo corresponde a la defensa del honor o integridad de un país ante un reclamo o acusación injusta. El cuarto implica la creación y promoción de un "nuevo" perfil para el país.

Asimismo, los promotores de la imagen de un país los principales son los gobiernos difieren en sus intereses y métodos de acción. Estos actores estatales, en su condición de representantes de una nación política, establecen estrategias y criterios para el mejor manejo de imagen del país a nivel diplomático. Otros promotores importantes son los actores no-estatales; éstos incluyen a las grandes empresas, organizaciones no-gubernamentales e individuos. Estos actores pueden afectar la imagen de un país a través de campañas de publicidad e incluso indirectamente por medio de un reconocimiento e identificación comercial.

Al tratar el tema de la imagen de un país o Estado, nece-

sariamente se tiene que resaltar la percepción que tienen de ese Estado otros actores externos. En la sección anterior se mencionó brevemente la posibilidad de crear o interpretar una imagen. Igualmente, se estableció que son varios los actores (incluyendo los no estatales) que construyen y promueven la imagen de una nación. Se puede, entonces, considerar la proyección de la imagen de una nación y de esa forma poder entender mejor el concepto de este tipo de imagen.

Identidad nacional e imagen de un país

¿Cómo se relacionan la imagen nacional y la imagen de un país con la política exterior y la recepción de esa imagen en el exterior? Una rápida revisión de lo anteriormente expuesto permitirá entender esta relación. En primer lugar, la imagen nacional es un fenómeno doméstico, estrechamente ligado a la experiencia histórica colectiva de un pueblo. Esta imagen es una autoubicación por parte de la nación cultural y está directamente asociada con la identidad nacional. El concepto de imagen es creado por actores nacionales que buscan resaltar unas características específicas, y por las condiciones y reacciones externas al país. La imagen de un país o Estado es, por naturaleza, una realidad de doble vía, en la cual características y percepciones son proyectadas e impuestas.

La política exterior se puede considerar como el "área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusiva-

mente), en el sistema internacional" (Lasagna 1995: 389). Un componente importante de esta definición es que la política exterior es una responsabilidad de los actores estatales, en particular del gobierno. La política exterior, entonces, constituye una función propia de los gobiernos, con fines y alcances bien delimitados.

Es preciso anotar que se asume que la política exterior de un Estado es propiamente una actividad gubernamental, de carácter oficial, desarrollada por las instituciones y otros agentes debidamente facultados para realizar tales funciones. Es por esta razón que se puede hablar de una sola posición estatal frente a cualquier decisión en materia de política exterior. Estas decisiones son tomadas por los agentes apropiados y representan la posición unificada de un gobierno. Sin embargo, el ejercicio de la política exterior también debe reflejar los intereses de nación en su totalidad, y por lo tanto es indispensable tomar en cuenta la dinámica doméstica en su creación.

Formas de proyectar la imagen nacional

Los actores oficiales no son los únicos con capacidad de proyectar la imagen de un país en el exterior. Como se señaló anteriormente, existen varios actores, así sean individuos o colectividades, que pueden hacerlo, y con frecuencia cumplen esta función. Quizás el más claro ejemplo es el sector empresarial o económico de un país. Productos y empresas

con proyección internacional contribuyen sustancialmente a la creación y promoción de la imagen de un país en el exterior, mediante campañas publicitarias y un reconocimiento a nivel internacional.

La tarea desarrollada por el sector privado puede ser comparada con la ejecución de la política exterior por parte del Estado. Ambas actividades tienen como principal objetivo una injerencia efectiva y funcional en sus respectivos campos de acción dentro del sistema internacional; el sector privado busca penetrar y operar exitosamente en el mercado internacional de sus productos, mientras que la política exterior estatal busca promover y conseguir unos objetivos que beneficien al país. Ambas actividades tienen en común, así sea a nivel secundario, la consecución de una imagen positiva del país en el plano internacional. Una política exterior eficaz, al igual que una estrategia de mercadeo eficiente, logra mejorar la imagen de un Estado y todo lo relacionado con éste en el sistema internacional.

Es así como la proyección de la imagen de un país va más allá de los esfuerzos diplomáticos realizados por parte de los actores estatales. Esta imagen no puede reducirse a las políticas gubernamentales y posiciones oficiales creadas y ejecutadas por medio de una política exterior. La imagen de un país incluye los aspectos económicos, físicos, culturales y sociales, entre otros, que distinguen a un Estado de los demás actores estatales. En con-

secuencia, se puede promover la imagen de un país en estas diferentes esferas y por los agentes correspondientes. De esta forma, se puede argumentar que, efectivamente, existen varias "subimágenes" que conjuntamente crean la imagen de un país.

Con esto en mente, es posible entender cómo la imagen de un país (por medio de las subimágenes) puede ser proyectada con técnicas y filosofías del mercadeo tradicional. Estos esfuerzos buscan lograr un posicionamiento en el sistema internacional, adaptando los principios utilizados para promover productos y servicios⁵. Es factible visualizar este concepto definiendo un país como una organización que ofrece varios productos o servicios, y el sistema internacional como los consumidores de esos productos (o inclusive, del país mismo). Siguiendo este raciocinio, se puede proponer una imagen de marca de un país, siendo ésta "la percepción que tienen los consumidores directos, indirectos, reales y potenciales de los países" (Valls 1992:29). Esta imagen de marca se forma "como resultado de todas las impresiones recibidas por los consumidores... independientemente de la fuente de donde provengan" (Valls 1992: 26).

Es imperativo resaltar aquí que, de acuerdo con esta perspectiva, existen varias fuentes o actores que contribuyen a la construcción de una imagen de marca de un país. Esta relación se puede expresar en una sencilla ecuación: (Valls 1992: 90):

5 Para una discusión general sobre la imagen y su promoción en el contexto político nacional e internacional, ver: Estrada Sanín, Luis Fernando, et. al. (1991), Asesoría de imagen. Bogotá: Polimedial Comunicaciones; y Salazar, Carlos (1988), Marketing político. Bogotá: 365 Días Editores.

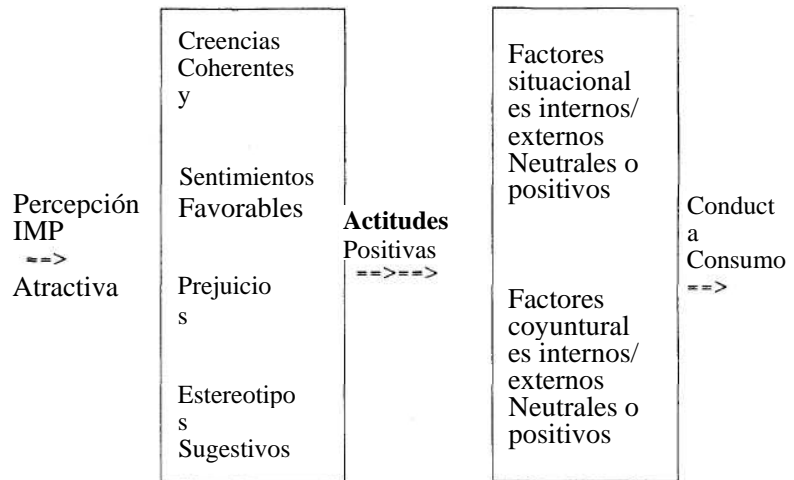
$$\text{IMP} = \text{P} + \text{PAC}$$

La imagen de marca de un país (IMP) equivale al producto o la suma de todos los elementos que componen el país (P), más la política de acción comunicativa, es decir, el conjunto de instrumentos comunicativos utilizados para proyectar las características del país (PAC)⁶. La ecuación presenta los dos elementos indispensables para la creación y proyección de la imagen de un país: 1) el reconocimiento de que ésta es el aglomerado de varias subimágenes; y 2) la existencia de unos mecanismos (estatales o no estatales) para la promoción de esta imagen en el exterior.

El primer elemento de esta fórmula fue desarrollado en la sección anterior. La política de acción comunicativa se refiere a todos los elementos que inciden en la proyección de la imagen creada. Estos elementos no son creadores de la imagen, sino los agentes que inducen e impulsan percepciones sobre esta imagen. Concretamente, la política de acción comunicativa incluye elementos tan diversos como entidades, instituciones, sentimientos, estereotipos y preconcepciones que, dependiendo de las circunstancias, contribuyen a la proyección de una imagen de un país. El Cuadro 2 demuestra esta relación.

La política de acción comunicativa se manifiesta en los escenarios interno y externo. Es decir, los agentes promotores de la imagen de un país funcionan dentro de la dinámica interna del mismo y en el sistema

CUADRO 2 PROMOCIÓN DE LA IMAGEN DE MARCA DE UN PAÍS



Fuente: Valls, Josep-Francesc. 1992. La imagen de marca de los países (Madrid: McGraw-Hill): 228.

internacional. De hecho, la existencia de la PAC en ambos entornos posibilita, pero a la vez dificulta, la proyección de la imagen de un país. La posibilita porque estos mecanismos a nivel nacional e internacional facilitan el desplazamiento de imagen ya creada de un nivel a otro. La IMP sólo es efectiva cuando logra difundirse en el sistema internacional; no sirve tener una positiva imagen del país si ésta no es reconocida a nivel internacional.

Sin embargo, la existencia de la PAC en ambos entornos puede dificultar la proyección de la IMP. Esto se debe a que la PAC internacional puede impulsar los mismos sentimientos y percepciones en un sentido contrario a la PAC interna. Se puede decir, entonces, que la PAC internacional es el conjunto de elementos que no proyecta sino impone la imagen de un país. Lo importante en esta situación es que tanto la

PAC interna como la PAC internacional sean positivas o por lo menos neutrales. Si éste es el caso, se tendrá una actitud positiva hacia el país y, por consecuencia, una conducta positiva manifestada a través de una exitosa proyección de la imagen del país.

Conclusión: identidad, imagen y política exterior

Al inicio del artículo, se estableció que las decisiones de política exterior son condicionadas por las posibilidades y limitaciones de los procesos internos de una nación. Estas posibilidades y limitaciones están representadas en la dinámica de la identidad nacional, que a su vez puede considerarse como un actor específico. A ello es posible agregar que la política exterior es sólo uno de los instrumentos disponibles para proyectar la imagen de un país. ¿Cómo se relacionan estos conceptos para ofrecer

Este concepto no tiene relación con la "teoría de acción comunicativa", elaborada por Jürgen Habermas en su obra La teoría de la acción comunicativa.

una visión integral del papel de los factores internos en el sistema internacional?

La dinámica de la identidad nacional y la política exterior confluyen en el proceso de la promoción o proyección de la imagen nacional. Esta última, según la descripción anterior, es la base de la existencia de una nación cultural. El carácter de la imagen nacional es principalmente interno, puesto que este concepto permite la auto-identificación de un pueblo y sirve como eje central para la construcción de una nación política o Estado.

La imagen nacional, expresada en sentimientos, valores, creencias y cualidades culturales, puede ser movilizadora por la dinámica de la identidad nacional. Ésta, a su vez, puede influenciar la política exterior o puede ser manipulada por ella, para lograr propósitos específicos. En tal caso, la imagen nacional pasaría a ser un actor activo (aunque indirecto) en la formulación de la política exterior.

A través de los agentes no estatales que promueven y proyectan la imagen de un país, la identidad nacional se manifiesta, esta vez, en un sentido pasivo. La identidad nacional, en cierta manera, es reflejada en los productos y servicios que provienen del país. Se puede apreciar cómo es incorporada y proyectada al evaluar el conjunto de los esfuerzos y estrategias de promoción de los actores no estatales. En este tipo de situación, la dinámica de la identidad nacional no es activada, pero la imagen nacional pasa de ser netamente interna a ser un fenómeno con proyección internacional.

a proyección de la imagen de un Estado, al igual que su política exterior, se pueden considerar, entonces, como variables dependientes. Estos procesos, como se ha argumentado en el estudio, son condicionados, en primera instancia, por la política interna, y en segunda, por estrategias y esfuerzos de promoción no estatales. Esta dependencia radica en el hecho de que un Estado sólo puede proyectarse en el sistema internacional en la medida en que su dinámica interna lo permita. Esta relación, entonces, resalta la importancia de identificar y entender los diferentes factores que, sumados, juegan un papel determinante en la inserción de un Estado en el sistema internacional.

Los factores internos que afectan la política exterior de un Estado son varios. Los conceptos de imagen nacional e identidad nacional, junto con las diferentes formas de crear y proyectar la imagen de un país, ofrecen un amplio espectro de posibilidades y restricciones para la actuación de un Estado en el sistema internacional. No es posible obtener una visión completa de este panorama si el análisis se limita a los actores estatales y a la formulación de la política exterior oficial. Las fuentes o recursos domésticos que contribuyen al posicionamiento de un Estado son muchas y muy notables. La identidad nacional y su movilización efectiva tienen una importante incidencia en el diseño y promoción de la imagen de un país, bien sea por medio de actores estatales o no estatales.

Bibliografía

- Bloom, William. 1990. *Personal Identity, National Identity and International Relations* Cambridge: (Cambridge University Press).
- Boulding, Kenneth. 1961. "National Images and International Systems", en J.A. Rosenau (comp.) *International Politics and Foreign Policy* (New York: Free Press).
- Cottam, Martha L. y Chih-Yu Shih (comp.). 1992. *Contending Dramas: A Cognitive Approach to International Organizations* (New York: Praeger).
- Hroch, Miroslav. 1994. "La construcción de la identidad nacional: del grupo étnico a la nación moderna", *Revista de Occidente*, 161 (octubre): 45-60.
- Hudson, Valerie M. y Christopher S. Vore. 1995. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow", *Mershon International Studies Review*, 39: 209-238.
- Lasagna, Marcelo. 1995. "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", *Estudios Internacionales*, 111 (junio-septiembre): 387-409.
- Newson, David. 1995. "Foreign Policy and Academia", *Foreign Policy*, 101: 52-67.
- Nimmo, Dan y Robert Savage. 1976. *Candidates and their Images: Concepts, Methods and Findings* (Santa Mónica, CA: Goodyear Publishing Co).
- Pastor, Manuel. Comp. *Fundamentos de la Ciencia Política*. (McGraw Hill: Madrid). 1994.
- Sampson, Martin. 1987. "Cultural Influences on Foreign Policy", en Charles Hermann, Charles Kegley, Jr. y James Rosenau (comp.) *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Boston: Alien and Unwin): 384-408.
- Sanín, Luis Fernando, et. Al. 1991. *Asesoría de imagen* (Bogotá: Polimedial Comunicaciones).
- Skidmore, David y Valerie Hudson, (comp.). 1993. *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation* (Boulder: Westview Press).
- Valls, Josep-Francesc. 1992. *La imagen de marca de los países* (Madrid: McGraw Hill).