



## 1. LAS COMPLEJAS RELACIONES ENTRE COMUNICACIÓN Y POLÍTICA

En todos los terrenos de la reflexión social avanza con fuerza la idea de que la comunicación es uno de los principales ingredientes, quizá el más importante, de la acción política. Esta creciente centralidad de los medios de comunicación en el proceso político parece ampliamente asumida por la comunidad científica y ha sido analizada, bajo diferentes denominaciones, por diversos autores de reconocido prestigio. Así, Manin habla de “democracia de audiencia”<sup>1</sup>, Sartori de “democracia mediática”<sup>2</sup> y Swanson de “democracia centrada en los medios”<sup>3</sup>, términos todos ellos bastante elocuentes y que se explican por sí mismos.

Pero si la comunicación desempeña un papel cada vez más destacado en la política interna de los Estados, otro tanto cabe decir de su importancia en el ámbito de las relaciones internacionales. El final de la Guerra Fría y el proceso de globalización han propiciado un nuevo modo de entender los equilibrios internacionales basado en eso que el profesor de Harvard Joseph Nye llamó, hace ya casi dos decenios, “soft power”<sup>4</sup> (poder débil), es decir, una facultad o potencia fundada en la capacidad de las ideas y de la cultura para influir en las acciones o intereses de otros actores. Es evidente que tanto el poder blando como el basado en la fuerza militar y en la presión económica (el duro o “hard power”), y no digamos la combinación de ambos (el poder inteligente o “smart power”), necesitan de las capacidades de la comunicación.

Por otra parte, esta centralidad de la comunicación en la política provoca problemas de carácter ético, reales o percibidos, que a la postre pueden contribuir a degradar tanto el proceso comunicativo como el espacio público mismo. Algunos críticos, entre los que destacaría Jürgen Habermas, han situado uno de estos problemas, precisamente, en la utilización estratégica de la comunicación<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> MANIN, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial.

<sup>2</sup> SARTORI, Giovanni (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid, Taurus.

<sup>3</sup> SWANSON, David L. (1995): “El campo de la comunicación política. La democracia centrada en los medios”, en Muñoz-Alonso y Rospir (editores): *Comunicación Política*. Madrid, Editorial Universitat.

<sup>4</sup> NYE, Joseph (1990): *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, HABERMAS, J. (2006). “Political communication in media society-Does society still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*”, 16(4), 411-426.

Tampoco cabe duda de que la instrumentalización de la comunicación con fines políticos pueda situar al gobernante ante el dilema de tener que decidir entre cometer un desafuero moral y el bienestar de sus conciudadanos. En el caso de la comunicación, el problema de "las voces sucias" (abusando de la metáfora sartreana<sup>6</sup>), conlleva a menudo una contribución a la cultura de la sospecha y a la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus gobernantes. La sospecha y la desconfianza se incrementan cuando, a causa de la centralidad de los media, se traslada el centro de gravedad político desde la toma de decisión –su ámbito natural– al de la comunicación. Si la función del político pasa a ser la de persuadir, aclarar, explicar, publicitar, en una palabra, comunicar las decisiones, la pregunta que pueden hacerse los ciudadanos es: ¿quién adopta, entonces, las decisiones? En este sentido, puede que Michael Walzer esté en lo cierto cuando afirma que no es bueno "alentar el deseo de ser gobernados por personas que no están dispuestas a ensuciar sus manos por el bien común"<sup>7</sup>, pero seguro que Denis F. Thompson, otra autoridad en la materia, acierta cuando recalca que el problema de "las manos sucias" es mucho más dramático y difícil de resolver en las democracias<sup>8</sup>.

Por tanto, la comunicación estratégica nace en el contexto de una intensa interacción entre política y comunicación y de una creciente centralidad de los media en el espacio público. Surge, por tanto, en un entorno frágil, que puede dar origen a profundos problemas éticos y políticos. Pero ¿qué aporta el ingrediente estratégico a la comunicación? ¿En qué se diferencia de otros instrumentos de la caja de herramientas de la comunicación? En definitiva, ¿qué es la comunicación estratégica?

## 2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

En sentido general, toda definición supone una delimitación, es decir, una enunciación de los límites o fines de la cosa o idea definida respecto al resto de la realidad. Por eso, usualmente, la tarea de definir presupone o contiene la labor de ir negando o descartando aquello que lo definido no es.

En el campo de la comunicación, esta labor de desbroce es, singularmente, ardua y poco gratificante. Nos faltan caminos –métodos– y nos sobran calles de dirección única (Einbahnstrassen, que diría Walter Benjamin), vías muertas. La lista de adjetivos que acompañan el término comunicación es ya muy dilatada: institucional, corporativa, pública, planificada, integral... Ninguna de estas adjetivaciones del término "comunicación" ha sido incorporada hasta la fecha en el Diccionario de la Real Academia; señal de que su arraigo entre los hablantes es escaso y que podría serlo también su esperanza de vida.

Puede que el término comunicación estratégica sea uno más de esos conceptos de moda elaborados para la ocasión. Pero hay al menos dos razones para pararse a reflexionar sobre

---

<sup>6</sup> El título de la obra de Jean Paul Sartre *Las manos sucias* se emplea a menudo en filosofía moral y política para nombrar el dilema entre hacer lo correcto desde el punto de vista ético y causar un mal, o cometer una infracción moral para lograr un fin político beneficioso para todos los ciudadanos.

<sup>7</sup> WALZER, Michael (invierno de 1973), "Political action: The Problem of Dirty Hands". *Philosophy and Public Affairs*, 2.

<sup>8</sup> THOMPSON, Dennis F. (1998), *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, Gedisa.

él con cierto detenimiento. En primer lugar, el importante peso que la comunicación estratégica está adquiriendo en la literatura especializada y en el entramado institucional del mundo anglosajón, en especial, de Estados Unidos. De otro lado, la intuición de que en el mundo multipolar del siglo XXI las naciones van a tener que articular necesariamente herramientas de comunicación global para competir y defender sus intereses e, incluso, su soberanía.

### **Su pertenencia al ámbito de las políticas públicas**

Si aplicamos la fórmula aristotélica tradicional<sup>9</sup>, parece bastante lógico situar la comunicación estratégica en el ámbito de las políticas públicas (en el sentido más amplio posible). A renglón seguido, conviene analizar el modo en el que el ingrediente estratégico opera para crear una diferencia específica respecto a otras disciplinas o ámbitos de la comunicación.

Entendemos por políticas públicas (en inglés, policies) “los programas sectoriales y las acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno como resultado de la interacción política”<sup>10</sup>. Usualmente las políticas públicas se inician con el proceso de selección de las prioridades políticas resultante de un proceso de discusión pública (“agenda-setting”). Las políticas de comunicación forman parte creciente de la agenda pública de los gobiernos y también de las entidades no estatales, y a su vez condicionan la elaboración misma de la agenda.

En cuanto que política pública, la comunicación estratégica posee tres rasgos que conviene tener en cuenta desde un principio<sup>11</sup>:

- Es el resultado de una autoridad pública.
- Es siempre una acción deliberada por acción u omisión.
- Se dirige siempre al cumplimiento de unos fines y objetivos concretos y previamente establecidos.

Aunque nada impide calificar de estratégica la comunicación de las organizaciones privadas, existe un cierto consenso en la literatura especializada en la necesidad de reservar la expresión “comunicación estratégica” a la desarrollada por los poderes públicos en apoyo de sus políticas y, en especial, a aquellas que suponen una mejora de la posición y el prestigio nacional.

En su condición de política pública de carácter nacional, la iniciativa e implementación de la comunicación estratégica corresponde al poder ejecutivo. No obstante, como puede

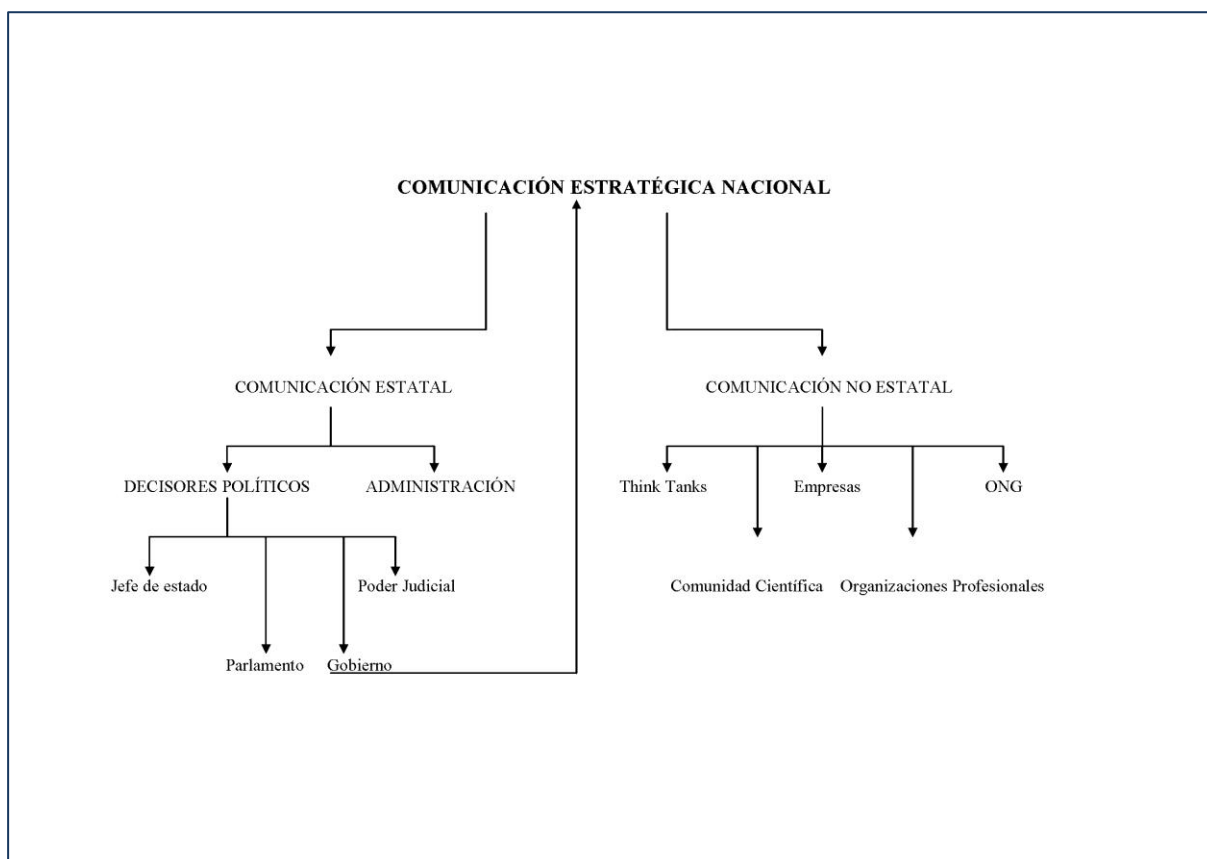
---

<sup>9</sup> Mediante la identificación del género próximo y la diferencia específica.

<sup>10</sup> MOLINA, I, Conceptos fundamentales de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 98.

<sup>11</sup> E. S. Kirschen identificó estas tres características como propias de las políticas económicas. Por su sencillez y generalidad son aplicables a otras ciencias sociales. Véase: KIRSCHEN, E. S. Et. Al (1969), *Política Económica Contemporánea*, p. 16, Teoría general, Barcelona y CUADRADO ROURA, Juan R. Et al, (2006), *Política Económica*, p. 19-20, Mc Graw Hill, Madrid.

apreciarse en el siguiente gráfico, en la comunicación estratégica nacional intervienen un número importante de actores no estatales. Estos actores (“non-state actors”) poseen una importancia creciente en el panorama internacional. Muchos de ellos, como las ONG y cada vez en mayor medida los medios de comunicación<sup>12</sup>, poseen un alcance global. Por esa razón, el margen de maniobra de los Gobiernos nacionales es cada vez más limitado o, desde un enfoque más positivo, su capacidad de actuación puede multiplicarse si es capaz de sintonizar e integrar los intereses de todos los actores y de coordinar sus esfuerzos.



Dentro del ámbito de los actores estatales se producen interacciones complejas entre los diferentes agentes. Las diferencias entre decisores políticos y administración pueden dar lugar a intentos de politización por parte de los primeros y a tentativas de bloqueo por parte de los segundos. Asimismo, en materia de comunicación, la experiencia demuestra que la coordinación intragubernamental resulta compleja. Y más compleja es aún la coordinación de las políticas de los diferentes poderes del Estado e, incluso, entre los decisores políticos y los recursos comunicativos de las diferentes Administraciones.

De todos modos, es importante reiterar que la aparición de nuevos actores es susceptible de convertirse en una oportunidad. En algunos casos, como en el de las empresas y la creación de "marca nacional" (marca España en nuestro caso), la confluencia de intereses entre

<sup>12</sup> Para profundizar en este tema es muy recomendable la lectura del artículo de Esperanza Vázquez "Comunicación y conflicto. Una relación estratégica", incluido en el número 147 de Cuadernos de Estrategia, pp 209-244. Este cuaderno de Estrategia, dedicado a "Los actores estatales y la seguridad internacional" resulta muy útil para nuestro tema de estudio.

agentes estatales y no estatales es muy intensa y puede llegar a ser muy fructífera. Está claro que las empresas se benefician del prestigio nacional para sus operaciones en el interior y exterior de su país de procedencia y, a su vez, pueden contribuir a incrementar la reputación nacional. O como ha escrito el presidente del Club de Exportadores, Balbino Prieto, la empresa es hoy "un actor social, portador de valores, criterios e intereses y dotado, en las sociedades complejas modernas, de medios para transmitir y defender estos en su entorno"<sup>13</sup>.

Por otra parte, ya se han apuntado más arriba algunos de los problemas de índole ético que suscita el maridaje entre política y comunicación. Aunque sería imposible analizar aquí esas cuestiones con el rigor necesario, es importante cobrar conciencia de que el enfoque estratégico supone siempre una ruptura de la pretendida neutralidad de las relaciones públicas y las técnicas comunicativas<sup>14</sup>.

### El ingrediente estratégico

En cierto sentido toda comunicación es estratégica o posee un ingrediente estratégico, pues a través de ella el emisor, cuya racionalidad presuponemos, persigue influir en el curso de acción del receptor del mensaje. Por su parte, supuesta también la racionalidad del receptor, éste tendrá ocasión de convertirse en emisor y de interactuar con ese y otros agentes para intentar alcanzar sus objetivos.

Asimismo, los seres humanos han ido mejorando sus competencias comunicativas con el fin de obtener una ventaja o imponer sus puntos de vista. El cultivo de la retórica, de la oratoria, de las artes escénicas y literarias tiene que ver sin duda con este deseo de dominio de las herramientas de la comunicación.

Como ha señalado el general Alonso Baquer, uno de los autores que ha estudiado con mayor rigor la noción de estrategia desde sus múltiples acepciones:

*"La idea de que la estrategia es necesaria para la comunicación no es nueva: desde los primeros actos de propaganda política hasta nuestros días, pasando por la concepción aristotélica de la retórica, los hombres han intentado mejorar su posición relativa utilizando estrategias y métodos de comunicación. De hecho, todos estaríamos de acuerdo en que, sin estrategia, nuestras palabras y demás actos comunicativos perderían gran parte de su eficacia, pues no basta transmitir lo que se piensa, sino también pensar lo que se transmite"*<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Los Actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos. Cuaderno de Estrategia 147. Ministerio de Defensa, 2010, p. 204.

<sup>14</sup> Personalmente dudo de la neutralidad ética de las relaciones públicas cualquiera que sea el ámbito de su aplicación. Promocionar un producto, una empresa, una idea o una persona supone de entrada una toma de posición sobre el deber ser de las cosas.

<sup>15</sup> ALONSO BAQUER, M., "2.500 años de estrategia: el paradigma militar", en ALBERTO PEREZ, R. (ed.), Estrategias de Comunicación, Barcelona: Ariel, 1ª ed., 2001, p. 41.

Procedente del léxico militar, el término “estrategia” extendió sus usos a otros ámbitos ya en el siglo XVIII. La Real Academia Española lo introdujo en su Diccionario a mediados del siglo XIX. Pero ha sido tras el fin de la II Guerra Mundial, cuando el uso de este término se ha popularizado considerablemente. En la actualidad se aplica a contextos tan diferentes que apenas ya significa algo concreto. Por tanto, en lugar de definir “estrategia” puede resultar más útil para los fines del presente artículo intentar delimitar qué se pretende nombrar con este término en un contexto comunicativo como el que estamos describiendo.

De todas las dimensiones<sup>16</sup> del término “estrategia” la que mejor casa con el uso de la expresión “comunicación estratégica” es, sin lugar a dudas, la que lo define como “posición y ventaja”. Esta es la noción de estrategia, muy vinculada a su origen técnico-militar, que tenía en mente Michael Porter al formular en los años 80 sus teorías del Posicionamiento y de la Ventaja Competitiva. Para Porter, estrategia sería, fundamentalmente, la capacidad de adquirir una ventaja sobre un competidor<sup>17</sup>.

Posteriormente, el pensamiento de Porter ha ido evolucionando hacia posiciones que pueden ayudar a aclarar aún más el vínculo entre comunicación y estrategia. En su artículo “What is strategy?”<sup>18</sup>, publicado en 1996, Porter da algunas claves muy útiles para entender el papel de la estrategia en la gestión empresarial, que, a nuestro juicio, pueden aplicarse también a la comunicación estratégica:

- La estrategia exige voluntad de competir<sup>19</sup>. Resulta interesante a este respecto la explicación que Porter ofrece sobre la falta de estrategia de las empresas japonesas: tendencia a imitar y a reducir las diferencias individuales, cultura del consenso y rechazo de las decisiones contundentes.
- Sólo puede superarse al adversario si se pueden establecer diferencias que pueden preservarse en el tiempo; la esencia de la estrategia es hacer las cosas de forma diferente. Aplicándolo al tema que nos ocupa, la comunicación estratégica puede suponer la reivindicación de elementos culturales propios de cada nación frente a la homogeneización impuesta por el proceso de globalización.

---

<sup>16</sup> Alberto Pena ha identificado ocho dimensiones del término estrategia: anticipación, decisión, método, posición, marco de referencia, perspectiva, discurso y relación con el entorno. Véase, PENA, A., “Las dimensiones de la estrategia”, en ALBERTO PEREZ, R., *Op. Cit.*, 2001, p. 141

<sup>17</sup> Quien desee profundizar sobre el origen de los trabajos de Michael Porter y sobre muchos otros aspectos de la estrategia puede consultar la excelente tesis doctoral de Kathy Matilla, *Aportaciones para un modelo global de Planificación Estratégica en Relaciones Públicas y Comunicación Integral; Análisis de un caso: el uso de la Planificación Estratégica en algunas agencias y consultoras de Relaciones Públicas y Comunicación del estado español*. Respecto a las fuentes de la estrategia como posición y ventaja afirma (pág. 20): “Esta Escuela del Posicionamiento, que bebería en las fuentes de Hatten y Schendel, partiría de experiencias cercanas a la organización industrial, la topografía militar y la consultoría estratégica (Boston Consulting Group) para construir sus postulados, y se inspiraría en la tradición empírica y en la Teoría de los Juegos”.

<sup>18</sup> PORTER, M, “What is Strategy?”, *Harvard Business Review*, November-December 1996, pp. 61-78.

<sup>19</sup> Sin duda la voluntad de competir (o de vencer, en el lenguaje militar) está íntimamente ligada al pensamiento estratégico.

- La estrategia implica un enfoque holístico. Aquello que diferencia una acción estratégica aislada de una estrategia es precisamente la existencia de una idea rectora, de un todo, que es superior a la suma de las partes consideradas aisladamente<sup>20</sup>.

Estos rasgos definitorios del pensamiento estratégico son aplicables al campo de la comunicación, y pueden hacerse extensivos también a la política nacional y las relaciones internacionales<sup>21</sup>. En el caso de la comunicación estratégica, su acción no debe servir sólo para consolidar la posición y la ventaja competitiva de las naciones desde el punto de vista económico y comercial, sino también desde el cultural y el político.

### Definición de comunicación estratégica

Muchas son las definiciones que se pueden encontrar de comunicación estratégica. Estas definiciones mezclan, a menudo, diversos planos, confundiendo la efectividad de lo definido con aquello que la realidad definida aspira a alcanzar. En el plano de lo que efectivamente es, y a partir del esclarecimiento de los caracteres genéricos y específicos que hemos realizado anteriormente, podemos llegar a la siguiente definición de comunicación estratégica:

*"Política pública aprobada e implementada por una autoridad gubernamental y dirigida a potenciar las ventajas competitivas y a consolidar la posición de una Nación, mediante el intercambio (emisión/recepción) proactivo y constante de mensajes con audiencias seleccionadas y a través de diversos medios y canales".*

Así las cosas, la comunicación estratégica no es, en absoluto, algo novedoso, sino un recurso que, en mayor o menor medida y con mejor o peor fortuna, han ensayado todas las naciones a lo largo de la historia.

Cuestión diferente es definir lo que la comunicación estratégica pretende ser, habida cuenta además de la complejidad de nuestras sociedades y de la importancia creciente -ya mencionada- de los media en la política. Una definición de este tipo, una definición intencional, debería incluir, como rasgos propios de la comunicación estratégica, las siguientes cualidades:

- Sus mensajes deben ser el resultado de la integración consistente de los mensajes de los distintos departamentos con proyección exterior (Asuntos Exteriores, Defensa, Comercio, Cultura...).
- Su contenido debe ser coherente con los hechos.

---

<sup>20</sup> En septiembre de 2009, por iniciativa de la Dirección General de Comunicación de la Defensa, se celebró una jornada de estudio sobre comunicación estratégica. En el transcurso de la reunión, el teniente coronel Pedro Baños, gran especialista en esta materia, hizo algunas distinciones fundamentales, entre otras, la relativa a diferencias entre comunicación estratégica y estrategia comunicativa. Es importante retener este sentido holístico de la comunicación estratégica, frente a una estrategia comunicativa que puede concebirse como una herramienta de uso aislado al servicio de una organización pública o privada.

<sup>21</sup> De hecho, Porter publicó en 1990 el libro *The Competitive Advantage of Nations*, en el que hacía extensiva su teoría de la ventaja competitiva al comportamiento de las naciones.

- Tiene que reflejar valores ampliamente compartidos por la sociedad en su conjunto.
- No puede convertirse nunca en un instrumento de poder al servicio de un partido o facción política.

### 3. ALGUNAS ENSEÑANZAS DEL ÁMBITO INTERNACIONAL

Como ya se ha dicho no puede decirse que la comunicación estratégica sea algo completamente novedoso. Sin embargo, sí es novedosa la creación de organismos gubernamentales dedicados al desarrollo de comunicación estratégica. En este sentido, puede ser interesante detenerse en dos aspectos críticos de la comunicación estratégica que han aflorado cuando se han puesto en marcha organismos dedicados a su implementación en dos países que, sin duda, son pioneros en la aplicación de este tipo de políticas públicas: Canadá y Estados Unidos.

#### El caso canadiense: instituciones al servicio de la cohesión nacional

Un caso interesante de comunicación estratégica con el fin de contribuir a la cohesión nacional es el canadiense. Como muchos otros países, Canadá desarrolló sus primeras plataformas públicas de comunicación al calor de la II Guerra Mundial: la Junta para Información en tiempo de Guerra (Wartime Information Board) y la Oficina de Información Pública (Bureau for Public Information). La Junta para Información en tiempo de Guerra dependía directamente del primer ministro y tenía como funciones principales las de apoyar el esfuerzo bélico canadiense y facilitar el intercambio de información entre los diferentes ministerios. En 1942, la Junta incorporó a la Oficina de Información Pública, que organizaba ciclos de conferencias por todo el país, difundía artículos de encargo y material gráfico y se encargaba de todas las publicaciones del Gobierno.

Finalizada la II Guerra Mundial, la Junta se convirtió en Servicio de Información Canadiense (Canadian Information Service) y poco a poco fue perdiendo presencia pública en el país. En consecuencia, la organización fue transferida al Ministerio de Asuntos Exteriores. A pesar de ello, al igual que en otros países desarrollados, los diferentes ministerios y las agencias gubernamentales fueron incorporando especialistas en relaciones públicas y creando gabinetes de comunicación en sus departamentos.

En 1962, la Comisión Glassco sobre organización gubernamental recomendó la fragmentación de la función de la comunicación y declaró “el derecho del público a saber”. La Comisión recomendó a los funcionarios informar en lugar de influir o persuadir, criticó el número de oficiales de información existentes en las Fuerzas Armadas y el elevado número de notas de prensa que emitían las agencias gubernamentales. Siguiendo las recomendaciones de dicha Comisión, los departamentos de Relaciones Públicas pasaron a llamarse “servicios informativos” y sólo se reconoció la necesidad de políticas de concienciación y persuasión a los ministerios de Sanidad y Bienestar Social y al de Energía, Minas y Recursos Naturales.

Unos años después, en 1970, el Gobierno intentó, una vez más, coordinar las diferentes políticas de comunicación públicas en una única institución: Information Canadá. La decisión



del Ejecutivo canadiense fue ampliamente criticada por parlamentarios, funcionarios y periodistas, y seis años más tarde Information Canada dejó de existir. Los motivos del rechazo a esta institución son comunes a muchas iniciativas gubernamentales similares – falta de objetivos y mandato claros, débil respaldo institucional, dudas respecto a la idoneidad de las audiencias a las que dirigía sus programas, efecto “Gran Hermano” en el contenido de los mensajes..., de modo que conviene tenerlos en cuenta a la hora de establecer políticas de comunicación públicas de amplio espectro.

En 1977, poco después de la llegada al poder de los independentistas en Quebec, el Gobierno canadiense hizo un nuevo intento para poner en marcha un organismo público dedicado a la coordinación de todas las políticas de comunicación de Canadá. Como su nombre indica, la nueva institución, la Oficina de Información de la Unidad Canadiense (Canadian Unity Information Office, CUIO), tenía como misión principal fomentar la cohesión nacional y apoyar los cambios constitucionales entonces en marcha. A pesar de que sus objetivos no eran en principio partidistas, la CUIO fue objeto de numerosas críticas por su parcialidad. En 1984, el Gobierno conservador recientemente constituido suprimió la CUIO, aunque posteriormente aprobó una ambiciosa política de comunicación gubernamental sin soporte institucional de ningún tipo.

No obstante, la historia volvió a repetirse. En 1995 los independentistas de Quebec estuvieron a punto de alzarse con la victoria en un referéndum que podría haber abierto la posibilidad de secesión de la provincia francófona. Pocos meses después de esta consulta, el Gobierno canadiense aprobaba la creación de un nuevo organismo de comunicación de carácter estatal: la Oficina de Información Canadiense (Canadian information Office, CIO), que posteriormente pasó a llamarse Comunicación de Canadá (Communication Canada).

Pero en 2004 el Gobierno canadiense se vio obligado, una vez más, a suprimir el organismo encargado de impulsar la comunicación estratégica de ese país norteamericano. Durante sus ocho años de existencia, Comunicación de Canadá estuvo expuesta a las mismas acusaciones de partidismo y de haber favorecido las políticas gubernamentales que el resto de organismos que se habían dedicado anteriormente a la comunicación estratégica. Sin embargo, en este caso el catalizador de su desaparición no fue la mera sospecha de su uso partidista sino un escándalo sin precedentes en Canadá por el presunto uso ilícito de fondos públicos dedicados al patrocinio y la publicidad. El escándalo, conocido como “Sponsorgate” o “Sponsorship scandal”, supuso un fuerte desgaste para el Partido Liberal en el Gobierno, que perdió las elecciones dos años después.

Más allá de las posibles irregulares cometidas en Comunicación de Canadá, el “Sponsorgate” señala uno de los principales riesgos que debe afrontar la comunicación estratégica. Como ha señalado la profesora Kirsten Kozolanka, de la Carleton University, un mal uso de la comunicación estratégica puede aumentar la politización de la función pública y favorecer, en el caso canadiense, una visión monolítica y unívoca de la unidad nacional. En definitiva, la

comunicación estratégica “puede tener impactos adicionales en el llamado “déficit democrático”<sup>22</sup>.

### Estados Unidos: volver a los orígenes para recuperar credibilidad

Si hubiese que atribuir a alguien el mérito de haber popularizado recientemente el término comunicación estratégica, fundamentalmente entre los expertos en comunicación de las Fuerzas Armadas, esa persona sería, sin duda alguna, el presidente de la Junta de Jefes de Estado de Mayor de Estados Unidos, almirante Mike Mullen. En un artículo publicado en agosto de 2009 en la revista cuatrimestral *Joint Force Quarterly* y titulado “Strategic Communication: getting back to basics”<sup>23</sup>, el Jemad estadounidense reconocía la importancia de la comunicación estratégica, “un término que está aquí para quedarse”.

Aunque dirigido principalmente a analizar el papel de la comunicación en el conflicto de Afganistán, el artículo del almirante Mullen ofrece recomendaciones de general aplicación, así como valiosas pistas para comprender las dificultades que tiene que afrontar la comunicación estratégica de Estados Unidos. Por ejemplo, sobre la importancia de la credibilidad para conseguir una comunicación eficaz nos dice:

*“Esa es la esencia de la buena comunicación: mantener abiertamente un propósito correcto y dejar que nuestras acciones hablen por sí mismas...No nos debería preocupar que la gente no nos quiera; ese no es el objetivo. El objetivo es la credibilidad. Y se gana con el tiempo”<sup>24</sup>.*

Para el almirante Mullen gran parte de los problemas de la comunicación estratégica estadounidense tienen su origen en el afán de organizar la comunicación en torno a instituciones que “convierten la comunicación en una cosa”, en lugar de lo que realmente es: “un proceso”<sup>25</sup>. Por eso, la solución es hacer regresar la comunicación a sus orígenes:

*“La comunicación estratégica debería ser una función potenciadora que guía y traslada nuestras decisiones y no una organización autónoma. En lugar de intentar incorporar toda la comunicación que le sirve de base, debería servirse de ella para describir el proceso por el cual ésta se integra y se coordina. Por decirlo de forma simple, debemos preocuparnos mucho menos de cómo comunicar nuestras acciones y mucho más de lo que éstas comunican. Espero que aprendamos a ser más humildes, a escuchar más. Porque lo que al final perseguimos -o deberíamos perseguir- son acciones que hablan por sí mismas, que hablan por nosotros”<sup>26</sup>.*

No es extraño que la crítica del almirante Mullen se dirija, precisamente, a la existencia de instituciones o estructuras estatales encargadas de articular la comunicación estratégica de

<sup>22</sup> Kirsten KOZOLANKA: “The Sponsorship Scandal as Communication: The use of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government”. *Canadian Journal of Communication*, Vol. 31 (2006), 343-366.

<sup>23</sup> MULLEN, Michael (2009): *Joint Force Quarterly*, volumen 55, 4º cuatrimestre, pp 2-4.

<sup>24</sup> Op. Cit, p. 3.

<sup>25</sup> En nuestro país, el general Alonso Baquer ha reivindicado hace tiempo, al igual que hace el almirante Mullen en su artículo, el papel de la estrategia no tanto como un término estático sino como una forma de pensar y de hacer frente al conflicto. Véase, por ejemplo, ALONSO BAQUER, M., Op. Cit. p. 27.

<sup>26</sup> Op. Cit. P. 4

Estados Unidos. Desde la creación en 1917 del Comité de Información Pública, más conocido como Comité Creel, para apoyar la participación estadounidense en la I Guerra Mundial, muchas han sido las iniciativas públicas americanas dirigidas a implementar planes de comunicación estratégica nacional. De todas ellas, la Agencia de Información de Estados Unidos (United States Information Agency, USIA) ha sido la más importante hasta la fecha y la primera en tiempos de paz. Creada en 1953 por el presidente Dwight D. Eisenhower, en aplicación de la Smith-Mundt Act, se incorporaron en ella todos los programas de información existentes en el Departamento de Estado, incluida La Voz de América. La USIA llegó a tener un importante presupuesto y una gran influencia. Su director despachaba con el presidente de Estados Unidos a través del Consejo de Seguridad Nacional y recibía un informe diario de las líneas de comunicación exterior elaborado para él por la Secretaría de Estado.

Considerada un vestigio de la Guerra Fría, el presidente Bill Clinton decidió suprimir la USIA en 1999. Desde entonces se han creado diversas instituciones más o menos orientadas a la comunicación estratégica: Información Pública Internacional (International Public Information, IPI), Oficina de Comunicación Global (Office of Global Communication), Comité Coordinador de Políticas de Comunicación Estratégica (Strategic Communication Policy Coordinating Committee, PCC)...<sup>27</sup>

Si en el caso de Canadá la institucionalización de la comunicación estratégica ha sido puesta en cuestión por los propios canadienses, ante un posible uso partidista de la misma de puertas hacia dentro, en el caso estadounidense las principales críticas a los mecanismos comunicativos establecidos institucionalmente tienen que ver sobre todo con su uso meramente propagandístico en el exterior. La mejor prueba de un posible doble rasero en la utilización de la comunicación estratégica fuera y dentro de las fronteras estadounidenses es su prohibición en el territorio de Estados Unidos. Un ejemplo tradicionalmente esgrimido por los críticos de este estilo de comunicación estratégica es el de La Voz de América, cuyas emisiones están prohibidas en el interior de Estados Unidos para evitar una propaganda financiada por el Gobierno que, sin embargo, sí se considera adecuada para su transmisión al exterior. La conclusión es que, si Estados Unidos pierde la batalla de la influencia política y cultural, su hegemonía se sustentará únicamente en el "hard power", en la fuerza de las armas y de las sanciones económicas. Se pone en riesgo el "soft power" y, muy especialmente, el "smart power". De ahí que la comunicación estratégica tenga una importancia vital para los intereses estadounidenses. El gran reto, como señala el almirante Mullen, es recuperar la credibilidad. Sin duda, es un reto que todos los países del llamado Primer Mundo deberían plantearse.

#### 4. ALGUNAS CONCLUSIONES (APLICABLES A ESPAÑA)

Estados Unidos parece haber entendido la importancia de la comunicación estratégica. Pero ¿qué pasa con España? ¿Y con Europa? Si, como afirma el director de Estudios de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Jacques Sapir, "se abre ante nosotros un

---

<sup>27</sup> Existe la opinión generalizada de que ninguno de estos organismos ha conseguido cumplir sus objetivos.

siglo de naciones"<sup>28</sup>, ¿cómo va a defender España su posición y su ventaja competitiva en el mundo? ¿Con qué mecanismos va a contar nuestro país para comunicar su visión, sus ideas, su compromiso con la paz y la seguridad?

La comunicación estratégica, como política pública al servicio de los intereses de los ciudadanos, puede convertirse en una herramienta imprescindible. En este artículo hemos intentado aportar sólo un poco de claridad conceptual e intentar estimular un posible debate sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de comunicación estratégica ya existentes en nuestro país.

Uno de los posibles puntos que podrían formar parte de ese debate sería el de la necesidad de centralizar todos los recursos en una única institución, según un modelo norteamericano que aún no ha dado frutos solventes. O si en su lugar, o en su refuerzo, debería elaborarse una Estrategia Nacional de Comunicación que pueda servir de guía transversal a todos los recursos públicos dedicados a la comunicación.

Otro punto del debate debería incluir la discusión acerca de los valores que tienen que impregnar la comunicación estratégica. Es evidente que debe primar el espíritu de concordia. Sólo así se puede evitar caer en el uso partidista de la comunicación o en el doble lenguaje según se dirija el mensaje a dentro o fuera de nuestras fronteras. Tampoco se debe rehuir la reflexión acerca de los desafíos éticos que este tipo de políticas públicas nos plantean.

Quizá otra de las conclusiones del debate que, a nuestro juicio, se debe abrir sobre la necesidad y eficacia de la comunicación estratégica sea la de que es preciso mejorar la coordinación entre todos los organismos y actores de la comunicación pública. Noventa años después de su publicación, pocos capítulos de España invertebrada de Ortega y Gasset siguen más vigentes hoy en día que aquel que nos advierte de "Los compartimentos estancos"<sup>29</sup>.

Relacionado con esto último, convendría reflexionar sobre los mecanismos más adecuados para conseguir la participación coordinada del mayor número de agentes implicados, estatales o no, en el desarrollo de la comunicación estratégica nacional. Esta participación de todos los agentes puede requerir un fortalecimiento de los mecanismos de comunicación estratégica existentes en el Gobierno que, como responsable de la política interior y exterior, de la Administración y de la defensa del Estado, debe tener un claro liderazgo en esta materia. Pero, como en el caso de otras políticas públicas, parece imprescindible también que en la formulación e implementación de la comunicación estratégica se apliquen criterios de subsidiariedad vertical (delegando en el agente o institución pública más adecuado con independencia de su nivel de gobernanza, y aprovechando al máximo nuestra pluralidad lingüística y cultural) y horizontal (permitiendo la participación de agentes no estatales). Por último, parece, asimismo, necesario ampliar el propio concepto de nación que debe sustentar nuestra comunicación estratégica hasta incluir, en nuestro caso, la dimensión

---

<sup>28</sup> SAPIR, Jacques (2009), *El nuevo siglo XXI. del siglo americano al retorno de las naciones*. Barcelona, El viejo topo.

<sup>29</sup> ORTEGA Y GASSET, José (1922): *España invertebrada*. Primera parte. Capítulo 5. Madrid, Espasa Calpe.

europea, la española, la de la comunidad autónoma, la local y la del país de procedencia en el caso de los residentes de otras nacionalidades<sup>30</sup>.

Por todo ello, sería útil elaborar un mapa de los recursos comunicativos existentes en España susceptibles de ser utilizadas estratégicamente. Se trataría, en definitiva, de identificar las redundancias y disonancias y de buscar los puntos de anclaje de las distintas políticas de comunicación, estatales o no, para encontrar las sinergias y mejorar la coordinación de las políticas y mensajes, al servicio de los objetivos que la sociedad española determine.

*Sergio Sánchez Benítez<sup>31</sup>*  
*Vocal Asesor de Comunicación*  
*Gabinete del Secretario de Estado Director del CNI*

---

<sup>30</sup> Vid. DE TORO, Suso (2007), *Otra idea de España*. Barcelona, Península.

<sup>31</sup> Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.