

Diplomacia pública: consideraciones teóricas

Nicholas J. Cull

Introducción: las razones de la teoría

La *diplomacia pública* es un término que se emplea con frecuencia, pero que raras veces se somete a un análisis riguroso. De hecho, la teorización del tema ha sido en muchos sentidos confusa, orientada a intereses diplomáticos concretos o francamente muy deficiente. Este artículo es una versión sintética y adaptada de otros textos que he publicado en otras lenguas y en diversos foros. Me concentraré principalmente en mi crítica sobre la deficiencia teórica en el tema, por lo que quedará para otro momento la parte más empírica. Es importante decir, para el público de habla hispana, que la mayor parte de mis referencias son europeas y norteamericanas, por lo que ofrezco de antemano una disculpa al no incluir referencias de países de Hispanoamérica.

Así, en este artículo se dan definiciones sucintas del vocabulario fundamental de la diplomacia pública contemporánea, incluidos los términos *nueva diplomacia pública* y *poder blando*. Se inicia con una taxonomía simple de los componentes de la diplomacia pública, su relación recíproca y sus fuentes respectivas de credibilidad. Estos componentes son: a) escuchar (la base de toda diplomacia pública efectiva); b) defensoría; c) diplo-

macia cultural; d) intercambio, y e) radiodifusión internacional. En este informe también se identifica f) la guerra psicológica como actividad paralela que comparte algunos rasgos clave con la diplomacia pública, pero que hay que administrar más allá de una rígida cortina de fuego.

La implicación central de este análisis es subrayar la prudencia esencial de la actual estructura de diplomacia pública de Reino Unido (diplomacia que conozco a fondo, por ser mi país natal y donde me formé académicamente), pero también dar realce a la necesidad de equilibrar estos elementos en el seno de la burocracia de la diplomacia pública, en vez de enmarañarlos en luchas intestinas mutuas y en la refriega por conseguir recursos y predominio.

En la sección final aplico mi taxonomía a los retos de la diplomacia pública contemporánea, haciendo especial hincapié en la necesidad de conceptualizar la labor del diplomático público como creador y diseminador de *memes* (ideas capaces de ser difundidas de una persona a otra a través de la red social) y como creador y facilitador de redes y relaciones.

Conceptos: diplomacia, diplomacia tradicional y diplomacia pública

Me permito definir la *diplomacia* como los mecanismos que no son la guerra, desplegados por un actor internacional para gestionar el entorno internacional. En la actualidad, este actor puede ser un Estado, una corporación multinacional, una organización no gubernamental, una organización internacional/organización paramilitar sin Estado, o cualquier otro actor en el escenario mundial; la *diplomacia tradicional* es el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con otro actor internacional, y la

diplomacia pública es el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con un público extranjero.¹

En el plano histórico, la diplomacia pública ha adquirido la forma de contacto entre un gobierno y la población de otro Estado. No siempre busca de manera directa a su público de masas, sino que suele tener individuos cultivados dentro del público que se ha trazado como objetivo, quienes a su vez influyen en la comunidad en términos más amplios. Además, la diplomacia pública no siempre adquiere la forma de un intento inmediato de influir a un público extranjero. Es parte también de la diplomacia pública escuchar a un público extranjero y cambiar de enfoque, y hasta cambiar la alta política como consecuencia de este intercambio. Asimismo, el contacto no es necesario que esté relacionado con la imagen del actor internacional, podría ser la promoción de una idea (como la de la cooperación internacional sobre el cambio climático) que el actor considera que es un elemento importante de la política exterior. En todos los casos, el método es alguna forma de compromiso con un público extranjero y el objetivo es el mismo, *la gestión del entorno internacional*.

La nueva diplomacia pública

Hoy en día los estudiosos hablan de la *nueva* diplomacia pública.² Este término es compatible con la definición que hemos dado, pero llama también la atención sobre los giros clave en

¹ El compromiso entre un actor y su propio público se conoce en Estados Unidos como asuntos públicos.

² La exploración clave de esta idea está en Jan Melissen (comp.), *The New Public Diplomacy*, Londres, Palgrave, 2005.

la práctica de la diplomacia pública. Estos giros son: a) los actores internacionales son cada vez menos tradicionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) son especialmente prominentes; b) los mecanismos que emplean esos actores para comunicarse con públicos mundiales se han desplazado a las nuevas tecnologías, en tiempo real y globales (en especial Internet); c) estas nuevas tecnologías han difuminado las líneas hasta ahora rígidas entre las esferas de las noticias nacionales y las internacionales; d) en lugar de emplear antiguos conceptos de propaganda, la diplomacia pública hace cada vez más uso de conceptos que, por una parte, derivan explícitamente de la mercadotecnia —en especial la denominación del *lugar-país* o *marca país*— y, por otra parte, de conceptos que se desarrollan a partir de la teoría de la comunicación en redes. De ahí que haya e) una nueva terminología de la diplomacia pública a medida que el lenguaje del prestigio y de la imagen internacional ha dado paso a que se hable de “poder blando” y de “denominación”; f) lo más importante tal vez sea que la nueva diplomacia pública habla de un distanciamiento del actor y un acercamiento a la población en la comunicación de la época de la Guerra Fría, y de la llegada de un nuevo énfasis en el contacto de persona a persona para el esclarecimiento mutuo, en el que el actor internacional desempeña el papel de facilitador, y g) en este modelo, la antigua insistencia en la transmisión jerárquica del mensaje de arriba abajo queda eclipsada y la labor primordial de la nueva diplomacia pública se caracteriza por la “construcción de relaciones”. No es necesario que las relaciones sean entre el actor y un público extranjero, sino que pueden darse de manera útil entre dos públicos, extraños uno al otro, cuya comunicación desea facilitar el actor. Una vez más, como lo mostrará el Cuadro 1, el objetivo de gestionar el entorno internacional sigue siendo congruente.

Cuadro 1
La antigua diplomacia pública y la nueva

Características predominates	Antigua diplomacia pública	Nueva diplomacia pública
1. Identidad del actor internacional	Estado	Estado y no Estado
2. Entorno tecnológico	Radio onda corta, periódicos impresos, teléfonos de línea fija	Satélite, Internet, noticias en tiempo real, teléfonos móviles
3. Entorno de los medios	Línea clara entre esfera de noticias nacional e internacional	Difuminación de las esferas de comunicación nacional e internacional
4. Fuente de enfoque	Desarrollo de la teoría de defensoría y propaganda políticas	Desarrollo de la teoría de denominación y redes corporativas
5. Terminología	“Imagen internacional”, “prestigio”	“Poder blando”, “denominación nacional”
6. Estructura del rol	Vertical, de actor a población extranjera	Horizontal, facilitada por el actor
7. Naturaleza del rol	Mensaje dirigido a objetivo	Construcción de relaciones
8. Objetivo general	<i>Gestión del entorno internacional</i>	<i>Gestión del entorno internacional</i>

Uno de los temas sin resolver de la nueva diplomacia pública es la relación entre la producción de los nuevos actores y el interés del Estado. Algunos gobiernos nacionales han tendido a mirar a las ONG, organizaciones internacionales y corporaciones con voces activas en el extranjero, como auxiliares no pagados

del esfuerzo de la diplomacia pública de sus Estados. Pero esta actitud no abarca en qué medida estos recién llegados son actores internacionales por derecho propio, y su diplomacia pública representa el intento que hacen de gestionar el entorno internacional a través de la difusión pública en su propio interés más que en el del Estado al que han estado históricamente conectados. Los Estados pueden descubrir que sus relaciones con esos nuevos actores no serán tanto relaciones con sus propios órganos internos de la diplomacia pública y se parecerán más a tratos con Estados aliados con intereses ideológicos coincidentes, cuyo acompañamiento puede terminar cuando se produzca un conflicto de intereses.

Poder blando

Un rasgo clave de la nueva diplomacia pública ha sido el auge del término *poder blando*, definido por Joseph Nye al final de la Guerra Fría, como una expresión de la capacidad que tiene un actor de obtener lo que quiere en el entorno internacional a causa del atractivo de su cultura más que de la influencia militar o económica.³ La diplomacia pública puede ser el *mecanismo* para desplegar poder blando, pero no es en sí misma *el poder blando*, de la misma manera que el Ejército y el poder duro no son la misma cosa. Para un actor internacional, es posible tener diplomacia pública y no tener poder blando (como Corea del Norte) o tener poder blando y una diplomacia pública mínima (como Eire).

La ventaja del término *poder blando* es que ha desplazado la conversación en torno a la diplomacia pública al reino de la

³ Véase Joseph Nye, *Soft Power*, Nueva York, Public Affairs Press, 2004.

seguridad nacional, y ha proporcionado un lenguaje para argumentar que se preste atención a la diplomacia pública. El inconveniente es que Nye lo ha presentado como un mecanismo para “obtener lo que se quiere”. La idea de un Estado que interviene en todas las conversaciones internacionales para obtener sencillamente lo que quiere tiene un excelente sentido estratégico, pero no es nada atractiva, sino más bien repulsiva: poder blando negativo. Escuchar y estar abierto a sufrir cambios por un encuentro es atractivo. De ahí que, paradójicamente, un excesivo enfoque público en el poder blando puede disminuir de hecho el poder blando de un actor. Un ejemplo de ello fueron las observaciones que hizo el secretario de Estado, Colin Powell, después del *tsunami* en el Océano Índico en diciembre de 2005, acerca de que la ayuda estadounidense a los países afectados iba a ser buena para la diplomacia pública de su país.

El poder blando se considera cada vez más como un concepto fechado limitado. En el presente los analistas estadounidenses, incluidos Ernest J. Wilson y el propio Nye, hablan de una combinación dinámica de poder duro y poder blando con la que la diplomacia pública orienta políticas públicas, a lo que se ha apodado “poder inteligente”.⁴

La definición de diplomacia pública del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth

En la revisión que hizo lord Cole en 2005 de la diplomacia pública británica, la definía como un “trabajo dirigido a informar y comprometer a individuos y organizaciones de ultramar con el fin de mejorar la comprensión y fortalecer la influencia de

⁴ Véase Joseph Nye y Richard Armitage, *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, more Secure America*, Washington, D. C., CSIS, 2007.

Reino Unido de manera congruente con las metas gubernamentales a mediano y largo plazos”.⁵ El componente clave en este caso era que la definición destacara el uso de la diplomacia pública al servicio de las metas de políticas públicas. Hoy en día, el Grupo de Diplomacia Pública de la FCO⁶ da una definición práctica, incluso más sucinta de la diplomacia pública como “el proceso para alcanzar las prioridades estratégicas internacionales de Reino Unido mediante el compromiso con el público en ultramar”.⁷

De acuerdo con esta definición, la generación de prioridades estratégicas llega a ser un proceso clave. No hay que tener la expectativa de que cada elemento dentro del aparato de la diplomacia pública tenga que asumir un papel igual en la realización de cada una de las prioridades. El Consejo Británico (mundialmente conocido como British Council), por ejemplo, es más adecuado para servir al objetivo de un compromiso con el mundo islámico, como parte de una política contraterrorista, que para prestar auxilio en el combate a la inmigración ilegal. Pese a todo, cada elemento tiene un papel que desempeñar—dentro de los límites de su respectiva independencia editorial u operativa— y ninguno está exento. La situación ideal sería la confluencia de políticas y aparato con tareas que se adecuan a la escala temporal y al enfoque del actor de la diplomacia pública en cuestión. Una política pública que no se pueda reforzar con el enfoque de periodismo ético del Servicio Mundial de la BBC o con el compromiso cultural de doble sentido y la construcción de relaciones del Consejo Británico necesita ser repensada. Por la misma razón, el Ministerio del Tesoro debería poner en tela de juicio por qué los ingresos se han de gastar en activida-

⁵ *Carter Review*, diciembre 2005, p. 8.

⁶ British Foreign and Commonwealth Office, por sus siglas en inglés.

⁷ FCO Public Diplomacy Group a los funcionarios, octubre, 2006.

des que no se pueden vincular con objetivos de política exterior. Se informa a los escuchas y se construyen relaciones por una razón. La conciencia de las políticas —o los términos de la definición de este autor: las prioridades para la gestión del entorno internacional— es una condición previa para una diplomacia pública efectiva. Además, el término *compromiso* dentro de la definición también es significativo. Un compromiso efectivo requiere de escucha y de retroalimentación, de ahí que el aparato de la diplomacia pública y en especial sus elementos de escucha deban tener un papel clave en la definición y configuración de las políticas públicas que les corresponderá realizar.

La evolución de la diplomacia pública como concepto y sus enfoques principales

En 1965, el diplomático estadounidense, Edmund Gullion, entonces decano de la Fletcher School of Diplomacy en Tufts University, aplicó por primera vez el término *diplomacia pública* al proceso de información internacional y de relaciones culturales. En Estados Unidos el término fue acogido de inmediato por tres razones: primera, la Unión Americana necesitaba una alternativa positiva a términos como propaganda y guerra psicológica, que permitiera una distinción más clara entre sus propias prácticas democráticas de información y las políticas que perseguía la Unión Soviética; segunda, la Agencia Internacional de Información de los Estados Unidos —la United States Information Agency (USIA, 1953-1999)— le dio la bienvenida como un término que le daba estatus diplomático (en el momento en que se acuñó los empleados de la USIA no gozaban del estatus de funcionarios de carrera del Servicio Exterior), y tercera, puesto que el término implicaba un concepto singular de cómo un país enfocaba la opinión internacional, también con-

tenía en él un argumento implícito a favor de la centralización de los mecanismos de la diplomacia pública. La USIA empleó el término para defender el dominio ininterrumpido de la emisora de radio *La Voz de América* y para justificar su absorción del remanente del trabajo cultural que todavía detentaba el Departamento de Estado. Esto se logró en 1978.

A pesar del uso creciente que se hizo del término en Estados Unidos, no se abrió paso en la escena internacional hasta los años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría, cuando los retos de la noticias televisivas en tiempo real, el emergente Internet y el obvio papel de las ideas en los cambios políticos que arrasaban Europa del Este convencieron a los actores occidentales clave de que la creación de imagen y la información tenían una nueva relevancia en las relaciones internacionales. Numerosas burocracias, incluida la británica, adoptaron la terminología de la diplomacia pública. Dicho esto, la juventud relativa del término desmiente la antigüedad de sus partes constitutivas, muchas de las cuales son tan antiguas como el arte de gobernar.

La importancia diplomática de escuchar

Aunque muchos de los elementos de la diplomacia pública se presentan aquí sin ningún orden en particular, la elección del primero es deliberada, porque precede a toda diplomacia pública que se pretenda exitosa: escuchar. La escucha es el intento de un actor de gestionar el entorno internacional, recabando y cotejando datos sobre un público y sus opiniones en ultramar, y haciendo uso de esos datos para redirigir sus políticas públicas o un enfoque más amplio de diplomacia pública en consonancia. Lo anterior ha sido tradicionalmente un elemento de cada práctica constitutiva de la diplomacia pública, junto

con la defensoría, la diplomacia cultural, el intercambio y las agencias de radiodifusión, que atienden por su parte a sus propios públicos e investigan la opinión. También se ha recabado información sobre la opinión pública exterior como parte de la función regular de la diplomacia convencional y de la labor de inteligencia. En su forma más básica, esto cubre un evento por medio del cual un actor internacional busca un público en el exterior y lo involucra mediante la escucha más que mediante el discurso, fenómeno que muchas veces se promete, pero que pocas veces se ejecuta. Es común ver que la diplomacia pública responde a giros en la opinión internacional, pero es más difícil encontrar casos en los que la escucha o la supervisión de la opinión estructurada inspira los niveles más altos de las políticas públicas. El santo grial de los diplomáticos públicos es, en la frase famosa del director de la USIA, Edward R. Murrow, “estar en los despegues” de las políticas públicas más que simplemente en “los aterrizajes forzados”. Aunque las evaluaciones sistemáticas de la opinión exterior son modernas, el estado de ánimo del vecino ha sido un rasgo de los informes de inteligencia siempre que ha habido espías.⁸ Ningún Estado ha hecho de la respuesta a la opinión internacional algo central de su diplomacia, ni siquiera de su diplomacia pública.

La diplomacia pública como defensoría

La defensoría en la diplomacia pública se podría definir como el intento de un actor de gestionar el entorno internacional, em-

⁸ Véase por ejemplo, Sun Tzu, *The Art of War*, trad. de Samuel B Griffith, Oxford, Oxford University Press, 1963, p. 145, concretamente el capítulo XII, v. 4: “Lo que se llama ‘conocimiento previo’ no se puede deducir de espíritus ni de dioses, ni por analogía con acontecimientos del pasado, ni a partir de cálculos. Se ha de obtener de los hombres que conocen la situación del enemigo”.

prendiendo una actividad de comunicación internacional para promover activamente una política pública en particular, una idea o intereses específicos de ese actor en la mente de un público extranjero. En la actualidad, esto incluye las relaciones de prensa de las embajadas (con frecuencia el extremo duro de la promoción de la política) y trabajo de información (que puede ser en cierta manera más suave y menos dirigido a metas políticas duras y rápidas). En todas las áreas de la diplomacia pública se encontrarán elementos de defensoría y su utilidad a corto plazo ha llevado históricamente a un sesgo en torno a esta dimensión y a una tendencia a colocarla, junto con todos los elementos de la burocracia más estrechamente conectados a ella, en el centro de cualquier estructura de diplomacia pública. Los rasgos singulares de los otros campos de la diplomacia pública han llevado a una fuerza centrífuga casi universal en el seno de todas las burocracias de diplomacia pública, a medida que tratan denodadamente de liberarse del “tinte político”.

Se puede encontrar ejemplos antiguos de defensoría en Herodoto; por ejemplo, cuando los emisarios del rey Jerjes de Persia piden al pueblo de Argos neutralidad en la invasión de Grecia por el Imperio en el año 480 a. C.⁹ Si bien la defensoría es común a todos los Estados, es un concepto que predomina en la diplomacia pública estadounidense, donde se escruta cada elemento durante la supervisión del Congreso en función de su contribución a la venta de la idea de América.

La diplomacia cultural

La diplomacia cultural se podría definir como el intento de un actor de gestionar el entorno internacional, haciendo que sus

⁹ El argumento persa estaba basado en el parentesco, ya que, según la leyenda, argivos y persas compartían un ancestro común, Perses, hijo del héroe Perseo.

recursos y logros culturales se conozcan en ultramar y/o facilitando la transmisión cultural en el extranjero. Esta labor suele coincidir en parte con los intercambios, de ahí que ambos hayan sido alojados juntos, aunque raras veces felizmente. La diplomacia cultural ha significado, históricamente, la política de un país para facilitar la exportación de ejemplos de su propia cultura. En la actualidad esto incluye el trabajo de organizaciones como el Consejo Británico o el Instituto Cultural Italiano. Antiguos ejemplos incluyen la construcción por los griegos de la gran biblioteca de Alejandría; la política pública romana durante la República, por la que se invitaba a los hijos de “reyes amigos” en sus fronteras a ser educados en Roma, y el patrocinio del Imperio Bizantino al evangelismo ortodoxo a través de tierras eslavas. La incomodidad con los papeles de defensoría y objetivos francamente diplomáticos ha llevado a algunas organizaciones de diplomacia cultural a distanciarse del término y también del de diplomacia pública. El Consejo Británico prefiere describirse como agencia de “relaciones culturales”, aunque sus herramientas fundamentales son el trabajo cultural y los intercambios, y su objetivo cae dentro de la definición de diplomacia.¹⁰

Los más pródigos en la diplomacia cultural han sido los franceses, que han fuertemente subsidiado una red internacional de escuelas para sostener la lengua francesa, en el entendido

Argos se mantuvo neutral, aunque, se supone que no por esta razón (Herodoto, 7, 150). Véase *Herodotus*, vol. III, trad. de A. D. Godley, Londres, Heinemann, 1919, pp. 459 y 461.

¹⁰ Para un trabajo que sitúa la diplomacia cultural fuera de la diplomacia pública (restringiendo la diplomacia pública al trabajo que aquí se describe como “defensoría”), véase Harvey B. Feigenbaum, *Globalization and Cultural Diplomacy*, Issue Paper on Art, Culture & the National Agenda, Washington, D. C., Center for Arts and Culture-The George Washington University, 2001, en <http://www.culturalpolicy.org/pdf/globalization.pdf>.

de que su prestigio e influencia están ampliamente vinculados a la supervivencia de la *francofonía*.

La diplomacia de intercambio

La diplomacia de intercambio en la diplomacia pública se podría definir como el intento de un actor de gestionar el entorno internacional, enviando a sus ciudadanos al extranjero y aceptando en reciprocidad a ciudadanos de ultramar para un periodo de estudios y/o de aculturación. Aunque esto se puede conceptualizar como un proceso unidireccional (el argumento dice: “Mis estudiantes irán al extranjero y les dirán lo hermoso que es mi país; sus estudiantes vendrán aquí y aprenderán lo hermoso que es mi país”), el elemento de reciprocidad ha tendido a hacer de esta área de la diplomacia pública un bastión del concepto de *mutualidad* o reciprocidad: la visión de una experiencia internacional de aprendizaje en la que ambas partes se benefician y transforman. Pueden encontrarse viejos ejemplos en la adopción intercomunitaria de niños que se practicaba en la Europa nórdica y celta. Como ya lo hemos observado, los intercambios suelen coincidir en parte con la labor cultural, pero se utilizan también para propósitos específicos de políticas públicas y/o de defensoría, como cuando tienen como objetivo el desarrollo o la promoción de la interoperatividad militar con un aliado. Cuando se alojan dentro de una agencia de diplomacia cultural, el aspecto de mutualidad y la comunicación de doble sentido dentro del intercambio se han subordinado algunas veces al impulso de proyectar la cultura nacional.¹¹

¹¹ Los orígenes del intercambio se exploran a fondo en Richard T. Arndt, *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Washington, D. C., Potomac Books, 2005, cap. 1.

Aunque Estados Unidos ha invertido mucho en intercambio por medio de las becas Fullbright, esta labor nunca desplazó al carácter central de la defensoría en su diplomacia pública. En cambio, Japón siempre ha destacado el intercambio como concepto que organiza su diplomacia pública. Esta actitud se remonta al periodo Meiji, de modernización de Japón durante el siglo XIX, cuando el gobierno aprendió súbitamente a hacer uso de la disponibilidad de los extranjeros a comerciar sus conocimientos modernos a cambio de la experiencia de la cultura japonesa. Los diplomáticos japoneses usan rutinariamente el término *intercambio* para referirse a todo el mundo de la diplomacia pública.

Diplomacia pública y la radiodifusión internacional (noticieros)

La radiodifusión internacional es el intento de un actor de gestionar el entorno internacional, utilizando las tecnologías de radio, televisión e Internet para involucrarse con públicos extranjeros. La radiodifusión comercial internacional se puede seguir considerando como diplomacia pública, pero lo es para el socio corporativo que puede envolver su producto o insistir en la objetividad rígida según sean los fines que desea. Tanto la radiodifusión comercial como la de financiación estatal pueden afectar el terreno en el que se practica toda la diplomacia pública, como lo testimonia el ascenso de Al Jazeera a fines de los años noventa. La labor de la radiodifusión internacional tal como la practican los Estados puede coincidir en parte con todas las demás funciones de la diplomacia pública, incluida la escucha en las funciones de investigación y supervisión de la audiencia, el trabajo de defensoría/información en editoriales o transmisiones de políticas públicas, la diplomacia cultural en

su contenido cultural, y con los intercambios de programación y de personal con otras radiodifusoras. Los requisitos tecnológicos de la radiodifusión internacional son tales que la práctica suele estar institucionalmente separada de otras funciones de la diplomacia pública, pero la mejor razón para considerar la radiodifusión internacional como una práctica paralela, aparte del resto de la diplomacia pública, es el fundamento especial estructural y ético de su componente clave: las noticias.

El elemento más potente de la radiodifusión internacional ha sido, históricamente, el uso que ha hecho de las noticias, en especial cuando éstas son objetivas. Esto alineó toda la práctica de la radiodifusión internacional con la cultura ética del periodismo de la radiodifusión nacional, y la convirtió en un mecanismo para la difusión de esa cultura. En otros momentos la radiodifusión internacional ha buscado el uso de fuentes y modelos éticos alternativos para sus contenidos, como cuando el Estado árabe financió la radiodifusión religiosa. En este caso las emisiones eran juzgadas de acuerdo con una ética de base religiosa. El objetivo no era tanto el proselitismo del Islam como la magnificación de la imagen del Estado, al asociarlo con una actividad valiosa.

Si bien la radiodifusión internacional propiamente dicha data de los años veinte (con la Unión Soviética y Países Bajos como líderes en este campo), se puede encontrar noticieros financiados estatalmente desde mucho antes. El santo emperador romano Federico II (1194-1250) distribuyó un boletín sobre las actividades de su corte en las capitales aledañas. Gracias a los logros del Servicio Mundial de la BBC, la radiodifusión internacional ha sido desde hace mucho tiempo el elemento más ampliamente conocido de la diplomacia pública británica, aun cuando la investigación de la BBC indica que un pequeño porcentaje de radioescuchas no conectan la BBC con el país, Inglaterra.

Diplomacia pública como guerra psicológica

La guerra psicológica queda fuera de la mayor parte de las conceptualizaciones de diplomacia pública y también de la mayor parte de las burocracias de la diplomacia pública. Es incluso controvertido incluir esta área en un análisis de la diplomacia pública; no obstante, aquí la consideraremos, junto a los subcampos aceptados de la diplomacia pública, como una *actividad paralela*. En el contexto internacional de la información, la guerra psicológica se podría definir como el uso que hace un actor de la comunicación para lograr un objetivo en tiempo de guerra, usualmente a través de la comunicación con el público del enemigo. Los objetivos típicos son quebrar la voluntad de resistir del enemigo o facilitar la rendición o la disidencia en las filas del enemigo. Este proceso puede ser franco y abierto (denominado a veces “propaganda blanca”) o encubierto. En la “propaganda negra”, el original de la comunicación se oculta y puede ser diametralmente opuesto a la fuente declarada (como cuando Inglaterra estableció falsas estaciones de radio del Ejército alemán durante la Segunda Guerra Mundial). En la “propaganda gris” la fuente es simplemente poco clara.

Los tratados más antiguos sobre el arte de gobernar incluyen órdenes de practicar la guerra psicológica. Kautilya, un antiguo autor de India, equivalente a Maquiavelo, dice a sus lectores que difundan rumores dentro del campo enemigo. Esta práctica es tan difícil de colocar bajo el paraguas de la diplomacia pública que la mayor parte de esas burocracias la excluirían, aun cuando las agencias militares encubiertas estarían dispuestas a echarles una mano en la práctica. Los enfoques han sido, históricamente, mixtos. La USIA desempeñó un importante papel en la guerra psicológica durante la intervención en República Dominicana de 1965 y en la Guerra de Viet Nam, y tuvo un papel de contra-desinformación durante la segunda

guerra fría (los años de Reagan). Asimismo, los servicios externos de la BBC se alimentaron del material que les enviaba un brazo de la guerra psicológica del Ministerio del Exterior y el Servicio Secreto de Inteligencia: el Departamento de Investigación de la Información (IRD, por sus siglas en inglés). La guerra psicológica fue el enfoque dominante en el acercamiento soviético a la información internacional.

Llegados a este punto, tal vez el lector se plantee la diferencia entre diplomacia pública y propaganda. Es una pregunta sensata, pero la respuesta gira en torno a lo que realmente significa “propaganda”. En un sentido con fuerte carga moral podemos decir que la propaganda es a la información lo que el asesinato es a morir. La diplomacia pública puede claramente *convertirse en* propaganda si se usa para un propósito inmoral. En un sentido moral neutral, en el que la propaganda es simplemente persuasión masiva, hay una coincidencia parcial obvia. Esta coincidencia disminuye cuando la propaganda raras veces hace hincapié en la calle de dos sentidos (mutualidad), que ha sido parte de las políticas de la diplomacia pública más sofisticada o las ideas relacionales y de red que son tan centrales para la nueva diplomacia pública.¹²

Aunque, como ya lo hemos ido observando, son varios los Estados que han destacado un elemento particular de diplomacia pública en su enfoque, la estructura ideal lo equilibraría todo y permitiría a cada quien el espacio y el financiamiento para hacer su propia y necesaria contribución al conjunto. Una de las características lamentables de la diplomacia pública en

¹² Aunque la retroalimentación de información del público al actor ha sido parte de estructuras sofisticadas de propaganda en el pasado —los jesuitas y los bolcheviques fueron verdaderos maestros—, los que estaban a cargo de esas estructuras no escucharon para ser transformados por el encuentro. Su diálogo fue una técnica pedagógica para facilitar la aceptación de la audiencia y la propiedad de las ideas que el actor deseaba comunicar.

todo el mundo es que éste raras veces es el caso, y que en vez de competir con los órganos del poder duro por compartir el financiamiento, las agencias de poder blando y de diplomacia pública han peleado unas con otras por los fondos y para que sea su imagen la que prevalezca.

Tres taxonomías de la diplomacia pública

La taxonomía básica de la diplomacia pública que hemos analizado más arriba se puede expresar como sigue:

Cuadro 2
Taxonomía básica de la diplomacia pública
y de la guerra psicológica

	Tipo de diplomacia	Actividades muestra	Estado en el que ha destacado esta forma de diplomacia pública
I	Escuchar	Sondeos predirigidos	Suiza
II	Defensoría	Relaciones de prensa de embajada	Estados Unidos
III	Diplomacia cultural	Gira internacional de arte financiada por el Estado	Francia
IV	Diplomacia de intercambio	Intercambio académico recíproco	Japón
V	Radiodifusión internacional	Emisiones radiofónicas de onda corta en lengua extranjera	Inglaterra
VI	Guerra psicológica	Desinformación	URSS

Aunque estas taxonomías de la diplomacia pública comparten el objetivo general de influir en un público extranjero, divergen en cuatro importantes aspectos: el marco temporal conceptual; la dirección del flujo de información; el tipo de infraestructura requerida, y la fuente de su credibilidad. La interrelación de tiempo, flujo e infraestructura está expresada en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Taxonomía de tiempo/flujo de información/infraestructura
en la diplomacia pública y la guerra psicológica

	Tipo de diplomacia pública	Marco temporal	Flujo de información	Infraestructura típica
I	Escuchar	Corto y largo plazos	Interna a analistas y procesos políticos	Monitoreo de tecnología y personal capacitado en lenguas
II	Defensoría	Corto plazo	Externa	Departamento de prensa embajada; departamento de estrategia primer ministro
III	Diplomacia cultural	Largo plazo	Externa	Centro cultural y/o biblioteca
IV	Diplomacia de intercambio	A muy largo plazo	Interna y externa	Administrador del intercambio, departamento de educación
V	Radiodifusión internacional	Mediano plazo	Externa pero desde una burocracia de noticias	Despachos de noticias, estudios de producción, oficinas editoriales e instalaciones de transmisión
VI	Guerra psicológica	Corto plazo	Externa	Imprentas, radiodifusoras secretas, red secreta

Cuadro 4
Taxonomía de la credibilidad en la diplomacia pública y
la guerra psicológica estatales

	Tipo de diplomacia pública	Fuente de credibilidad	¿Reforzada por la conexión percibida con el gobierno?	¿Reforzada por la distancia percibida respecto al gobierno?
I	Escuchar	Validez de los métodos utilizados	Sí, si implica que el actor escucha a la opinión mundial	No, si implica que el actor no escucha a la opinión mundial
II	Defensoría	Proximidad con el gobierno	Sí	No
III	Diplomacia cultural	Proximidad con las autoridades culturales	No	Sí
IV	Diplomacia de intercambio	Percepción de mutualidad	Sí, si implica que el actor escucha al mundo	Sí, si implica que el intercambio no es en interés
V	Radiodifusión internacional	Evidencia de buena práctica periodística	Usualmente no ¹³	Sí
VI	Guerra Psicológica (blanca)	Proximidad del gobierno	Sí - esencial	No
VII	Guerra Psicológica (negra)	Proximidad de las fantasías de las audiencias	No - esencial	Sí - esencial

¹³ Aquí la excepción se podría denominar paradoja. REL, originalmente llamada Radio Europa Libre, pretendía estar financiada por ciudadanos norteamericanos. En 1967, la prensa reveló la mano de la CIA, que necesitaba de una legislación especial que permitiera el financiamiento abierto de la estación. A partir de entonces, su reputación y radioescuchas crecieron. Aunque esto se haya debido a un cambio de guardia en las altas esferas, las audiencias hablaban de que el prestigio de la estación se había incrementado con la revelación de su auténtico patrocinador.

Como todas las formas de comunicación, la efectividad de cada forma de diplomacia pública gira en torno a la credibilidad, pero en este caso los campos divergen radicalmente y cada uno encuentra su fuente de credibilidad en un lugar diferente. De ahí que cada uno requiera la *apariencia* de una relación por completo distinta con el gobierno para poder florecer. Las radiodifusoras internacionales saben que la impresión de una conexión editorial con el gobierno va en contra de la credibilidad; las organizaciones culturales pueden florecer en lugares donde un brazo formal del Estado no tendría credibilidad y cualquier insinuación de una conexión entre guerra psicológica y diplomacia pública es tan nociva que el tema se excluye en su totalidad de las discusiones sobre diplomacia pública.

Estas diferencias estructurales entre los elementos de la diplomacia pública sólo se vuelven cruciales cuando un Estado intenta administrar toda su diplomacia pública con una sola burocracia. Los dos modelos clásicos de diplomacia pública estatal toman posiciones opuestas sobre esta cuestión. En el modelo estadounidense de los años ochenta, todos los brazos que eran evidentes estaban agrupados en una sola agencia (USIA). En el modelo británico, están desagregados en funciones aparte y el único agrupamiento es la vinculación de la diplomacia cultural y la diplomacia de intercambio dentro del Consejo Británico. Ambos modelos tienen sus limitaciones, pero las fuerzas centrífugas dentro del sistema de Estados Unidos, y en especial las tensiones entre la defensoría y el intercambio basado, por una parte en la reciprocidad y, por la otra, en la radiodifusión internacional con base periodística, resultaron un desperdicio y a menudo una cojera. Si bien es necesario un elemento de dirección estratégica para maximizar la utilidad de la diplomacia pública para el Estado que está obteniendo ganancias, ese elemento se ha de manejar con cuidado para evitar poner en riesgo la integridad manifiesta de cada elemento del trabajo de la diplomacia pública.

La regla de oro de la diplomacia pública

La voz más potente de un actor internacional no es lo que dice, sino lo que hace; la historia está llena de ejemplos de actores internacionales que encontraron que hasta la mejor diplomacia pública no podía sustituir a una mala política. De ahí que el vínculo más importante en cualquier estructura de diplomacia pública sea el que conecta la investigación con la elaboración de políticas públicas y garantiza que el impacto de las decisiones de un actor sobre la opinión extranjera se pondera en el proceso de la política exterior. Existe también la necesidad de coordinar cada elemento con los elementos cuyo papel se puede considerar “diplomacia pública en acto”, como lo es una agencia internacional de desarrollo. Es posible que las buenas políticas públicas no signifiquen nada diferente para el “poder blando” de un país si no están publicitadas o coordinadas con diplomacia pública. Éste fue a veces el destino de algunos proyectos de ayuda de Reino Unido, dirigidos por el Departamento de Desarrollo Internacional (The Department for International Development, DFID).¹⁴

La diplomacia pública en la era de la información

La aurora de la era de la información y el advenimiento de “la nueva diplomacia pública” han traído consigo el espíritu en algunos círculos de que la diplomacia pública puede cumplir cualquier cosa y, a la vez, un cierto derrotismo en otros que se sienten confundidos por la proliferación de los medios de

¹⁴ La posición personal del autor es que las agencias de ayuda necesitan estar coordinadas estrechamente por la diplomacia pública y de ahí que, en el ejemplo de Reino Unido, el DFID debería tener estatus de observador en el Consejo de Diplomacia Pública de Reino Unido.

comunicación de masas. En esta sección examinaremos hasta qué punto las nuevas tecnologías trascienden las lecciones de la diplomacia pública del pasado o subrayan su valor duradero. Abundan los ejemplos del potencial de esta nueva tecnología para dar un mal paso en el poder que puede tener, desde la capacidad de una fotografía tomada por un teléfono celular para dar la vuelta al mundo y descarrilar un evento mediático cuidadosamente planeado, hasta la velocidad con la que un mensaje SMS (Short Message Service) de texto puede circular de persona a persona y reunir a ciudadanos para una protesta. El poder del SMS lo percibió el gobierno español en las secuelas de los atentados en Madrid en 2004. Cuando el gobierno responsabilizó a los separatistas vascos del ataque, los ciudadanos hicieron correr la voz para una marcha de protesta en doble tiempo rápido mediante un texto, y el levantamiento resultante produjo un vuelco en el resultado que se esperaba en las elecciones sólo unos días después.

Los tratamientos de la nueva diplomacia pública siempre apuntan a los cambios recientes en el mundo de la comunicación internacional y en especial al papel de la nueva tecnología. De igual importancia es considerar la nueva demografía y la economía política que apuntalan las relaciones internacionales contemporáneas. La comunicación internacional no es necesariamente sobre CNN o los centros culturales multimillonarios en el extranjero. Cualquier mensaje que cruza una frontera es una comunicación internacional; incluso una carta a casa de un miembro de la familia que trabaja en el extranjero o un encuentro con un refugiado que ha regresado, es comunicación internacional y puede tener más credibilidad para el receptor que un noticiero desde Londres o Atlanta. El potencial de la comunicación interpersonal internacional se ha incrementado de manera exponencial a consecuencia de la revolución de Internet, pero también por la movilidad sin precedentes de las

poblaciones. Además de las categorías conocidas de refugiados y migrantes (tanto documentados como indocumentados/ilegales), los estudiosos han identificado toda una nueva clase de persona internacional: la *ampersand*, trabajadores que viven en comunidades que existen simultáneamente tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo y pasan parte del año en cada uno de ellos. Sus jerarquías, instituciones y redes sociales son las mismas en cualquiera de los dos países. También éstas transmiten información y sus comunidades pueden ser fácilmente enclaves de la vida norteamericana en El Salvador, como lo es la vida de los salvadoreños en Queens.¹⁵ Aunque movilizar las conexiones tanto digitales como interpersonales con fines de diplomacia pública es una perspectiva desalentadora, los pequeños cambios podrían tener grandes resultados.

La escucha en la era digital

Uno de los grandes clichés de la diplomacia pública contemporánea es hablar de la “necesidad de escuchar”. Escuchar tiene que ser algo más que una estrategia retórica. Tiene que ser visible y, aunque ningún actor internacional podría sostener una política exterior conducida enteramente por los caprichos del público que es su blanco, el actor haría bien en identificar los puntos en los que la opinión extranjera y su propia política se separan y trabajar duro para cerrar la brecha o explicar la divergencia.

Más allá de la cortesía básica de escuchar, la integración sistemática de la investigación de la opinión pública extranjera

¹⁵ Este término lo acuñó Samuel P. Huntington en *Who are We? The Challenges to America's National Identity*, Nueva York, Simon & Schuster, 2004, pp. 204-213.

a la diplomacia pública sigue siendo la tarea más importante en la era digital y es un campo tan olvidado como lo fue en la época previa de la diplomacia pública. Los progresos en el *software* y la proliferación de material original en línea (los *blogs* ocupan un lugar importante) han hecho posible el monitoreo de los medios de comunicación en línea en inglés en tiempo real y de otras fuentes en tiempo casi real. Los recursos de la diplomacia pública podrían utilizarse con sensatez para facilitar el desarrollo de *software* para monitoreo en lenguas estratégicas (el persa es una de las candidatas obvias). Este tipo de trabajo puede producir índices de éxito y de fracaso, pero más importante aún es la investigación cualitativa para identificar en realidad las ideas que surgen de la audiencia que es el blanco.

En la diplomacia pública tradicional la función de investigación cualitativa fue habitualmente una provincia del diplomático público en el terreno: el agregado de prensa o del departamento de asuntos públicos que conocía a los editores e intelectuales clave y tomaba el pulso del país al que estaba destinado. Ese funcionario retroalimentaba de manera rutinaria, con sus respuestas, la mezcla política y podía argumentar en contra del uso de un enfoque particular o sugerir flagrantemente una nueva política. Una característica de la reciente diplomacia pública estadounidense (especialmente en Iraq) ha sido la insistencia sin precedentes en que los contratantes desempeñen funciones clave de diplomacia pública. En estos casos, es poco probable que la retroalimentación indique un enfoque diferente y menos aún una política diferente, lo más común es que acentúe los éxitos y recomiende que se gaste más en el contratante. Se trata de un precedente peligroso.

La estructura de la diplomacia pública ideal proporciona la escucha, la investigación y el análisis sistemáticos en cada uno de los cabos de la diplomacia pública, y garantiza un mecanismo para retroalimentar con resultados y asesoría la admi-

nistración de la diplomacia pública hasta el más alto nivel en el que se elaboran las políticas. Esto es difícil de lograr, ya que necesariamente hiere los sentimientos de algunos, o sea que otro enfoque sería complementar la escucha agudizada por parte de uno con un discurso intensificado por parte del que es el objetivo: construir la capacidad de diplomacia pública de otros países. Esto ya está sucediendo en el área de la marcación de países y se podría extender fructíferamente a través de mecanismos establecidos como intercambios educativos y becas con un objetivo concreto. Los mecanismos de los medios de comunicación de igual a igual que ofrecen una manera para que “nosotros” hablemos con “ellos” se podrían usar para dar voz a “ellos” entre “nuestro” público.

Un caso reciente de escucha de política exterior —aunque en un contexto nacional— es el de Canadá, que sube ciertos documentos de políticas en proyecto en línea para permitir que los ciudadanos interesados contribuyan a su desarrollo. El experimento produjo una sensación de compromiso y propiedad en quienes respondieron, y excelentes sugerencias a los documentos políticos que se habían publicado en línea.

Defensoría: de las noticias globales en tiempo real a una diplomacia pública basada en ideas

Uno de los problemas medulares de la defensoría contemporánea es el desbaratamiento de las antiguas fronteras y ciclos de noticias. Un mensaje destinado a Kansas no sólo se oye en Kandahar, sino que un mensaje de Kandahar ha dado varias veces la vuelta al globo antes de que Kansas despierte. El método principal que se ha adoptado para contestar ha sido trasladar a los abogados más cerca de sus audiencias blanco de modo que respondan en el mismo ciclo de noticias (un ejemplo clásico es

el despliegue eventual de un portavoz de la coalición en Islamabad para que contrarreste la abogacía del embajador y vocero talibán mullah Abdul Salem Zaeef).

Esta difuminación de las fronteras ha llevado a un segundo problema, la penetración de prioridades internas en la defensoría. Esto ha producido mensajes para Kandahar concebidos para Kansas y —para seguir con el ejemplo— mensajes para Kandahar publicados con fanfarria para impresionar a Kansas simplemente con lo que se estaba haciendo para ganar la guerra de ideas. No hay respuesta fácil a todo esto; pero una posible solución es aceptar que la diplomacia pública, francamente pública, es contraproducente, y tomar en consideración un modelo de defensoría basado, no en la defensa de un Estado, sino de sus políticas públicas y de sus ideas. En la diplomacia pública basada en ideas, una vez liberada de su punto de origen una idea, pasa por redes de igual a igual y es reproducida en los medios de comunicación tradicionales. La atención del defensor se ha de concentrar por lo tanto en articular una idea o una argumentación de tal modo que llegue a ser un *meme* (una idea, comportamiento, estilo o uso que se difunde de persona a persona dentro de una cultura), que sea reproducido por otros para hacerlo llegar más allá del alcance inmediato de un defensor. Un ejemplo histórico del uso de memes es un proyecto llevado a cabo a principios de los años ochenta para que los diplomáticos públicos en el bloque del Este cotejaran chistes antisoviéticos y después los distribuyeran a colegas en todo el mundo para que éstos pudieran circularlos a los medios de comunicación locales o introducirlos en conversaciones según les pareciera adecuado.¹⁶

¹⁶ Como estos chistes tenían su origen en ciudadanos soviéticos muy presionados, el papel de Estados Unidos en el impulso extra a la distribución se podía ocultar fácilmente y los chistes acababan adquiriendo vida propia. Ejemplos de memes prefabricados son la creación y diseminación de rumores por el ejecutivo británico de la guerra política en la Segunda Guerra Mundial y diversos proyec-

El defensor puede impulsar la credibilidad de una idea, trabajando para asociarla con el mensajero que le dará mayor credibilidad y apartarla de un mensajero que probablemente socave esa credibilidad. Por ejemplo, debido a su vínculo con la guerra global contra el terror, Reino Unido tiene escasa credibilidad como mensajero en muchos de los países islámicos, de modo que el gobierno británico puede que no sea el mejor mensajero para temas relacionados con la democratización, en tanto que la Unión Europea (que es más bien una voz subutilizada en la diplomacia pública, pero a través de la cual Reino Unido puede hablar legítimamente) podría tener más credibilidad.

El corolario de una diplomacia pública basada en las ideas es reconocer que ésta se promueve no sólo con la creación de memes, sino con la promoción de un entorno óptimo para sustentar esos memes. Esto significa que cuestiones como el desarrollo y las políticas regulatorias de los medios de comunicación son una faceta importante de la diplomacia pública, que se han de planear al unísono con el resto de la perspectiva que ésta tenga.

Una serie de *blogs* creada por la consultoría River Path Associates con sede en Dorset ha mostrado que la nueva tecnología puede ser una manera eficaz de promover una idea prioritaria dentro de la política de diplomacia pública. Los ejemplos van desde el financiamiento del *blog* The Daily Summit por el Consejo Británico,¹⁷ que abrió las actas de una serie de reuniones cumbre al escrutinio del mundo, empezando por la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable que se celebró en Johannesburgo en 2002. El *blog* se convirtió en un sitio en el que participantes en la conferencia y el mundo exterior conversaban y se involucraban en torno a las cuestiones centrales. Alcanzó

tos de desinformación de la era soviética; de éstos, el más famoso era el rumor según el cual “el sida es un arma biológica estadounidense”.

¹⁷ Véase <http://www.dailysummit.net>.

150 000 entradas y fue reportado en los medios de comunicación no digitales, llegando a tener una audiencia más amplia.

El *blog* siguió con la cobertura bilingüe, en árabe y en inglés, de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, llevada a cabo en Ginebra en 2003. El *blog* brindaba un mecanismo mediante el cual el público iraní podía desafiar a su propio gobierno y hablar a favor de la libertad de los medios de comunicación; los periodistas que trabajaban para el *blog* plantearon preguntas provenientes de la *blogosfera* iraní en la conferencia de prensa celebrada por el antiguo presidente y actual director del “consejo de conveniencia”, Rafsanjani. Un *blog* de River Path sobre Irlanda del Norte,¹⁸ brindó un valioso espacio para el diálogo político a través de las comunidades. Por último, la consultoría mostró que un *blog*¹⁹ podía promover las metas de diplomacia pública de una humilde ONG al trabajar con la Red Europea sobre la Deuda y el Desarrollo para rastrear el cabildeo en torno al nombramiento de un nuevo presidente en el Banco Mundial en 2005 (y el destino del actual responsable). El sitio ha sido una plataforma para avances de noticias y filtraciones, y sacó a la luz maquinaciones que de otro modo se hubieran mantenido ocultas.

Diplomacia cultural: diásporas y el potencial del *blog*

Si la diplomacia cultural se concibe en sus términos más básicos como el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional, facilitando la transmisión cultural a través de una frontera internacional, hay muchas maneras de hacerlo además de enseñar la propia lengua, organizar una exposición

¹⁸ Véase <http://www.sluggerotoole.com>.

¹⁹ Véase <http://www.worldbankpresident.org>.

o llevar de gira una obra de teatro. La dimensión que obviamente falta es prestar atención al nivel interpersonal de la comunicación y a la gente cuyas vidas cruzan las fronteras internacionales llevando mensajes, les guste o no a los actores internacionales.

Dos importantes grupos que han sido utilizados históricamente para el trabajo interpersonal en la diplomacia pública son los refugiados y las diásporas. Durante la Segunda Guerra Mundial, el Consejo Británico operó una división nacional para ayudar a que los refugiados aprendieran más sobre su lugar de refugio. Una generación de polacos y checos aprendieron inglés y valores políticos ingleses en las clases del Consejo Británico antes de regresar a sus países de origen. No estaban destinados a ser la vanguardia del entendimiento intraeuropeo, sino un patio trasero anglófilo bajo el yugo del comunismo. De todos modos, el principio era bueno. Un resultado más feliz le esperaba al uso que se hizo de la diáspora italiana en Estados Unidos como mecanismo de comunicación con el pueblo italiano durante la decisiva campaña electoral de 1948. El Departamento de Estado y la prensa en lengua italiana en Estados Unidos instaron a los italoamericanos a que escribieran a sus hogares sobre la calidad de vida que era posible en el capitalismo y el correo postal estadounidense facturaba las cartas de modo gratuito. Se enviaron millones y se les concedió un efecto positivo en una victoria muy reñida de la democracia cristiana sobre el Partido Comunista. El esfuerzo inspiró una campaña general para que múltiples minorías de lengua extranjera en Estados Unidos escribieran cartas durante los años cincuenta para explicar la política de la Guerra Fría que tenía el país.

Los equivalentes actuales de los refugiados polacos y checos, y de los italoamericanos de 1948 —solicitantes de asilo e inmigrantes recientes— no son vistos en general como una oportunidad de transmisión cultural, sino meramente como un problema de seguridad social que se ha de administrar. El pa-

pel de los inmigrantes y de los trabajadores migrantes como mecanismo de transmisión cultural internacional se ha de tomar en cuenta, por lo menos, en la creación de políticas públicas destinadas a ellos. Reformas relativamente simples pueden hacer más fácil su vida —y no la inmigración irrestricta que ellos podrían desear—; por ejemplo, hacer posible el acceso a las transferencias bancarias y de moneda internacional a bajo costo podría ser un servicio valioso que contribuiría a evitar la explotación. El punto de provisión de este tipo de servicios —tal vez una red segura en Internet— podría convertirse en un punto donde se podría prestar otro tipo de cultivo ideológico más enfocado. Recordar a las poblaciones huéspedes y a sus formadores de opinión que su hospitalidad afecta la reputación internacional de su país también podría ayudar. Las poblaciones en diáspora dentro de Reino Unido son el sujeto ideal para iniciativas en la construcción de relaciones y de diplomacia pública basada en redes. Este tipo de proyecto requeriría volver a pensar la estructura interna del Consejo Británico, donde el trabajo con las diásporas en Reino Unido se ha realizado en buena medida sin una coordinación central.

El equivalente directo de las cartas de los italoamericanos a sus hogares son los miles de *blogs* que escriben expatriados que viven en Occidente y que son leídos con voracidad en los países de origen. Aunque el método de la Guerra Fría de proveer una hoja machote de puntos políticamente valiosos es un instrumento demasiado burdo para nuestra época, vale la pena tomar en consideración cómo podría asistir la diplomacia pública occidental a los *blogueros*. Una manera sería considerar la concesión a *blogueros* prominentes de ciertos privilegios reservados hasta ahora a la prensa. Otra opción sería cultivar en masa a *blogueros* copatrocinando un foro por conducto del Consejo Británico. También tendría sentido ver si se necesita *software* para facilitar la escritura de *blogs* en lenguas menos viables

comercialmente, los cuales, si los creara un organismo con espíritu público y se pudiera tener acceso compartido, podrían abrir nuevos canales.

El tema del empoderamiento de las diásporas conduce directamente al de la conectividad en el mundo en desarrollo y a la necesidad de empoderar a la gente con la que los expatriados desean conectar. Aunque algunos Estados dan muestras de niveles extraordinarios de conectividad (Marruecos acaba de pasar la puntuación de 50%) otros siguen rezagados. No se puede partir del supuesto de que la conectividad por sí misma garantiza la simpatía por la sociedad que creó la tecnología, pero a los fundamentalismos que alimentan la *jihad* les encantan los estereotipos y son desafiados por perspectivas múltiples. La conectividad puede ayudar. Un ejemplo de empoderamiento que podría aplicar una agencia de diplomacia cultural es el de los “puntos culturales” digitales establecidos por el gobierno brasileño en sus barrios más pobres. Estos puntos culturales proporcionan los recursos de computación que permiten al usuario crear su propio contenido artístico y transmitirlo a una audiencia global.

Intercambio y mundos virtuales en línea

La potencia de los intercambios como un mecanismo de la diplomacia pública está fuera de discusión, pero su implementación ha estado limitada por el presupuesto y la geografía, lo mismo que por barreras culturales a la participación de todos los miembros de la sociedad. Uno de los mecanismos para reunir los beneficios manifiestos del intercambio y de la nueva tecnología de Internet es el desarrollo de medios virtuales en línea que permiten geográficamente a usuarios distantes interactuar en tiempo real. Los ejemplos más conocidos son los juegos de

roles masivos en línea y con múltiples jugadores, como el mundo “tolkienesco” del Warcraft (lanzado por Blizzard Entertainment a fines de 2004). Al respecto cabe señalar que la gama de mundos virtuales se extiende en la actualidad más allá de los juegos hasta el medio esencialmente social de Second Life (lanzado por Linden Labs en 2003), en el que los participantes se encuentran, construyen, comercian e interactúan casi de la misma manera en que lo hacen en el “mundo normal”. En febrero de 2007, World of Warcraft contaba con más de ocho millones de jugadores en todo el mundo. En abril de 2007, Second Life tenía más de cinco millones cuatrocientos mil miembros y el número de usuarios en residencia en cualquier momento había rebasado los treinta y seis mil. Pero más importante aún es que en los tres primeros meses de 2007 el origen nacional de los residentes viró de 50% de norteamericanos a alrededor de 30%. Linden Labs están en proceso de agregar un protocolo de voz en Internet para que los residentes puedan hablarse entre ellos en el entorno, en vez de comunicarse simplemente tipografian-do en los recuadros para mensajes.

La aplicación de Second Life como entorno de diplomacia pública sería crear ubicaciones dentro del entorno virtual dedicadas al intercambio cultural que las anunciara como un espacio para encontrarse con otras culturas. Uno de los modelos podría ser un espacio de Feria Mundial Virtual con muchos países que exhibieran sus productos culturales. Suecia ya ha abierto una embajada en Second Life. Y lo que es más, todavía hay cabida para espacios enteramente nuevos en línea y juegos diseñados con fines de diplomacia pública en mente como *PeaceMaker*, que permite que jugadores israelíes y palestinos contemplen sus disputas a través de los ojos del opositor más que del propio. Los juegos en línea pueden ser considerados como los sucesores de la estrategia de resolución de conflictos de *jigsawing*, mediante la cual un pacificador divide las piezas

de un rompecabezas entre facciones en conflicto y les pide a las facciones que cooperen para completar el rompecabezas.

Los diplomáticos públicos que se aventuran en mundos virtuales deben hacerlo con el mismo respeto que sentirían por una *terra incognita* en el “mundo real”. Second Life ya tiene sus propios usos y costumbres y su propio “frente de liberación”, con una agenda de oposición a la explotación corporativa (y probablemente gubernamental por extensión) de su mundo virtual. Es probable que la actividad en Second Life sea sometida a escrutinio y a las agencias con una cortina de fuego entre ellas y el gobierno central, como la BBC y el Consejo Británico, y hay buenas razones para creer que les vaya mejor que a la propia FCO.

La próxima generación de *software* incrementará mucho la posibilidad de intercambios y empleará para ello no sólo mundos virtuales, sino sitios de redes sociales como MySpace y Facebook. Por su parte, Google y Microsoft están muy adelantados en el desarrollo de tecnología que permitirá la traducción de lenguas habladas y escritas en tiempo real mucho más eficazmente que cualquier otro método al alcance hasta ahora. Una vez más, una de las implicaciones de lo anterior es volver a enfocar la prioridad del diplomático público en el mejoramiento de la conectividad entre los grupos blanco.

Radiodifusión internacional en la era de YouTube

La radiodifusión internacional ha tenido su propia serie de retos en los últimos años. Los canales comerciales compiten hoy con los antiguos proveedores de base estatal; los nuevos medios de comunicación ofrecen tanto nuevos mecanismos para acceder a antiguos servicios como alternativas de fácil alcance. Aunque todavía hay cabida para los servicios tradicionales, incluidos

servicios de onda corta para aquellas partes del mundo con una conexión mínima a Internet, las radiodifusoras internacionales necesitan responder con creatividad al nuevo mundo y cambiar viejas prácticas y enfoques para su propio beneficio. Uno de éstos consiste en considerar el objetivo de la actividad particular de la radiodifusión internacional. Si se tiene un objetivo desarrollista, como la democratización, la radiodifusión administrada por un sustituto externo podría en cierto momento sofocar las voces indígenas en el país al que se está dirigiendo. El surgimiento de la coordinación entre la radiodifusión internacional y el desarrollo con organismos como el World Service Trust es un paso en la dirección correcta. También es interesante observar que algunas radiodifusoras internacionales permiten que sus filiales en lengua extranjera actúen como oficinas exteriores de facto para la radiodifusora local en el país blanco.

Uno de los desarrollos más alentadores es el aumento de programación verdaderamente interactiva en las emisiones internacionales. El Servicio Mundial de la BBC ha encabezado esta vía con espectáculos innovadores como *Africa Have Your Say*, en el que la audiencia participa en el diálogo y plantea temas para próximas discusiones. Este programa, que está en el aire tres horas al mediodía, se ha convertido en un sitio importante para que los africanos se expresen acerca de sí mismos, con preguntas y comentarios que se hacen por medio de llamadas en directo, correos electrónicos y mensajes de texto SMS. Los programas generados por la retroalimentación de la audiencia incluyen tratamientos de temas tabú como el suicidio, así como los temas ineludibles de la agenda desarrollista, como la corrupción y las relaciones comunitarias.

Como ya hemos dicho, los actores de la diplomacia pública no sólo deben enviar los mensajes correctos, sino también trabajar para crear el entorno correcto para esos mensajes mediante la promoción de regímenes regulatorios adecuados,

internacionales y nacionales. Básicamente, cualquier cosa que haga el actor de la diplomacia pública para promover la conectividad de su audiencia blanco, incluida la inversión en proyectos inalámbricos, la creación de cafés-internet, la inversión en *software* para la traducción funcional en tiempo real, o auxiliar en la adquisición de habilidades en inglés básico, será de gran ayuda.

En la era de YouTube y la revolución de igual a igual en los medios de comunicación digitales, la relación entre el emisor y la audiencia se ha transformado. Cada miembro de la audiencia tiene la capacidad de crear y distribuir sus propios contenidos y operar como un multiplicador del mensaje original de la emisora, o bien tergiversarlo hasta hacerlo irreconocible. Una manera de entrar en este nuevo mundo es concebir al emisor como un *creador de contenido* que en realidad podría perder todo el control de ese contenido antes de que llegue al usuario final, y garantizar que al menos algo de su contenido regular sea transformado en formas fácilmente digeribles y/o compartibles. Hacer accesibles los noticieros internacionales de la FCO en YouTube ampliaría el alcance de material que de otro modo quedaría limitado a las opciones editoriales de estaciones potencialmente hostiles. Otras técnicas obvias serían alentar la creación de películas en YouTube para promover metas particulares a través de concursos organizados por el Consejo Británico, la BBC, el DFID o hasta un puesto de la FCO en el extranjero. Las películas en YouTube son un ejemplo clásico de un meme en Internet: una vez nacido, lo mejor circulará por doquier y tendrá vida propia.

Conclusión: el futuro de la diplomacia pública

El análisis precedente confirma la importancia perdurable de la diplomacia pública en las relaciones internacionales y la sa-

biduría esencial de la desagregada estructura británica. Se han separado los elementos en una taxonomía básica de funciones significativas por igual, pero se ha argumentado que la función de escuchar, históricamente descuidada, merece realmente un estatus especial como punto de partida de la diplomacia pública. Se han acentuado algunas de las tendencias actuales en la tecnología y el entorno internacional en el que debe trabajar la diplomacia pública, y se ha mostrado que el pasado puede iluminar el camino para aquellos que navegan en este nuevo mundo. El crecimiento de la sociedad de redes crea más oportunidades de las que cierra a la diplomacia pública, en especial si el diplomático público tiene en mente las limitaciones de su oficio y la necesidad de pensar en términos de construcción de relaciones. Estas relaciones, que transmiten las ideas que se piensa son necesarias para las políticas públicas, también deben acarrear respuestas necesarias para ajustar esas políticas y dirigirlas hacia un futuro compartido.

Este informe ha aludido meramente a la reserva de sabiduría y experiencia acumuladas que encierra la experiencia de la diplomacia pública en el pasado. Este campo carece de momento de un compendio básico de casos exitosos y otros que no lo son que podrían usarse como “Libro de instrucciones de la diplomacia pública” por sus profesionales. La compilación de esta obra sería una tarea clara de la FCO y socios internacionales, en conjunto con una institución académica dispuesta. Compartir esa experiencia acumulada sería una manera efectiva de empoderar a los países blanco cuyas voces en la diplomacia pública podrían incrementar la conversación global.