

# Poder suave y diplomacia pública en el contexto multilateral

*Peter Landelius*

La importancia de una buena reputación fue reconocida mucho antes de que Joseph Nye inventara y desarrollara el concepto de *poder suave*, primero en su magnífico ensayo de 1990 y posteriormente en sus dos ya clásicos libros sobre estos temas, publicados en 1991 y 2004.<sup>1</sup> Si uno observa con atención, las fechas de publicación de estas brillantes obras no son casualidad. El Muro de Berlín cayó en 1989<sup>2</sup> y los analistas, no sólo los de Harvard, se pusieron en seguida a diseccionar las posibles consecuencias de este suceso.<sup>3</sup> La clave del análisis de Nye, a diferencia de tantos que proclamaron la irrupción de la era de la única superpotencia, fue haber entendido de inmediato que

---

<sup>1</sup> Joseph S. Nye Jr., “The Changing Nature of World Power”, en *Political Science Quarterly*, vol. 105, núm. 2, verano de 1990, pp. 177-192; *Id.*, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1991, e *Id.*, *Soft Power: The Means to Success in International Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

<sup>2</sup> Tuve la suerte de pasar ese portentoso año 1989-1990 en el Center for International Affairs de Harvard —cuyo director era el mismo Nye— y escribí un libro sobre los efectos de la caída del Muro, publicado como *Europa och Tjuren*, Estocolmo, T. Fischer, 1991 (*Europa y el toro*, Madrid, Tecnos, 1991).

<sup>3</sup> Por ejemplo, John Ikenberry, “The Myth of Post-Cold War Chaos”, en *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 3, mayo-junio de 1996, pp. 79-91.

el poder de cualquier superpotencia, y no sólo el de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, iba a cambiar radicalmente con el final de la Guerra Fría.

Ante la paulatina redistribución de la correlación de fuerzas económicas en el mundo y en ausencia de una disciplina de bloque hasta entonces impuesta por el Muro, el poder ya no podía basarse exclusivamente en la fuerza militar o económica. Ni siquiera la potencia más fuerte escaparía a esta nueva verdad. El uso del poder “duro” se haría cada vez más costoso y más complicado. Si hoy nadie puede pretender un liderazgo incuestionable, no es únicamente por las nuevas grandes potencias, sino también y sobre todo por la aparición de innumerables actores políticos en el mundo que, nacionales o transnacionales, aspiran a ganar mayor influencia, y aunque no siempre la consigan, su actividad limita el margen de acción de las grandes potencias. Tanto el poder suave como la diplomacia multilateral cobraron una especial importancia a partir de estos cambios históricos.

El sofisticado título<sup>4</sup> del primer libro del profesor Nye muestra un optimismo que el tiempo ha cuestionado y que el título del segundo modifica. Con frecuencia, el liderazgo de Estados Unidos es impugnado por un creciente número de potencias emergentes con líderes ambiciosos que tantean los límites de su propio poder en el mundo multipolar. No obstante, las enseñanzas de Nye conservan una considerable y merecida influencia en el mundo político y diplomático —aunque no siempre en Washington—. Después de todo, Estados Unidos sigue siendo una gran potencia y no sólo la derecha del Partido Republicano

---

<sup>4</sup> *Bound to Lead* tiene dos sentidos: “destinado a liderar” y “obligado a liderar”. Hasta podría señalar —he ahí mi interpretación preferida— que el liderazgo del futuro exigirá aceptar las mismas obligaciones que los demás: un compromiso como parte del liderazgo.

cree que, para defender sus intereses, su país puede y debe actuar con la fuerza militar en cualquier lugar, cada vez que lo considere necesario.

Norteamérica y Europa aún constituyen el área económica más grande del mundo con 40% de la producción mundial. Hoy, una y otra se equivalen en peso económico, pero la Unión Europea carece de defensa conjunta, lo que crea un importante *handicap* en su política exterior. El entendimiento entre ambas se basa en poderosos vínculos transatlánticos de todo tipo; empero, en las nuevas circunstancias, su relación tendrá que sustentarse cada vez más en un consenso. Así y todo, la diplomacia transatlántica ha quedado atrás ante los cambios históricos de las dos últimas décadas.<sup>5</sup> Urge encontrar una mayor unidad de criterio ante desafíos como la crisis financiera y establecer las normas jurídicas necesarias para organizar la convivencia.

El poder suave nace de padre globalizado y de madre democrática y requiere libertad de expresión y de movimiento para personas y mercancías. Puede ser imitado por la propaganda política o la publicidad comercial, pero no es producto de ellas. Los factores culturales que constituyen el poder suave son menos precisos que las ideologías políticas y bastante más complejos que las pretensiones del mercadeo. Sus efectos no se pueden apreciar por medio de votos y ventas; van más allá de lo que un ministro sueco —primero de Industria y Comercio, y luego de Educación y Cultura— llegó a llamar “la industria de las sensaciones”.<sup>6</sup> Esto no impide que los Estados se esfuercen cada vez más para nutrirlo e instrumentarlo,<sup>7</sup> y en la medida

---

<sup>5</sup> Véase Thomas L. Ilgen (ed.), *Hard Power, Soft Power, and the Future of Transatlantic Relations*, Aldershot, Ashgate, 2006.

<sup>6</sup> Leif Pagrotsky, “Upplevelseindustrin, i bred bemärkelse”, 8 de diciembre de 2003, en <http://www.regeringen.se/sb/d/1352/a/4560>.

<sup>7</sup> Canadá es un país con buena imagen internacional; sus esfuerzos para instrumentalizarla se reflejan en el interesante estudio de Evan H. Potter,

de lo posible se ejerce a través de “diplomacia pública”. Generalmente este tema se analiza en términos de la diplomacia bilateral por dos motivos. Primero, porque los múltiples contactos entre naciones afectan a toda la sociedad y no sólo a las tradicionales formas de actividad diplomática; segundo, porque la utilidad de la diplomacia pública se suele presentar en términos de *marca país* (*nation brand*), un concepto demasiado estrecho para cubrir toda la amplia gama de relaciones internacionales.

El poder suave es especialmente importante para las naciones pequeñas y medianas, las cuales pocas veces pueden ejercer un poder “duro” y por lo general, por motivos económicos, tienen que limitar su red de embajadas a un número restringido de países.<sup>8</sup> También, y por los mismos motivos, son los países medianos y pequeños los que más interés tienen en preferir la diplomacia multilateral.<sup>9</sup> Las condiciones de la diplomacia se han ampliado por medio de nuevos instrumentos y no cabe duda de que el poder suave y la diplomacia multilateral se influyen de manera recíproca, pero ¿qué es lo que puede constituir el poder suave en la diplomacia multilateral?

## **Diplomacia multilateral: escenario e instrumento**

Por la boca muere el pez, pero el diplomático vive de la lengua. La diplomacia, pensándolo bien, es el poder suave por antono-

---

*Canadians in the World: Public Diplomacy for a Middle Power*, Department of Communications-University of Ottawa, 2004, disponible en [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/7/2/3/4/pages72344/p72344-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/2/3/4/pages72344/p72344-1.php).

<sup>8</sup> Una notoria excepción es Cuba que, a pesar de sus crónicos problemas económicos, mantiene embajadas en 120 países.

<sup>9</sup> Para el tema de los intereses que Estados pequeños y medianos pueden tener en común, véase Peter Antman y Pierre Schori, *Olof Palme: reformista sin fronteras*, Barcelona, Cedecs (Textos abiertos), 1997.

masia. La ventaja que tienen los anglosajones en la diplomacia multilateral es inconmensurable por el uso franco del inglés en el mundo. Hay giros lingüísticos que los traductores no podemos interpretar sin explicaciones. Normalmente tales sutilezas se usan tanto para esconder como para aclarar. ¿Será por eso que los franceses, inventores de la palabra “cartesiana”, marca destinada a señalar la precisión de su idioma, no son los únicos en hablar de la Pérfida Albión? Sea como fuere, si alguien trata de convencer a sus contrapartes o negociar las sutilezas de un convenio, lo hará mejor si puede expresarse en su lengua materna. Es importante reconocer, sin embargo, que aparte del inglés, el español y otros idiomas tienen un uso cada vez más regional.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene dos idiomas de trabajo: el inglés y el francés. También son idiomas oficiales el español, el ruso, el francés, el árabe y el chino. No son pocos los traductores que han pasado por los molinos de viento de la ONU, o al menos por los de la UNESCO. El testimonio literario de dos de ellos —Julio Cortázar y Mario Vargas Llosa, cuyas obras he tenido el placer de traducir al sueco— da a entender que esta experiencia no fue la más grata de sus carreras.<sup>10</sup> Los textos emitidos por asambleas políglotas a menudo recuerdan el famoso elefante diseñado por un comité.

Otro valor para ser bien considerado en las contiendas multilaterales es tener cierto grado de *independencia*. Si los demás saben que un determinado Estado siempre sigue las pautas de alguna gran potencia, sus puntos de vista pierden interés. Por eso, en muchas situaciones conflictivas se han buscado los servicios de Estados neutrales. Con la caída del Muro, este fe-

---

<sup>10</sup> Julio Cortázar, “Sobre la exterminación de los cocodrilos en Auvernia”, en *Último round*, vol. 2, México, Siglo XXI, 1969, y Mario Vargas Llosa, *Travesuras de la niña mala*, Madrid, Alfaguara, 2006.

nómeno se ha modificado, pero la autonomía —y a veces una pequeña dosis de *nuisance value*— sigue siendo importante para el prestigio de cualquier Estado.

La competencia diplomática necesita complementos. Las reuniones mal preparadas no producen resultados. Baste con mirar una serie de cumbres mundiales y regionales de los últimos tiempos para confirmar esta verdad fundamental. Para resolver los problemas del mundo globalizado hace falta una preparación que complemente la de las delegaciones nacionales haciendo uso de los conocimientos de las elites que trascienden las fronteras: científicos, académicos, intelectuales y organizaciones no gubernamentales (ONG), empresariales, sindicales. Ésta es una fuente de poder suave no explotada con suficiencia.

La reciprocidad, tan importante en las relaciones bilaterales, lo es también en el contexto multilateral, ámbito en el que además se puede ampliar el intercambio de concesiones al jugar en varios tableros a la vez. Apoyar una estrategia multilateral en el plano bilateral no es privilegio de las grandes potencias y una dosis de diplomacia pública siempre puede ser útil.

Hay que reconocer que el poder suave también puede ser un arma de doble filo. Lo que es atractivo para unos puede ser irritante para otros. La verdad puede crear o dañar la búsqueda de consensos, según el caso. La transparencia es importante para la democracia, pero la democracia no es mundial y la diplomacia no siempre puede ser transparente.<sup>11</sup>

La cooperación para el desarrollo es un factor que se ha ido “ablandando” en las nuevas condiciones mundiales: las fuentes se han multiplicado y las dependencias se han reducido. Por

---

<sup>11</sup> Charles Kupchan, “The Democratic Malaise”, en *Foreign Affairs*, vol. 91, núm. 1, enero-febrero de 2012, discute este aspecto de la globalización desde el punto de vista de los países industrializados. Evidentemente, estos aspectos no son menos problemáticos en los países “emergentes”.

otro lado, su importancia para las relaciones Sur-Sur ha aumentado, y con ella su poder suave; lo confirma el interés de las potencias emergentes y también el de los países industrializados que se abren a una cooperación trilateral que antes veían con reticencia.

La religión, hoy como ayer, divide tanto como une. Se utiliza para acciones y posiciones totalmente contrarias, sobre todo cuando se trata de la salud y del importante tema de la igualdad entre hombres y mujeres. Últimamente, las ideologías políticas son difícilmente utilizables en el contexto multilateral. Con la desaparición de la Guerra Fría, el grupo de los no alineados perdió su última razón de ser. Hoy se construyen agrupaciones según el tema a tratar y no necesariamente por bloque geográfico y, aun menos, ideológico.

### **Una plétora inadecuada de organismos**

Al igual que su predecesora, la Sociedad de las Naciones, la Organización de las Naciones Unidas intenta ofrecer alternativas a la guerra, lo que la hace un instrumento de poder suave por definición, aunque todavía muy “suave”. El imperativo categórico kantiano, “Actúa de manera tal que tu comportamiento pueda racionalmente erigirse en ley universal”, necesita más tiempo para dominar la convivencia entre naciones y aun cuando hablamos de poder suave, generalmente lo hacemos en términos de quién tiene más;<sup>12</sup> con todo, no faltan motivos para considerarlo un bien de utilidad general y recíproca, capaz de crear resultados útiles para todos los interesados en el campo multilateral.

---

<sup>12</sup> El mismo Nye lo discute siempre en términos comparativos, recientemente en *The Future of Power*, Nueva York, Public Affairs, 2011.

Cada vez que surge un nuevo organismo internacional, su localización atrae tanto interés como sus tareas y responsabilidades. ¿Qué significa el hecho de que la ONU se haya situado en Nueva York? En su momento fue un reflejo de que Estados Unidos era la única superpotencia tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. El paulatino aumento de oficinas del sistema en Ginebra se debe, sin duda, al cambio gradual de correlaciones de fuerza en el mundo. Si hoy tuviéramos que reinventar el sistema, Ginebra seguiría siendo un buen candidato, pero posiblemente tendría que competir con Nueva York —a no ser que la atracción del lugar y el poder de los protagonistas sigan jugando a favor de la Gran Manzana—. <sup>13</sup>

Es probable que su actual localización continúe representando una ventaja para el poder suave de Estados Unidos; confirma el estatus de esta ciudad como “capital del mundo” y facilita la participación, tanto de representantes como de funcionarios estadounidenses en el Secretariado. Además, todo lo que constituye el poder suave de Estados Unidos está representado en su metrópolis más globalizada. Para los demás miembros de la ONU también tiene sus ventajas: su presencia en Nueva York significa acceso a los medios más influyentes del mundo.

La diplomacia multilateral es generalmente consensual y con frecuencia cambiar decisiones tomadas resulta aún más difícil que elegir nuevas. Más que nada, la ONU es el escenario más importante del mundo y la Asamblea, un eminente ejemplo de poder suave: es una plataforma de debate, pues ofrece la oportunidad —para Estados o para partidos políticos— de

---

<sup>13</sup> La localización de las instituciones europeas también es producto de la Segunda Guerra Mundial y de la composición original de la Comunidad Económica Europea. Hoy, en la UE hay 27 miembros que tal vez estarían mejor ubicados en Praga.



posicionarse y de formar opinión, ya que sus resoluciones no obligan a sus Estados Miembros. Al estudiar las resoluciones de la Asamblea General y también —aunque quizás en menor grado— las del Consejo de Seguridad, se puede constatar que hoy ninguna gran potencia domina la pantalla desde los años sesenta cuando culminó la ola de liberación nacional.

Las Naciones Unidas y su Carta tienen un papel importante como fuente de legitimidad para un derecho internacional todavía incompleto. Antes de una intervención armada, los beligerantes hacen grandes esfuerzos para asegurarse el visto bueno de un Consejo de Seguridad cuya composición ya no refleja la realidad. Sin embargo, la ausencia de una decisión adecuada en el Consejo no es siempre un obstáculo, como lo demuestran las intervenciones en Kosovo y Libia, el ataque a Georgia y la agresión contra Iraq. El poder suave de la Asamblea es considerable, pero pocas veces se traduce en poder concreto.<sup>14</sup>

Las resoluciones mayoritarias, si no son acompañadas por poderes fácticos, seguirán sin efecto. Lo mismo se puede decir de muchas asambleas del extenso mundo de instituciones pertenecientes a la familia de las Naciones Unidas. Su única manera de escapar de esta limitación consiste en organizar negociaciones acerca de temas específicos con el propósito de establecer normas jurídicas internacionales. La negociación sustituye el simple voto y el apoyo mayoritario se reduce a ser un factor de presión, entre otros, para llegar a un consenso.

Los logros de este sistema son hasta ahora discutibles. Hay fracasos contundentes, como cuando la UNESCO, con la gran mayoría, aprobó un Nuevo Orden Internacional de Información y sólo consiguió que varias potencias clave se retiraran de la

---

<sup>14</sup> Tal vez su éxito mayor en este terreno fue “Uniting for Peace”, la resolución que legitimó la intervención estadounidense en la Guerra de Corea.

Organización. Sin embargo, no faltan éxitos eminentes como las conferencias sobre el Derecho del Mar: la Tercera Conferencia, en 1973, logró una Convención que entró en vigor en 2004 y que ha sido ratificada por unos ciento cuarenta Estados. Aquí podemos hablar de un éxito del poder suave, en el sentido de que la Convención es producto de una formación de opinión internacional y de la presión de muchos países frente a cierta resistencia de las potencias mayores —juristas latinoamericanos jugaron un papel importante al expresar y defender los intereses nacionales de los Estados costeros del continente—. Todavía faltan algunas ratificaciones; la más importante, la de Estados Unidos, que ni siquiera ha firmado. Su administración actual lo desearía, en el interés bien entendido de su país, pero le falta la mayoría en el Senado.<sup>15</sup>

El medioambiente es un ejemplo menos exitoso. Impulsado por las ONG, el tema se situó en la agenda internacional en la Conferencia de Estocolmo de 1972. En Río de Janeiro, en 1992, se firmó la Convención Mundial del Medio Ambiente y se puso en marcha una institución con la tarea de desarrollar estos temas de importancia mundial. La debacle de Copenhague fue una señal de alarma y, a pesar de los esfuerzos posteriores, los grandes temas siguen sin resolverse.

Mientras tanto, podemos notar éxitos en algunas cuestiones específicas como la Convención sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992). La propuesta de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) encontró poco interés fuera de las industrias farmacéuticas y agroindustriales, pero se pudo negociar la Convención gracias a una nueva propuesta originada sobre datos científicos presentados en la

---

<sup>15</sup> Véase Thomas Wright, “Outlaw of the Sea, The Senate Republicans’ UNCLoS Blunder”, en *Foreign Affairs*, 7 de agosto de 2012, en <http://www.foreignaffairs.com/articles/137815/thomas-wright/outlaw-of-the-sea>.

Universidad de Uppsala. La solución estaba en reconocer y compartir los valores económicos de la biodiversidad. El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (1987) logró un significativo avance gracias al progreso tecnológico de la industria blanca.

En estos casos, los aportes del poder suave al desarrollo de normas globalizadas provienen del exterior, no del interior de las instituciones internacionales. Por mucho que se manifiesten en el mundo con oficinas y publicaciones,<sup>16</sup> los secretariados tienden a priorizar otros objetivos. Dag Hammarskjöld, quien fuera secretario general de la ONU, solía subrayar que un funcionario internacional no puede tener otra lealtad que la que debe a su organización; no obstante, la nacionalidad de los que ocupan los cargos sigue siendo de gran importancia, tanto para su nombramiento como para su ejercicio del mismo. El reclutamiento no siempre se circunscribe a criterios meritocráticos; un considerable número de dirigentes políticos y altos funcionarios encuentra cargos en las Naciones Unidas al concluir su empleo en su propio país. Los sueldos no son bajos y aun así hay Estados que pagan un sobresueldo a funcionarios internacionales de su nacionalidad para compensarlos por una supuesta pérdida de ingresos.

Los males de las burocracias nacionales tienden a multiplicarse en el contexto internacional. En vez de impulsar los temas indicados por sus estatutos, no son pocas las instituciones que priorizan juegos de poder interno y de prestigio en relación con otras instituciones de una gran organización como la ONU. Entre las comisiones regionales de la ONU todavía se distingue

---

<sup>16</sup> El mensaje necesariamente expresa un consenso. Su valor está en la constatación de lo que hay y en la difusión del progreso alcanzado, no en propuestas para el futuro.

la CEPAL; otras han visto palidecer su papel con el paso del tiempo, en parte porque han surgido alternativas.

### **Alternativas selectivas**

El proceso de Helsinki es un buen ejemplo del alcance del poder suave. Comenzó con la Declaración de Helsinki, en 1975, que inauguraba medidas de apertura y confianza para suavizar y si es posible superar la Guerra Fría. Ambos lados de la disputa bipolar decidieron aceptar como válida la consigna preferida del otro: la paz y la democracia. Durante los años siguientes hubo avances en los dos planos, al sentirse ambos bandos obligados a cumplir al menos con algo para hacer creíbles las propias pretensiones. Después de la caída del Muro, el proceso de Helsinki se desarrolló en dos direcciones: por un lado se volvió mundial, y por el otro originó la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). A pesar de su nombre, la OSCE se ha convertido en un lugar de contacto entre Europa y Asia central. Al ampliarse geográficamente y desarrollar una administración numerosa, el concepto ha perdido algo de su efectividad.

Si la ONU por definición está obligada a aplicar criterios geográficos (mundiales o regionales), otras instituciones han seguido otros criterios, a veces con más éxito. La OCDE demuestra que cierta selectividad ayuda a encontrar soluciones que más tarde ejerzan una influencia también hacia afuera. Creada para administrar la reconstrucción de Europa occidental con la ayuda del Plan Marshall,<sup>17</sup> se volvió con el tiempo un club de naciones industrializadas. En los últimos años esta organiza-

---

<sup>17</sup> En sí mismo un eminente ejemplo de poder suave.

ción se está abriendo a las economías “emergentes” y el hecho de que su secretario general actual sea un mexicano confirma que el mapa se está adaptando a la realidad. La OCDE es un foro donde altos funcionarios de los Países Miembros intercambian experiencias sin tener necesariamente que negociar tratados. Su poder suave reside en dar espacio a expertos y *meritócratas*, y en evitar poses políticas. De esa forma se crea una cultura administrativa cada vez más globalizada en beneficio de todos.

Una interesante experiencia selectiva y casuística fue el Diálogo de París.<sup>18</sup> Convocado por Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania y Japón, e inspirado por el primer “choque petrolero”, reunió a 27 naciones —nueve petroleras, nueve grandes productoras de otras materias primas y nueve industrializadas—<sup>19</sup> para discutir la nueva situación y evitar problemas comerciales y financieros. A pesar de reunirse durante 18 meses no produjo otro resultado que un comunicado elegante (ya en diciembre de 1975, cuando empezaron las reuniones, estaba claro que los mercados se habían calmado y que el sistema funcionaba, pero entonces ya era tarde para anular la cita).

En este caso, el problema no estaba en la selección sino en los tiempos (el *timing*). Otros clubes selectos como el G8 y el G20 pecan más bien por su poca preparación de los temas que tratan. En este caso, el poder suave se ejerce más bien en la calle y por las ONG, y los representantes de los gobiernos perciben a la sociedad y a estas organizaciones más como un estorbo que como una contribución. Un aporte de los secretariados de la OCDE y del FMI no estaría de más. Todavía faltan instrumentos adecuados para canalizar el poder suave de la sociedad civil transnacional a las reuniones internacionales, pero se han hecho intentos en ese sentido, tanto en la OCDE como en la ONU

---

<sup>18</sup> Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (CIEC por sus siglas en inglés), 1975-1977.

<sup>19</sup> Entre ellas México y Suecia.

y la OIT, por ejemplo, para establecer normas de conducta para las empresas “multinacionales”. Hay que reconocer que no hay ninguna fórmula que sirva para todos los problemas internacionales del mundo globalizado y multipolar. Lo importante será optar por el instrumento que parezca más prometedor en cada caso. Algunos eminentes analistas estadounidenses, como Richard Haass y Fareed Zakaria, recomiendan lo que llaman *multilateralismo à la carte*.<sup>20</sup> En 2002, un profesor del U. S. Army War College presentó un interesante borrador para una estrategia regional panamericana que enfocaría problemas transnacionales y soluciones de poder suave.<sup>21</sup> Para tales fines, se tendrá que convencer a los conservadores de Washington, que siguen creyéndose los tutores (por no decir los jefes) del mundo —después de todo, a los británicos les costó décadas entender que perdieron su imperio con la Segunda Guerra Mundial—.

## El poder suave está en aumento

Donde más se ha sentido el poder suave es, sin duda, en la Unión Europea. Con pocas excepciones, la Unión Europea carece de una defensa conjunta y los armamentos de sus Países Miembros —incluso, aunque en menor grado, Reino Unido y Francia— se han reducido dada la ausencia de amenazas exteriores. Los países europeos siguieron durante toda la posguerra

---

<sup>20</sup> Richard N. Haass, “Paradigm Lost”, en *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 1, enero-febrero de 1995, pp. 43-58, y Fareed Zakaria, *The Post-American World?*, Nueva York, Norton, 2008, pp. 235-250.

<sup>21</sup> Joseph R. Núñez, *A 21st Century Security Architecture for the Americas: Multilateral Cooperation, Liberal Peace and Soft Power*, Carlisle, U. S. War College-Strategic Studies Institute, 2002.

las pautas de las dos superpotencias. Si bien los países de Europa oriental, recién incorporados a la Unión Europea y todavía recordando la Unión Soviética, siguen dispuestos a seguir el liderazgo de Estados Unidos, los europeos muestran un creciente escepticismo ante aventuras bélicas que pueden corresponder a intereses estadounidenses, pero no necesariamente europeos.

La Guerra Fría permitió considerar los conflictos internacionales en términos ideológicos. Sin embargo, la ideología no ha sido decisiva cuando un Estado decide posicionarse en las relaciones y los conflictos internacionales. En 1940, tanto España como Argentina tenían dictaduras militares, pero a pesar de sus simpatías por la Alemania nazi se mantuvieron neutrales. Lo mismo trataron de hacer países democráticos y prooccidentales como Bélgica, Holanda, Dinamarca y Suecia, aunque sólo Suecia logró mantenerse fuera de la guerra. Durante la Guerra Fría, varias dictaduras comunistas, no sólo China sino también Viet Nam, Yugoslavia, Rumania y Albania se mantuvieron fuera del ámbito soviético. Más que la ideología, son el pasado y la geografía los factores principales que determinan la historia. La cercanía geográfica ofrece más posibilidades que riesgos y la memoria no consiste exclusivamente en resentimientos.

En medio de la crisis de la Eurozona, lejos de representar un fracaso, la experiencia europea indica algunas posibilidades de la diplomacia del futuro. Aunque las decisiones importantes requieren unanimidad, y quizás precisamente por eso, se desarrolla cada vez más una presión conjunta —un poder suave— para penetrar las fronteras y llegar a un consenso que al final aumente el poder de los Estados Miembros para resolver los problemas que tienen en común. Ésta es la primera Unión de Estados de la historia que se ha creado sin violencia. Convenir más que dictar, crear alianzas de intereses, informarse mutuamente y encontrar soluciones compartidas son algunas de las recetas que representa, y lo tendrán que ser para toda

la diplomacia multilateral que hoy busca formas inéditas más adecuadas a las nuevas realidades.

La cohesión de la Unión requiere unidad no sólo al interior sino también hacia fuera: los dos aspectos se condicionan recíprocamente. Al aplicar su modelo multilateral en la relación con el mundo exterior, la Unión Europea tiene, por fuerza, que marcar una diferencia. Cada unión tiene sus fronteras y sin fronteras externas no hay unión. El poder que pretende extenderse indefinidamente se diluye. Así se entiende la paradoja de que la Unión Europea tenga relaciones más problemáticas con algunos países vecinos que con el mundo más lejano: el poder suave crea expectativas que el poder real no siempre puede o no quiere cumplir.

### **¿Nuevas constelaciones de poder?**

La historia y la geografía modifican el poder suave. Memorias del pasado pueden fortalecerlo o reducirlo: las relaciones entre América Latina y Europa han variado al paso de los siglos y sus interpretaciones también. Más que una amenaza, el auge de la industrialización en Asia contribuye a la estabilidad de una economía crecientemente universal. La globalización ya puede ser un factor de equilibrio entre países y regiones: los problemas recientes de las economías europeas son acompañados por el desarrollo sostenido de gran parte de América Latina. Lejos de debilitar los lazos transatlánticos tradicionales, esto tiende a reforzarlos.

Hoy podemos constatar amplios terrenos de un entendimiento transnacional que bien puede constituir poderes suaves para ambos lados del Atlántico. He hablado del poder suave de Europa, pero no olvidemos que América Latina tiene una gran capacidad de atracción por su cultura, sus idiomas, su



variedad de clima, su potencial de región en rápido desarrollo. Hasta hoy, los innumerables esfuerzos para multilateralizar las relaciones entre los países de la región han tenido éxitos limitados. Los estimulará el crecimiento económico, sobre todo si se acompaña de una diversificación de sus economías, y los dificultará cualquier tendencia a priorizar diferencias ideológicas ante la cooperación práctica.

La preparación de la próxima cumbre UE-CELAC aspira a ampliar las bases de entendimiento mutuo abriendo puertas para que contribuyan otros actores como las ONG, los sectores empresariales y las organizaciones académicas. Para tales fines se ha creado un instrumento específico, la Fundación UE-LAC que preside la ex comisionada europea Benita Ferrero-Waldner y cuyo director general es el diplomático peruano Jorge Valdez. Esta cumbre, la primera donde la parte latinoamericana tenga una organización que cubre toda la región, será precedida y acompañada por reuniones de actores no gubernamentales.

En los últimos años, algunos países de la región han sido más exitosos que otros en su relación con el resto del mundo. El hecho de que tanto México como Chile sean miembros de la OCDE es de gran importancia en este contexto. La diplomacia mexicana ha sido particularmente activa como coordinadora de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16), que tuvo lugar en Cancún a fines de 2010, y la imagen de México salió muy fortalecida con la realización de la Cumbre del G20, a mediados de 2012 en Los Cabos.

Han surgido nuevos instrumentos de cooperación con los dinámicos países del otro lado del Pacífico; este intercambio, de interés para toda la región, ya ha llevado a la creación de una Alianza del Pacífico entre México, Colombia, Perú y Chile, un interesante ejemplo de cómo los vínculos con el exterior pueden estimular la integración de la propia región. Con esto se logrará la libre circulación de personas, bienes y capitales entre es-

tos cuatro países. El tratado irá acompañado por una estructura empresarial del “Arco del Pacífico”, que recientemente tuvo su primera reunión en México.

Como pocos países, México tiene la competencia diplomática y la experiencia adecuada en los procesos multilaterales. Esto le permite promover en las agendas diplomáticas el fomento del desarrollo sustentable, el crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático. Con un espíritu de inclusión y apertura, México busca incorporar otras áreas de gobernanza, las cuales están muy involucradas en la agenda del G20. En resumen, México parece comprometido a desarrollar un estilo incluyente, atendiendo tanto los esquemas de las organizaciones multilaterales y regionales como los de la sociedad civil.

La importancia del poder suave crece en un mundo más integrado y multilateral. Más que un espectáculo, el poder suave es un factor entre varios que determinan la relación entre los países. Es un producto de la globalización y, bien entendido, puede contribuir a que ésta sirva a los intereses comunes de las naciones. Igual que la de las personas, la imagen país es un bien que se construye con el paso del tiempo y no todos sus ingredientes son positivos. Su uso excesivo puede hacer que se vuelva contraproducente. La diplomacia multilateral puede sacar provecho de la imagen pública a la vez que debe respetar lo que la constituye y sostiene: el libre intercambio de hombres e ideas.