



Javier Noya, *Diplomacia pública para el siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Barcelona, Real Instituto Elcano/Ariel, 2007, 469 pp.

La comunicación exterior y la gestión de la información han cobrado una gran relevancia para comprender las relaciones políticas, diplomáticas, económicas y culturales entre los países, debido a los constantes cambios sustanciales que presentan las relaciones internacionales, por la continua multiplicación de actores y por el crecimiento tecnológico. Es así que surge la diplomacia pública que, a diferencia de la más tradicional, propone no sólo la interacción con los gobiernos sino también con los individuos y las organizaciones no gubernamentales, con el objeto de influir en el comportamiento de una audiencia exterior. La importancia del libro que aquí se reseña radica en este giro paradigmático, en la sustancia misma de “lo diplomático”, propiamente dicho. Su autor, el académico Javier Noya, investigador del Real Instituto Elcano de España, ha identificado diversos términos para explicar la gestión de la información internacional, lo que traduce esta complejidad en una cacofonía de conceptos que de momento pudieran confundir al lector no cauto. El autor utiliza con relativa displicencia categorías como *diplomacia pública*, *diplomacia cultural*, *relaciones culturales*, *poder suave*, *cooperación cultural*, *comunicación política internacional*, *relaciones públicas internacionales*, *comunicación estratégica*, entre otras, sin aclarar el panorama teórico que las une o las hace incompatibles.

De manera ya conocida en textos semejantes, Javier Noya nos dice en su libro *Diplomacia pública para el siglo XXI* que la variedad de definiciones de diplomacia pública es aceptable, pero que todas comparten el supuesto de que las opiniones, las actitudes y los comportamientos de los ciudadanos de otros países son hoy muy importantes para los gobiernos y sus políticas exteriores, porque tienen un claro impacto en la manera en que se percibe un país y, consecuentemente, en los intereses nacionales (p. 92). De este modo, cada vez más, los gobiernos centran sus acciones de política exterior en actividades de diplomacia pública con el fin de influir sobre la opinión pública del país receptor. Por esta razón, este tipo de diplomacia ya no es exclusiva de las grandes potencias o de los organismos internacionales para promover, además de otros aspectos, su imagen entre una variedad de audiencias.

Noya da una gran importancia a la imagen de los Estados para la construcción de las estrategias de diplomacia pública, ya que considera que estas acciones buscan principalmente proyectar una imagen al servicio de los intereses de la política exterior. Es decir, todo país proyecta una imagen en el exterior desde el momento en que es percibido y conocido por los ciudadanos de otra nación y, cuanto más internacionalizado, mayor es la diversidad de actores que intervienen en la formación de su imagen exterior (p. 27) y, por tanto, el reto también es mayor.

La manera en que se presenta la imagen de un Estado establece una diferencia entre la diplomacia pública y lo que se denomina *marca país*. La primera trata de convencer con razones e intereses, escuchando la opinión pública del otro país para lograr una comprensión mutua; más allá de realizar una comunicación estratégica, tiene que basarse en políticas y acciones reales con las que debe ser coherente. En cambio, la segunda es una estrategia integral de presentación y “venta” o, si se prefiere, “promoción” de un país ante la opinión pública de

otro, para lograr una imagen positiva, por lo que sus fines son menos políticos y mucho más comerciales. Sin embargo, ambas estrategias deben considerar en sus metodologías la investigación sistemática de las percepciones y valoraciones de los ciudadanos del exterior en torno a determinado país (p. 28).

Uno de los principales recursos utilizados para la construcción de la imagen en la diplomacia pública es el llamado *poder suave* y, a pesar de las definiciones que equiparan a ambos términos, este último subraya la importancia de la cultura en el mundo contemporáneo con el objeto de establecer un control de mayor influencia en temas más “duros” como el económico, el político o el militar. La idea del poder suave reside en la intención de mantener una hegemonía internacional, una presencia constante y una relevancia hacia otros actores. El fundamento del poder suave es bien conocido y se basa, en palabras del propio Joseph S. Nye, autor del término, en “la capacidad que tiene un actor de obtener lo que quiere en el entorno internacional a partir del atractivo de su cultura más que de la influencia militar o económica”.*

Para Noya, la conjunción de los conceptos *diplomacia pública* y *poder suave* dentro de las políticas exteriores se logra sólo parcialmente, puesto que la primera es simplemente una estrategia que puede estar al servicio de cualquier fin de la política exterior (comunicaciones, medios, propaganda, entre otros) y el segundo, un esfuerzo más elaborado que requiere una ruta y un plan de acción que puede durar mucho más tiempo. Un hallazgo del autor es su énfasis en la existencia de una “inconsistencia lógica” en la identificación de ambas categorías, pues si se tiene un auténtico poder suave, no se necesita

* Joseph S. Nye Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004, p. 12.

hacer diplomacia pública, por lo que asegura que este tipo de diplomacia es el poder suave de los débiles, es decir, aquellos que carecen de los recursos culturales (p. 131).

Por otro lado, según Noya cada vez es más común que los Estados recurran a la presentación de valores o intereses generales, o a la demostración de recursos blandos como la cultura, con el fin de evitar el recelo generado por los intereses y la envidia o el resentimiento producidos por la exhibición del poder duro (poder económico y militar). Es decir, la diplomacia pública suele basarse en estos recursos ya que “una diplomacia que espera tener atractivo público para ganarse el favor para su país debe basarse en el ascendiente moral, político e intelectual de las poblaciones a las que se dirige” (p. 132). En todo caso, lo que el autor deja en claro es que estas definiciones no son tan simples como uno podría pensar a primera vista y que, en efecto, son categorías complejas que requieren un estudio especial y dedicado por parte de los expertos y el cuerpo diplomático para ver hasta qué punto se pueden asimilar como parte de un programa de política exterior. Además, como el autor señala, los costos de establecer una imagen internacional, y posteriormente de medirla y mantenerla, pueden ser muy altos. En otras palabras, la diplomacia pública y el cultivo de una imagen internacional de los países es una estrategia que no todos los países se pueden dar el lujo de plantear, por sus costos y su complejidad.

México, por su parte, ha realizado algunos esfuerzos para fortalecer su imagen en el exterior, tanto desde la perspectiva marca país como de diplomacia pública, principalmente mediante la promoción de su riqueza cultural como base de diálogo con el mundo, a fin de generar mayor confianza y consolidarse como una potencia cultural. Pero, por otro lado, también ha buscado fortalecer su imagen en el exterior por medio de los cambios políticos surgidos a partir del año 2000, debido a la alternancia política en el poder con el triunfo del PAN frente al

PRI. Esto es consistente con algunos de los planteamientos del libro de Javier Noya, pero pareciera que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) los lleva a la práctica sin reconocerlo de manera explícita. En efecto, ya desde el 2000, con el secretario Jorge G. Castañeda podemos reconocer la simiente de una diplomacia pública mexicana. Más tarde, en la administración de la secretaria Patricia Espinosa Cantellano se introducen estos conceptos teóricos en la diplomacia de México, y ya llegado el año 2008, la SRE y la Universidad Iberoamericana organizaron un simposio internacional sobre estos temas e invitaron a diversos diplomáticos y académicos a intercambiar puntos de vista (véase *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, Diplomacia pública y cultural).

En el aspecto cultural se han identificado acciones para posicionar a la cultura mexicana como una forma de poder suave y fortalecer con ello la imagen de México. Por ejemplo, en el periodo de Jorge Castañeda como secretario de Relaciones Exteriores se destacó el proyecto de creación del Instituto México para difundir el idioma español. Sin embargo, a pesar de que no se consolidó por falta de continuidad, sirvió para reposicionar a la cultura como instrumento de una política exterior que busca reflejar la nueva situación interna del país. Incluso dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconoció que era importante impulsar una política cultural estratégica basada en la identidad nacional y la riqueza cultural de México, con el propósito de consolidar su presencia en el mundo como una potencia cultural. Siguiendo las ideas de Noya, México podría cómodamente jugar en las “grandes ligas” del poder suave, dado su enorme patrimonio cultural, siempre y cuando éste se aproveche de manera precisa con un plan de acción concreto.

De la misma manera, en el aspecto político, México ha promovido una imagen internacional sustentada en la transparencia, la pluralidad y el vigor de sus procesos políticos,

económicos, sociales y culturales, con el objeto de transformar la percepción del país en el exterior. Para ello se han adoptado normas, intereses y principios comunes con los de la comunidad internacional, como los derechos humanos y la democracia, con la finalidad de hacerles frente en el escenario mundial, en el cual se busca consolidar la presencia. Esto se ha vuelto parte de la identidad de México, particularmente evidente en las negociaciones multilaterales de alto nivel, donde la diplomacia mexicana ha mantenido un prestigio bien ganado.

No obstante, a pesar de que México ha desarrollado planes de acción para mejorar su imagen, como en 2003, la marca país denominada *México: único, diverso y hospitalario*, comunicar su actualidad y romper con los estereotipos mundiales, también es importante considerar, a su vez, nuevos lineamientos e instituciones de diplomacia pública que hagan frente a los retos de los nuevos esquemas de interacción de las relaciones internacionales. Por ejemplo, la diplomacia mexicana debe tomar nota de los cambios vertiginosos de las tecnologías de la comunicación y ser congruente con su necesidad de informar lo que ocurre adentro a públicos de otras naciones. Los hechos de criminalidad y violencia que han ocurrido en años recientes han sido un reto formidable para la incipiente diplomacia pública mexicana, que no ha podido contrarrestar los mensajes negativos para México. De la misma manera, es importante, como dice Noya, tomar nota de los nuevos actores emergentes en la dinámica mundial que sirven como interlocutores entre los gobiernos y adoptar las nuevas plataformas de comunicación para transmitir la información en tiempo real desde cualquier parte del mundo, dada la inmediatez con la que se requiere emitir los mensajes. Ésta me parece una tarea pendiente en México.

Finalmente, el libro de Javier Noya subraya la necesidad de modernizar la práctica diplomática con nuevas acciones que

permitan gestionar la información desde las instancias gubernamentales hasta la sociedad en su conjunto, lo cual facilitará incidir en el comportamiento o la toma de decisiones de otros gobiernos mediante la movilización de los grupos cercanos al poder y así tener un diálogo directo con las audiencias clave que permitan una diplomacia pública efectiva. No debemos olvidar que por ley, la SRE es la responsable de la reputación e imagen de México en el exterior, lo que debe tomarse con la debida seriedad para que con la experiencia ganada en estos años se establezca una estrategia de diplomacia pública a la altura de los retos del país. El propósito es que estas acciones mantengan a México como un interlocutor fiable y con la credibilidad necesaria para gestionar sus intereses en la comunidad internacional. Por ello, *Diplomacia pública para el siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional* es hoy una lectura obligada para los diplomáticos mexicanos.

Erika Sánchez