

Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada prospectiva

Luz Elena Baños Rivas

Esta contribución pretende estimular la reflexión sobre el ejercicio de la *diplomacia pública* desde la realidad mexicana, partiendo de la comprensión de algunas de las características de ésta para entender el manejo que se ha dado al tema en el país, así como la importancia de la cultura en la tarea diplomática y sus posibilidades —escasamente utilizadas—, a pesar de que la cultura es el principal recurso de la riqueza nacional y la mejor forma de acercarse y de entender a los mexicanos.

En el análisis ocupa un lugar importante el papel esencial de la representatividad en el logro de los objetivos del quehacer diplomático y las condiciones que han determinado la aparente marginalidad de la diplomacia pública en México.

Sociedad, democracia y diplomacia

Cuando se piensa en la diplomacia tradicional donde los principales actores de la política internacional eran los Estados y las funciones fundamentales de los agentes diplomáticos se centran en la representación, la negociación, la información y, en caso extremo, el intento de frenar la guerra, se da por hecho que los diplomáticos formaban parte de la élite gobernante y

que ésta era un ente monolítico que tomaba decisiones al margen de la opinión de los ciudadanos.

Los procesos de democratización y la socialización del ejercicio del poder son factores que han modificado el quehacer de la política exterior y, por lo tanto, el de la diplomacia, transformándola en una actividad menos cerrada, paulatinamente más participativa y relativamente más representativa. Hace tiempo que la diplomacia dejó de ser una actividad divorciada de la política interna y de la sociedad organizada. La complejidad de las relaciones internacionales, la multiplicación de actores, el desarrollo de las telecomunicaciones y la emergencia de entidades económicas, a veces más poderosas y efectivas que los Estados, han producido cambios sustanciales en la diplomacia, en sus contenidos, en sus alcances y en el perfil de sus agentes.

Con el Tratado de Paz de Westfalia se consolidaron los principios de la soberanía territorial, de la no injerencia en los asuntos de otros Estados y de la igualdad de éstos. Aunque estos principios no fueron siempre respetados, la negociación diplomática que llevó a la firma del tratado es uno de los momentos memorables de la diplomacia como práctica política para contrarrestar el poder de las armas y preservar el carácter pacífico de la interacción estatal. Fue el siglo XX una etapa de gran evolución de las relaciones internacionales, de sus polos hegemónicos y de los ejes sobre los que se movían los Estados. Los actores no gubernamentales cobraron fuerza en un tablero mundial cada vez más dinámico, donde los Estados sufrían mutaciones en la naturaleza de su identidad clásica como los actores de mayor poder en la esfera internacional. El proceso de desconcentración del poder de los sistemas democráticos ayudó a madurar los espacios de actividad de la sociedad.

En México se recibió el nuevo milenio con una realidad política distinta, surgida del agotamiento de un modelo que se prolongó por décadas. La sociedad es el componente del Estado

que imprime mayor movimiento a las estructuras de poder que la gobiernan y es, al mismo tiempo, la que más presión recibe de ellas. De esta relación causa-efecto se deriva la necesidad de *empoderar* a la sociedad, de ensanchar su capacidad de acción como mecanismo natural y efectivo para regular el poder del Estado.

Como la diplomacia es un instrumento para operar las relaciones internacionales de los Estados, los cambios experimentados por éstos se extendieron a este campo. Entre otros factores, el papel de los medios informativos, sobre todo el de la televisión, es un elemento básico para entender algunas de las mutaciones de la diplomacia, porque junto a las tareas de negociación y de representación, la de informar no es menos relevante. La influencia de la televisión privada en la opinión de la sociedad mexicana ha sido de tal magnitud, que pasó de ser empresa informativa a poder fáctico de primera magnitud, capaz de reorientar la apreciación del público en prácticamente cualquier tema. La deliberación de hacia dónde apuntan asuntos nacionales e internacionales de alta visibilidad se despliega en la televisión privada. La fuerza que le imprime la transmisión de hechos a nivel masivo y en tiempo real es cada vez más difícil de superar; la política exterior, como la interior, no puede sustraerse de su impacto.

La diplomacia contemporánea ha diversificado sus métodos y enriquecido su agenda, mediante la demanda de profesionales con formación sólida para asumir sus nuevas responsabilidades de manera integral. Se requieren diplomáticos de alto perfil para alcanzar y defender los objetivos y los intereses nacionales. Los especialistas no siempre coinciden en cuáles son estos objetivos e intereses, aunque lógicamente se acepte que existen y que su consecución y defensa son parte esencial de las tareas del Estado. Tal vez la idea más acabada sobre la definición de estos conceptos y sobre lo que son las razones

de Estado se dé en la institución militar, aunque, como es obvio, la lealtad institucional se manifieste en la relación directa con el gobierno. En la administración pública mexicana, no lejos de este gremio, se encuentra la diplomacia, que como servicio civil de carrera responde al Estado por encima del gobierno. En la diversidad política y en el ejercicio del poder de manera plural, los diplomáticos mexicanos podrían, a veces sin proponérselo, no estar exentos de que por las distintas vinculaciones políticas que tienen como ciudadanos, la lealtad institucional esté en riesgo de quebrantarse o de ponerse a prueba. Esta suposición, más que motivo de preocupación, debe invitar a la reflexión analítica de las características de la democracia, que permite a las personas la libre afiliación política y, en consecuencia, la posibilidad de disentir, así como la responsabilidad de renunciar a sus cargos cuando la labor que llevan a cabo sea incompatible con sus intereses personales. Y es que la representatividad es una cuestión compleja en el quehacer diplomático.

En el México anterior al año 2000, los agentes diplomáticos respondían a un Estado con un gobierno emanado por décadas de un partido único, que basaba su solidez en una especie de sistema de partidos engarzados en el Ejecutivo como núcleo donde se definían los asuntos de interés nacional, como cristal donde todo se mezclaba y de donde surgían las soluciones, adecuadas o no, para atender las prioridades nacionales.

La arquitectura sistémica del partido único —que dominó la política mexicana posrevolucionaria, que se hizo gobierno y se constituyó en la esencia del poder del Estado que construyó el país durante gran parte del siglo xx— definió las esferas determinantes de la vida pública nacional. Con el respaldo de los pilares del corporativismo y de la amplia gama de sectores que encontraron cabida en sus filas, el sistema político mexicano que gobernó dos tercios del siglo pasado detentó el poder de tal manera que cerró de facto las posibilidades para compartirlo,

aunque, por otra parte, logró aciertos importantes para el país, como la creación de instituciones. La política exterior mexicana de ese periodo fue reconocida en el mundo por el cumplimiento de sus principios. Voces internas y externas —como la de Mario Vargas Llosa, que llamó al sistema político mexicano la dictadura perfecta— fueron realmente críticas al considerar que en México se carecía de espacios para un juego real de partidos y, por lo tanto, para la alternancia formal que es uno de los rasgos distintivos de la democracia. Más allá de las múltiples opiniones sobre los excesos del esquema de partido único, era el modelo el que se había agotado y fue esa presión interna la que irrumpió y permitió el cambio y la renovación.

En la década de los ochenta las primeras grietas del monolítico sistema político dieron paso al ascenso, sin marcha atrás, de la participación real de distintos partidos en el ejercicio del poder. Esta evolución, lenta pero permanente, posibilitó la transición que en el año 2000 incluyó al Ejecutivo, eje medular del sistema político mexicano de facto, porque de jure la Constitución establece el equilibrio de los tres poderes. Con la multiplicación de partidos en los cargos públicos de todos los niveles de gobierno y la socialización de las decisiones políticas, la elaboración de las llamadas políticas de Estado entró en un entorno distinto, por la lectura igualmente diferente de cada grupo político sobre los objetivos y los intereses nacionales, a pesar de la existencia de espacios comunes y coincidencias naturales entre las distintas posiciones políticas.

El Instituto Federal Electoral (IFE) jugó un papel excepcional en el cambio democrático; la apertura interior se fortaleció con la tendencia exterior, porque la democracia se había convertido en el sistema políticamente correcto. También es cierto que la democracia por sí misma no ha tenido la capacidad de resolver los problemas y males que aquejan a México, entre otros, la inequidad, la pobreza, la injusticia y la corrupción.

A la diplomacia mexicana le ha tomado muchas horas la atención de los temas relativos al cambio democrático del país, convertidos en contenido recurrente de la información que sobre México difundían los medios internacionales, particularmente cuando su problematización se inscribía en el contexto de los derechos humanos. Actualmente, el crimen organizado ha ocupado cada vez más el espacio que los medios extranjeros dedican a México. El cambio democrático dejó de ser la principal noticia en el último bienio.

Política, diplomacia y representatividad

Si como dice Carlos Fuentes en *La voluntad y la fortuna*, la política es sólo la relación pública entre seres humanos y la libertad es la regulación del poder,¹ ¿a qué se debieran dedicar fundamentalmente los actores de la política exterior? Es más, ¿en qué referentes se debe mover la política exterior, considerándola como la defensa en el exterior de los intereses de los ciudadanos de un país? Si la política exterior tuviera que ser una política de Estado, ¿se concibe ésta como producto de las decisiones del más alto círculo del poder o influyen también en ella las demandas de un grupo de actores más amplio, diversificado y transnacional? Si la política exterior se ocupa asimismo de atender situaciones concretas —razón por la que puede cambiar cada vez que esa situación lo haga— difícilmente pensaríamos en una política exterior inamovible si ésta se desarrolla en escenarios de vertiginosas y permanentes transformaciones. En este contexto, ¿cómo puede un Estado defender sus intereses nacionales con una política exterior sujeta en gran parte a las presiones y

¹ Carlos Fuentes, *La voluntad y la fortuna*, México, Alfaguara, 2008, p. 451.

al poder de actores supranacionales? ¿Puede actuar el Estado en el campo internacional divorciado del ámbito interno, disociado de la búsqueda del bien común de la sociedad que hace posible la existencia del gobierno que se constituye en elemento fundamental del Estado?

El carácter legítimo de la representatividad de algunos funcionarios públicos pareció ponerse a prueba con la transición política mexicana. El concepto de representatividad es difícil de analizar de manera objetiva por estar íntimamente ligado a los intereses que la definen y por la enorme carga de subjetividad que tiene asociada. En el ámbito formal, esta representatividad debiera estar ligada a las instituciones legalmente constituidas y a los objetivos que persiguen; sin embargo, en la realidad está ligada a la instancia que determinó el nombramiento de quien ostenta la labor de representación. En el campo de la política exterior, los agentes diplomáticos sirven al Estado y deben, por ende, representar ese nivel de intereses, trascendiendo a los gobiernos y, por supuesto, a los partidos políticos.

La búsqueda de reconocimiento internacional, la resolución de conflictos por la vía pacífica, la no injerencia y la negociación de asuntos entre Estados considerados jurídicamente iguales marcaron los cuadrantes de la acción diplomática en México, así puede advertirse en los siete principios de política exterior señalados en la fracción X del artículo 89 constitucional, que fueron incluidos por primera vez en la Carta Magna durante la administración del presidente Miguel de la Madrid.

Los agentes diplomáticos son funcionarios públicos, cuya representatividad en el más elevado nivel la ejercen los embajadores y cónsules generales que el Ejecutivo nombra con la ratificación del Senado, con base en las facultades descritas en el artículo 76 constitucional. En el sistema político mexicano actual con pluralidad en el Poder Legislativo, la ratificación de

estos agentes está, por obvias razones, sujeta a negociación. Se entiende entonces que cuando el nombramiento de embajadores y cónsules generales logra pasar el filtro senatorial, se han pactado acuerdos mínimos que facilitaron el proceso. Si los designados son políticos y no diplomáticos de carrera, ¿cuáles son los elementos que perfilan su representatividad? Aun en sistemas de larga vida democrática estos elementos pueden no estar completamente ligados a los temas de la política exterior y circunscribirse sólo al ámbito de la política interna.

Representatividad, tema central de la diplomacia

Todavía se advierte en México cierta dificultad para diferenciar, en la práctica, al gobierno del Estado. Una de estas evidencias se encuentra en privilegiar los intereses gubernamentales más que los estatales, o sea los de los grupos políticos más que los de la sociedad en general. Sería lógico que los diplomáticos mexicanos, siendo miembros del Servicio Exterior —aunque no todos sean miembros de carrera—, tuvieran clara la superioridad de los intereses del Estado.

En la transición democrática que se vive en México, los objetivos y los intereses nacionales pueden no percibirse de la misma forma, como se observó en el debate de las reformas energéticas en 2008. En este contexto, la representatividad es un asunto crucial en la política; en la diplomacia es además el fiel de la balanza, el desafío de la función misma.

La orientación que puede tener la representatividad en funcionarios de distinta ideología a la de las autoridades que los designan corre el riesgo de desembocar en serios conflictos de intereses. No es asunto menor la dificultad objetiva que podría existir para algunos diplomáticos políticos si tuvieran que encontrarse en estas circunstancias.

México es un país plural, cultural y políticamente, pero las reglas de esta nueva circunstancia no han logrado asimilarse como una condición permanente. Esta realidad es un desafío para los servidores públicos, entre ellos los diplomáticos, que por definición son los operarios directos de la agenda de la política exterior; esta dificultad es al mismo tiempo un reto para madurar la cultura democrática mexicana. Los embajadores son los representantes del presidente de México y éste es la máxima autoridad del país. Los embajadores mexicanos realizan una función política que debe facilitar los objetivos prioritarios del Ejecutivo en las relaciones internacionales del país.

El artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas establece que entre las funciones de las misiones diplomáticas está representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.² Esta labor no es tarea fácil. Así lo reconocía don Gilberto Bosques al contar sus experiencias —ahora convertidas en parte sobresaliente de la historia diplomática mexicana— a Graciela de Garay:

Ser diplomático en la época del general Cárdenas era difícil, porque ante las cancillerías y los gobiernos extranjeros a veces se encontraba uno con posiciones divergentes. Altos funcionarios veían con recelo la política de México [...] Seguramente fue propósito del gobierno del general Cárdenas llevar la actitud de México al campo de la diplomacia, para lo cual escogió a personas identificadas con el pensamiento revolucionario mexicano.³

En estas declaraciones se palpa la estrecha relación entre política interna y política exterior, así como la importancia de

² *Diccionario jurídico de México*, vol. 1, México, UNAM/Porrúa, 2001, p. 122.

³ *Gilberto Bosques: el oficio del gran negociador*, México, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 1), 2006, p. 50.

la representación que los agentes diplomáticos de alto rango llevan a cabo como una de sus funciones primordiales. La identificación de los agentes diplomáticos mexicanos, con lo que deben representar en el exterior y con la autoridad en nombre de quien son enviados, es una condición sine qua non para el éxito de su misión. Esto no quiere decir que el representante y el representado deben mantener una total coincidencia, pero es necesario que exista identificación en los asuntos torales, de lo contrario, la disfuncionalidad de los engranes políticos terminará por averiar la maquinaria en la que se producen los contenidos específicos de la representatividad, como lo ilustra el embajador Bosques al comentar que, por esa causa, para asegurar que los agentes diplomáticos representaran los intereses que el presidente Cárdenas consideraba primordiales, escogió a personas que compartían ese mismo sentir. La historia política personal de Gilberto Bosques le hacía comulgar plenamente con los ideales cardenistas. La diplomacia mexicana reciente registra casos que ilustran la disfuncionalidad mencionada anteriormente. Adolfo Aguilar Zinser, representante permanente ante la ONU, y Ricardo Pascoe, embajador en Cuba, son ejemplo del desencuentro entre las posiciones personales de los agentes diplomáticos y los intereses que oficialmente representan.

Tradición y ruptura en el ejercicio diplomático

La diplomacia tradicional como herramienta de la política externa de los Estados ha dejado de ser el instrumento de negociación por antonomasia, ya que los conflictos convencionales y los recursos y métodos también convencionales para solucionarlos han mutado hacia conflictos de mayor complejidad, en tiempos regulados por un reloj de varios pares de manecillas revolucionadas de distinta forma a la que se conocía. Sin em-

bargo, la diplomacia tradicional sigue teniendo aspectos muy válidos y efectivos que conviven con los retos que impone un sistema mundial unipolar, que subsiste en el filo de la navaja ante la emergencia de una nueva era, producto de sus propias contradicciones.

En la diplomacia, lo que permanece y lo que se muta se encadenan con una lógica no necesariamente antagónica. Algunos servicios diplomáticos se distinguían por su lenta evolución, retraídos y al margen del ritmo evolutivo del mundo, cambiando sólo para permanecer, sin adaptarse plenamente a las exigencias del entorno internacional. La idea del diplomático inmutable ante los vaivenes de la dinámica de las transformaciones mundiales ya no corresponde a la realidad actual. Por su parte, los diplomáticos mexicanos deben ocuparse cada vez más de la agenda integral de las relaciones internacionales globalizadas. El dinamismo de la política exterior mexicana no es característico del tercer milenio. Tal vez lo que sí sea una novedad es que la mayoría de las representaciones mexicanas, independientemente de donde estén localizadas, realizan más funciones de las que durante años se ejecutaron. La diplomacia con muchos privilegios y pocas actividades no es el signo distintivo de la mexicana. A raíz de la unión de la rama diplomática y de la consular en una sola y de la consiguiente fusión de ambos campos, el trabajo consular mexicano se ha nutrido con la experiencia diplomática y viceversa.

En la nueva práctica, en la que la labor consular y de protección se ha diversificado como nunca antes, el estereotipo de los diplomáticos pasivos y ajenos al acontecer diario de su país, en general no tiene cabida en el caso de los representantes mexicanos. Estados Unidos es el área geográfica donde los consulados mexicanos se han transformado de manera más radical, ampliando su espectro de atribuciones, ya que además de atender a una población mexicana con fuertes y permanentes

demandas de servicios, de acompañamiento, de protección, de orientación y de contacto con sus raíces, se realizan tareas políticas, económicas, culturales y de cooperación en campos tan distintos como la salud, el deporte, los medios informativos, la administración de justicia, la seguridad, etcétera.

En la diplomacia permanecen formas, lenguajes y procedimientos que, por momentos, parecen pertenecer a realidades de un tiempo que se ha ido. Algunas prácticas siguen cumpliendo funciones específicas; otras están en vías de extinción, y otras más se modifican constantemente. En la era de la información los gobiernos pueden directamente hacer una parte importante del trabajo que antes era encomendado a sus representantes diplomáticos; en este sentido, las misiones diplomáticas se han convertido más en operarias de cosas puntuales y en facilitadoras, que en tomadoras de decisiones de fondo, porque esta función es ahora ejecutada sin problemas de tiempo desde el país mismo.

La diplomacia mexicana, al igual que el sistema político nacional, está en transformación. No sólo hay que desarrollar un trabajo eficiente, con una agenda que crece cotidianamente, hay también que actuar con rapidez, porque las relaciones internacionales se mueven a la velocidad del mundo globalizado y rebasan a los países que no tienen capacidad de actuar en esa misma frecuencia. De manera adicional, hay que rendir cuentas de modo escrupuloso a quienes con el pago de sus impuestos hacen posible la existencia de la administración pública, de la que forma parte la diplomacia. La distancia no es ya un obstáculo para administrar los asuntos públicos de manera transparente; el buen gobierno es una de las principales exigencias ciudadanas.

Aún no se han logrado transmitir de forma eficaz a la sociedad los aciertos de la diplomacia mexicana en temas como protección, tareas consulares, promoción económica y difusión

cultural, por lo que no es raro que en la opinión pública permanezcan los estereotipos negativos de los diplomáticos mexicanos, que son percibidos como un grupo privilegiado que vive cómodamente en el exterior, ajeno al destino del país. Si bien pueden existir excepciones, ésta no es la situación de cientos de diplomáticos que trabajan intensamente. Cuando se trata de los consulados mexicanos en Estados Unidos esta percepción es todavía menos objetiva, porque a la cantidad de trabajo se le añade la dificultad de muchas de las actividades que se realizan: traslado de cadáveres, atención de mexicanos detenidos, accidentados, enfermos, perseguidos, indocumentados, víctimas de abuso y discriminación y de otras labores que demandan una especial fortaleza física y moral para llevarlas a cabo, sin sufrir quebrantos de salud o agotamiento.

La evolución no necesariamente implica ruptura, porque no se produce en la nada, parte de las realidades concretas. La diplomacia como actividad del Estado debiera ser un ilustrador ejemplo de la lógica política de cambiar para permanecer; de permanecer para influir; de influir para ganar espacios, y de ganar espacios para facilitar el logro de los objetivos nacionales.

¿Es posible una diplomacia abierta?

¿Quién decide la naturaleza de los intereses nacionales en la volatilidad de las frágiles fronteras nacionales de las relaciones internacionales? ¿Cómo se definen las políticas de Estado en un mundo caracterizado por la interdependencia de los destinos nacionales globalizados? ¿Es la política exterior una política de Estado o una política de coyuntura, reactiva y con estrecho margen para un proceso de toma de decisiones que favorezca los intereses nacionales de largo plazo o éstos descansan sobre la cuerda que se tensa o se afloja según lo deciden las condi-

ciones internas y las inevitables circunstancias del entorno externo?

En la actualidad se están empleando numerosas etiquetas en la gestión de la información y la comunicación exterior de los países, hasta el punto de que se produce una cacofonía de conceptos e ideas: diplomacia pública, diplomacia cultural, relaciones culturales, poder blando, cooperación cultural, comunicación política internacional, gestión de las percepciones, propaganda internacional, diálogo de culturas, diálogo de civilizaciones, relaciones públicas internacionales, comunicación estratégica, operaciones psicológicas, operaciones militares de información abierta, etcétera.⁴

Algunos de estos conceptos son parcialmente entendidos y a menudo indistintamente utilizados.

¿Debe la diplomacia, como medio para alcanzar los objetivos de la política exterior, nutrirse con la participación de la sociedad? ¿Es la diplomacia en nuestros días una actividad válida por secreta, o efectiva por estratégica? ¿Sirve el Estado a la sociedad o ejerce el poder aislado de los intereses sociales objetivos? En este sentido, ¿es posible una diplomacia participativa en un Estado democrático? ¿El carácter abierto de la diplomacia debilita la efectividad política de la defensa de sus intereses en la relación con otros gobiernos u organismos internacionales? La diplomacia pública como una de las herramientas de la política exterior ha demostrado especial valor para hacer llegar mensajes multitemáticos e influir decididamente en espacios donde la diplomacia tradicional no había actuado con éxito.

⁴ Javier Noya, *Una diplomacia pública para España*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales-Fundación Real Elcano, 2006, p. 2.

El término *diplomacia pública* habría sido acuñado en Estados Unidos en 1965, en plena Guerra Fría, por Edmund Gullion, decano de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University. En los años setenta el término fue adoptado formalmente por el gobierno de Estados Unidos para referirse a sus programas dirigidos a influir sobre la opinión pública exterior. El brazo ejecutor de la diplomacia pública norteamericana hasta los años ochenta fue la United States Information Agency (USIA), desmantelada e integrada en el Departamento de Estado tras la caída de los regímenes comunistas.⁵

La palabra *diplomacia* tiene distintos significados prácticos que la ligan a actividades igualmente diversas, pero si se considera que la diplomacia son las formas, reglas y métodos que los Estados utilizan en sus relaciones internacionales para alcanzar intereses nacionales, se está concibiendo a la diplomacia como una *actividad esencialmente política*, aunque sus expresiones abarquen cualquier campo relacionado con los intereses nacionales. Sin embargo, la palabra diplomacia se utiliza en contextos no restringidos a los actores exclusivos de las relaciones políticas bilaterales o multilaterales. Cuando se trata de entender el sentido de la llamada *diplomacia pública* hay quienes la sitúan como una práctica surgida de oficinas gubernamentales, apoyada por actores no gubernamentales y dirigida a personas o grupos sociales en el extranjero, o simplemente como un ejercicio con el objeto de hacer públicos los contenidos estratégicos de la otrora diplomacia reservada a los actores políticos estatales a fin de establecer relaciones de confianza.

La secretaria de Estado Condoleezza Rice argumentaba en diciembre de 2008 que “la diplomacia pública debe ser diálogo, que debe extenderse a los ciudadanos de todas las naciones, en

⁵ *Ibid.*, p. 4.

especial a los jóvenes. La función de la diplomacia pública no es una función únicamente del gobierno de Estados Unidos. Debe ser compartida por todos los estadounidenses”.⁶

Estados Unidos ha practicado ampliamente la diplomacia pública en sus relaciones internacionales, pero muchos países han hecho el mismo esfuerzo para influir y cambiar favorablemente las percepciones de ese gobierno. Es usual que las embajadas extranjeras en Washington tengan oficinas de diplomacia pública dedicadas a cabildear en los medios, las iglesias, el Congreso y los grupos de activistas políticos. La práctica de la diplomacia pública se ha extendido a los organismos multilaterales para promover una determinada imagen y facilitar los objetivos estratégicos por medios de probada efectividad y penetración.

Todas las definiciones de diplomacia pública comparten el supuesto de que las opiniones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos de otros países importan a los gobiernos porque tienen un claro impacto en la política económica y exterior y, consecuentemente, en los intereses nacionales. La diplomacia pública garantiza la continuidad de los vínculos y cauces de comunicación entre los países aun cuando las relaciones diplomáticas formales puedan estar deterioradas o haberse roto. Precisamente, en momentos de crisis de las relaciones bilaterales es cuando más suelen activarse las redes informales, que son las que teje la diplomacia pública.⁷

Desde la óptica de la diplomacia pública contemporánea, que otorga un valor central al diálogo y a la construcción de rela-

⁶ Departamento de Estado de Estados Unidos, Anuncio del nombramiento del jugador de las grandes ligas de béisbol Ken Griffey Jr. como enviado de la diplomacia pública de Estados Unidos, Washington, D. C., 5 de diciembre de 2008.

⁷ J. Noya, *op. cit.*, p. 8.

ciones de largo plazo, sí es posible desarrollar una diplomacia abierta, al menos, en áreas en las que los intereses políticos lo determinen conveniente.

Diplomacia pública en México

La diplomacia pública no es privativa de los países ricos. Ha sido más utilizada por ellos por la simple razón de contar con mayores recursos y por haber entendido su rentabilidad política y el impacto positivo de sus resultados de largo plazo. El contacto personal, el vivir cotidiano y el seguimiento constante de los procesos son valores agregados que los diplomáticos sí pueden preciarse de tener y esto constituye en el siglo XXI una de las razones de mayor peso para seguir considerando estratégica a la diplomacia, ya que el tipo de percepción y de análisis que esta cercanía permite, facilita la correcta interpretación de la realidad del país receptor, lo que a su vez permite una mejor toma de decisiones al país acreditante. Según Ernesto Semán, en los años sesenta se empezó a utilizar el término *diplomacia pública* para las actividades de inteligencia del gobierno estadounidense con fines de propaganda política. Al respecto el autor añade que, posteriormente, el concepto adquirió un significado diferente al utilizarse por Estados Unidos para describir el trabajo de líderes y países destinado a explicar sus políticas ante audiencias diversas en el extranjero.⁸

El investigador Javier Noya considera que el nombramiento de Charlotte Beers, como subsecretaria de Estado para Diplomacia Pública y Relaciones Públicas del Departamento de Estado de Estados Unidos después del 11 de septiembre,

⁸ Ernesto Semán, "La nueva diplomacia pública", *El País* (Argentina), septiembre de 2007.

tenía la intención de neutralizar la animadversión del mundo árabe hacia Estados Unidos y revertir en general las opiniones desfavorables sobre este país en el mundo, difundiendo los valores democráticos estadounidenses. La estrategia central era la diplomacia pública enfocada hacia los ciudadanos.⁹

A diferencia de Estados Unidos, que ha invertido generosos recursos para desarrollar una diplomacia pública que llegue a todas partes del mundo con una imagen que destaca las bondades de la cultura y la vida norteamericanas, en México esta práctica no ha sido utilizada de manera sistemática por el gobierno o no se le ha concebido como diplomacia pública en el sentido en que la usa el gobierno estadounidense. Hay periodos en los que la difusión de México en el mundo fue exitosa y ayudó a consolidar un liderazgo político que en gran medida se basó en la fortaleza de la cultura mexicana y de su identificación latinoamericana.

Al no ser una política de Estado, las acciones del gobierno mexicano que pudieran considerarse diplomacia pública no han contado con recursos suficientes, ni han utilizado la información como instrumento multiplicador de su posicionamiento en el mundo más allá de los espacios oficiales o de esfuerzos aislados. El periodo previo a la firma del TLCAN fue una etapa de excepción porque en esa ocasión el gobierno sí desplegó una estrategia de diplomacia pública en Estados Unidos para facilitar la negociación y garantizar la suscripción del tratado. Los principios de *autodeterminación* y de *no intervención*, pilares de la política exterior mexicana, pueden ofrecer una de las explicaciones del porqué México no ha realizado mayores esfuerzos para relacionarse con actores no gubernamentales y del porqué

⁹ J. Noya, "La imagen exterior como política de Estado", en *Boletín del Real Instituto Elcano* dedicado a Diplomacia pública para el siglo XXI, Madrid, octubre de 2002.

la diplomacia pública no ha sido un eje estratégico de alto nivel y de carácter permanente de su política exterior.

Hasta antes de la firma del TLCAN, México ejercía un reconocido liderazgo en América Latina. El énfasis que el ex presidente Carlos Salinas dio a la localización geográfica de México como parte de América del Norte tuvo consecuencias emocionales y psicológicas en los gobiernos latinoamericanos acostumbrados a situar a México como el principio del espacio latinoamericano en el continente. Para algunos analistas, los gobiernos de Salinas y de Zedillo fueron más pragmáticos y menos ideologizados que sus antecesores, más enfocados en el crecimiento económico que en las relaciones políticas; aunque partieran de ellas para emprender las negociaciones económicas, su intención era evitar la contaminación política de las agendas negociadoras.

Según John Brown la diplomacia pública debe centrarse en países clave, como ha sucedido con la atención desmedida que México ha dado a su relación con Estados Unidos. La dinámica que el TLCAN imprimió a esta relación bilateral ha hecho más evidente esta realidad. Es conocida la opinión de Jorge Castañeda sobre las exigencias que para México tiene su relación con Estados Unidos, a la cual considera como la más importante y la que debe concentrar toda la atención del gobierno mexicano. El realismo de Castañeda no fue bien recibido en ciertos sectores mexicanos.

Como secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda había echado mano de algunos recursos de la diplomacia pública para ganar aliados en Estados Unidos con la finalidad de conseguir mayores concesiones migratorias a México, en lo que llamó la “enchilada completa”, haciendo alusión con esta frase a la envergadura de las reformas migratorias que el gobierno del ex presidente Vicente Fox aspiraba. Las actividades de diplomacia pública de Castañeda se concentraron en los temas migratorios

de la agenda México-Estados Unidos, así como en la creación del Instituto de México, proyecto que no encontró las coordenadas correctas para su despegue. Con un esquema en parte similar al Instituto Cervantes, pero sin las condiciones para lograrlo, el proyecto tuvo corta vida. La concepción de Castañeda era interesante, pero los medios para lograrla resultaron por demás complejos durante su también breve gestión al frente de la Cancillería mexicana. Y es que la diplomacia pública en nuestros días no es simple propaganda, ni relaciones públicas manejadas por empresas especializadas, ni estrategias de marca país; para ser efectiva debe convencer con métodos, razones y argumentos creíbles y posibles, además de sustentar la política con una comunicación estratégica que difunda y dimensione sus alcances.

Una de las pocas iniciativas conjuntas de diplomacia pública que México ha emprendido en alianza con Estados Unidos es la creación en 1990 de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (Comexus), cuya misión es lograr el entendimiento bilateral a través del intercambio educativo. Su principal radio de acción se ha desarrollado en el campo educativo; el cultural está todavía por explorarse. Dentro de lo educativo, la Comisión se ha dedicado al otorgamiento de becas a mexicanos y estadounidenses; el Programa Fulbright-García Robles ha sido el más emblemático por contar con recursos públicos binacionales y por haber becado a mexicanos que ocupan cargos de alto nivel, desde los cuales han facilitado la relación entre ambos gobiernos.

La Comexus está copresidida y cofinanciada por los gobiernos de México (SRE y SEP) y de Estados Unidos (Departamento de Estado). A pesar de que los becarios reciben esta información, la percepción de que han sido beneficiados sólo por el gobierno estadounidense sigue prevaleciendo. Si la participación del gobierno mexicano no ha podido permear adecuadamente

entre los propios becarios, tampoco lo ha hecho en las instituciones educativas y es muy remoto que lo haga en la opinión pública nacional y más todavía en el público norteamericano.

El Programa Fulbright nació en el gobierno de Estados Unidos como un instrumento de diplomacia pública a nivel mundial y será difícil permear la idea de que en México, como en una decena de casos más, se han constituido comisiones binacionales para potenciar el efecto del programa tradicional. Sucede aquí algo parecido a lo que ocurre con los programas *iberoamericanos* que han ganado reconocimiento como una iniciativa de la diplomacia pública española, connotación que persiste aun cuando otros países participen de distintas formas en su diseño, financiamiento u operación.

En febrero de 2007, la entonces subsecretaria de Estado para Diplomacia Pública y Asuntos Públicos, Karen Hughes, visitó México y elogió el Programa Fulbright-García Robles como un instrumento privilegiado de la diplomacia pública para acercar a los dos países. Mencionó que desde 1948, cuando este programa inició en México, de manera unilateral se han otorgado más de cuatro mil becas. La fundación de la Comexus ha colaborado para que el número de becas aumente, pero la cifra no corresponde todavía a la importancia de la relación bilateral. Las experiencias mexicanas de lo que podría considerarse diplomacia pública no han sido sistemáticas, ni se han reconocido como imprescindibles en su política exterior.

Diplomacia pública y diplomacia cultural

La cultura, así como la educación y la información, es parte fundamental de la diplomacia pública. Si la cultura tiene la fuerza para conformar naciones y la cultura mexicana es el hilo conductor para entender la historia de lo que somos y de las

posibilidades del futuro colectivo del país, entonces ¿por qué no construir sobre esa roca las coordenadas de las relaciones internacionales de México? Si, por el contrario, se tiende a considerar a la cultura como uno de los componentes de la política —a veces el último— los resultados no serán muy halagüeños.

El Programa Nacional de Cultura (PNC) 2007-2012 reconoce a la cultura como fuente de identidad, cohesión social y expresión profunda y creativa de la diversidad nacional, y acepta que se requiere autocrítica e imaginación para enriquecer una política cultural de Estado que responda a las exigencias del desarrollo nacional y del entorno mundial. La riqueza de la diversidad de la cultura mexicana abre puertas en todas partes. Aun en las actuales circunstancias en las que la transmisión permanente, en México y en el exterior, de información se centra casi de manera exclusiva en los aspectos negativos del país, *la cultura es el rostro más humano y la mejor contribución de México al mundo*. El lenguaje universal de la cultura ofrece una posibilidad inmejorable para relacionarnos en una dimensión distinta y profunda con el exterior. El PNC articula un conjunto de objetivos específicos y de estrategias en torno a ocho ejes; de éstos, el tercero es la promoción nacional e internacional de la cultura. Dentro de las estrategias generales hay una relativa a la parte internacional: “Llevar a cabo una reestructuración orgánica de la institución, a fin de adecuarla a las nuevas exigencias sociales y a los contextos nacional e internacional”.¹⁰

La diplomacia pública es una modalidad de la diplomacia que puede responder tanto a la voluntad expresa del gobierno que la ejerce, como a las circunstancias exógenas que permiten que se realice de esta forma y que su influencia llegue y transforme a los destinatarios. Como un recurso de lo que Joseph Nye lla-

¹⁰ Programa Nacional de Cultura 2007-2012. Síntesis Ejecutiva, Conaculta, 2007, p. 22.

ma el *poder suave* o *blando*, la cultura ha dado contenido a las acciones diplomáticas, muchas veces al margen de la buena o mala relación que establezcan los Estados entre sí y en el seno de los organismos multilaterales. A diferencia de otros temas, el cultural puede mantenerse vigente en el marco de una agenda bilateral adversa. La cultura tiene la suficiente fuerza de persuasión para crear con gran efectividad escenarios de actuación en la agenda de las relaciones internacionales.

Es frecuente que a la cultura se le considere un recurso secundario, en el mejor de los casos necesario, pero inconsistente para alcanzar los objetivos de alto nivel de la política exterior. Sin embargo, no siempre este instrumento de la diplomacia ha sido utilizado de manera tangencial; algunos países han encontrado en la diplomacia cultural un instrumento eficaz de la diplomacia pública como plataforma de lanzamiento de sus intereses de largo plazo. Así lo han hecho Francia, Alemania, Gran Bretaña, China, España y Estados Unidos. El Consejo Británico es un estupendo ejemplo de ello. Esta institución cuenta con casi el setenta por ciento de recursos no gubernamentales y opera con objetivos de largo plazo que le permiten tener claridad meridiana de sus prioridades. Su labor ayuda de manera eficiente a la difusión de Gran Bretaña desde la solidez de su cultura y de los mejores aspectos que ofrece al mundo. Durante el gobierno de Tony Blair alcanzó un mayor grado de independencia.

La diplomacia cultural tiene componentes básicos sobre los que despliega el amplio espectro del poder suave. Entre los más comunes figuran el artístico, el educativo, el informativo y el recreativo, o una mezcla de ellos. En todos abundan los contenidos asociados a la vinculación psicológica positiva, que estimula la simpatía por los intereses del Estado que ejerce esta diplomacia. Generalmente, los niveles de esta tarea son ascendentes, en el peor de los casos, permiten mantener una línea recta en el

ánimo o la preferencia de los destinatarios, individuos u organismos de todo tipo, ya que su efectividad no está restringida exclusivamente al ámbito de lo intergubernamental. En México está pendiente el diseño de una política de Estado para aprovechar la riqueza de su cultura como base del diálogo con el mundo.

Cuando entre dos Estados existe una situación de crisis, enfrentamiento o divergencias, las acciones de la diplomacia cultural suelen tener destinatarios más diversificados y entramados más complejos. Esta gama de vasos comunicantes es la que la diplomacia cultural tiene que trabajar con la tersura de sus recursos avasalladores. Así pues, a mayor conocimiento integral del público destinatario y a mayor destreza de los operarios, habrá mayor efectividad en los resultados. Esta efectividad está asociada a los hilos finos y delgados del conocimiento de la naturaleza humana en general y de la especificidad del árbol cultural al que pertenecen los destinatarios; todo bajo la lógica integradora de las coordenadas en movimiento que rigen la actividad política y la esencia de la cultura como expresión amplia de la vida.

En la diplomacia pública, los aspectos informativos y psicológicos y la calidad del trabajo que se realiza son primordiales para influir en la opinión pública, para conservar esta preferencia o para modificarla. La *persuasión*, objetivo omnipresente de la diplomacia pública, requiere recursos financieros para que sea efectiva y se conserve como reserva para tiempos difíciles, en los que pueda utilizarse eficazmente en escenarios y coyunturas marcados por circunstancias especiales. La persuasión se obtiene gracias a una labor permanente y de largo plazo, de esta forma puede conservar su necesario toque de naturalidad y desinterés; esa especie de candidez que la distingue y la hace tan efectiva.

Las estrategias de diplomacia cultural y sus operarios no siempre han sido percibidos como instrumento de alto nivel en México y, por lo tanto, de fuerte impacto político. Sin embar-

go, la presencia cultural de México ha sido promovida desde los años formativos de su identidad nacional. Fue así como la pintura de paisaje del México decimonónico sirvió para el reconocimiento de la patria a través de la representación gráfica de su territorio. La obra de José María Velasco y sus discípulos, así como los trabajos de Antonio García Cubas, participaron con éxito en el siglo XIX en exposiciones universales en el extranjero.

En 2010, México tendrá oportunidad de montar un pabellón en la Expo Universal de Shanghai. Este foro, al que asistirán más de doscientos países y que será visitado por millones de personas, brinda a México una plataforma excepcional para presentar al país que se nutre del abrevadero milenar de su cultura, no sólo de la parte artística, también de la intelectual y de la civilizatoria. El tipo de difusión que se haga de nuestra cultura —o sea nuestra esencia— en Shanghai es una decisión que dependerá del objetivo que se persiga en ese foro. Si la visión se agota en los márgenes de lo económico es previsible que no se llegue muy lejos porque decenas de países tendrán el acierto de presentar su mejor rostro, el cultural.

Como ha sucedido en distintos momentos en México —y que casi se ha convertido en una constante— la disyuntiva de qué época, qué tendencias, qué áreas, qué artistas, qué intelectuales, qué proyecto debe difundirse al mundo estará seguramente presente en el proceso para definir el concepto del pabellón en Shanghai.

Mirando al presente desde el futuro

Lejos está nuestro país de su experiencia decimonónica donde la construcción de la identidad nacional estaba en el centro de las necesidades de supervivencia política. Lejos está de los esfuerzos de los paisajistas por encontrar a través de signos

emblemáticos la unidad identitaria de la joven nación independiente. La preocupación por construir un país con una identidad emanada del centro geográfico y político ha sido rebasada por la emergencia de un México plural en sus expresiones culturales y políticas, así como en los elementos que conforman sistemas regionales altamente diferenciados del centro, e incluso de una región respecto de la otra. Esta tendencia —que de profundizarse podría estimular una especie de balcanización de la república, ahondando las diferencias entre los mexicanos— puede detenerse y superarse fortaleciendo lo que nos une desde la profundidad de lo que somos culturalmente.

Frente a este escenario y a la percepción de México en el mundo ¿cuál es el papel de la diplomacia cultural como estrategia de política exterior? Si esta diplomacia no responde a las necesidades de un país diverso, ¿cómo deberían los diplomáticos mexicanos difundir la cultura en términos del contenido y del discurso? ¿Cómo deberían reflejar la realidad del país en términos de un México plural, en construcción democrática, con nuevos referentes culturales? Proyectar al México que se construye desde la reflexión esencial de su riqueza cultural, de sus instituciones académicas y artísticas maduras, con investigación científica de calidad y con manifestaciones artísticas de vanguardia es un reto que se debe asumir de inmediato.

En un periodo de tránsito hacia realidades nacionales distintas, como el que ahora vive México, uno de los desafíos de la diplomacia cultural mexicana es promover todo aquello que tenga *calidad*, uniéndolo estrechamente a la consecución de las prioridades nacionales, o sea, dándoles contenido y significado político de forma tal que se difunda una realidad equilibrada y objetiva del país. Para lograrlo los encargados de la diplomacia cultural deben conocer integralmente al país que representan y mantener un diálogo permanente con las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para nutrirse de lo mejor de cada parte.

La creación en 1998 del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci) fue el proyecto más acabado de la cooperación internacional y de la difusión cultural como instrumento de la política exterior mexicana. El reordenamiento y la reorientación del tema, con visión integral y de largo plazo, fueron algunos de los principales logros de la corta vida de este organismo concebido por la canciller Rosario Green y el embajador Jorge Alberto Lozoya. El Imexci fue el inicio de un esfuerzo gubernamental por *unir la política exterior*, en su vertiente de cooperación internacional y de difusión cultural, *con el desarrollo de México* y con el fortalecimiento de la presencia del país en el mundo, para favorecer sus intereses nacionales con una estrategia articulada desde la óptica del Estado, no sólo del gobierno, y desde la firmeza de una cultura milenaria que nos cobija y nos recrea. Si el Imexci era el eje vertebrador de la cooperación internacional, la cultura lo era de la cooperación misma, aunque estaba claramente concebida como un abanico temático para incorporar las prioridades de los principales actores nacionales, así como para facilitar sus procesos de internacionalización. Si la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo —cuya iniciativa se encuentra en proceso de aprobación— logra constituirse, el componente cultural tendrá que ser nuevamente el integrador de la visión estratégica del nuevo organismo.

Diferenciar la difusión cultural de la cooperación cultural no es usual, porque se tiende a considerarla como lo mismo. Ambas son importantes y complementarias, pero distintas. La cooperación requiere interlocutores que acepten términos de referencia y de financiamiento para llevar a cabo el trabajo. La difusión cae mayormente en las decisiones y los recursos de quien la realiza y el cumplimiento de sus objetivos no está sujeto a las condiciones de la contraparte. Los agregados culturales deben cumplir requisitos mínimos para realizar una labor que

realmente beneficie a México, entre otros: a) tener conocimiento amplio y actualizado de México y de sus objetivos, e intereses en el país donde están adscritos; b) capacitarse en el manejo de las normas de la administración pública que regula su trabajo; c) poseer clara conciencia de los objetivos de política exterior en los que se mueve su quehacer y de las coyunturas que pueden modificarlo; d) trabajar con visión integral y objetivos de largo plazo; e) articular sus estrategias con base en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores y los programas nacionales de educación, cultura y ciencia y tecnología, ya que *los agregados culturales son funcionarios públicos*, y f) conocer la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, así como el Reglamento Interior de la SRE.

La diplomacia cultural, como instrumento de la política exterior mexicana, debe facilitar el logro de sus objetivos; por eso es una tarea sustantiva de la diplomacia mexicana. La diplomacia pública tiene elementos que pueden enriquecer el ejercicio de la diplomacia cultural en México, sobre todo la conciencia de llevar a cabo una tarea estratégica que desde lo cultural abra a México cauces de diálogo con otros países.

En los albores del siglo XXI seguimos redescubriendo al México de múltiples pertenencias culturales que nos exige hacer una diplomacia cultural incluyente, que proyecte la riqueza de nuestra pluralidad, fincada en una cultura milenaria, abierta a las expresiones de una sociedad compleja y diversa, que por medio de la cultura manifiesta sus anhelos, sus creencias, sus contradicciones, su ubicación en el rompecabezas nacional y su relación con el mundo.

La responsabilidad de la Cancillería es dar un valor agregado y facilitar la vinculación internacional de las instituciones culturales mexicanas, desde la óptica integral de las relaciones de México con el exterior. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) es la institución que debe

definir los contenidos de la proyección cultural de México e incorporar en esa estrategia a los actores nacionales, abriendo la puerta a la participación de la sociedad, porque la cultura es asunto de todos.

En el PND 2007-2012 se establece que la política exterior tiene como objetivo nacional aprovechar los beneficios que ofrece un mundo globalizado para impulsar el desarrollo interno y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura. Es en este marco, en el que actualmente se define la diplomacia cultural mexicana, donde la Cancillería sigue siendo la principal instancia facilitadora.

En su libro *Representing Cultural Diplomacy*, César Villanueva hace un aporte importante al estudio de las relaciones internacionales y la cultura, desde la perspectiva de la identidad y de la alteridad. Su análisis enriquece el estudio de la cultura en el marco de la diplomacia cultural y de su conexión con la diplomacia pública. El tratamiento de conceptos básicos de la diplomacia cultural y de la diplomacia pública ilumina la comprensión de la experiencia mexicana y facilita, desde la teoría, la instrumentación de la práctica mexicana.

Los discursos gubernamentales sobre la cultura se nutren del contexto en el que acontecen; su contenido está definido por realidades e intereses concretos que se codifican de acuerdo con las nomenclaturas vigentes, por lo que la diplomacia cultural como herramienta de política exterior facilita lo culturalmente predispuesto, reflejando las inercias y los prototipos creados por esos discursos. Le toca al Conaculta darle contenido y alcanzar los objetivos del Programa Nacional de Cultura.

Lo que avizora el futuro está fincado en el presente y éste sólo se puede decodificar culturalmente; las otras claves nos ofrecerán siempre una visión incompleta para comprender lo que somos y lo que anhelamos.