

Diplomacia pública, propaganda y poder blando¹

Carlos García de Alba Z.

La globalización no sólo ha redefinido los términos de las relaciones entre los países y propiciado el surgimiento de nuevos actores de la escena internacional, sino que, al mismo tiempo, ha replanteado muchos de los fundamentos teóricos de las ciencias sociales. Como surgidos de una novela de la Guerra Fría, herramientas analíticas como *soft power* y diplomacia pública han adquirido una dimensión distinta ante la dinámica de nuevas relaciones de poder y de una no acabada redefinición de las estructuras económicas internacionales, como lo demuestran los vertiginosos giros que en los últimos meses han convulsionado los mercados financieros de todo el mundo.

Antes de seguir es conveniente establecer de qué se está hablando: la *diplomacia pública* es un concepto que se empezó a utilizar a mediados de los años sesenta en referencia a una forma particular de hacer política internacional que se apoya en la difusión de información. Ese era el objetivo de muchas

¹ Versión editada de la ponencia presentada en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en el marco del simposio internacional “Diplomacia pública y cultural”, organizado por la Dirección General de Asuntos Culturales (hoy Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural) de la SRE y el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, el 30 de octubre de 2008.

acciones que emprendió Estados Unidos en general y la CIA en particular, que hoy podríamos calificar como *propaganda*.

En los últimos años se ha retomado el concepto aunque con una orientación distinta y mucho más amplia, ya que ahora se refiere a las labores que realizan los gobiernos para generar información destinada a explicar sus políticas a ciudadanos de otras naciones.

A diferencia de la diplomacia tradicional, que se orienta concretamente a los gobiernos y organizaciones, o sea, primordialmente a sujetos de derecho internacional convencionales, la diplomacia pública tiene como objetivo la sociedad civil. Se distingue de la propaganda, que es unidireccional y generalmente impuesta, porque busca establecer un canal de comunicación de ida y vuelta, y pretende sobre todo convencer. Los objetivos de la diplomacia pública se sintetizan claramente en las máximas que rigieron a la desaparecida United States Information Agency (USIA): analizar, informar e influir.

En la era de la información y de los temas globales, la diplomacia pública ha dejado el carácter coyuntural que muchas veces tuvo y ya no guarda relación alguna con aquellas modestas campañas informativas del pasado. El mercado internacional de bienes, servicios y personas exige que los Estados “vendan” (por decirlo de una manera coloquial, pero muy actual y real) una mejor imagen, ya que ésta constituye un activo fundamental para promover sus intereses en las nuevas relaciones económicas y políticas internacionales.

La importancia de la imagen, de la reputación, o de la marca país tienen un valor fundamental en la estrategia de política exterior. Así como las empresas, los Estados han creado marcas para individualizarse frente a otros países, muchas veces a partir de consideraciones que poco tienen que ver con la realidad del Estado, y que más bien se relacionan con las percepciones que pretenden generar bajo la implacable lógica del mercado.

Aunque el concepto *marca país* es ilustrativo y sin duda tiene que ver con una perspectiva de *marketing*, también es insuficiente. La diplomacia pública no sólo pretende mejorar la imagen para atraer mercancías, inversiones y turismo, que por supuesto son objetivos deseables, sino que tiene propósitos más ambiciosos, ya que también pretende y busca incidir directamente en los procesos internos de otros países, por lo que algunos teóricos, como Javier Noya y Bryan Hocking han llegado a considerarla como parte del *hard power*; esto es, que tiene el mismo peso e influencia que los recursos económicos y militares para inducir a un tercer país a cambiar sus posturas.

Para otros estudiosos, como Edmund Gullion, decano del Edward Murrow Center en Tufts University, a quien se atribuye este término, y Joseph Nye Jr., de Harvard University, así como para muchos encargados de instrumentar la política exterior, la diplomacia pública forma parte del *soft power*, es decir, se trata de una forma indirecta de ejercer el poder mediante el convencimiento y la aceptación de valores para impulsar propuestas y legitimar acciones de política exterior. Tradicionalmente, en el *soft power* se enmarcan los programas de información cultural y educativa que promueven la imagen de un país.

Más allá de la discusión sobre la categoría teórica a la que pertenezca, es claro que la diplomacia pública tendrá una presencia todavía mayor en el escenario internacional. El desarrollo inusitado de las tecnologías de la información y la comunicación es una de las principales causas de este resurgimiento, pues ha permitido que los Estados puedan transmitir mucho más fácilmente la información que les interesa dar a conocer.

Al mismo tiempo, el creciente acceso a la información ha provocado en los últimos años una transformación sin precedentes en la sociedad civil, cada vez más involucrada en las decisiones en materia de política internacional y el acontecer mundial.

La sociedad civil ya no es indiferente a los sucesos que marcan la agenda internacional, no sólo por las repercusiones que pudieran tener en su interior, sino también por una conciencia cada vez mayor de un sentido de colectividad. Como sucede en el ámbito interno, la toma de decisiones y las negociaciones asociadas con la acción internacional ya no pueden realizarse tan fácilmente sin tener en cuenta el punto de vista de la opinión pública activa y la percepción general que provocan.

Hay evidencias claras de la relevancia de la diplomacia pública y de cómo adquiere un peso cada vez más significativo, tanto en el diseño de política exterior como en el ejercicio de la diplomacia tradicional, aunque también hay que decir que persisten las reticencias a reconocer su trascendencia en razón de la ausencia de un cuerpo teórico sólido y del desdén de quienes otorgan prioridad a la labor diplomática tradicional.

La diplomacia pública es más común de lo que se piensa, pero no siempre se lleva a la práctica bajo ese nombre. En el caso de Reino Unido, por ejemplo, cabe señalar la utilización de medios como la BBC World o el British Council para contrarrestar la imagen creada por su participación en la guerra de Iraq, o bien la iniciativa Panel 2000 Re-branding Britain de 1998, cuyo objetivo central era producir una estrategia para cambiar su imagen exterior, ya que, a pesar de tratarse de una nación con una identidad moderna, se le asocia más con un país tradicional, anclado en el pasado e incluso en decadencia.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán se propuso mejorar la imagen de su país a partir de dos ejes: la política cultural exterior y la política de medios. Concept 2000, como se llamó a esta iniciativa, estaba dirigida a promover una imagen creativa, de diálogo con otras culturas, y la construcción de redes de cooperación. Se orientó a posicionar una imagen acorde con los valores de la sociedad civil global, es decir, una

política cultural de valores como democracia y derechos humanos, en contraposición a la imagen militarista y pangermánica de antaño.

En Estados Unidos, tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y apoyada en medios de comunicación masiva, la diplomacia pública buscó neutralizar la ola de antiamericanismo, principalmente en los países árabes y musulmanes, con base en una estrategia diseñada por profesionales del ámbito de la publicidad y la imagen que propuso generar una comunicación más efectiva en torno a políticas y valores democráticos. Entre otras cosas, se propuso publicar folletos en 36 lenguas, en los que mostraban los horrores del 11 de septiembre y videos sobre la vida de los musulmanes en Estados Unidos, así como impulsar la enseñanza del inglés en países árabes mediante programas de intercambio para periodistas, profesionales y universitarios de países musulmanes.

Se ha señalado el interés de China en disolver los temores que ha provocado su crecimiento tanto en el plano económico como en el militar, pero si los esfuerzos del gobierno de Beijing son considerables, no son menos importantes los que otras naciones dirigen hacia ese país.

A cada una de estas naciones les corresponde un problema de imagen distinto, por lo que en cada caso la propuesta ha sido diferente: desde políticas públicas con todo el apoyo del Estado, hasta iniciativas en las que han tenido más peso la iniciativa privada y la sociedad civil, si bien todas coinciden en la relevancia de las percepciones. En este sentido, y utilizando de nuevo herramientas conceptuales clásicas, resulta que la política de imagen no es sino *realpolitik*, aunque con medios simbólicos.

Hay muchos otros ejemplos de diplomacia pública, incluso de carácter regional y hasta local, ya que a fin de cuentas no es privativa de las grandes potencias ni de los gobiernos. Algunas organizaciones no gubernamentales, como Green Peace por re-

ferirse a una de las más conocidas, han centrado su estrategia en la difusión de información hacia puntos muy sensibles de la opinión pública para generar percepciones e imágenes acordes con sus intereses.

La importancia que han adquirido la información y la opinión pública en la labor diplomática tiene también una dimensión psicológica que debe ser tomada en cuenta. A eso se refería el presidente Eisenhower cuando hablaba del “factor psicológico” al referirse a las actividades de la diplomacia pública.

Los importantes recursos que destinan los gobiernos para difundir la información y generar la imagen que les interesa proyectar señalan el vínculo indisoluble que hay entre política e información y el valor estratégico de la diplomacia pública.

La incorporación de periodistas y especialistas en comunicación dentro del Servicio Exterior, que sin duda ha representado cambios muy importantes en sus cuadros tradicionales, formados casi siempre bajo una perspectiva academicista convencional, denota que hay un reconocimiento de su contribución para la labor diplomática, aunque es claro que el ejercicio de una verdadera y activa diplomacia pública demanda más que eso; se requiere de todo el soporte institucional y de objetivos de Estado.

Algunos analistas han insistido en diferenciar la diplomacia cultural de la diplomacia pública al señalar el carácter mucho más pragmático de ésta y de su decidida orientación a obtener resultados evaluables por lo menos a mediano plazo. Desde su perspectiva, si se quiere romántica, la diplomacia cultural entiende la comunicación de información casi como un ritual y no como la simple “transmisión de información”. La difusión de la cultura y de la educación son componentes esenciales de la diplomacia pública.

A lo largo de nuestra historia hay repetidas, exitosas y muy significativas muestras de esta voluntad de situar a México en

la escena internacional con base en una diplomacia cultural de gran calado; lo que ha faltado es consistencia, no por falta de sensibilidad hacia la trascendencia de esta labor, sino, en muchas ocasiones, por falta de visión, de recursos e incapacidad para buscar esquemas innovadores y para incluir a otros actores sociales.

En la difusión de nuestra cultura concurren, como en ninguna otra, representantes de muy diferentes grupos sociales y económicos de nuestro país, empresarios, especialistas, comunicadores, promotores y por supuesto creadores, convencidos todos de su misión. Todos ellos realizan una labor inconmensurable que se traduce, y hay que decirlo, a veces a pesar de las instituciones de gobierno, en reconocidos y muy señalados éxitos. Sin embargo, con todo y su relevancia y trascendencia, esta tarea no forma parte de la estrategia del Estado, es decir, no forma parte de un plan de largo plazo en términos de diplomacia pública.

La extraordinaria riqueza de nuestra cultura se ha convertido en un lugar común; gracias a la proyección internacional y la vigencia de nuestros creadores, así como a la tarea de difusión que innumerables agentes culturales realizan, se ha logrado preservar de las recurrentes crisis económicas, de la falta de recursos y de los caprichosos vaivenes de la política nacional.

La preeminencia de otras tareas del ámbito diplomático, sin duda trascendentales, reflejan esa percepción general de que la cultura es secundaria y “decorativa”, inútil para propósitos inmediatos y apremiantes o para responder a objetivos concretos como los que impone el ejercicio diplomático convencional.

Los logros de nuestra diplomacia cultural son inobjetables y mucho se ha insistido en subrayar la importancia de que tanto la cultura como la cooperación pueden servir mejor a los intereses nacionales como instrumentos de política exterior; sin

embargo, habrá que integrarla al conjunto de una diplomacia pública propia y no sólo como una medida de excepción.

En esta tarea, el Servicio Exterior Mexicano tiene un papel de primer orden; para ello, es necesario que los jóvenes diplomáticos reciban una formación que les permita percibir la relevancia estratégica de la cultura, entender dónde se entrelazan los propósitos culturales con los económicos y políticos, y recibir herramientas, tanto teórico-metodológicas como empíricas, para fortalecer sus capacidades como promotores de nuestro país, tarea que a fin de cuentas les corresponderá desarrollar, y para que, además, encuentren en el ámbito de la diplomacia cultural un espacio de desarrollo profesional y una renovada modalidad de política exterior.

Si la cultura constituye un activo estratégico, deberemos articularla eficientemente con las políticas educativa, económica, comercial, financiera y, por supuesto, con la exterior en general a fin de integrar una estrategia que redundará en cohesión social, desarrollo económico, expansión comercial e influencia política internacional. Sin esa base y sin la participación de todos los actores involucrados no hay diplomacia cultural que valga la pena.