

Juan.manfredi@yahoo.es

Profesor de Estructura de los medios. Universidad de Castilla La Mancha. Facultad de Periodismo. 16071 Cuenca.

COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD
Vol. XXIV • Núm. 2 • 2011 • 199-225

Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública

Towards a Communicative Theory on Public Diplomacy

Recibido: 30 de marzo de 2011

Aceptado: 31 de mayo de 2011

RESUMEN: Las relaciones internacionales han cambiado de forma sustancial en los últimos veinte años, ante la creación de un sistema internacional que ha puesto en cuestión las bases sobre las que se sostiene. Tales cambios han favorecido la expansión de la diplomacia pública. El artículo describe las dimensiones y los elementos de las estrategias de la comunicación, así como los retos para su consolidación en el marco de la acción exterior de los actores de las relaciones internacionales.

Palabras clave: diplomacia pública, estrategias de comunicación, relaciones internacionales, televisión internacional, redes sociales.

ABSTRACT: *International relations changed substantially over the past twenty years, giving way to an international system that has questioned the basis on which claims. Such changes supported the expansion of the public diplomacy. The following article describes the dimensions and the elements of communication strategies in this field of study as well as the main challenges for its consolidation under the new foreign affairs umbrella.*

Keywords: *Public Diplomacy, Communication Strategies, International Relations, International Television, Social Networks.*

1. El paisaje de las relaciones internacionales

La diplomacia pública es un concepto en auge que enlaza con el desarrollo de la actividad diplomática en nuevos y diferentes niveles. La taxonomía de relaciones internacionales ha tenido que reinventarse ante la emergencia de nuevos actores con poder de influencia en el ejercicio y el rumbo de actos internacionales. El sistema westfaliano, basado en la unidad de idioma y terri-

torio bajo un único mando, se diluye en detrimento de los nuevos actores que son susceptibles de influir en las relaciones internacionales. La soberanía es un atributo de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional, pero su ejercicio se debate. La acción exterior y la imagen internacional han dejado de ser el monopolio de los Estados que ha cedido parte de su espacio a actores jurídicos administrativos no centrales. Trudy Jacobsen apunta las causas:

La soberanía está en crisis. Por un lado, asediada por diferentes definiciones, por numerosas entidades o por fuentes de autoridad y por otro por su ejercicio por parte de actores cuya lealtad de diversa ideología y organización territorial: el concepto de soberanía en el sentido westfaliano se enfrenta a un cambio radical y quizás irrevocable¹.

En el ámbito político territorial, el final del monopolio estatal se asienta en la literatura académica con ocasión del final de la guerra fría. La denominada paradiplomacia aparece como “el ejercicio directo y en diverso grado, por parte de los Estados federados, de actividades en el extranjero”². Tal crecimiento tiene su antecedente en el ámbito municipal que es capaz de influir en el desarrollo de la actividad internacional³. Según Salomón, “las ciudades son un actor internacional cada vez más consistente y organizado. Las autoridades locales, por su parte, asumen cada vez mayores responsabilidades en el liderazgo del proceso de internacionalización”⁴. Un buen ejemplo del entonces creciente interés fue el proyecto NICE (*New International Cities Era*) que analizó la paradiplomacia urbana y el advenimiento de las ciudades internacionales⁵.

En el plano institucional, los procesos de establecimiento de las políticas públicas en materia de política exterior han facilitado el acceso de nuevos

¹ JACOBSEN, T., SAMPFORD, C. y THAKUR, R. (eds.), *Re-envisioning Sovereignty: The End Of Westphalia?*, Ashgate Publishing, Burlington, VT, 2008, p. 349.

² SOLDATOS, P., “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors”, en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford University Press, Oxford, 1990, p. 34.

³ TAYLOR, P., *Nonstate actors in International Politics. From transregional to Substate Organizations*, Westview Press, Boulder, CO, 1984, p. 20.

⁴ SALOMÓN, M., “Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional”, *Papers: Revista de Sociología*, 1993, 41, p. 140.

⁵ Cfr. FRY, E., RADEBAUGH, L. y SOLDATOS, P., *The New International Cities Era (The Global Activities of North American Municipal Governments)*, Brigham Young University, Provo, UT, 1989.

actores. La lista de nuevos actores incluye a los movimientos internacionales (e.g. la campaña internacional para la prohibición de las minas antipersonales y Jody Williams, Premios Nobel de la Paz en 1997), las multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, los lobbies, los medios de comunicación y los individuos⁶. No obstante, “el acceso no garantiza la influencia”⁷. Destaca el alcance del individuo, que se ha convertido en un factor de peso gracias al auge de las relaciones interpersonales, los programas de intercambio (Erasmus y similares) y la actividad diplomática corporativa. Sherry Mueller, presidenta del *National Council for International Visitors* (IVLP), considera que “el individuo tiene el derecho, en verdad, la responsabilidad de ayudar a modelar las relaciones exteriores estadounidenses”⁸. En renglón seguido, hay que subrayar la *celebrity diplomacy* que ha creado “un modo de actuar de marcado estilo populista”⁹. Bill y Melinda Gates, Nelson Mandela, Bono o George Soros son nombres recurrentes.

El ordenamiento legal de la función diplomática está en entredicho. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) se firma entre los Estados Partes, reconoce la igualdad soberana de los Estados, estima la inmunidad diplomática y garantiza “el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”. El tratado no está adecuado a la realidad de los nuevos actores internacionales.

En materia de paz y seguridad, la polemología ha demostrado que las crisis internacionales requieren diferentes instrumentos adaptados a la realidad que nos ocupa. Bauman considera que las guerras han adquirido un nuevo carácter, dada la debilidad de la soberanía estatal o la neutralización de su poder de resistencia, así como el rechazo a la conquista del territorio y sus subsecuentes responsabilidades administrativas¹⁰. Según García González, “las nuevas crisis, con elementos de cambio y continuidad, no sustituyen a las antiguas, bien

⁶ Cfr. CASTELLS, M., “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Network and Global Governance”, en COWAN, G. y CULL, N. (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World, The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Sage, New York, 2008, pp. 78-93.

⁷ RISSE-KAPPEN, T., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 31.

⁸ MUELLER, S., “The Nexus of US Public Diplomacy and Citizen Diplomacy”, en SNOW, N. y TAYLOR, P. (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009, p. 102.

⁹ COOPER, A., *Celebrity Diplomacy*, Paradigm Publishers, Boulder, CO, 2007, p. 2.

¹⁰ BAUMAN, Z., “Wars of the Globalization Era”, *European Journal of Social Theory*, 2001, 4 (1), pp. 11-28.

presentes en la realidad de la Sociedad Internacional, sino que añaden diversidad a una manifestación del conflicto en el sistema internacional que ya era compleja con anterioridad”¹¹. El profesor aporta dos dimensiones que iluminan el impacto de la comunicación en el ámbito exterior. Por un lado, “hay nuevas percepciones de amenaza a intereses prioritarios que antes no lo eran, de manera que aparecen razones de ‘responsabilidad internacional’, ‘humanas’, de ‘conciencia’ o de ‘opinión pública’ detrás de muchas crisis que antes sólo se producían por consideraciones ‘estratégicas’ como el poder o la estabilidad (que siguen siendo importantes)”. Por otro, los instrumentos militares generan “credibilidad” mediante los usos no bélicos del poder militar, tales como la disuasión inmediata, la diplomacia coercitiva, el uso limitado de fuerzas¹². Ambas dimensiones abonan el despliegue de una estrategia de diplomacia pública.

Desde el punto de vista tecnológico, el incremento de los puntos de acceso a internet y los nuevos medios ha derivado en el debate sobre el alcance de la ciberpolítica¹³, la ciberdemocracia, las ciberguerras¹⁴, la *noopolítica*¹⁵ y otras variaciones sobre el mismo tema. En la práctica, consiste en la dificultad de los poderes públicos por incluir la tecnología en sus planeamientos sin reducir las externalidades. Tales políticas comprenden el desarrollo de infraestructura, la lucha contra la brecha digital, el acomodo de la propiedad intelectual, la libertad de expresión, la libre competencia o la neutralidad de la red, entre otras cuestiones.

Por último, en materia de comunicación, la novedad reside en que “la diplomacia ha caído bajo el escrutinio de los medios de comunicación y la opinión pública”¹⁶. En este sentido, el análisis sobre el “efecto CNN” ha generado un interés permanente en la literatura académica. Por un lado, un conjunto de autores considera que la política exterior es reactiva a las informaciones periodísticas por lo que los reporteros, los productores y editores pueden tomar decisiones influyentes. La verdadera clave, entonces, reside

¹¹ GARCÍA GONZÁLEZ, J.I., *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, p. 353.

¹² GARCÍA GONZÁLEZ, J.I., *op. cit.*, p. 354 y 355.

¹³ Cfr. HILL, K. y HUGHES, J., *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of Internet*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 1998.

¹⁴ Cfr. ARQUILLA, J. y RONFELDT, D.F., *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, RAND, 2001.

¹⁵ Cfr. ARQUILLA, J. y RONFELDT, D.F., *The Emergence of Noopolitik. Toward an American Information Strategy*, RAND, 1999.

¹⁶ GILBOA, E., “Searching for a Theory of Public Diplomacy”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, 616 (1), p. 55.

en conocer quién controla la capacidad de la televisión para influir en los decisores políticos¹⁷. Por otro lado, se plantea cómo cubren los medios las crisis y cómo puede afectar dicha cobertura a la toma de decisiones antes que la capacidad de fijar la agenda temática. Gowing considera que “la cobertura de la televisión en tiempo real no sólo crea la demanda de “algo tenemos que hacer”, sino que dirige la forma de realizar la intervención”¹⁸. Otras cuestiones relevantes son el impacto del *framing*¹⁹ o la imagen de los ciudadanos respecto de otros países²⁰.

La bibliografía citada refleja que el cambio sustantivo en la arena internacional no es una materia nueva, sino que lleva dos décadas sobre la mesa. No obstante, la cadena de neologismos (diplomacia multinivel, paradiplomacia, *celebrity diplomacy*) no hace sino confirmar el hecho de que se carece de un corpus profesional, académico e investigador sólido y sostenido. Gilboa comparte esta hipótesis cuando asegura que “a pesar del significativo crecimiento de la diplomacia pública en el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas, los académicos todavía no han alcanzado o promocionado la investigación teórica en este campo de manera suficiente”²¹. La investigación se acerca a un fenómeno vivo, social y en proceso de afianzamiento en las ramas académicas y profesionales de la comunicación, el derecho, la ciencia política y la economía, fuentes de las que emanan sus principales definiciones, objetivos y métodos de evaluación.

La suma de cambios estructurales conduce al replanteamiento de la actividad diplomática, cuya dinámica y alcance requiere un salto cualitativo de acuerdo con la nueva estructura de las relaciones internacionales. Mientras que la actividad diplomática convencional requiere el reconocimiento previo y depende de la voluntad de los Estados, la imagen exterior no entiende de tales limitaciones previas. La disonancia entre la realidad actual (globalización, digitalización y desregulación, entre otras claves) y el curso del derecho internacional público apunta hacia la necesidad de examinar las estrategias

¹⁷ LIVINGSTON, S. y EACHUS, T., “Humanitarian Crisis and Foreign Policy”, *Political Communication*, 1995, 12, p. 415.

¹⁸ GOWING, N., “Real-Time TV Coverage from War: Does it Make or Break Government Policy”, en GOW, J., PATERSON, R. y PRESTON, A. (eds.), *Bosnia by Television*, British Film Institute, London, 1996, p. 81.

¹⁹ Cfr. ENTMAN, R.M., *Projections of Power: Framing News, Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago University Press, Chicago, 2004.

²⁰ Cfr. NOYA, J., *Diplomacia pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Ariel, Barcelona, 2007.

²¹ GILBOA, “Searching for a...”, *op. cit.*, p. 73.

comunicativas, la actividad informativa y las relaciones entre estados y medios como parte del proceso mismo de acotación de la soberanía y la capacidad de actuar de los actores internacionales.

En nuestro caso, los instrumentos jurídicos internacionales actuales no se han adaptado al entorno cambiante de la estructura y las políticas de comunicación. Ningún autor reconoce ya la capacidad del Estado para controlar el contenido informativo, la calidad de la señal o la imagen que se proyecta en el exterior, si bien el grado de libertad de información y el flujo constante de imágenes es irregular. El profesor Monroe E. Price indica que tales transformaciones se insertan en la “constelación de cambios” que ha supuesto el declive de las cadenas públicas estatales europeas, la liberalización del sector de la información y de las telecomunicaciones, la emergencia del poder local, la relación entre proveedores de acceso a internet y los gobiernos, los acuerdos comerciales internacionales, entre otros elementos²².

Nuestra hipótesis plantea que una de las dimensiones que está en fase de crecimiento es la diplomacia pública y que la comunicación desempeña aquí un rol fundamental. Desde los estudios de comunicación, la diplomacia pública ofrece un campo de desarrollo para el análisis y la investigación en materia de estrategias.

2. Marco legal del concepto de diplomacia pública

En un sentido contemporáneo, la diplomacia pública entronca con la perspectiva estadounidense de la práctica de las relaciones internacionales. La primacía anglosajona se justifica porque “se debe precisar que es una acción experimentada en mayor medida por americanos y británicos, lo que dota de cierta autoridad a las propuestas que proceden de estos dos países”²³. La comunicación con los públicos extranjeros y el cuidado de la imagen son pilares de la acción exterior. Se han aprobado sucesivas leyes y reglamentos que determinan el alcance de estas actividades. No obstante, se establece que el objeto de estudio pivota sobre cuatro hitos esenciales.

La diplomacia pública en EEUU tiene su acta fundacional en la *Smith-Mundt Act (Public Law 402)* publicada en 1948. La primacía de la informa-

²² Cfr. PRICE, M.E., *Media and Sovereignty. The Global Information Revolution and Its Challenge to State Power*, The MIT Press, London, 2002, pp. 12-13.

²³ LA PORTE, T., “La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional”, *Comunicación y Sociedad*, 2007, vol. XX, n° 2, p. 26.

ción sobre el ejercicio educativo queda registrada al denominarse *US Information and Educational Exchange Act*. En la práctica, “se creó un servicio de información que contenía un programa educativo de intercambio”²⁴.

La norma se dirige al Departamento de Estado y las agencias que desempeñan la acción exterior. Establece la dinámica de la diplomacia pública e institucionaliza la televisión internacional *Voice of America*, que ya emitía desde 1942. Richard T. Arndt confirma que la norma supera todos los obstáculos y “codificaba aquello que el gobierno ya estaba haciendo. El matrimonio entre la diplomacia cultural y la información se acababa de institucionalizar”²⁵.

En materia informativa, la norma prohíbe la difusión de los materiales elaborados para los públicos extranjeros en territorio nacional por considerar que puede disfrazarse de propaganda. Dicha negativa se suavizó en 1972. La enmienda Zorinsky (1972) recuerda que no pueden destinarse fondos para influir en la opinión pública de EEUU, mientras que los documentos y productos elaborados para la diplomacia pública sólo pueden ser examinados, pero no distribuidos en el territorio nacional. La segunda salvedad impide el monopolio por parte del Departamento de Estado de las emisiones y las informaciones destinadas al público extranjero. Según consta en el *US Code 22 (Título 22: Foreign Relations and Intercourse)*, la sección 1.437 insta a maximizar el uso de agencias privadas en detrimento de las acciones públicas, mientras que la sección 1.462 recuerda que hay que reducir las actividades informativas del gobierno cuando la difusión por parte de actores privados pueda ser adecuada.

La norma se ha modernizado por etapas, de acuerdo con los cambios establecidos en la esfera internacional. El último reajuste no ha sido firmado todavía por la Presidencia. *The Smith-Mundt Modernization Act 2010* tiene como tarea “actualizar la capacidad de las autoridades para luchar y ganar la batalla de las ideas contra la violencia de las ideologías extremistas en internet y en otros medios de información”, entre otros propósitos. La inquietud por el desarrollo de internet y los nuevos medios queda recogida en la web del congresista Thornberry, que lidera el proceso legal.

La comunicación estratégica efectiva y la diplomacia pública debe estar al frente, mientras trabajamos para que la influencia de Al Qaeda y otros extremistas violentos retroceda en la poblaciones descontentas. Una parte

²⁴ ARDNT, R.T., *The First Resort of Kings. American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Potomac Books, Washington, 2006, p. 185.

²⁵ ARDNT, R.T., *op. cit.*, pp. 184-185.

fundamental de nuestros esfuerzos debe dirigirse al establecimiento de un plan coordinado y global, con los recursos adecuados para hacer frente a sus mensajes radicales y reducir su capacidad para atraer de voluntarios. Con esta finalidad, la norma debe actualizarse para reforzar nuestra comunicación estratégica y la capacidad de la diplomacia pública en todos los frentes, sobre todo el digital²⁶.

En el ámbito educativo, la diplomacia pública se sostiene sobre la *Mutual Educational and Cultural Exchange Act*, aprobada en 1961 (*US Code -Título 22: Foreign Relations and Intercourse -Chapter 33*). Se conoce como la *Fulbright-Hays Act*. El preámbulo indica el objetivo:

Incrementar el entendimiento mutuo entre los ciudadanos de EEUU y los ciudadanos de otros países mediante los programas educativos y de intercambio; reforzar los lazos que nos unen con otras naciones mediante la enseñanza de los intereses educativos, culturales, el desarrollo y los éxitos de los ciudadanos de EEUU y otros países, así como las contribuciones llevadas a cabo mediante un estilo de vida pacífico y productivo a través del mundo; promocionar la cooperación internacional para la educación y el desarrollo cultural; y así, asistir al desarrollo de relaciones amistosas, empáticas y pacíficas con otros países²⁷.

El programa es un referente en la actividad diplomática pública. Desde su establecimiento, ha atendido a alrededor de 200.000 alumnos (47.000 estadounidenses y 152.000 foráneos) procedentes de 155 países. En 2008, el presupuesto alcanzó los 275,4 millones de dólares destinados a 600 becas para estudiantes, profesores y profesionales²⁸.

En relación con la actividad audiovisual, la normativa que rige es *International Broadcasting Act*, legislada como *Public Law 103-236 (1994)*. Regula la actividad del *Broadcasting Board of Governors (BBG)*, que dirige *Voice of America (VOA)*, *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, *Radio Free Asia (RFA)*, *Radio y TV Martí*, así *Radio Sawa* and *Alhurra Television*. Su objetivo consiste en el fomento de la libertad y la democracia y fortalecer el enten-

²⁶ THORNBERRY, M., "Thornberry and Smith Introduce Bipartisan Bill to Help Counter 21st Century Threats", <http://thornberry.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=198167>, 21-3-2010.

²⁷ FULBRIGHT PROGRAM, "History", http://us.fulbrightonline.org/about_programhistory.html, 21-3-2010.

²⁸ *Ibidem*.

dimiento a través de la comunicación multimedia de noticias, información y contenidos precisos, objetivos y equilibrados sobre EEUU y el mundo para la audiencia extranjera. Transparencia, influencia y tecnologías van de la mano²⁹. Destaca el hecho de que “la emisión internacional tiene que ser consistente con los objetivos de política exterior de EEUU” (sección 303,a,1) y que “las noticias son consistentes y autorizadas, precisas, objetivas y comprensivas para el público” (sección 303,b,1).

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se revisa la diplomacia pública de cara a la nueva realidad internacional. La Porte explica que “la respuesta se articuló a través de dos decisiones principales: la reforma de la política de seguridad de los Estados Unidos denominada ‘guerra con el terror’ para hacer frente al enemigo con una acción defensiva y el impulso de la diplomacia pública (‘guerra de ideas’), como estrategia para minar las actitudes antiamericanas de los países árabes y fomentar una imagen positiva de los EEUU ante la opinión pública internacional”³⁰. Entre las medidas se incluyen *Federal Law Call for Public Diplomacy Offensive in Saudi Arabia* (Public Law 108-468, Título VII, 7105), *Federal Law for Ideological Campaign in Muslim World* (Public Law 108-468, Título VII, 7106) o *Public Diplomacy Training* (Public Law 108-468, Título VII, 7110), entre otras medidas.

El conjunto de medidas se denominó “diplomacia transformacional”³¹. La estrategia se basaba en seis áreas de trabajo: mejora de la financiación de los programas que funcionan bien, mejora de la manera en que el gobierno comunica, el acotamiento de la política exterior, el establecimiento de relaciones con nuevos actores, el incremento del uso de tecnología y trabajar en la deslegitimación social del terrorismo³².

Barack Obama ha examinado la estrategia anterior. Ha cambiado el rumbo y ha apostado por una campaña de alto nivel y muy personalizada destinada a las relaciones entre Washington y el mundo musulmán. Entre las acciones más destacadas, destacan el discurso de El Cairo (2009), la concesión de entrevistas en televisiones árabes antes que en los medios propios, el cambio

²⁹ MANFREDI, J.L., “Transparencia informativa y democracia”, *El País*, 2008, http://www.elpais.com/articulo/opinion/Transparencia/informativa/democracia/elpepiopi/20080511elpepiopi_5/Tes,16-3-2010.

³⁰ LA PORTE, T., “La diplomacia pública...”, *op. cit.*, p. 39.

³¹ RICE, C., “Transformational Diplomacy”, <http://www.state.gov/t/pa/prs/ps/2006/59339.htm>, 14-3-2010.

³² HUGHES, K.P., “Transformational Public Diplomacy”, Remarks at the Shell Distinguished Lecture Series, Baker Institute for Public Policy, 29-3-2006.

en la retórica y el refuerzo de los programas informativos internacionales. Entre los documentos de referencia, destaca *White Oak Recommendations*, fruto de la conferencia *The Elements of Smart Power: Re-inventing Public Diplomacy* celebrada en Florida en 2009, y *Changing Course: A New Direction for US Relations with the Muslim World*, elaborado por el grupo US-Muslim Engagement Project (2008).

3. Dimensiones de la diplomacia pública

La actividad diplomática se divide en tres ámbitos. La diplomacia convencional consiste en “los mecanismos desplegados por un actor internacional para gestionar el entorno internacional en conflictos de baja intensidad. Hoy día, ese actor puede ser un estado, una corporación multinacional, una ONG, una entidad terrorista o sin estado o cualquier otro actor con capacidad mundial”³³.

La diplomacia tradicional consiste en “el intento de gestión del entorno internacional por parte de un actor a través del compromiso con otro actor internacional”³⁴. La semántica de estas dos primeras definiciones indica que la diplomacia es “la ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras [y] el servicio de los Estados en sus relaciones internacionales”³⁵, “la mediación oficiosa, negociación, vecindad, mediador”³⁶ y “las relaciones oficiales entre los estados [...] [y] negociación”³⁷. El tipo de actividad favorece la relación personal (D-t-D: diplomat to diplomat) en representación de los intereses gubernamentales.

En tercer lugar, la diplomacia pública se basa en “el intento de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con los públicos foráneos”³⁸. Edmund Gullion, diplomático de carrera y entonces Decano de la Facultad de Derecho y Diplomacia en Tufts University, acuñó el concepto en 1965 durante el acto de apertura del instituto Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy. Sus palabras establecen que la diplomacia pública consiste en lo siguiente:

³³ CULL, N.J., *Public Diplomacy: Lessons from the Past*, Figueroa Press, Los Angeles, 2009, p. 12.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=diplomacia.

³⁶ CASARES, J., *Diccionario ideológico de la lengua española*, Gustavo Gili, Barcelona, 1988, p. 128.

³⁷ *Diccionario de la historia*, RBA Larousse, Barcelona, 2003, p. 90.

³⁸ CULL, N.J., *op. cit.*, p. 12.

Trata de influir en las actitudes del público en la formación y en la ejecución de la política exterior. Incluye dimensiones de las relaciones internacionales más allá de la diplomacia tradicional tales como el cuidado de la opinión pública foránea, la interacción con grupos e intereses privados en un tercer país, la presentación de informes sobre los asuntos exteriores y su impacto en la política, la comunicación entre diplomáticos y corresponsales y el desarrollo de los procesos de comunicación intercultural³⁹.

Se alinea con la actividad convencional con el objeto de hacer más accesibles los objetivos de política exterior. La actividad no se limita a la correspondencia con los gobiernos, sino que se mantiene abierta a todos los actores con capacidad de obrar en el exterior. Se establecen relaciones entre individuos a través de las actividades de las organizaciones no gubernamentales, los programas educativos y la presencia de los emigrantes. La propuesta pretende superar el enfoque de la diplomacia pública como “la práctica de la propaganda en el sentido tradicional del término, pero ilustrada por medio siglo de investigación sobre la motivación y el comportamiento humanos”⁴⁰.

Nancy Snow explica que la diplomacia establece la relación entre gobiernos y es dirigida por expertos en la materia de manera oficial, cuidadosa y científica. El público tiene un carácter pasivo por el carácter unidireccional del proceso, por la asimetría de la información y por la escasa capacidad de cambio en el comportamiento. En cambio, la diplomacia pública es ejercida entre todos los actores de la acción exterior por profesionales no vinculados en exclusiva a la actividad pública. La audiencia tiene un carácter activo, basado en el intercambio y el diálogo entre los participantes. Se trata, pues, de una actividad simétrica que tiene como objetivo conseguir un cambio en la actitud del público y el entendimiento mutuo⁴¹.

Han proliferado las definiciones que inciden en unos u otros matices. Desde el ámbito de la comunicación estratégica, Gilboa distingue tres conceptos: la diplomacia pública, en la que los actores internacionales emplean los medios de comunicación y otros canales para influir en la opinión pública; la diplomacia mediática, en la que los funcionarios usan los medios para el impulso de los propios intereses; y la diplomacia intermediada por los medios,

³⁹ GULLION, E., “Edward R. Murrow Center for Public Diplomacy”, Fletcher.tufts.edu/murrow/public-diplomacy.html, 15-3-2010.

⁴⁰ MANHEIM, J.B., *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: the Evolution of the Influence*, Oxford University Press, New York, 1994.

⁴¹ Cfr. SNOW, N., “Rethinking Public...”, en SNOW, N. y TAYLOR, P., *op. cit.*, p. 8.

que concede protagonismo a los periodistas que asumen funciones de diplomáticos y negociadores⁴².

Joseph N. Nye acuñó con éxito la idea del poder blando que consiste en “la capacidad de organizar la agenda política de forma que configure las preferencias de otros”, “es una forma de influencia”, “es la capacidad de atraer y actuar” y “procede en gran parte de nuestros valores”⁴³. Más allá, el poder inteligente significa “el desarrollo de una estrategia integrada basada en los recursos y un conjunto de herramientas para conseguir los objetivos de EEUU mediante la mezcla del poder duro y del poder blando”⁴⁴. Tales ideas reflejan el crecimiento peso de los valores, la cultura y los intangibles en los procesos de toma de decisiones.

Incluso, desde la escuela realista, se reconoce que la capacidad de influencia sobre el público extranjero es un tipo de poder. Morgenthau considera que “el poder de un país depende no sólo de las habilidades de su diplomacia y la potencia de sus fuerzas armadas, sino también de la capacidad de seducción de su filosofía política, sus instituciones políticas y sus políticas públicas. En particular, esta tesis es cierta en el caso de Estados Unidos”⁴⁵.

En todos los casos, la doctrina reconoce el creciente impacto de la comunicación en la toma de decisiones y en la imagen que se forman los públicos. El ecosistema audiovisual y los nuevos medios han roto las barreras entre la esfera local e internacional gracias al incremento de operadores de televisión por satélite, Internet, el periodismo en tiempo real y los teléfonos móviles. El incremento del caudal informativo disponible y la creciente demanda de transparencia informativa reclama una comunicación estable, abierta y creíble⁴⁶. Bajo tales condiciones, la diplomacia pública tiende a ser transparente en sus objetivos y sus relaciones, se dirige a públicos amplios y se refiere al cambio en sus actitudes y comportamientos.

⁴² Cfr. GILBOA, E., “Diplomacy in the Media Age: Three Models of Uses and Effects”, *Diplomacy and Statecraft*, 2001, 12 (2), pp. 1-28.

⁴³ NYE, J.S., *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003, pp. 30-31.

⁴⁴ ARMITAGE, R.L. y NYE, J.S., *CSIS Commission on Smart Power. A Smarter, More Secure America*, Center for Strategic & International Studies, Washington, 2007, p. 7.

⁴⁵ MORGENTHAU, H., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred Knopf, New York, 1985, p. 169.

⁴⁶ Cfr. MANFREDI, J.L., “Política exterior y transparencia informativa”, *Política Exterior*, 2007, vol. 21, 118, pp. 177-187.

4. Objetivos de la diplomacia pública

La diplomacia pública tiene como objetivo el ejercicio de la influencia por parte de una entidad sobre un público extranjero mediante el desarrollo de estrategias de comunicación que incluyen los programas educativos, informativos y entretenimiento. En caso de que sea instituciones públicas, la diplomacia pública complementa la acción exterior y, para que sea exitosa, debe ser coherente con las prácticas desarrolladas en la diplomacia convencional. En otros casos, tales como las organizaciones no gubernamentales o los individuos, la actividad diplomática se centra en la circulación de las ideas con el objeto de atraer recursos, personas o presionar en el diseño de las políticas públicas.

Javier Noya se centra en la administración pública al considerar que “el objetivo fundamental de la diplomacia pública siempre es influir sobre el comportamiento de un gobierno extranjero de forma indirecta, ejerciendo influencia sobre las actitudes de sus ciudadanos”⁴⁷. Leonard, Stead y Smewing subrayan la necesidad de comprender los lazos entre poder y diplomacia pública cuando estiman la comunicación estratégica tiene consecuencias operativas:

La reorganización multilateral de las embajadas para transformarse en instituciones de lobby y diseño de políticas públicas mediante el mantenimiento de una estructura que vincule los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales por encima de los límites con el objeto de crear un espacio político común, así como planificar campañas proactivas de comunicación⁴⁸.

Se establecen tres objetivos principales. El primer propósito es la mejora de la economía mediante el reconocimiento de la marca país y de sus atributos con el objeto de impulsar la internacionalización y el comercio exterior. Aquí prima la gestión de la reputación y de la imagen para crear una ventaja competitiva antes que el impulso del diálogo. Simon Anholt considera que la marca país agrupa las iniciativas relacionadas con las exportaciones, el impulso de la industria turística y la captación de inversión extranjera⁴⁹. Dinnie ha

⁴⁷ NOYA, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁸ LEONARD, M., STEAD, C. y SMEWING, C., *Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre Press, London, 2002, p. 7.

⁴⁹ Cfr. ANHOLT, S., *Brand New Justice: the Upside of Global Branding*, Butterworth-Heinemann, Oxford, 2003.

recogido numerosas experiencias e iniciativas: la polémica sobre el nombre de “Lituania” en inglés para mejorar su expresión oral, las primeras acciones sudafricanas posteriores al apartheid, las posibilidades de los países pequeños, los esfuerzos modernizadores de Polonia o los problemas de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial⁵⁰.

Un caso de creciente interés es la estrategia de diplomacia pública desarrollada por China en América Latina y en el continente africano, rico en materias primas y en nodos de comunicación y transporte. Joshua Kurlantzick explica que la estrategia pasa por la idea de desarrollo pacífico y “vende la idea de que China no será una amenaza para otras naciones [mientras] enfatiza su rol como potencial socio para las inversiones y el comercio, así como su posición de liderazgo en las potencias emergentes”⁵¹.

En el caso español, desde el inicio, el proyecto “Marca España” insiste en el objetivo común de “construir una nueva imagen de España que no sólo mejore la proyección económica del país, sino que transmita la nueva realidad política, social y cultural”⁵². La marca España quiere reforzar los atributos de los productos y servicios del país y se considera imprescindible porque “refuerza las fortalezas y ventajas competitivas de nuestras empresas y productos con los atributos de la marca-país; mejora la economía española y su apertura al exterior; logra la apertura de España al exterior superando los desafíos del proceso de construcción de la Unión Europea”⁵³.

El segundo objetivo es el refuerzo de la identidad. Mediante las acciones que se proyectan hacia el público foráneo se acentúa la dinámica de la política interior. Tal objetivo es común en las entidades no estatales (regiones, comunidades autónomas y similares) que buscan consolidar su imagen y facilitar la arquitectura de la identidad nacional basada en dimensiones alternativas a la propia del estado nación contemporánea.

El plan de la Generalitat de Cataluña establece “desplegar la estrategia de diplomacia pública en cooperación con los diferentes agentes sociales y económicos y los prescriptores de opinión nacional y extranjera, para contribuir a la mejora de la proyección de la imagen de Cataluña en el exterior”⁵⁴. La

⁵⁰ Cfr. DINNIE, K., *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Butterworth-Heinemann, New York, 2008.

⁵¹ KURLANTZICK, J., *Charm Offensive. How China's Soft Power Is Transforming the World*, Caravan Book, London, 2007, pp. 62 y 64.

⁵² REAL INSTITUTO ELCANO y otros, *Informe Proyecto Marca España*, Madrid, 2003, p. 3.

⁵³ REAL INSTITUTO ELCANO y otros, *op. cit.*, p. 36

⁵⁴ GENERALITAT DE CATALUÑA, *Pla de l'acció exterior del Govern de Catalunya*, Barcelona, 2010, p. 21.

estrategia de Flandes en materia de política exterior “tiene como ambición colocar en el mapa internacional el estado federado flamenco y dar voz a Flandes en la sociedad global. Para ello quieren, aplicando todas sus competencias y medios y a través de la colaboración con socios internacionales, ayudar a construir de una manera convincente un Flandes fuerte, abierto y generoso en un mundo más seguro, rico y democrático”⁵⁵. En tercer lugar, Quebec ha apostado por la identidad cultural “como la vía para la promoción entre la opinión pública local e internacional de una sociedad diferente: moderna, secularizada, abierta y con el modelo cultural francés como punto de referencia en vez del sistema norteamericano”⁵⁶. Se traduce en el apoyo a la identidad y la cultura de Québec mediante el apoyo y la proyección de la lengua francesa en el mundo y el desarrollo de las competencias y los instrumentos que permitan planificar mejor y organizar la comercialización de las manifestaciones y productos culturales en el extranjero⁵⁷.

La identidad emplea la comunicación como elemento esencial en el proceso de descentralización. La singularidad consiste en que “la información y los medios internacionales han incrementado la conciencia de los límites territoriales de las naciones y el conocimiento de los diferentes pueblos y culturas que las habitan”⁵⁸. Por esa razón, entre las estrategias más conocidas está “la progresiva consolidación del sistema educativo y los medios de comunicación nacionales como instrumentos clave en la diseminación de una particular imagen de la nación, con sus símbolos y rituales, sus valores y principios, sus tradiciones y modos de vida, sus enemigos comunes y, aún más importante, una clara definición de cómo ser un buen ciudadano”⁵⁹.

El mejor ejemplo de tales actividades se encuentra en las emisiones exteriores de los canales autonómicos españoles. El estudio de Casado demuestra que dichos operadores generan lazos con la comunidad expatriada mediante la presencia en redes audiovisuales no rentables y, al mismo tiempo, mediante la multiplicación de las horas de contenidos en internet; más allá, los vín-

⁵⁵ PEETERS, K., *Política exterior, actividad empresarial internacional y cooperación al desarrollo*, Departamento de los servicios para la política general del Gobierno de Flandes, 2009, p. 2.

⁵⁶ HUIJGH, E., *Public Diplomacy of Federate Entities: Quebec*, Ministry of International Relations, 2008, p. 10.

⁵⁷ Cfr. GOBIERNO DE QUÉBEC, *Política internacional de Québec. La fuerza de la acción concertada*, Ministère des Relations Internationales, 2007, p. 115.

⁵⁸ GUIBERNAU, M., *La identidad de las naciones*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2009, p. 41.

⁵⁹ GUIBERNAU, M., *op. cit.*, p. 46.

culos se refuerzan mediante la emisión de los mismos contenidos antes que en otros específicos para el público foráneo⁶⁰.

En tercer lugar, el objetivo es el incremento de la influencia en el público extranjero. Se trata de una actividad difícil de medir, ya que consiste en procurar incrementar el grado de influencia de un actor sobre las decisiones que se toman en la arena internacional. Leonard, Stead y Smewing centran la actividad en el ámbito más personal, ya que la diplomacia pública incrementa la notoriedad y el reconocimiento de un país, facilita el compromiso a través de programas educativos o científicos, el turismo, los viajes de estudio o la compra (y venta) de productos y servicios, así como la capacidad de influencia en el individuo⁶¹.

El caso de referencia suele ser la imagen exterior de Estados Unidos y su reputación en la esfera pública internacional. Existen numerosas encuestas (The Pew Global Attitudes Project, Zogby International) que confirman el denominado fenómeno del “antiamericanismo”, que consiste en el “desdén por la cultura norteamericana, un sistema de valores que combina el respeto por las libertades individuales y el orgullo de la ética capitalista [y] las trabas a los principios fundamentales de la sociedad norteamericana”⁶². La Porte encuentra tres razones sobre las que se cimienta el antiamericanismo actual: “En el resentimiento causado por una actitud arrogante mantenida a lo largo del tiempo, en la falta de sensibilidad americana para valorar culturas diferentes y en la escasa credibilidad de su política exterior por responder principalmente a intereses de carácter doméstico”⁶³. La paradoja de la presidencia de Barack Obama consiste en que su imagen exterior es mejor que el nivel interno de popularidad. En 16 de los 22 países objeto estudio, se refleja confianza en que Obama “hará lo correcto en los asuntos internacionales”⁶⁴.

Entre las acciones que responden a este objetivo, concurren numerosos ejemplos. Estados Unidos cuenta con los programas Fulbright, pero también con el programa IVLP (*International Visitor Leadership Program*) o el proyecto *Business For Diplomatic Action*. España ha desplegado el Programa Internacional de Visitantes a través de la Fundación Carolina que “está destinado a fomentar la creación de lazos personales e institucionales que contribu-

⁶⁰ Cfr. CASADO, M.A. y otros, “Los canales internacionales: una proyección al exterior”, ZER, 24, 2008, pp. 77-101.

⁶¹ Cfr. LEONARD, M., STEAD, C. y SMEWING, C., *op. cit.*, p. 9.

⁶² WYNE, A.S., “Public Opinion and Power”, en SNOW, N. y TAYLOR, P. (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009, p. 45.

⁶³ LA PORTE, T., “La diplomacia pública...”, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁴ PEW RESEARCH CENTER, *Pew Global Attitudes Project*, Washington, DC, 2010, p. 26.

yan a consolidar las relaciones bilaterales y de cooperación entre España y los países prioritarios para nuestra acción exterior”. Alemania cuenta con el DAAD (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*), la Universidad Alemana en El Cairo o los servicios de la entidad Alexander Humboldt.

5. La comunicación en la diplomacia pública

La comunicación dota de nuevas herramientas que completan las clásicas funciones de informar, educar y entretener. Sin obviar las acciones de diplomacia cultural (literatura, cine, música, programas educativos o formación de profesionales) ni la programación de las emisiones internacionales de radio y televisión, la acción exterior requiere la inclusión de la comunicación como un eje estratégico para la producción de los mensajes, la formación específica y la profesionalización de tales actividades.

Las estrategias comunicativas en materia de diplomacia pública han sustituido las acciones de diplomacia cultural que lideraban este campo de trabajo. La revolución tecnológica ha abaratado los costes productivos y ha facilitado el incremento del número de los mensajes y canales, al tiempo que ha eliminado las barreras geográficas a la emisión de los contenidos. Los nuevos medios, caracterizados por su impacto global en tiempo real, han cambiado el diseño de la diplomacia pública. Frente a los largos plazos de las acciones convencionales (programas educativos o giras culturales), la comunicación requiere un marco de trabajo más concreto y más transparente. Lord ha demostrado que tales condiciones modifica la práctica comunicativa de la diplomacia pública⁶⁵.

La comunicación se gestiona en tres dimensiones: la gestión y la producción del trabajo periodístico; la comunicación estratégica y la arquitectura de relaciones personales en la sociedad civil⁶⁶. El primer elemento se dedica a la información diaria mediante la dotación de contenidos periodísticos para los diferentes públicos que trabajan en el campo de la política exterior (individuos, gobiernos, organizaciones no lucrativas o académicos). Trabaja el corto plazo y la respuesta inmediata; tiene como objetivo el comentario de lo que sucede en el plano local e internacional, vinculado al contexto informativo correspondiente. Los corresponsales desempeñan una función preferente ya

⁶⁵ Cfr. LORD, K.M., *The Perils and Promise of Global Transparency*, State University of New York Press, New York, 2006, p. 129.

⁶⁶ Cfr. LEONARD, M., STEAD, C. y SMEWING, C, *op. cit.*, p. 73.

que tienen la capacidad de informar con credibilidad ante el público extranjero.

En el plano teórico, esta actividad sigue la teoría de los efectos elaborada por Katz y Lazarsfeld en 1955 que defiende el impacto de los medios en los líderes de opinión y de éstos en el resto de la ciudadanía. Aplicada al campo de la diplomacia pública, Seong-Hun Yun vincula ambas ramas:

Las relaciones con los públicos es el mejor indicador para conocer los efectos de la excelencia en relaciones públicas antes que en materia de reputación o imagen [...]. El concepto de relación está asociado con los públicos que tienen una experiencia de primera mano con una organización o gobierno extranjero. Por el contrario, los conceptos de imagen y reputación son menos específicos y se destinan a las masas con una experiencia mediada. Así, el foco del futuro de la investigación debería centrarse en las relaciones de los gobiernos con públicos específicos y estratégicos tales como los congresistas, los periodistas y los líderes de opinión⁶⁷.

La comunicación estratégica opera en el medio plazo, ya que selecciona y jerarquiza las relaciones que se producen entre los responsables de las políticas públicas, el comercio y las inversiones, el turismo y las relaciones culturales. Las acciones se dirigen al establecimiento y el mantenimiento de la marca país, con especial dedicación a la elaboración del mensaje, la planificación publicitaria o el *storytelling*. Según Taylor, la estrategia debe contar con cuatro pilares: operaciones de información, operaciones psicológicas, diplomacia pública y gestión de los asuntos públicos⁶⁸.

Entre las acciones más comunes, se enumeran las conferencias de prensa, los encuentros entre gobernantes con líderes y periodistas, la recopilación de noticias y su difusión, la preparación de perfiles socioculturales sobre el país, el festejo de acontecimientos o fechas emblemáticas o el diseño de contenidos informativos de corte publicitario. Manheim añade los programas de intercambio en la medida que se crean a medida para atender las necesidades a medio plazo de determinados grupos de personas, bien sean académicos, periodistas u otro tipo de audiencias⁶⁹. La personalización facilita el diseño de mensajes y el éxito de las campañas.

⁶⁷ YUN, S.H., "Toward Public Relations Theory-Based Study of Public Diplomacy: Testing the Applicability of the Excellence Study", *Journal of Public Relations Research*, 2006, 18, 4, p. 309.

⁶⁸ TAYLOR, P., "Public Diplomacy and strategic communications", en SNOW, N. y TAYLOR, P., *op. cit.*, p. 14.

⁶⁹ Cfr. MANHEIM, *op. cit.*

La arquitectura de relaciones personales en la sociedad civil se comprende desde la óptica del largo plazo, por lo que se requiere una labor consistente y continuada. Las acciones más comunes son los programas de becas, los intercambios, los programas educativos, las conferencias, los seminarios, el establecimiento de redes de contacto y el acceso a los medios de comunicación. El programa Fulbright y el *The Japan Exchange and Teaching Programme* (JET) son casos de referencia.

Las tres dimensiones ofrecen las herramientas para el diseño de una estrategia sostenible de acuerdo con un plan de acción exterior. La comunicación no resuelve los problemas por sí sola, sino que contribuye a un entorno de diálogo y a generar el compromiso transparente en el cumplimiento de las políticas públicas.

En este contexto, la estrategia de comunicación requiere la coordinación de cinco elementos. El primer elemento es la interpretación activa del entorno mediante herramientas de medición de la opinión pública, análisis de tendencias y sociología de los países. Los trabajos de Pew Research Center, Transatlantic Trends Reports o los observatorios permanentes del Real Instituto Elcano son buenos ejemplos. En segundo lugar, la estrategia establece un método de trabajo que facilita a los responsables el cumplimiento de los objetivos marcados. El conjunto de iniciativas creadas bajo el entorno del *think tank* Foreign Policy Center “intentaba fomentar el debate sobre la política exterior británica y replantearla desde la perspectiva del New Labour de Blair”⁷⁰. Fruto de ese trabajo se impulsa la iniciativa Rebranding Britain. El siguiente elemento es el posicionamiento, que consiste en determinar cómo se quiere ser percibido. Canadá y Noruega son buenos ejemplos de países cuya capacidad de influencia es limitada en la arena internacional, pero que pueden ejercer una influencia persuasiva gracias a determinadas capacidades⁷¹. Así Canadá se posicionó como el referente en la lucha contra las minas antipersona y Noruega como potencia humanitaria, facilitadora de acuerdos e internacionalista. En cuarto lugar, la estrategia genera la narrativa, el cómo se elabora el discurso⁷². La presidencia de Barack Obama creó desde el inicio

⁷⁰ NOYA, J., *op. cit.*, p. 247.

⁷¹ HENRIKSON, A.K., “Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global Corners of Canada and Norway”, en MELISSEN, J. (ed.), *The New Public Relations. Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, London, 2006, p. 67.

⁷² Cfr. LAKOFF, G., *Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate*, Chelsea Green, New York, 2004. LUNTZ, F.I., *Words that Work: It's Not What You Say, It's What People Hear*, Hyperion Books, New York, 2007. SALMON, C., *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear las mentes*, Península, Madrid, 2008.

un discurso multilateral⁷³, mientras que China ha sido incapaz de crear un relato sólido a través del cine o la comunicación audiovisual⁷⁴.

Por último, la estrategia es el marco de referencia y consistencia de las decisiones. En relación con la coherencia y la pertinencia de la estrategia, el profesor Cull considera que “la más potente voz de un actor internacional no es lo que dice sino aquello que realiza; la historia está repleta de ejemplos de actores internacionales que descubrieron que la mejor diplomacia pública no sustituye una mala política exterior”⁷⁵. Aquí Obama no escapa a este tipo de críticas: “Pero tan maravilloso discurso como el de El Cairo fue minado por un defecto fundamental: el presidente ofreció las palabras sin una adecuada política que las respalde. Incluso la más bella de las retóricas es débil si no se cimenta sobre una política sustantiva”⁷⁶.

6. Consideraciones finales

La transformación estructural de las relaciones internacionales es uno de los temas de nuestro tiempo. El declive del monopolio estatal sobre la soberanía política y administrativa en beneficio de la soberanía compartida en materia económica y, sobre todo, comunicativa plantean la necesidad de repensar la diplomacia tradicional. No parece posible que se pueda volver a un sistema internacional cerrado y monopolizado por la actividad estatal, sino que se apunta hacia una diplomacia más abierta y más intermediada por los medios de comunicación. Supone un cambio cualitativo en la metodología y en los usos sociales que tendrá que desarrollar las técnicas de diplomacia pública como elemento de la actividad política en el contexto internacional.

En el ámbito del análisis, la diplomacia pública requiere una estrategia de comunicación coherente con la acción exterior y un posterior desarrollo conceptual⁷⁷. Consiste en la sistematización de acciones en el plano estratégico,

⁷³ Cfr. SATLOFF, R., “Obama’s Personal Public Diplomacy: A Very Preliminary Assessment”, <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=3002>, 18-3-2011.

⁷⁴ ROSENDORF, N.M., “Propaganda What Hollywood Can Do for (and to) China”, *The American Interest*, 2009, <http://www.the-american-interest.com/contents.cfm?Mid=24>, 18-3-2011.

⁷⁵ Cfr. CULL, N. J., *op. cit.*, p. 27.

⁷⁶ SEIB, P., “Connecting Public Diplomacy and Policy”, 2010, vol. II (3), <http://www.layalina.tv/Publications/Perspectives/PhilipSeibMarch10.html>, 21-3-2011.

⁷⁷ Cfr. LA PORTE, T., *The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy*, Figueroa Press, Los Angeles, 2011.

operativo y táctico de modo que permita el conocimiento de los objetivos, la identificación de las audiencias y la promoción de las ideas que apoyan una determinada misión. No se trata de impulsar la emisión internacional de una cadena audiovisual o de crear una *wikipedia* de asuntos exteriores, sino que requiere una campaña que integre todas las actividades que ejercen influencia en la audiencia exterior. La estrategia se sostiene cuando responde a un modelo ordenado que establece misión, visión, objetivos, medios, recursos y medición de resultados; esto incluye la identificación y el análisis de las audiencias relevantes, el diseño de la campaña y la construcción de los mensajes, la ejecución de la campaña y evaluación tangible de los resultados.

La influencia, la persuasión y el compromiso son los componentes estratégicos que se necesitan en detrimento de la propaganda convencional ha agotado su modelo ante el declive generalizado de la credibilidad de las instituciones sociopolíticas. La irrupción de *Wikileaks* y el auge de la cultura de la gobernanza favorecen el refuerzo de las estrategias basadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad⁷⁸. Se trata de crear confianza en el actor internacional mediante la provisión de información relevante, auténtica y transparente mediante la combinación de los medios de comunicación convencionales (prensa, radio y televisión) y los nuevos medios (internet y telefonía móvil, sobre todo).

La diplomacia pública debe emplear las estrategias de comunicación para facilitar el contacto entre personas (diplomacia social o societal) para facilitar el compromiso y la relación estable a largo plazo. Toca reconsiderar si el modelo de *broadcasting* (de *Voice of America* a *Alhurra TV* o *Radio Sawa*) basado en “contar nuestra historia” es más efectivo que el modelo de redes sociales de entretenimiento, información y conocimiento, cuyo éxito reside en conectar y compartir intereses, valores y beneficios. Desde el punto de vista del consumo de medios informativos y de ocio, el crecimiento de las audiencias online reclama reconsiderar las inversiones y el diseño de las campañas para redirigir los mensajes hacia la actividad digital.

Las redes sociales producen diplomacia pública en la medida en que generan un espacio público de comunicación disperso, descentralizado y ajeno a la soberanía informativa. El debate sobre si tal cambio favorece el fortale-

⁷⁸ Cfr. GONESH, A. y MELISSEN, J., *Public Diplomacy: Improving Practice*, Clingendael Diplomacy Papers, The Hague, 2005.

cimiento de la democracia⁷⁹ o el control dictatorial sobre las sociedades⁸⁰ revela que las ciencias sociales todavía valoran las consecuencias (por ej., las revueltas en los países del Norte de África y Oriente Medio).

En materia de investigación, toca desarrollar un sistema de medición que complemente los estudios de opinión pública, presencia en medios y actitudes/percepciones sobre un país. Las redes sociales generan una oportunidad para mejorar la calidad de los estudios demoscópicos, por ejemplo mediante la medición de los temas de actualidad en poblaciones segmentadas (e.g. *trending topics* en Twitter), la interacción entre individuos en territorios concretos (e.g. ayuda interpersonal o internacional ante catástrofes naturales), la detección temprana de crisis (e.g. brotes de racismo) o localizar a los prescriptores de opinión.

En síntesis, la comunicación está llamada a liderar el desarrollo normativo, teórico y práctico de los estudios de diplomacia pública ante la internacionalización de la economía y la empresa, la atomización de la influencia política y la globalización de las relaciones culturales. Es una oportunidad para integrar el conocimiento transversal y fundamentar las estrategias de la política exterior.

Coda

En el caso de España, seguimos donde estábamos. El gobierno central debe actuar como motor, pero tiene que contar con el impulso público y privado a través de las instituciones socioeconómicas, las comunidades autónomas y las grandes ciudades, las empresas, las universidades, las escuelas de negocio, las ONGs y los ciudadanos, entre otros actores relevantes. Se trata de coordinar los esfuerzos de los diferentes actores implicados como sucede en otros países del entorno. Según Galindo, la acción cultural exterior carece de unidad de misión, lo que dispersa los objetivos y encarece los costes de tales políticas, estimadas en alrededor de 93,9 millones de euros⁸¹.

Noya recuerda que es necesaria y urgente la creación de una agencia de coordinación entre ICEX, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía,

⁷⁹ Cfr. SHIRKY, C., "The Political Power of Social Media. Technology, The Public Sphere and Political Change", *Foreign Affairs*, 2011, vol. 90, n.º 1, pp. 28-41.

⁸⁰ Cfr. MOROZOV, E., *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, Public Affairs, New York, 2011.

⁸¹ Cfr. GALINDO, F., *Informe sobre la acción cultural de España en el exterior*, SGAE, Madrid, 2010, p. 75.

Presidencia y otros actores al estilo de *Public Diplomacy Board* del Reino Unido⁸² o el *Advisory Commission on Public Diplomacy*, en Estados Unidos. Galindo propone la creación de un “superorganismo”, que actúe como agencia única para unificar criterios, determinar la estrategia, priorizar los destinos y generar economías de escala.

El primer paso ha sido la firma del Convenio entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Cultura (19 de noviembre de 2009), que tiene como objeto “promover y configurar políticas culturales más eficaces, y con mayor prestigio y proyección”, cimentar “las bases de articulación de un discurso complejo y eficaz para nuestra diplomacia pública” y “poner en marcha una estrategia coordinada de diplomacia pública que desarrolle la promoción de la cultura española en el exterior”. La Comisión de Trabajo conjunta para la Acción Cultural Exterior, primer elemento del Convenio, ha elaborado un Plan Nacional de Acción Cultural Exterior, que incluye la creación de un Consejo de Acción Cultural Exterior, presidido *ex aequo* por los titulares de sendos Ministerios, así como el establecimiento de una Secretaría Permanente y un grupo de trabajo. La estrategia se establece en torno al ámbito regional (qué destinos y audiencias) y sectorial (qué áreas de las industrias culturales y creativas).

En mi opinión, el Convenio y el Plan parten de una premisa equivocada. La diplomacia pública no se reduce a las acciones culturales en el exterior, sino que deben incluir otros intereses de la política exterior. Por su triple carácter económico, cultural y político, las estrategias de diplomacia pública tienen que ser lideradas por la Presidencia del Gobierno y no por un Ministerio. En segundo lugar, la metodología empleada para la elaboración del Plan es pobre en la medida que debe contar en igualdad de condiciones con los Ministerios de Economía e Industria con el objeto de potenciar la racionalidad económica de las acciones culturales. El reconocimiento de la marca España y la internacionalización de la economía y la empresa española deberían ser objetivos prioritarios en toda estrategia de diplomacia pública.

Por estas razones, sumada a las restricciones presupuestarias de los próximos años, considero que la diplomacia pública española tendrá todavía que esperar su turno.

⁸² Cfr. NOYA, J., *op. cit.*, p. 448.

Bibliografía citada

- ANHOLT, S., *Brand New Justice: the Upside of Global Brading*, Butterworth-Heinemann, New York, 2003.
- ARDNT, R.T., *The First Resort of Kings. American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Potomac Books, Washington, 2006.
- ARMITAGE, R.L. y NYE, J.S., *CSIS Commission on Smart Power. A Smarter, More Secure America*, Center for Strategic & International Studies, Washington, 2007.
- ARQUILLA, J. y RONFELDT, D.F., *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, RAND, 2001.
- ARQUILLA, J. y RONFELDT, D.F., *The Emergence of Noopolitik. Toward an American Information Strategy*, RAND, 1999.
- BAUMAN, Z., "Wars of the Globalization Era", *European Journal of Social Theory*, 2001, 4 (1), pp. 11-28.
- CASADO, M.A. y otros, "Los canales internacionales: una proyección al exterior", *ZER*, 24, 2008, pp. 77-101.
- CASARES, J., *Diccionario ideológico de la lengua española*, Gustavo Gili, Barcelona, 1988.
- CASTELLS, M., "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Network and Global Governance", en COWAN, G. y CULL, N. (eds.), *Public Diplomacy in a Changing World, The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Sage, New York, 2008, pp. 78-93.
- COOPER, A., *Celebrity Diplomacy*, Paradigm Publishers, Boulder, CO, 2007.
- CULL, N.J., *Public Diplomacy: Lessons from the Past*, Figueroa Press, Los Angeles, 2009.
- Diccionario de la historia*, RBA Larousse, Barcelona, 2003
- DINNIE, K., *Nation Brading: Concepts, Issues, Practice*, Butterworth-Heinemann, New York, 2008.
- ENTMAN, R.M., *Projections of Power: Framing News, Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago University Press, Chicago, 2004.
- FRY, E., RADEBAUGH, L. y SOLDATOS, P., *The New International Cities Era (The Global Activities of North American Municipal Governments)*, Brigham Young University, Provo, UT, 1989.
- FULBRIGHT PROGRAM, "History", http://us.fulbrightonline.org/about_programhistory.html, 21-3-2010.
- GALINDO, F., *Informe sobre la acción cultural de España en el exterior*, SGAE, Madrid, 2010.
- GARCÍA GONZÁLEZ, J.I., *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- GENERALITAT DE CATALUÑA, *Pla de l'acció exterior del Govern de Catalunya*, Barcelona, 2010.
- GILBOA, E., "Diplomacy in the Media Age: Three Models of Uses and Effects", *Diplomacy and Statecraft*, 2001, 12 (2), pp. 1-28.
- GILBOA, E., "Searching for a Theory of Public Diplomacy", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, 616 (1), pp. 55-77.
- GOBIERNO DE QUÉBEC, *Política internacional de Québec. La fuerza de la acción concertada*, Ministère des Relations Internationales, 2007.

- GONESH, A. y MELISSEN, J., *Public Diplomacy: Improving Practice*, Clingendael Diplomacy Papers, The Hague, 2005.
- GOWING, N., "Real-Time TV Coverage from War: Does it Make or Break Government Policy", en GOW, J., PATERSON, R. y PRESTON, A. (eds.), *Bosnia by Television*, British Film Institute, London, 1996, pp. 81-91.
- GUIBERNAU, M., *La identidad de las naciones*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2009.
- GULLION, E., "Edward R. Murrow Center for Public Diplomacy", Fletcher.tufts.edu/murrow/public-diplomacy.html, 15-3-2010.
- HENRIKSON, A.K., "Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global Corners of Canada and Norway", en MELISSEN, J. (ed.), *The New Public Relations. Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, London, 2006.
- HILL, K. y HUGHES, J., *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of Internet*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 1998.
- http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=diplomacia.
- HUGHES, K.P., "Transformational Public Diplomacy", Remarks at the Shell Distinguished Lecture Series, Baker Institute for Public Policy, 29-3-2006.
- HUIJGH, E., *Public Diplomacy of Federate Entities: Quebec*, Ministry of International Relations, 2008, http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080824_cdsp_compendium_huijgh.pdf, 21-3-2010.
- JACOBSEN, T., SAMPFORD, C. y THAKUR, R. (eds.), *Re-envisioning Sovereignty: The End Of Westphalia?*, Ashgate Publishing, Burlington, VT, 2008.
- KURLANTZICK, J., *Charm Offensive. How China's Soft Power Is Transforming the World*, Caravan Book, London, 2007.
- LAKOFF, G., *Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate*, Chelsea Green, New York, 2004.
- LA PORTE, T., *The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy*, Figueroa Press, Los Angeles, 2011.
- LA PORTE, T., "La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional", *Comunicación y Sociedad*, 2007, vol. XX, nº 2, pp. 23-59.
- LEONARD, M., STEAD, C. y SMEWING, C., *Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre Press, London, 2002.
- LIVINGSTON, S. y EACHUS, T., "Humanitarian Crisis and Foreign Policy", *Political Communication*, 1995, 12, pp. 413-429.
- LORD, K.M., *The Perils and Promise of Global Transparency*, State University of New York Press, New York, 2006.
- LUNTZ, F.I., *Words that Work: It's Not What You Say, It's What People Hear*, Hyperion Books, New York, 2007.
- MANFREDI, J.L., "Política exterior y transparencia informativa", *Política Exterior*, 2007, vol. 21, 118, pp. 177-187.
- MANFREDI, J.L., "Transparencia informativa y democracia", *El País*, 2008, http://www.elpais.com/articulo/opinion/Transparencia/informativa/democracia/elpepiopi/20080511elpepiopi_5/Tes, 16-3-2010.
- MANHEIM, J.B., *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: the Evolution of the Influence*, Oxford University Press, New York, 1994.

- MORGENTHAU, H., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred Knopf, New York, 1985.
- MOROZOV, E., *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, Public Affairs, New York, 2011.
- MUELLER, S., "The Nexus of US Public Diplomacy and Citizen Diplomacy", en SNOW, N. y TAYLOR, P. (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009, pp. 101-107.
- NOYA, J., *Diplomacia pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*, Ariel, Barcelona, 2007.
- NYE, J.S., *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003.
- PEETERS, K., *Política exterior, actividad empresarial internacional y cooperación al desarrollo*, Departamento de los servicios para la política general del Gobierno de Flandes, 2009.
- PEW RESEARCH CENTER, *Pew Global Attitudes Project*, Washington, 2010.
- PRICE, M.E., *Media and Sovereignty. The Global Information Revolution and Its Challenge to State Power*, The MIT Press, London, 2002.
- REAL INSTITUTO ELCANO y otros, *Informe Proyecto Marca España*, Madrid, 2003.
- RICE, C., "Transformational Diplomacy", <http://www.state.gov/t/pa/prs/ps/2006/59339.htm>, 14-3-2010.
- RISSE-KAPPEN, T., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- ROSENDORF, N.M., "Propaganda What Hollywood Can Do for (and to) China", *The American Interest*, 2009, <http://www.the-american-interest.com/contents.cfm?Mid=24>, 18-3-2011.
- SALMON, C., *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear las mentes*, Península, Madrid, 2008.
- SALOMÓN, M., "Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional", *Papers: Revista de Sociología*, 1993, 41, pp. 127-141.
- SATLOFF, R., "Obama's Personal Public Diplomacy: A Very Preliminary Assessment", <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=3002>, 18-3-2011.
- SEIB, P., "Connecting Public Diplomacy and Policy", 2010, volumen II (3), <http://www.layalina.tv/Publications/Perspectives/PhilipSeibMarch10.html>, 21-3-2011.
- SHIRKY, C., "The Political Power of Social Media. Technology, The Public Sphere and Political Change", *Foreign Affairs*, 2011, vol. 90, nº 1, pp. 28-41.
- SNOW, N., "Rethinking Public Diplomacy", en SNOW, N. y TAYLOR, P. (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009, pp. 3-11.
- SOLDATOS, P., "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors", en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford University Press, Oxford, 1990, pp. 34-53.
- TAYLOR, P., "Public Diplomacy and strategic communications", en SNOW, N. y TAYLOR, P. (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009, pp. 12-16.
- TAYLOR, P., *Nonstate actors in International Politics. From transregional to Substate Organizations*, Westview Press, Boulder, CO, 1984.
- THORNBERRY, M., "Thornberry and Smith Introduce Bipartisan Bill to Help Counter 21st

Century Threats”, <http://thornberry.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=198167>, 21-3-2010.

WYNE, A.S., “Public Opinion and Power”, en SNOW, N. y TAYLOR, P. (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009.

YUN, S.H., “Toward Public Relations Theory-Based Study of Public Diplomacy: Testing the Applicability of the Excellence Study”, *Journal of Public Relations Research*, 2006, 18, 4, pp. 287-312.