

Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra. Departamento de Comunicación Pública. Universidad de Navarra. 31080 Pamplona. España.

Profesora Agregada. Decana de la Facultad de Comunicación. Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra.

La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional

American Public Diplomacy: Lessons for an International Political Communication

RESUMEN: las estrategias que proponen los EEUU para la reactivación de la diplomacia pública son seguidas con atención por el resto de los actores internacionales y determinan sus relaciones y la forma de presentarse ante una audiencia global. En cierta medida, configuran las prácticas de la comunicación política internacional. El caso de la "guerra de las ideas", desarrollada de forma paralela a la "guerra contra el terror" posterior al 11/S, resulta de particular interés. El artículo describe las diversas estrategias que incluyen la campaña y propone vías de evaluación de su eficacia.

Palabras clave: Diplomacia Pública, Diplomacia Pública americana, "Batalla por las mentes" y Transformational Diplomacy, soft power-hard power, estrategias de comunicación política internacional, antiamericanismo, Política Exterior de Bush.

ABSTRACT: American strategies to reactivate the current public diplomacy are followed closely by others international actors and influence relationships among them as much as their way to present themselves to the global audience. In a sense, American public diplomacy shapes international political communication practices. The case of "the war on ideas", developed at the same time as "the war on terror", turns out as particularly interesting. The following article describes different strategies which were included in that public diplomacy campaign and proposes ways to evaluate their efficacy.

Key words: Public Diplomacy, American Public Diplomacy, "Soft" and "Hard" power, International Political Communication Strategies, Antiamericanism, Bush's Foreign Policy.

"¿Por qué nos odian?", preguntaba una ciudadana norteamericana el 11 de septiembre de 2001 a un periodista, minutos después de que el World Trade Center de Nueva York se desplomara¹. El Presidente Bush se hacía eco de

¹ NBC News, 12 de septiembre de 2001.

esas mismas palabras días después, en su discurso al Congreso del 20 de septiembre. Ambos reflejaban el desconcierto que produjo el atentado en Estados Unidos: el acto terrorista perpetrado por Al Qaeda despertaba a los americanos de un largo decenio de paz y prosperidad económica y probaba que la Administración había minusvalorado amenazas que habían permanecido latentes desde el final de la Guerra Fría.

La agresión provocó una inmediata revisión de la política de seguridad y de las estrategias militares. El integrismo islámico requería una reflexión detenida sobre la forma de concebir el orden internacional y de plantear la defensa de la paz mundial: se fueron introduciendo diversas modificaciones en su acción exterior² y se reforzaron también las defensas interiores³.

Los ataques del 11/S causaron, además, un amplio debate sobre la comunicación exterior y la imagen pública internacional de los EEUU. La pregunta “¿por qué nos odian?” tenía varias respuestas posibles. La Administración americana eligió una de ellas: porque no han entendido nuestra cultura, porque no han entendido nuestra política⁴. Consideró que la imagen negativa del país estaba provocada, principalmente, por una mala comunicación. “We have failed to listen and failed to persuade”: no hemos sabido escuchar y no hemos sabido persuadir, concluye el Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab & Muslim World. “No hemos dedicado el tiempo necesario para entender a la audiencia” continúa explicando, “y no nos hemos preocupado por ayudarles a entendernos”⁵.

Como consecuencia, desde septiembre de 2001, y con mayor empeño tras la intervención en Irak, se está desarrollando un proceso de revisión y reactivación de la diplomacia pública: el objetivo es procurar un cambio de imagen a través de una transmisión más efectiva de los intereses y valores del pueblo americano a las audiencias extranjeras⁶.

² Cfr. U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy, “Building America’s public diplomacy through a reformed structure and additional resources”, Report, 2002.

³ Cfr. Public Law 107-306, 27 de noviembre de 2002. Junto a la creación del Ministry of Homeland Security, se constituyó la National Commission on Terrorist Attacks upon the United States para evaluar las instituciones y los procesos que hubieran debido evitar el ataque (CIA y FBI) y estudiar las medidas que eran necesarias para mejorarlas.

⁴ Cfr. Council of Foreign Relations, “Finding America’s Voice. A strategy for reinvigorating U.S. Public Diplomacy”, Report, 2003.

⁵ Cfr. Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab&Muslim World, “Changing minds, winning peace: A new strategic direction for U.S. Public Diplomacy in the Arab&Muslim World”, Report, 2003.

⁶ Cfr Advisory Commission on Public Diplomacy, Report, 2004.

Es una reacción tardía ante un fenómeno que se ha desarrollado con anterioridad. Como es sabido, la globalización de fines del siglo XX se caracteriza por la mayor influencia de los medios de comunicación en la representación de la realidad mundial y por un creciente poder de la opinión pública internacional. Las nuevas tecnologías de la información permiten conocer en tiempo real y sin control político cualquier suceso del planeta y la sociedad civil ha adquirido un protagonismo relevante en la política exterior a través de la presión sobre las instituciones y la acción desarrollada en ONGs y asociaciones similares.

En este contexto, la “percepción” se erige en vía principal de conocimiento y la acción política debe prestar atención a los referentes utilizados en la comunicación pública que generan las imágenes mentales de la audiencia sobre realidades muy distantes en términos geográficos y culturales.

Esos y otros aspectos de la globalización han provocado que la comunicación y la información adquieran una capacidad de influencia –poder– inusitada. En ese contexto recupera sentido la división clásica que se establece entre el poder blando –*soft power*– y el poder duro –*hard power*–, retomada de forma muy hábil por Joseph Nye para subrayar la eficacia actual de la persuasión en el mensaje político⁷.

Por todo ello, las estrategias que se proponen desde los EEUU para la reactivación de la diplomacia pública son seguidas con atención por el resto de los actores internacionales –estados y organismos– e influye y determina las formas de relación y los modos de presentarse ante una audiencia global. En cierta medida, y en ello radica su interés, configuran las prácticas de una nueva comunicación política internacional.

En el presente trabajo se hacen algunas consideraciones sobre la eficacia de las estrategias americanas. En primer lugar, se abordan cuestiones conceptuales para delimitar el enfoque específico con que el estudio trata la actividad denominada “diplomacia pública”. A continuación, se analiza el contexto en que se desarrollan esas estrategias, valorando la dimensión y características del sentimiento antiamericano. En tercer lugar, se describe las estrategias adoptadas por el Departamento de Estado desde septiembre de 2001 y el debate interno que la eficacia de la diplomacia pública está generando en los EEUU. Las conclusiones que cierran el estudio destacan las debilidades más significativas de esta política y proponen aspectos de reflexión y mejora para cualquier estrategia de comunicación política internacional.

⁷ Cfr. NYE, J.S., *The Decline of America' Soft Power*, New York, Public Affairs, 2004.

1. Algunas precisiones sobre el concepto de “diplomacia pública”

Las circunstancias en que nació la diplomacia pública han provocado una cierta confusión sobre su naturaleza. En primer lugar porque, siendo su inicio anterior a la Guerra Fría, el desarrollo tiene lugar durante ese período, coincidiendo en el tiempo con acciones de carácter propagandístico. Por otra parte, si bien las técnicas de la propaganda nacieron y se perfeccionaron de forma simultánea en EEUU y en Europa, la diplomacia pública es una experiencia originalmente americana⁸. Estos hechos provocan una cierta confusión a la hora de distinguir lo que es propio de cada una de las dos actividades –propaganda y diplomacia pública– e induce a que se identifiquen las prácticas de la diplomacia con las seguidas por los EEUU.

Es preciso, por tanto, comenzar por resolver algunas cuestiones básicas antes de abordar otras más específicas. En concreto, es importante determinar el concepto de diplomacia pública y distinguirlo de otros conceptos afines; describir el tipo de actividades que le caracterizan; y, por último, establecer las condiciones de eficacia de esas estrategias.

1.1. El concepto de diplomacia pública

Las definiciones de diplomacia pública son muy variadas y difieren de un país a otro y de un enfoque académico a otro. En cualquier caso, 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 países⁹. Basándose en esas fuentes, en este trabajo la diplomacia pública se entiende como “una estrategia de información y persuasión dirigida a una audiencia extranjera con el fin de conseguir una opinión favorable para la política exterior de un país u organización”¹⁰.

⁸ La producción científica en este ámbito es extensísima. Baste con citar ahora una reciente publicación especialmente útil para el objeto de este trabajo, que recoge el nacimiento e historia de la diplomacia pública americana: cfr. DIZARD, Wilson P., *Inventing public diplomacy: the story of the U.S. Information Agency*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2004.

⁹ Véanse documentos como “United States Information Agency: Planning Group for Integration into de Dept. of State”, 20 de junio, 1997, o el informe del Foreign and Commonwealth Office, “Public Diplomacy Strategy”, mayo de 2003.

¹⁰ Para otras definiciones, ver las obras de NOYA, J., *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel, Barcelona, 2007; MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy*, Palgrave, New York, 2005; LYNCH, D., *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?*, European Policy Centre, Working Paper n^o 21, Brussels, noviembre 2005.

Esta definición permite determinar con más precisión que en otros casos los límites entre la diplomacia pública y la diplomacia tradicional y con la propaganda.

La principal diferencia con la diplomacia tradicional es el tipo de interlocutor y la forma en que interacciona con él: la diplomacia pública se dirige al ciudadano corriente de otras naciones a través de acciones abiertas y susceptibles de ser recibidas por cualquier individuo, mientras que la diplomacia clásica trata con los gobiernos de otros estados y, habitualmente, se desarrolla en un entorno no público, aunque no secreto.

Los límites con la propaganda han resultado problemáticos: la aportación académica continúa ofreciendo conceptos confusos y la práctica desarrollada en los últimos años tampoco contribuye en absoluto a su clarificación¹¹.

De la definición que se ha adoptado en este caso, se derivan dos cuestiones que entendemos fundamentales para diferenciar la diplomacia pública de otras prácticas más impositivas: en primer lugar, está abierta al diálogo con la audiencia a la que se dirige¹² y, además, se desarrolla en un marco de pluralismo en el que el receptor puede contrastar y juzgar la información que está recibiendo¹³. El concepto de *soft power* de Joseph Nye contribuye de forma muy eficiente a distinguir la diplomacia pública de la propaganda. Según explica el autor, lo propio del *soft power* o ‘poder blando’ es la persuasión, mientras que lo que caracteriza al *hard power* o ‘poder duro’ es la imposición o coerción. De acuerdo con ello, el objetivo del *soft power* es conseguir que los otros quieran lo que tú quieres mediante la persuasión; es decir, lograr convencerles de que asuman tus objetivos porque entiendan que son los mejores y los más atractivos¹⁴. En este contexto, la diplomacia pública sería una actividad propia del *soft power* mientras que la propaganda lo sería del *hard power*^p.

Por otra parte, la diplomacia pública tiene como objetivo prioritario la generación de vínculos permanentes, de establecimiento de lazos que involucren a ambas partes en una relación duradera. La propaganda se limita a la difusión de información, de forma unilateral.

¹¹ Cfr MELISSEN, J., *op. cit.*

¹² Cfr. MELISSEN, J., *op. cit.*

¹³ Cfr. BLACK, J., “Semantics and Ethics of propaganda”, *Journal of Mass Mediated Ethics*, vol. XVI, n.ºs. 2 y 3, 1986, pp. 133 y 135.

¹⁴ Cfr NYE, J.S., *op. cit.*

¹⁵ Si bien para Joseph Nye, la diplomacia pública es la gestión del poder blando de un país, hay otros autores que piensan que la diplomacia pública puede estar al servicio de cualquier aspecto de la política exterior, no sólo del *blando* (cfr. NOYA, J., *op. cit.*, pp. 131-132).

Otras opiniones más radicales no dudan en señalar que la principal diferencia entre propaganda y diplomacia pública está en la veracidad de los contenidos: el mensaje de la primera es producto de prácticas propias de la desinformación o es, simplemente, falso¹⁶.

1.2. Actividades propias de la diplomacia pública

Dentro de la diplomacia pública pueden distinguirse diversos tipos de acciones: todos tienen el mismo objetivo final, pero difieren en las prioridades y en los medios que utilizan para obtenerlo.

La primera diferencia se establece dependiendo del tiempo previsto para obtener resultados: existen unas acciones concebidas para obtener un efecto a largo plazo y otras que se diseñan para obtenerlo en un período más corto¹⁷.

La diplomacia pública se ha movido en el primer margen y sus actividades se han desarrollado en el ámbito de la educación, organizando programas de intercambio a todos los niveles, y de la cultura, promocionando la producción artística y literaria nacional. Un ejemplo muy característico de esta actividad son los programas de becas de investigación (Fullbright, en EEUU; Humboldt, en Alemania) o las visitas organizadas para líderes políticos, con el fin de dar a conocer el país a personas que, en el futuro, pueden ocupar cargos relevantes en sus naciones. Se trata de construir relaciones y establecer vínculos duraderos.

El protagonismo de los medios de comunicación en la política internacional y su capacidad para incidir en la opinión ciudadana, han obligado a que la diplomacia pública introduzca también acciones que estén adaptadas al ritmo informativo y, por tanto, dirigidas a conseguir metas en el corto plazo. La respuesta inmediata en medios internacionales a acusaciones o manifestaciones contra los intereses o pareceres del gobierno; el contacto directo con periodistas extranjeros; o la comparecencia en debates televisados, son algunas intervenciones propias de este segundo tipo de acción.

Una segunda aproximación, divide la actividad diplomática según su naturaleza y objeto: actividades informativas, que incluyen la difusión diaria de noticias y la gestión de la información; actividades de investigación y análisis para conocer las audiencias a las que se dirigen; y actividades culturales y

¹⁶ Cfr. LYNCH, D., *op. cit.*

¹⁷ Cfr. LEONARD, M. *et al.*, *British Public Diplomacy in the Age of Schisms*, Foreign Policy Center, London, 2005.

educativas, que tienen como fin acercar las sociedades y crear lazos de entendimiento mutuo¹⁸.

Por último, las diferencias en el desarrollo de la diplomacia pública dependen de la posición que se adopte en el debate sobre el concepto de esfera pública y poder político.

Siguiendo la propuesta de Bruce Gregory, director del Public Diplomacy Institute de George Washington University, el diseño de la diplomacia pública es diferente según la afinidad con las escuelas que abordan la relación entre la opinión pública y el poder¹⁹. La primera, denominada *Discourse communication*, sigue la tradición de Habermas y concibe esta actividad como aquella que debe procurar un debate abierto que permita la comprensión mutua entre las personas y el consenso necesario para llegar a un acuerdo, sin ningún tipo de intervención política. La segunda, *Strategic communication*, estaría más cerca de los postulados de Lippmann y entiende la diplomacia pública como “la gestión de la percepción”²⁰, dando prioridad a la planificación de la comunicación, a las estrategias de acercamiento al público y al uso del lenguaje como instrumento. Esta división responde a la diferencia que establece Habermas entre el uso del lenguaje para conseguir un entendimiento mutuo y la instrumentalización del lenguaje para obtener un objetivo preestablecido²¹. Evidentemente, Habermas es más partidario del primer escenario.

De esta forma, la primera escuela (*discourse communication*) destaca los elementos de la comunicación pública que enfatizan el intercambio de ideas y personas y favorecen la interrelación. El propósito es generar un clima de comprensión y alcanzar un acuerdo por consenso de las partes, cediendo, si es necesario, en los objetivos de partida. Por el contrario, los partidarios de entender la diplomacia como un instrumento (*instrumental communication*) subrayan el interés de obtener los objetivos establecidos con anterioridad y ponen el acento en desarrollar estrategias que permitan conseguirlos: prácticas y lenguaje persuasivo, investigación de audiencias, relaciones con los medios de comunicación y relaciones públicas.

¹⁸ Cfr. LYNCH, D. *op. cit.*

¹⁹ Cfr. GREGORY, B., *Public Diplomacy and Strategic Communication: Cultures, Firewalls, and Imported Norms*, ponencia presentada al Congreso de la American Political Science Association sobre Comunicación Internacional y Conflictos, Chicago, agosto, 2005.

²⁰ Cfr. MANHEIM, J., *Strategic Public diplomacy and American foreign policy: the evolution of the influence*, Oxford University Press, New York, 1994.

²¹ Cfr. HABERMAS, J., *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, MIT Press, Cambridge (MA), 1996 y *The structural transformation of the public sphere*, MIT Press, Cambridge (MA), 1991

Las dos posiciones perviven en la actualidad y, aunque no son contrapuestas, dan lugar a estrategias políticas diferentes. La escuela discursiva aconseja limitar la acción política a la generación de espacios públicos de diálogo e intercambio de pareceres, presuponiendo que la propia relación entre los ciudadanos creará la aceptación de la política exterior que el gobierno busca con la diplomacia pública. La escuela instrumentalista recomienda una acción diseñada por el político o diplomático, que impulse la comprensión de los objetivos del gobierno respondiendo a un plan previo y estratégicamente planificado. Aunque ambas posiciones contemplan las acciones a largo y corto plazo, las primeras son más propias de la escuela discursiva y las segundas lo son de los planteamientos instrumentalistas.

Brian Hocking, director del Center for the Study of Foreign Policy and Diplomacy de Coventry University (GB) plantea un escenario diferente e introduce un nuevo tipo de actividades, propias también de la diplomacia pública. Hocking considera superada la imagen de un público pasivo que se limita a recibir mensajes o que participa en un diálogo predeterminado: el público ya no es sólo un *target*²². Las nuevas tecnologías, la movilidad de la población y el alcance global de problemas como el terrorismo han modificado el público de la diplomacia, que de ser un mero espectador o configurador de mensajes se ha convertido en un *consumidor* de esa actividad. El ciudadano ‘consume’ diplomacia pública cuando reclama atención en los consulados durante sus viajes de turismo, cuando demanda protección personal para defenderse del terrorismo internacional, cuando exige una participación directa en los foros que debaten cuestiones globales, cuando solicita documentos para hacer una investigación académica. Según Hocking, por tanto, la diplomacia pública no se limita a elaborar y difundir contenidos sugeridos por los gobiernos, sino que presta servicios prácticos atendiendo a las demandas de los ciudadanos.

1.3. Condiciones de eficacia de la diplomacia pública

Para valorar adecuadamente las condiciones de eficacia, es preciso no olvidar el contexto complicado y cambiante en que se desarrolla la diplomacia pública actual. La globalización condiciona la eficacia de estas estrategias con factores como: la multiplicidad de actores diferentes del estado con pro-

²² Cfr. HOCKING, B., “Rethinking the ‘new’ public diplomacy” en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy*, Palgrave, New York, 2005, pp. 28-46.

tagonismo creciente en el ámbito internacional (ONGs, en especial); la presión que los votantes ejercen sobre sus gobiernos en cuestiones relativas a la política exterior; la expansión de las nuevas tecnologías (que ha dado lugar a la llamada ciber-diplomacia); la presión de los medios de comunicación globales (que no sólo imponen una agenda pública –*CNN effect*– sino que fuerza una transparencia por parte de las instituciones públicas –*post-CNN effect*–²³.

En cualquier caso, la eficacia de la diplomacia pública, siguiendo las tesis de Nye²⁴, se mide en términos de capacidad de persuadir o de influenciar una determinada opinión pública para favorecer la política exterior de un país en el extranjero. Esa capacidad es poder de persuasión –*soft power*– en contraste con el poder de imposición –*hard power*–: es habilidad para comunicar de forma efectiva y ejercer una autoridad moral no impositiva.

De acuerdo con ese enfoque, la condición previa para la persuasión es la credibilidad. Sin embargo, las formas de generarla pueden diferir, dependiendo de cómo se entienda la función que la comunicación juega en este proceso.

Según la *escuela discursiva* el objetivo del diplomático debería ser crear ámbitos de diálogo público que conducirían de forma natural a la credibilidad y comprensión de las partes: las condiciones de credibilidad para los que asumen el planteamiento habermasiano son el diálogo, la confianza mutua y la relación con todos los sectores que conforman la opinión pública. Según la *escuela instrumental*, el diplomático debe orientar esa comunicación de forma estratégica para obtener la credibilidad que garantice la obtención de sus objetivos²⁵. En este segundo enfoque, las condiciones de credibilidad se apoyan en tres aspectos: en la coherencia entre el mensaje y las políticas efectivas que aplica el gobierno; en la capacidad que tenga el mensajero de encarnar y reflejar los valores del mensaje; y, por último, en la adecuación entre el tipo de estrategia y el plazo en que deben obtener los objetivos que se proponen.

Lo decisivo para Hocking es la adaptación de la estrategia a los rasgos del nuevo público, que pasa de ser un simple “objetivo” a comportarse como “consumidor activo”. Este cambio exige poner el acento en la atención de las necesidades de la población y no en la elaboración de un mensaje de forma más o menos democrática o en la habilidad de su difusión: es decir, se trata

²³ Cfr HOCKING, B., *op. cit.*

²⁴ Cfr. NYE, J.S., *op. cit.*

²⁵ Cfr. GREGORY, B., *op. cit.*

de modificar el punto de referencia y no atender tanto a los intereses de la política exterior del estado como a las demandas de un ciudadano que reclama sus servicios también en el ámbito internacional.

Sobre cualquiera de las condiciones anteriores, existe una decisiva: la correspondencia entre la acción exterior y el mensaje que difunde la diplomacia pública. Si la audiencia no percibe coherencia entre las palabras y los hechos, la mejor de las estrategias fracasará sin remedio porque falta el elemento esencial que es la credibilidad. Ésta es la principal dificultad que deben abordar los Estados Unidos: cómo convencer de que la nación americana pretende el fomento de la democracia, la libertad o la defensa de los derechos humanos con acciones tan coercitivas como la intervención armada o la cárcel de Guantánamo.

Lo importante en diplomacia pública es tanto lo que se dice, el contenido del mensaje en sí, cómo de qué manera lo percibe la audiencia. Tampoco se trata sólo de difundir una información que contradiga argumentos opuestos: se trata de conseguir el compromiso de los públicos con los ideales y objetivos que se proponen y construir relaciones sólidas entre las diferentes sociedades.

Este es el reto al que se enfrenta la diplomacia pública americana desde el atentado del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center de Nueva York y el Pentágono en Washington. Para valorar la entidad de ese reto, es preciso determinar cuáles son las condiciones que determinan la percepción de la audiencia.

2. *La imagen de los EEUU y la opinión pública internacional: los rasgos del antiamericanismo actual*

Los atentados perpetrados contra la Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono, provocaron una manifestación unánime de condolencia y respaldo a la Administración de Bush, al tiempo que se condenaba de forma terminante los actos terroristas. Baste recordar el titular de *Le Monde* del 12 de septiembre de 2001 (“Todos somos americanos”) o la significativa reacción de la Conferencia Islámica, que no sólo repudió a AlQaeda y su terrorismo, sino que se movilizaría para respaldar la acción de los EEUU en Afganistán²⁶.

²⁶ Declaraciones de Colin Powell, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 24 de octubre de 2001.

Sólo unos meses después, esta situación cambió. En la actualidad, la imagen pública internacional de los Estados Unidos atraviesa uno de los peores momentos de su historia.

Aunque las causas del antiamericanismo difieren de un lugar a otro, el conflicto de Irak las ha estimulado en todos ellos. Abu Grahیب, Guantánamo, las cárceles secretas, los abusos de algunos soldados americanos contra la población civil iraquí y la impotencia para resolver de forma definitiva tanto Irak como Afganistán han generado un abierto rechazo de la política de Bush y han cuestionado la autoridad moral de los Estados Unidos para decidir sobre cualquier acontecimiento internacional. Estas dudas sobre su legitimidad y competencia resultan muy lesivas en el actual contexto internacional.

2.1. Evolución de la opinión pública internacional

En marzo de 2003, tras las fuertes discusiones mantenidas en Naciones Unidas en torno a Irak, las actitudes positivas habían disminuido considerablemente, tanto en los países musulmanes como en los aliados europeos. El estudio de The Pew Research Center for the People & the Press de 2003²⁷ facilitaba los siguientes datos:

Country	Favorable			Unfavorable	Strongly dislike
	2000	2002	March 2003	Before March 2003	March 2003
United Kingdom	85%	75%	48%		
Germany	78%	61%	25%		
Lebanon; Egypt; Jordan; Turkey; Pakistan				60% to 70%	
Turkey				60% to 70%	42%

Fuente: *The Pew Research Center for the People & the Press, 2003*

²⁷ Cfr. The Pew Research Center for the People & the Press, "Views of a Changing World", 2003.

Otros datos demuestran la falta de credibilidad de las tesis americanas. A pesar del esfuerzo por convencer de la amenaza que suponía para la paz mundial la posesión de armas de destrucción masiva por parte de los países del “eje del mal”, una encuesta realizada por la revista *Time* a 250.000 europeos en el mismo año, mostraba que un 87% de la población consideraba que los EEUU eran el principal riesgo para la paz mundial, en contraste con un 8% que opinaba que lo era Irak y un 9% que optaba por Corea del Norte²⁸. Esta crítica se hacía patente en países árabes y musulmanes en los que, según los resultados obtenidos por Zogby International en junio de 2004, la opinión favorable a los Estados Unidos se había reducido considerablemente, en este caso no sólo por la guerra en Irak sino también por la condena a la postura americana en el conflicto de Palestina²⁹.

La política del Presidente Bush fue también muy cuestionada en el interior del país durante la campaña electoral de 2004. La crítica se mantenía en la primavera de 2005. Los resultados de una encuesta publicada en *The Washington Post* demostraban que la crisis afectaba también a la opinión doméstica³⁰: 6 de cada 10 americanos eran contrarios a la actual política en Irak. Esa oposición se ha puesto de manifiesto en diversas protestas posteriores (como la conducida por Cindy Sheeran, madre de un soldado muerto en Irak) y en una creciente disconformidad con la guerra.

Los últimos datos de 2006, previos a la crisis del Líbano, no permiten hacer una previsión más positiva. Aunque en Europa parece que el antiamericanismo no ha aumentado con respecto al año 2004³¹, en Oriente Medio la Administración de Bush debe hacer frente a una situación de rechazo sin precedente, causada por su incondicional respaldo a Israel y por las denuncias de abusos en Guantánamo y Abu Ghraib. A principios de año, una encuesta realizada por Zogby International en Egipto, uno de los países árabes más cercanos a los EEUU revelaba que sólo un 3% de la población consideraba deseable la relación con los americanos, mientras que un 71% pensaba que era indeseable³². El último informe de The Pew Research Center de junio de 2006 acerca de las actitudes globales, refleja que el apoyo a la políti-

²⁸ PILGER, J., “We See too much. We Know too much. That’s our Best Defense”, *The Independent*, 6 de abril, 2003.

²⁹ Cfr. Zogby International, “Zogby International of the Arab World”, 2004.

³⁰ *The Washington Post*, 11/8/2005.

³¹ Cfr. Transatlantic Trends, Report, 2004 (www.transatlantictrends.com).

³² Citado en MARSHALL, Tyler y RUBIN, Alissa, J., *U.S. Clout a Missing Ingredient in Mideast*, en *Los Angeles Times*, (8/8/2006) y “Zogby Polls in the Media” de Zogby International (www.zogby.com)

ca americana ha descendido incluso en aliados tan firmes como Japón (del 77% en 2000 al 63% en 2006) y que la percepción de amenaza para la paz mundial que supone el incremento de armamento nuclear en Irán es similar a la presencia de las tropas de EEUU en Irak³³.

El estudio de The Chicago Council on Global Affairs aporta información del último semestre de 2006 en la que se matiza la visión actual de los EEUU evidenciando un cierto equilibrio en la valoración de su actuación exterior: si bien se insiste en la condena de la posición de líder internacional asumido por los EEUU, se alienta su participación en los asuntos internacionales en un contexto multilateral. En este sentido, resulta representativa la opinión dividida en relación con el mantenimiento de las bases militares americanas en el extranjero³⁴.

No se puede dejar de mencionar las críticas a estos “datos globales” que parecen limitarse a “analizar y retroalimentar el anti-americanismo”³⁵. Según Applebaum, para valorar el problema con detenimiento es necesario conocer la procedencia de los resultados y matizar el tipo de población que los genera: su edad, la experiencia personal, las circunstancias históricas en que ha vivido, el sexo, sus necesidades básicas. Así se descubre también quién es el público que aprecia a los EEUU y se facilita una fotografía completa de la actitud real hacia este país.

2.2. Causas posibles del antiamericanismo actual

El antiamericanismo ha existido, al menos, desde finales del siglo XIX y con manifestaciones diversas en cada país³⁶, pero es indudable que en los últimos años ha resurgido atendiendo a causas comunes. Los datos, con las limitaciones propias de los estudios cuantitativos, también permiten atisbar los rasgos que describen esa reacción.

En términos generales, pueden delimitarse dos tendencias: una primera explicación limita a las políticas del Presidente Bush la causa del antiamericanismo actual; una segunda corriente, entiende que se deben tener en cuenta también diferencias anteriores de carácter histórico y cultural. En el pri-

³³ Cfr. The Pew Research Center for the People & the Press, “Pew Global Attitudes Project”, 2006.

³⁴ Cfr. The Chicago Council on Global Affairs, Report, 2007.

³⁵ Cfr. APPLEBAUM, A., “In search of pro-Americanism”, *Foreign Policy*, julio-agosto, 2005, pp. 32-40.

³⁶ Cfr. *The Economist* “Anti-Americanism”, Special Report, 19 de febrero, 2005, pp. 22-24.

mer caso, estaríamos hablando simplemente de opiniones divergentes, que se producen por una actuación determinada en un momento concreto; mientras que en el segundo, entraríamos en el ámbito de los juicios y supondría el rechazo de una forma de ser o de actuar. Ambos aspectos están estrechamente relacionados y la opinión sobre un hecho concreto pone en evidencia una actitud más profunda.

Los partidarios de ceñir el antiamericanismo a una reacción contra Bush coinciden en determinar dos aspectos dañinos: el unilateralismo en la toma de decisiones y la beligerancia u opción militarista. Los resultados del The Pew Research Center apuntan en esta dirección³⁷. También los del Program on International Policy Attitudes de la Universidad de Maryland: su director, Steven Kull, señala que la actitud unilateral de los EEUU, manifestada en la ONU o en Kioto, contradice su tradición histórica de fomento de cooperación. Con esta actitud, provoca que el resto del mundo les juzgue de forma negativa, partiendo, precisamente, de esos principios que en su momento difundió³⁸. Según los resultados de los estudios de Zogbi International³⁹ la imagen negativa de los Estados Unidos en Oriente Medio tiene una correlación directa con la postura de este país en el conflicto de Palestina y con la guerra de Irak. La guerra de Irak, por cuanto pone en riesgo la seguridad internacional, es el principal catalizador del rechazo entre la población joven, más libre de prejuicios culturales⁴⁰. Por último, un estudio sobre el impacto de la cultura popular americana demuestra que las objeciones contra los EEUU proceden de su poder comercial, político y militar y no de la producción de Hollywood, como en alguna ocasión se ha afirmado. Es lógico que el rechazo a la actual Administración republicana no deje de afectar a la imagen del país y de sus ciudadanos⁴¹.

Sin embargo, como decíamos, esa reacción contra las políticas concretas de un gobierno no deja de explicarse también por circunstancias históricas. Europa tiene una diferente visión del contexto de la seguridad mundial en el siglo XXI y, siguiendo el análisis de Serfaty, hay una diversa percepción de la amenaza y una divergente consideración de los medios que deben utilizarse

³⁷ Cfr. The Pew Research Center for the People & the Press, "Pew Global Attitudes Project", 2006.

³⁸ KULL, S., "It's Lonely at the Top", *Foreign Affairs*, julio-agosto 2005, pp. 36-37.

³⁹ Cfr. Zogby International, "Zogby International of the Arab World", 2004.

⁴⁰ Cfr. WILLNAT, L.; AW, A.; HAMDY, N.N.; HE, Z.; MENAYANG, V.; LAPORTE, M.T.; SANDERS, K. y TAMAM, E. "Media use, anti-americanism and international support for the Iraq war", *The International Communication Gazette*, 2006, 68 (5-6): 533-550.

⁴¹ Cfr. Transatlantic Trends, Report, 2005, p. 8. (www.transatlantictrends.com).

para garantizar la paz⁴². La experiencia vivida por Europa en el siglo XX explica la repulsa al recurso de las armas. Según afirma Kagan, el estrago que han supuesto las dos guerras mundiales, la división del continente durante la Guerra Fría y las múltiples experiencias de terrorismo, han provocado que Europa tenga una percepción diferente de lo que constituye una amenaza para la paz y la libertad. Y explica también que prefiera aplicar los instrumentos políticos y legales para resolver los conflictos en lugar de acudir al uso de la fuerza⁴³. Los Estados Unidos perciben esta postura europea como poco realista y más fundamentada en una actitud pasiva y reacia al gasto en defensa que en un análisis consecuente de la situación⁴⁴.

Por otra parte, el análisis sobre el antiamericanismo resulta insuficiente si no se tienen en cuenta también los aspectos culturales. Así lo demuestran algunos trabajos recientes que afirman que la percepción negativa sobre los EEUU en la actualidad está también causada por cuestiones de carácter cultural que anteceden a la reacción que se observa en la actualidad⁴⁵. Vamos a analizar su expresión en las dos áreas que más interesan a la diplomacia pública: Oriente Medio y Europa.

Europa comparte la mayor parte de los valores propios de la cultura americana y defienden los mismos principios y libertades. De hecho, a lo largo de la historia, han sido muchas las ocasiones en que han luchado juntos por las mismas causas. Sin embargo, no pocos europeos consideran arrogante el orgullo que manifiesta el americano por su sistema político y por sus valores democráticos y cínico y poco transparente el discurso con que justifica su acción exterior⁴⁶. También hay otros comportamientos sociales que desconciertan: la vigencia de la pena de muerte, por ejemplo, o la libertad del comercio de armas, parecen incompatibles con una sociedad civilizada, democrática, regulada por un estado de derecho⁴⁷. En la situación presente, Europa –en concreto, Francia– acusa de forma especialmente negativa la pérdida de li-

⁴² Cfr. SERFATY, S., “Anti-europeanism in America and Anti-americanism in Europe” en BALIS, C. & SERFATI, S. (eds.), *Visions of America and Europe*, CSIS, Washington, DC, 2004, pp. 3-20.

⁴³ Cfr. KAGAN, R., *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York, 2005.

⁴⁴ BALLY, C. & SERFATY, S., *op. cit.*, p. 15.

⁴⁵ Cfr. MILLER, T., *Anti-americanism and Popular Culture*, Anti-Americanism Working Paper, Central European University, 2005; KOHUT, National Arts Journalism Program; Arts International and the Center for Arts&Culture, actas del congreso *Arts&Minds. Cultural diplomacy amid global tension*, New York, 2003, pp. 13-23.

⁴⁶ Cfr. BALLY, C. & SERFATY, S., *op. cit.*

⁴⁷ Cfr. KOHUT, *op. cit.*

derazgo político y económico y que el poder europeo se vea reducido a seguir o no el dictado de los EEUU⁴⁸. Por otra parte, como consecuencia del secularismo dominante en la sociedad del continente, la opinión pública tiende a desaprobar la referencia a valores religiosos de la Administración de Bush⁴⁹: este rasgo prevalece en la izquierda laicista europea y se torna más radical cuando la Administración es republicana.

En los países árabes, la invasión cultural pone en riesgo su propio sistema de valores. Como los propios líderes religiosos han denunciado en múltiples ocasiones, los contenidos de los productos de entretenimiento de Hollywood atentan contra sus valores y difunden ideas paganas que dañan y ofenden sus creencias religiosas. El dominio cultural americano y sus modos de vida, modernos y secularistas, amenazan sus tradiciones más arraigadas.

En la era de la globalización, el *antiamericanismo* adquiere un matiz específico: la palabra *americanización* se identifica con el proceso de homogeneización, que supone una subordinación cultural a las tendencias que provienen de los Estados Unidos⁵⁰.

Sintetizando las actitudes descritas, se puede afirmar que el antiamericanismo actual se fundamenta en tres aspectos: en un 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 de credibilidad de su política exterior por responder principalmente a intereses de carácter doméstico.

La pregunta es si esta animosidad puede romperse sólo con una mejora de la comunicación o requiere una reforma más profunda de los principios que fundamentan la política exterior.

3. *La diplomacia pública americana del siglo XXI*

Los atentados de Al Qaeda demostraron a los EEUU que estaban ante un conflicto de naturaleza diferente a la del enfrentamiento ideológico de la

⁴⁸ Cfr. *The Economist*, *op. cit.*

⁴⁹ Cfr. WEIGEL, G., *Política sin Dios: Europa y América. El cubo y la catedral*, Cristiandad, Madrid, 2005.

⁵⁰ Cfr. SCHOU, S., "Postwar Americanization and the revitalization of European Culture", en SKOVMAND, M.-SCHRODER, K. (eds.), *Media cultures: Reappraising transnational media*, Routledge, London, 1993.

Guerra Fría: no eran valores políticos los que se contraponían, sino valores culturales. Las tesis de Huntington sobre el “choque de civilizaciones”, debatidas durante largo tiempo, parecían finalmente tener razón.

La Administración americana entendió además que no se trataba de un ataque eventual, sino de una amenaza persistente que debía afrontar con políticas de largo alcance y con el apoyo internacional de aliados y organismos internacionales.

La respuesta se articuló a través de dos decisiones principales: la reforma de la política de seguridad de los Estados Unidos denominada “guerra contra 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 internacional⁵¹.

Esta segunda decisión estaba provocada, no sólo por el ataque de Al Qaeda sino también por las primeras manifestaciones de recelo entre los propios aliados. A lo largo del año 2002, algunas instancias del Departamento de Estado, del Pentágono y de la propia Casa Blanca, comenzaron a percibir, no sin cierto asombro, el rechazo que provocaba la política del Presidente Bush elaborada tras el 11 de septiembre de 2001⁵². Otros grupos de expertos demostraban que esa reacción era creciente, tanto en el mundo islámico, como en la propia Europa⁵³. De hecho, en sólo unos meses, el respaldo incondicional de los aliados se había convertido en abierta condena y cristalizaba en una oposición mayoritaria a la intervención en Irak.

La diplomacia pública en el año 2001 estaba muy debilitada. En los años posteriores a la Guerra Fría, la Administración había ido reduciendo de forma progresiva los recursos destinados a esta actividad, demostrando que el gobierno perdía interés en un instrumento que había estado muy unido a la Guerra Fría. En 1999, Clinton había integrado la Agencia de Información de los EEUU (USIA) en el Departamento de Estado. El objetivo oficial de tal iniciativa era facilitar la unión entre la política exterior y su comunicación internacional, pero para algunos no era más que el final de un proceso para eliminar la Agencia⁵⁴. La realidad fue que la comunicación se deterioró en as-

⁵¹ Discurso del Presidente al Congreso de los EEUU sobre el estado de la Nación, 29 de enero de 2002.

⁵² Cfr. U.S. Advisory Group on Public Diplomacy, “Building America’s public diplomacy through a reformed structure and additional resources”, 2002.

⁵³ Cfr. Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab&Muslim World, Report, 2003.

⁵⁴ Cfr. USIA Strategic Plan, 1997-2002.

pectos decisivos por la dispersión de las competencias de la antigua USIA entre los organismos del Departamento de Estado, y por la escasa habilidad y experiencia de los diplomáticos tradicionales para tratar a los medios de comunicación.

Tras los ataques del 11/S, el gobierno americano vio la necesidad de renovar su atención en la diplomacia pública. Aumentó las partidas presupuestarias destinadas a esta actividad e introdujo cambios institucionales significativos. Se crearon nuevos organismos con el fin de especializar la actividad y coordinar la acción entre la Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Pentágono. El Comité de Coordinación de la Política de Comunicación Estratégica (Strategic Communication Policy Coordination Committee), dependiente del Consejo Nacional de Seguridad y del Departamento de Estado, se estableció en septiembre de 2002 para garantizar la coordinación de los mensajes que desde las diversas instancias se enviaban al exterior. La Oficina de Comunicación Global, dependiente de la Casa Blanca (Office of Global Communication), comenzó a funcionar en enero de 2003 completando la actividad del Comité con la distribución diaria de contenidos en el extranjero y la relación con los corresponsales en Washington. Por último, en septiembre de 2004 se creó la Oficina de Política, Planificación y Recursos para asesorar en la planificación estratégica a largo plazo y en el empujamiento de recursos en los objetivos urgentes para la seguridad nacional.

Pero la decisión más relevante fue la creación de un nuevo puesto, la Subsecretaría para la Diplomacia Pública, dependiente de la Secretaría de Estado, y del nombramiento para el cargo de Charlotte de Beers, directiva de Ogilvy&Mothers, con gran prestigio en el ámbito de la publicidad. Era la primera vez, desde los tiempos de Rockefeller, que se encargaba de la comunicación pública a una persona que no perteneciera a la carrera diplomática.

La competencia más inmediata de la nueva Subsecretaría sería diseñar y desarrollar una campaña de opinión pública con una doble misión: en primer lugar, justificar la contundencia de alguna de las acciones de la guerra contra el terrorismo; en segundo término, obtener la colaboración internacional en su desarrollo. Siguiendo el paralelismo con la “Guerra contra el terror”, la campaña se denominó “Guerra de ideas” o “Batalla por las mentes”.

3.1. *La “guerra de ideas” o la “batalla por las mentes”: la estrategia de Charlotte De Beers*

Apenas hubo tiempo para definir una política. Sólo había un objetivo claro: ganar el apoyo de los musulmanes moderados en cualquier lugar del mundo. Ganar sus corazones y sus mentes.

Un informe del Council on Foreign Relations sugería unas pautas básicas que en buena medida han definido la acción que se ha desarrollado con posterioridad⁵⁵. Destacaba sobre las demás la importancia de ganar en “credibilidad” y para ello sugería seleccionar a aquellos “mensajeros” con mayor aceptación en las audiencias musulmanas. Otras ideas consistían en mejorar la coordinación y agilidad de los organismos de la diplomacia pública, aplicar las estrategias más sofisticadas del marketing y de la comunicación política, y conocer la evolución de la opinión pública de esas naciones. En relación con las audiencias proponía dar prioridad a los públicos de Oriente Medio y Asia del Sur, donde se concentra la mayor población musulmana del mundo, sin desatender a Europa, que no ha aprobado la política americana desarrollada en esas áreas. En cuanto al contenido, sugería mostrar la inocencia de las víctimas del 11/s, difundiendo sus historias personales e insistiendo en aquellas que confesaban la religión musulmana.

De Beer siguió sólo en parte aquellas orientaciones, pero estaba bien capacitada para cumplir con las que sugerían una “profesionalización” de la diplomacia. Cifró el reto con un estilo publicista: cómo vender América a aquella gente a la que no le gusta América. Su objetivo era hacerse con los sectores más moderados de los países árabes y, de acuerdo con las pautas marcadas por la Administración, explicar los valores de la cultura americana (por ejemplo, el auténtico significado de ‘libertad’ o ‘tolerancia’) y sus políticas. El contenido de sus mensajes se articulaba a través de las siguientes ideas: convencer de que las políticas de los EEUU no se oponían al Islam; Bin Laden y sus seguidores contradecían la religión musulmana; y los EEUU actuaban para defender la libertad política y facilitar ayuda humanitaria, en este caso, a la población civil afgana⁵⁶.

Para conseguirlo, introdujo una estrategia poco convencional, propia del ámbito publicitario del que procedía: no dudó en utilizar el formato del anuncio y en aconsejar canales que llegaran a la audiencia de forma eficaz, como la propia *Al-Jazira* o emisoras de radio locales. La campaña se denominó *Shared Values Initiative* y sus protagonistas eran musulmanes residentes en los Estados Unidos que mostraban en los *spots* la perfecta armonía entre sus creencias y los valores americanos.

Otra acción significativa fue la creación de medios de comunicación tradicionales dirigidos al mundo árabe y musulmán, todos ellos fruto, en su ori-

⁵⁵ Cfr. Council in Foreign Relation, Independent Task Force, “Improving the U.S. Public Diplomacy Campaign in the War Against Terrorism”, 6 de noviembre de 2001.

⁵⁶ *Advertising Age*, “Gov’t eyes ad attack”, 15 de octubre de 2001, p. 5.

gen, de la iniciativa de De Beers. Los dos instrumentos principales han sido *Radio SAWA* (“Juntos”), creada en enero de 2003 y *Al-Hurra*, la televisión vía satélite, establecida en febrero de 2004 que emite en árabe a 22 países de Oriente Medio. Ambas combinan la programación informativa y de entretenimiento.

También se recurrió a las publicaciones de carácter propagandístico con títulos como *Muslim Life in America*; *The Network of Terrorism*; *Iraq: From Fear to Freedom* (Las últimas cifras reflejaban una producción de 1.3 millón de copias en 36 lenguas diferentes). Otro producto impreso de cierta novedad es la revista *Sesame Street* dirigida a adolescentes islámicos, a quienes se considera también una audiencia de interés prioritario.

Por último, han proliferado los sitios web destinados a audiencias del Oriente Medio, con contenidos similares a los difundidos por los medios impresos y que cubren desde la vida de los musulmanes en América hasta información sobre el terrorismo internacional.

3.2. Críticas a la política de De Beers

Sin embargo, ninguna de estas acciones evolucionó de forma efectiva. Las críticas hacia la estrategia de De Beers comenzaron de forma inmediata. En primer lugar, por la imposibilidad de adaptar contenidos culturales al formato publicitario. La aplicación de prácticas publicitarias a la venta de la política exterior se identificó inmediatamente como una estrategia propagandística, que abordaba de forma muy superficial una cuestión capital. A pesar del juicio positivo de los expertos⁵⁷, la reacción pública osciló entre el abierto rechazo y la hilaridad, provocando, junto a otros motivos de carácter personal, la dimisión de De Beer a los pocos meses.

American marketers look for 10 Handy Do's and Don'ts when it comes to dealing with other cultures, such as which colours to use, words or gestures that may have a different meaning. That reduces understanding 'culture' to a level that may be useful to a tourist, but not to a marketer seeking to win the hearts and minds of a target audiences⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab&Muslim World, Report, 2003.

⁵⁸ RADZIEVSKY, Y. “Global Works Group”, *Advertising Age*, 17/XII/2001.

También se consideró un fracaso el escaso conocimiento de la audiencia musulmana. Por un lado, no se había identificado sus inquietudes e intereses (en los países árabes importa más respeto a la dignidad de sus personas que garantizar su seguridad y paz mundial: por eso, la cuestión clave es el conflicto de Palestina y no el terrorismo integrista). Por otro, se desconocían sus valores tradicionales (la campaña de Bush pidiendo 1 dólar a cada niño americano para socorrer a los niños musulmanes ofendió: en los países árabes uno no hace públicas las necesidades de la familia). La publicación *Sesame Street*, dirigida a los jóvenes fue otra muestra de inadaptación cultural: como el propio título muestra, era una copia literal de las publicaciones americanas.

La serie de minidocumentales denominada *Shared Values* en la que se mostraba la vida de los musulmanes en América, podía evitar que las minorías musulmanas que vivían en los Estados Unidos reaccionaran de forma violenta, pero tuvo un impacto nulo en el exterior. Un experto de Georgetown University comentaba “los árabes no están preocupados por cómo viven los musulmanes en América sino por cómo actúa América en relación con el conflicto Israel-Palestina y en relación con el conflicto de Irak”⁵⁹.

En cierta medida, la estrategia se limitaba a adaptar planteamientos propios de la Guerra Fría sin afrontar una reforma que respondiera a la nueva situación.

Estamos asimilando los públicos musulmanes con los oprimidos bajo el control de la Unión Soviética. Pero no hay un deseo de ser liberados por los EEUU entre la población musulmana: antes bien, lo que desean es ser liberados de la tiranía de gobiernos que consideran apóstatas y que los EEUU han defendido y sostenido⁶⁰.

En suma, la acción política se había limitado a diseñar un plan de información para acompañar las medidas que la Administración iba a adoptar en la lucha contra el terrorismo islámico. La estrategia contemplaba, de acuerdo con los tiempos de la acción publicitaria, la estrategia a corto plazo, sin valorar la entidad de los cambios que pretendía introducir. Se demostraba que la modificación de las percepciones culturales es lenta y necesita el largo plazo.

⁵⁹ SHEHATA, “Arts&Minds. Cultural diplomacy amid global tension” National Arts Journalism Program; Arts International and the Center for Arts&Culture, actas del congreso *Arts&Minds. Cultural diplomacy amid global tension*, New York, 2003.

⁶⁰ Defense Science Board report, Pentagon Advisory Panel, citado en SHANKER, T., *Panel Cites many U.S. failures in delaing with Muslims world*, *Seattle Post-Intelligencer*, 26 de noviembre de 2004.

El balance de los años 2002 y 2003 fue negativo. Los debates en la sede de Naciones Unidas y la polémica internacional sobre la oportunidad y licitud de la intervención en Irak en la primavera del 2003, terminaron de provocar la crisis de imagen que recogían las encuestas citadas. Tras la renuncia de Charlotte de Beers, otros nombramientos al cargo de Under Secretary of Public Affairs no prosperaron⁶¹, reflejando una peligrosa incertidumbre en la orientación de esta política. El cambio de gobierno de 2004 debía afrontar con decisión la reforma de la diplomacia pública americana.

3.3. De la “guerra de ideas” a la “transformation diplomacy”: la propuesta de Condoleezza Rice

Al final de la primera legislatura del gobierno de Bush, como demostraban las encuestas, la imagen de EEUU en el exterior era muy negativa: no sólo no se respaldaban sus acciones sino que se condenaban abiertamente; no sólo no se consideraba eficaz la política americana, sino que muchos la tenían por uno de los principales riesgos para la seguridad mundial. La causa principal era la invasión de Irak y otros acontecimientos paralelos: Guantánamo, Abu Ghraib, la creciente inestabilidad de Irak... La alarma había crecido también en el mundo empresarial por las dificultades que esta percepción negativa estaba ocasionando en el desarrollo de sus negocios⁶².

Se generaron diversos foros y grupos de análisis para identificar las causas y diseñar una diplomacia pública eficaz. Intervino el Departamento de Estado, a través del Advisory Commission on Public Diplomacy, pero también el Pentágono, el Congreso (9/11 Commission on Public Diplomacy) y otras instituciones políticas y académicas (como los think tank: Heritage Foundation, CSIS, Brookings Institution)⁶³. También se consultó al sector privado, que aportó su visión desde la posible colaboración de las multinacionales.

Las propuestas que surgieron del debate fueron coincidentes y se recogieron en el documento elaborado en 2004 por la Advisory Commission on Public Diplomacy. Eran de muy diverso tipo y hacían referencia tanto a la for-

⁶¹ Margaret Tutweiler, embajadora en Marruecos, sustituyó a De Beers sólo por unos meses.

⁶² Surgieron algunas iniciativas para asesorar a la Administración, como *Business for Diplomatic Action*.

⁶³ Cfr. JOHNSON, S.; DALE, H.C. y CRONIN, P, *Strengthening U.S. Public Diplomacy Requires Organization, Coordination, and Strategy*, The Heritage Foundation, nº 1875, agosto 2005.

mación del personal diplomático como a la coordinación entre los diversos organismos que intervenían en la diplomacia pública. Se concedía una especial relevancia a los medios de comunicación, a la necesidad de adaptarse a sus ritmos informativos y al interés de mostrar una mayor transparencia y sensibilidad al estado de la opinión pública.

La llegada de Condoleezza Rice al Departamento de Estado y de Karen Hughes, a la Subsecretaría de Diplomacia Pública y Asuntos Públicos parece haber introducido un cambio determinante en el desarrollo de la política diplomática. Para empezar, la elección de ambas refleja una apuesta por personas con mayor cercanía al Presidente⁶⁴.

El proyecto de Rice, que apoya y aplica Hughes, pretende una transformación más profunda de las actitudes hacia los principios políticos que defienden los EEUU. Equilibra esa intención, que podría parecer pretenciosa, con una mayor colaboración con los ciudadanos de cada país. De esta forma, la estrategia pretende influir en un nivel más profundo, que produzca cambios más radicales que la política anterior, pero hacerlo de forma más participativa. El término, *Transformational diplomacy*, responde a los objetivos básicos de esta propuesta. Fue utilizado por primera vez en la conferencia que pronunció en El Cairo en junio de 2005, aunque la presentación oficial de la nueva política no tuvo lugar hasta el 18 de enero de 2006:

I will define the objective of transformational diplomacy this way: To work with many partners around the world to build and sustain democratic, well-governed states that will respond to the needs of their people – and conduct themselves responsibly in the international system⁶⁵.

La *transformational diplomacy* se fundamenta en un acuerdo entre socios no en una actitud paternalista: se trata de hacer cosas “con la gente” no hacerlas “para la gente”. El objetivo, en palabras de la Secretaria de Estado, es ayudar a mejorar sus vidas, construir sus propias naciones y transformar sus futuros.

En el mismo discurso en que presenta oficialmente este nuevo concepto de diplomacia, anuncia cambios importantes en el propio Departamento de Estado “para responder a los nuevos retos de la historia”, aunque también re-

⁶⁴ Condoleezza Rice era asesora del Presidente en Seguridad Nacional y Karen Hughes era directora del gabinete de comunicación de George Bush mientras era gobernador de Texas, desde 1995 hasta 2002. Tras un año de colaboración en la Casa Blanca, regresó a Texas desde donde se mantenía en estrecha contacto con el Presidente.

⁶⁵ Condoleezza Rice, Washington DC, 18 de enero de 2006 (www.state.gov).

conoce que será trabajo de “toda una generación”. Las reformas tienen un carácter estructural, pero la finalidad es siempre mejorar la comunicación directa con la gente y facilitar la integración de los diplomáticos en su área.

Esas reformas se orientan a obtener los siguientes objetivos:

- Redistribuir y expandir el cuerpo diplomático del extranjero con un alcance global: esto supondrá reducir su concentración en Europa, que responde a un esquema propio de la Guerra Fría, y abrir nuevas embajadas en puntos críticos de Asia, África y Oriente Medio.
- Desarrollar una acción regional: que responde mejor a la naturaleza de los conflictos actuales, no limitados por las tradicionales fronteras. Se establecerán Regional Public Diplomacy Centers en Europa y Oriente Medio, con el fin de tratar los problemas que plantea la zona en su conjunto e intervenir de forma efectiva en los medios de comunicación que tienen ese alcance (*Al-Jazira*, por ejemplo).
- Movilidad del personal diplomático: algunos de ellos vivirán y trabajarán con la población civil de localidades críticas para representar América en los procesos y comunidades emergentes (*American Presence Post*).
- Utilizar las nuevas tecnologías para mutiplicar los centros de información al público extranjero (*Virtual Presence Post*), facilitar su participación en foros y agilizar la conexión entre los diplomáticos americanos. Las nuevas tecnologías permiten un acceso directo a la audiencia más joven.
- Exigir nuevas destrezas al personal diplomático. Junto a la habilidad para hablar con fluidez los idiomas locales y el conocimiento de al menos dos áreas regionales, se demandará una mayor capacidad para trabajar con otras agencias del gobierno.

La estrategia propuesta sigue de cerca las orientaciones del Presidente. En el discurso de Inauguración de su segundo mandato, en enero de 2005, Bush afirmaba:

Esta es la política de los EEUU: respaldar el desarrollo de los movimientos e instituciones democráticas en todas las naciones y culturas con el fin último de terminar con la tiranía en este mundo [...]. América no impondrá su estilo de gobierno a quien no lo desee. Nuestro objetivo es, por el contrario, ayudar a que otros encuentren su propia voz, alcancen su libertad y hagan su propio camino⁶⁶.

⁶⁶ www.whitehouse.gov/president

También, en términos generales, sigue las recomendaciones contenidas en el informe final de la Comisión del 11/S –conocida como National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States– que hacen referencia a la diplomacia pública:

- Expandir la zona de tolerancia y marginalizar a los extremistas: especialmente en el mundo árabe y musulmán.
- Priorizar las acciones de comunicación y de intercambio cultural para eliminar la animosidad que generan las eventuales reacciones violentas.
- Determinar con precisión la audiencia más efectiva. Esto supone la siguiente selección: la audiencia islámica en primer lugar; en segundo lugar, Europa y los antiguos aliados de los EEUU. Dentro de esos públicos, el objetivo es dirigirse a las elites y la gente ordinaria de forma equitativa, con especial atención a los sectores más moderados y más jóvenes, siempre más abiertos al diálogo y al intercambio.
- Diseñar estrategias de largo plazo, en educación y cultura, sin olvidar las de corto plazo, es decir, la imagen en los medios de comunicación.
- Establecer sistemas de evaluación y de información que permitan valorar con rapidez el impacto de las acciones e introducir las correcciones necesarias.

3.4. La acción específica en los medios de comunicación

Los medios de comunicación constituyen un instrumento esencial para la influencia en la opinión pública internacional⁶⁷ y el canal más apropiado para difundir los mensajes políticos a audiencias extranjeras. Son generadores principales de las imágenes que sobre un país o institución pueda tener una población: configuran la realidad social para aquellos públicos que no pueden contar con un referente directo. Por otra parte, es una de las fuentes principales de conocimiento del pulso de la opinión ciudadana. En la actualidad, condicionan la actividad diplomática que debe reaccionar ante noticias e interpretaciones con tanta rapidez como éstas se difunden en los medios.

⁶⁷ Algunas de las obras más clásicas que señalan este efecto son TUCHMAN, G., *Making news*. New York: The Free Press, 1978; ENTMAN, R., *Democracy without citizens, media and the decay of American politics*. Oxford University Press, Oxford 1989; IYENGAR, S. y SIMON, A., *News coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion in Communication Research*, 20 (3), 1997, pp. 365-383.

La diplomacia pública americana también los considera un elemento esencial en la “guerra de ideas” contra el terrorismo islámico. Según se recoge en el informe de la Advisory Commission on Public Diplomacy:

At a time when terrorism is a worldwide threat, addressing anti-American sentiment abroad and engaging in the “war of ideas” are necessary supplements to traditional security measures. Public diplomacy, through broadcasting and other tools, is critical to fostering support for U.S policies and discrediting intolerance. Bringing accurate and objective news and information to audiences at the center of the war on terrorism –the Middle East– is vital to counter myths about the United States and provide alternatives to extremism in the region⁶⁸.

En concreto, Karen Hughes es partidaria de intervenir en cualquier medio que permita acceder a la audiencia real, incluso *Al-Jazira*, y ha creado una unidad especial *Rapid Response Unit* para poder reaccionar con rapidez ante cualquier evento o declaración que lo requiera. Pretende conseguir una presencia efectiva y rápida de la reacción americana a los diferentes acontecimientos, bien adaptada a los ciclos informativos de 24 horas y con capacidad para tener un alcance global.

Sin embargo, aun siendo instrumento esencial, el cuerpo diplomático sigue reacio a la relación con ellos y algunos de los principales obstáculos proceden precisamente de las rutinas de los funcionarios. El análisis de la situación es aleccionador también para otros países e instituciones.

- Falta capacidad de respuesta. Si bien la Administración ha conseguido el seguimiento de la información durante las 24 horas y advierte de forma inmediata de los acontecimientos a través de los sistemas de “alerta temprana”, la capacidad para reaccionar con prontitud es limitada: la respuesta a las crisis sigue siendo lenta, débil y no siempre consigue un alcance global⁶⁹.
- Los portavoces rehúyen las intervenciones públicas. No dominan el árabe y, además, temen no dar con la respuesta acorde con la opinión del Departamento de Estado. Esta carencia pone de manifiesto, no sólo la falta de preparación de los diplomáticos, sino la ausencia de una política de comunicación previa que oriente sobre las posibles respuestas y la falta de conexión entre los organismos internos.

⁶⁸ Advisory Commission on Public Diplomacy, Report, 2004.

⁶⁹ Cfr. LA PORTE, T., “Información en tiempo real y diplomacia pública” en ALVIRA, R., GHIRETTI, H. y HERRERO, M. (eds.), *La experiencia social del tiempo*, Eunsa, Pamplona, 2006, pp. 291-330.

- La atención a los corresponsales extranjeros es deficiente y discriminatoria en relación con la atención que se presta a los medios nacionales. Es una tarea pendiente urgente, con mayor motivo ahora que se ha cerrado la Oficina de Comunicación Global (Office of Global Communications)⁷⁰.
- Ausencia de sistemas de evaluación de impacto de las acciones de comunicación. Constituye una prueba más de la necesidad de crear una cultura de conocimiento de la audiencia: el *two way flow* propuesto para la diplomacia cultural tiene plena vigencia también en estos casos.

Aunque no dejan de contemplarse otras medidas, el Departamento de Estado ha dado prioridad a la actuación directa a través de medios de comunicación propios. Mientras no deja de adiestrarse a los funcionarios para intervenir en los periódicos y televisiones locales, se confía en la acción de *Radio SAWA* y de *Al-Hurra*, la televisión vía satélite. La opción, en este caso, no supone ningún cambio significativo con respecto a los medios utilizados durante la Guerra Fría: en cierta medida, responden a una estrategia similar a la adoptada en su tiempo por la Voz de América o por WorldNet.

Sin embargo, el Departamento de Estado ha introducido algunas novedades en la programación, intentando adaptar los viejos instrumentos a los nuevos objetivos de generación de “espacios de intercambio”.

En este sentido, *Radio SAWA* ofrece una fórmula diferente a las de los medios tradicionales de diplomacia pública. Su programación consiste fundamentalmente en música actual, e intercala breves informativos cada hora. Se alternan las canciones occidentales con las árabes, para demostrar con el propio contenido –y con el nombre– la valoración igualitaria de ambas producciones. Su objetivo es la audiencia inferior a los 30 años y se difunde por frecuencia modulada y onda media. La duración de los informativos oscila entre 5 y 20 minutos y tiende a extenderse en momentos de crisis o de especial interés para la política exterior americana. Durante la guerra de Irak, por ejemplo, llegó a cumplir los 30 minutos.

Radio SAWA cuenta con sistemas de evaluación del tipo de música que tiene mayor aceptación para ajustar los criterios de selección y conocer la reacción del público: investigan cada semana en tres ciudades de la región (Amman, El Cairo y Abu Dhabi) a través de Edison Media que al tiempo utiliza subcontratas locales. Los datos de audiencia después de 6 meses reflejaban los siguientes resultados:

⁶⁷⁰ Entrevista de la autora con funcionarios del Departamento de Estado. Ver relación de nombres al final.

- En Jordania, un 36% sintonizaba la emisora al menos una vez a la semana. El 90% de esa audiencia tenía entre 17 y 28 años.
- En Kuwait y en los Emiratos Árabes, el porcentaje era de 23-25%.

La crítica reconoce, sin embargo, que esos públicos oyen la música pero desconectan en los informativos: de hecho, los mismos evaluadores comprobaban el escepticismo de los oyentes al ser preguntados por los informativos: es “propaganda americana”; es “como si escuchara a Israel”. La estrategia no deja de tener sentido por ello. Según afirma Kleinman, director de la emisora, el valor de la fórmula comercial americana estriba en su dinamismo y espíritu de libertad que se refleja bien en la programación de *Radio SAWA*⁷¹.

Otro elemento esencial en esta acción es *Al-Hurra*, la televisión vía satélite. En este caso el objetivo propuesto es conseguir una cobertura global, capaz de competir con canales como *Al-Jazira* o *Al-Arabiya*. Su contenido es informativo pero incluye también debates, magazines, programas de deportes, salud, ciencia y tecnología. El primer análisis de audiencia tuvo lugar en abril de 2004 y mostraba que el 29% de la población adulta había sintonizado con la emisora: 40% en Líbano, 29% en Siria, 19% en Emiratos Árabes, 18% en Egipto, 44% en Kuwait, 37% en Jordania y 19% Arabia Saudí⁷².

Tampoco desatienden los cambios introducidos por los nuevos medios y contemplan la posibilidad de ofrecer los contenidos en Internet y adaptar los contenidos a un entorno interactivo y dinámico para captar los sectores más jóvenes de la audiencia. Contemplan, por ejemplo, la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías para hacer presente sus contenidos en los cibercafés o en mensajes SMS de móviles.

La reciente serie de TV *On the road in America*, desarrollada de forma conjunta por *Al-Jazira* y MTV, es otro buen ejemplo que materializa los objetivos anteriores. Se trata de mostrar lo que los árabes ven cuando miran a América. Protagonizada por cuatro jóvenes islamistas de viaje por los EEUU pretende explicar los valores de la cultura americana a través de los ojos y mentalidad de estos estudiantes. Hay crítica, pero también la oportunidad de justificar algunas decisiones. Y la producción participada por *Al-Jazira* favorece cierta credibilidad.

⁷¹ Cfr. National Arts Journalism Program; Arts International and the Center for Arts&Culture, actas del congreso *Arts&Minds. Cultural diplomacy amid global tension*, New York, 2003.

⁷² Ipsos-Stat, abril 2004.

3.5. Primeras evaluaciones de la *transformation diplomacy*

Falta perspectiva para poder analizar la incidencia y efectividad de la *transformation diplomacy*. Por el momento, puede servir de indicador la evaluación de la actividad de la Subsecretaria Hughes. La iniciativa más relevante ha sido el programa de viajes realizados a Oriente Medio y a otros países de Asia del Sur con mayoría musulmana, en septiembre de 2005 y febrero y julio de 2006. Su propósito era escuchar en directo a la gente y la prensa ha dado en denominarlos *listening tours*.

El resultado ha sido confuso: por un lado, se aprecia su capacidad de escuchar a todo tipo de públicos; por otro, su presencia y respuestas manifiestan la distancia que todavía separa las dos culturas y alimenta las críticas contra América. En cualquier caso, es una oportunidad para conocer la complejidad de la opinión pública internacional. Una oportunidad para comprobar que el principal reto de la diplomacia pública es su propia Administración. Una representante de un grupo defensor de la mujer en Ankara se lo hacía saber agradeciendo el esfuerzo de Hughes por acercarse hasta ellas, pero señalando que la guerra de Irak estaba haciendo que el efecto de su trabajo fuera nulo⁷³.

Junto a ello, las ideas expuestas en sus discursos prueban que el contenido del mensaje de la diplomacia pública americana es prácticamente el mismo desde septiembre de 2001. La propia Subsecretaria lo reflejaba en las siguientes palabras: “Americanos y musulmanes deben hacer frente a una amenaza común y deben luchar contra ella juntos; los terroristas desean definir el conflicto en términos religiosos cuando realmente lo que hacen es difundir la ideología de la tiranía del terror y del odio; todas las partes deben fomentar la comprensión entre las diferentes confesiones y deben trabajar para impulsar intereses y valores comunes”⁷⁴.

Sin embargo, si bien las medidas adoptadas demuestran mayor sensibilidad por la población extranjera, el deseo por conocer su cultura y lenguaje, por atender a sus necesidades de desarrollo, no dejan de reflejar una actitud de dominio: las decisiones sobre el qué se hace y cómo se actúa en cada región las sigue tomando de forma unilateral el Departamento de Estado. Por otra parte, el ámbito de acción se limita al mensaje informativo: la estrategia parece insuficiente para cumplir con el objetivo de cambiar mentalidades.

⁷³ CBS News, *Karen Hughes: diplomat*, 30 de septiembre de 2005.

⁷⁴ Karen Hughes, Conferencia pronunciada ante el US-Islamic World Forum, 18 de febrero de 2006.

A pesar de la determinación por resolver los errores iniciales, la nueva diplomacia pública americana continúa siendo muy discutida en el seno del propio país.

4. *El debate americano en torno a la diplomacia pública*

La finalidad del debate es determinar el objetivo de la diplomacia pública actual. Asumiendo que la eficacia de la diplomacia radica en su credibilidad y que el mensaje no puede ser contradicho por los hechos, la discusión se centra en cuál es la prioridad: adaptar el mensaje a la política y limitarse a venderla, o modificar la política para hacer creíble el mensaje. Mientras que la versión oficial insiste en que el objetivo debe ser explicar y convencer sobre el acierto de sus políticas, hay quienes sostienen que el rechazo exterior se ha producido por las políticas en sí y que es necesario modificarlas para evitar nuevas amenazas.

El Departamento de Estado representa la versión oficial y considera que el terrorismo integrista islámico constituye la principal amenaza para la seguridad de los EEUU y del conjunto de la comunidad internacional. Los terroristas son fanáticos defensores de valores e ideas contrarias a la paz y a la libertad de los pueblos y deben ser combatidos no sólo con la fuerza de las armas sino con la de las ideas. Al contrario de lo que otras potencias han pretendido en el pasado, los Estados Unidos no quieren conquistar sino difundir ideales universales como la libertad, la democracia, los derechos humanos, la igualdad para la mujer y las minorías, el estado de derecho. La Administración insiste, por tanto, en extender una zona de tolerancia en Oriente Medio y marginar a los extremistas: cree poder convencer a la comunidad internacional de los beneficios en términos de paz y seguridad que se derivan de ellos.

La Administración republicana actúa en consonancia con su tradición política, reflejada en un reciente informe que defiende la tesis de que la opinión pública no debe modificar los intereses y acciones exteriores, aunque pueda asesorar sobre la mejor forma de aplicarlas.

While the United States cannot and should not simply change its policies to suit public opinion abroad, we must use the tools of public diplomacy to assess the likely effectiveness of particular policies⁷⁵.

⁷⁵ Advisory Commission on Public Diplomacy, Report, 2004.

La postura contraria considera que no es el mensaje y su difusión lo que debe mejorar, sino la política. Es la acción exterior agresiva e impositiva, reflejada en la intervención en Irak o en el conflicto de Palestina, lo que causa el rechazo contra los EEUU. El problema es que el “mensajero” más eficiente en el contexto internacional es el ejército americano y no los diplomáticos. La imagen de la “doble moral”, con principios diferentes para la población americana y para la población musulmana, mina la credibilidad de cualquiera de sus políticos y mensajes.

Es evidente que, por el momento, prevalece la postura de los que entienden que el mensaje debe seguir a la política: el objetivo de la diplomacia pública es, por lo tanto, conseguir convencer de la bondad y eficiencia de una acción decidida con anterioridad.

Otros temas del debate interno aluden a la estrategia, y ponen de manifiesto la ausencia de una planificación previa. Gregory, partidario de una acción planificada con sentido estratégico, subraya la ineficacia de un planteamiento de la actual diplomacia que califica de ingenuo. La confianza excesiva en las prácticas que conducen al fomento del diálogo entre la población americana e islámica, con propuestas dispersas y de resultados calculados a largo plazo no está resultando efectiva. En su lugar, de acuerdo con la visión instrumental de la comunicación, Gregory propone seguir los principios de la comunicación estratégica: diseñar un plan que ponga en conexión los objetivos de la política exterior con los de la diplomacia pública, unificar su dirección, introduciendo la planificación y los ritmos propios del sector privado, e institucionalizar su desarrollo⁷⁶. Aunque la discusión es principalmente académica, también tiene su repercusión política. En este segundo ámbito la polémica se resuelve en una denuncia de la falta de un programa unificado que oriente las diversas acciones.

Por último, el debate incluye también algunas cuestiones más concretas. Entre otras, la necesidad de una coordinación entre los diversos organismos que tienen encomendadas tareas de comunicación dentro del Departamento de Estado, la conveniencia de mecanismos que permitan evaluar la eficacia y corregir las acciones que se están desarrollando o la utilidad de que intervengan actores civiles —empresarios, ONGs...— independientes del gobierno.

A pesar de las discrepancias anteriores, ambas posiciones coinciden en la necesidad de determinar mejor las causas de ese antiamericanismo extendido en Oriente Medio. También están de acuerdo en admitir la ignorancia so-

76 Cfr. GREGORY, B., *op. cit.*

bre el mundo islámico. Ambos consideran que se ha tratado como si fuera una sociedad homogénea, dividida sólo entre fundamentalistas y moderados. En este sentido, desde los dos bandos se sugiere conocer en profundidad los grupos que componen el Islam: un examen más detenido refleja que hay minorías muy seculares, moderadas y que no van en contra del islamismo aunque no vivan de acuerdo con él; por otra parte, la mayoría de la población, más religiosa, aunque comparte las ideas de Bin Laden, no está de acuerdo con sus métodos.

5. *Algunas consideraciones sobre la eficacia de la diplomacia pública americana*

La primera observación que el análisis previo permite hacer es que la diplomacia pública actual de los EEUU es una acción condicionada por la necesidad de justificar una política exterior polémica y desarrollada de forma precipitada. El debate interno descrito no hace sino poner de manifiesto esta primera y esencial dificultad.

Su principal debilidad, por tanto, es la falta de credibilidad. La nueva estrategia surge con la urgencia de explicar el intervencionismo militar y otras acciones que se derivan de la “guerra contra el terror” y aunque en el discurso teórico proponga objetivos y planteamientos propios de la diplomacia pública (solidaridad, libertad, defensa de los derechos humanos), su realización denota la presión de obtener resultados inmediatos y se limita a defender y disculpar actuaciones precisas como el aumento de tropas en Irak o la existencia de cárceles secretas en Europa. La intervención militar hace dudar de valores como la solidaridad, el clima en que se inician los procesos democráticos –tanto en Irak como en Afganistán– cuestiona el grado de libertad con que la población acepta este sistema político y los procesos de Guantánamo ponen en entredicho la pretendida defensa de los derechos humanos.

Los análisis de la opinión pública internacional demuestran que, si bien pueden existir sentimientos antiamericanos causados por una diferente cultura política, la actual reacción sólo se explica por la “guerra contra el terrorismo” desarrollada por la Administración de Bush, que, cuando menos, ha exacerbado esos sentimientos previos. Se entiende, por tanto, que la diplomacia pública considere un objetivo prioritario explicar los motivos que la inspiran. Pero también es relevante valorar que es ese intento lo que puede minar la credibilidad de sus deseos de generar relaciones estables y acercamiento entre los pueblos.

En ese contexto, es difícil que se cumplan las condiciones de credibilidad que se sugieren tanto desde la escuela discursiva como desde la escuela ins-

trumental. Un escenario bélico y la tensión que genera en el entorno no permiten el desarrollo de un diálogo pacífico, confianza mutua y la relación con todos los sectores de la opinión pública. Por otra parte, ya hemos señalado la falta de coherencia entre el mensaje y las políticas efectivas. Cabe ahora añadir que, en el marco de la guerra de Irak, es el soldado americano el que actúa como “mensajero” con más frecuencia y efectividad que cualquier otro diplomático, Rice y Hughes incluidas. Su capacidad de “encarnar y reflejar los valores del mensaje”, como postula la escuela instrumental, resulta dudosa.

Otros problemas que se perciben, tanto en su planteamiento teórico como en su desarrollo práctico, son consecuencia del apresuramiento con que se ha diseñado la actual diplomacia pública americana. Los más destacables ponen en evidencia una falta de coherencia conceptual, una indefinición en el modelo teórico seguido y una falta de adaptación al nuevo contexto internacional.

La diplomacia pública americana tiene, en primer lugar, un problema de coherencia conceptual. Si bien en el discurso se plantean objetivos propios de la diplomacia pública, las estrategias que se desarrollan en la práctica son acciones típicas de la propaganda. Esta situación se manifiesta en dos aspectos: primero, en que las estrategias descritas van más encaminadas a la difusión de contenidos que al establecimiento de lazos o vínculos duraderos entre las sociedades; segundo, en que se realizan de forma unilateral, sin apenas abrir cauces para que el pretendido diálogo intercultural pueda tener lugar. Es decir, tanto el contenido, que se atiene exclusivamente a valores propios de la cultura americana, como la estrategia, que pone más énfasis en las acciones informativas de una sola dirección, reflejan un interés político inmediato y no la creación de espacios de diálogo. En este sentido, se entiende que la audiencia internacional denuncia esta actitud como impositiva. Así, aunque la Secretaría de Estado hable de diplomacia pública, su actuación se percibe como propaganda.

En segundo lugar, se manifiesta también en una cierta indefinición en el modelo de diplomacia pública que se pretende seguir. De nuevo, mientras el discurso político se plantea en el marco propio de una comunicación discursiva (más proclive al diálogo) la acción que proponen se corresponde con una comunicación de carácter instrumental: la insistencia en mejorar la habilidad de los diplomáticos, el uso de nuevas tecnologías, el recurso a la iniciativa privada o la programación de los medios de comunicación está más relacionada con el diseño de una estrategia que con generar espacios en los que se intercambien ideas y pareceres.

En tercer lugar, falta la reflexión necesaria para adaptarse a las nuevas circunstancias. No se han introducido las reformas necesarias para evitar la ri-

gidez institucional que impide actuar con flexibilidad, de forma coordinada y rápida y continua siendo escasa la participación de actores civiles como la empresa pública, asociaciones de ciudadanos u ONGs.

De acuerdo con el nuevo contexto global apuntado por Hocking, la diplomacia pública americana parece moverse todavía en un esquema propio de la Guerra Fría: ni los medios ni, sobre todo, el concepto de público, entendido aun sólo como objetivo (*target*), parece adaptarse a la ciudadanía propia de la sociedad globalizada e interactiva.

Esa visión del público impide también diferenciar audiencias e identificar los rasgos que caracterizan a cada una. Se percibe así una estrategia homogénea, dirigida sólo hacia Oriente Medio, y enfocada hacia la difusión de dos valores prioritarios: el pluralismo y el secularismo. Estos dos valores chocan con los principios que fundamentan la cultura islámica y ponen en duda la intención de abrir un diálogo pacífico si se toman como punto de partida, incluso con los sectores más moderados.

En Europa, al contrario de lo que sucede en el mundo islámico, no hay un problema de enfrentamiento de valores: hay divergencia en las medidas políticas y, sobre todo, falta de credibilidad. Por tanto, la acción dirigida a los antiguos aliados debe responder a una estrategia diferente, con contenidos y argumentos distintos de los utilizados para el mundo islámico.

En este mismo sentido, los objetivos específicos en que se articula la *Transformational diplomacy* de Rice, revelan una atención excesiva al “mensajero” y ponen el acento en la formación y distribución del personal diplomático, o al “canal de transmisión”, insistiendo en el interés de utilizar los nuevos medios e idiomas para acceder a la audiencia. Sin embargo, apenas refleja interés por desarrollar sistemas que permitan conocerla mejor, en términos culturales y en tendencias de opinión pública, o por instaurar vías que permitan una comunicación recíproca. La nueva política no contempla fórmulas para escuchar a la población extranjera más allá de la oportunidad de preguntar o interpelar a Rice o Hughes en las conferencias públicas.

La diplomacia pública americana, por tanto, continúa siendo unidireccional en exceso, y se fundamenta en actividades de carácter informativo, con contenidos poco adaptados a los intereses y necesidades de la audiencia a que se dirigen. Por el momento, la estrategia se asimila más a una acción de marketing comercial que al intento de fomentar comprensión, diálogo e intercambio de pareceres entre las diversas civilizaciones.

Bibliografía citada

- Advertising Age*, "Gov't eyes ad attack", 15 de octubre de 2001.
- Advisory Commission on Public Diplomacy Annual Report, 2004.
- Advisory Commission on Public Diplomacy, "The New Diplomacy: Utilizing Innovative Communication Concepts That Recognize Resource Constraint", Report, julio de 2003.
- Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab&Muslim World, "Changing Minds Winning Peace: A new strategic direction for US Public Diplomacy in the Arab&Muslim World", Report, octubre de 2003.
- Advisory Commission on Public Diplomacy, "Building America's Public Diplomacy Through a Reformed Structure and Additional Resource", Report, septiembre 2002.
- APPLEBAUM, Anne, "In search of pro-Americanism", *Foreign Policy*, julio-agosto, 2005, pp. 32-40.
- BALIS, Christina V., y SERFATI, Simon (eds.), *Visions of America and Europe*, CSIS, Washington, DC, 2004.
- BLACK, Jay, "Semantics and Ethics of propaganda", *Journal of Mass Mediated Ethics*, vol. XVI, nn. 2 y 3, 1986, pp. 133 y 135.
- Center for the Study of the Presidency, "Strengthening US-Muslim Communications", Report, 2003.
- The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, WW, Norton & Company, 1ª edición, 2006, New York.
- Council of Foreign Relations, "Finding America's Voice. A strategy for reinvigorating U.S. Public Diplomacy", Report, 2003.
- DIZARD, Wilson P., *Inventing public diplomacy: the story of the U.S. Information Agency*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2004.
- ENTMAN, Robert, *Democracy without citizens, media and the decay of American politics*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- FULLER, Graham E., *The Youth Factor: The New Demographics of the Middle East and the Implications for US Policy*, A Brookings Institution study, New York, 2003.
- GREGORY, Bruce, *Public Diplomacy and Strategic Communication: Cultures, Firewalls, and Imported Norms*, ponencia presentada al Congreso de la American Political Science Association sobre Comunicación Internacional y Conflictos, agosto, 2005.
- HABERMAS, Jurgen, *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, MIT Press, Cambridge (MA), 1996.
- HABERMAS, Jurgen, *The structural transformation of the public sphere*, MIT Press, Cambridge (MA), 1991.
- HOCKING, Brian, "Rethinking the 'new' public diplomacy" en MELISSEN, J. (ed.), *The new public diplomacy*, Palgrave, New York, 2005, pp. 28-46.
- HUGHES, Karen, *Conferencia pronunciada ante el US-Islamic World Forum*, 18 de febrero de 2006.
- JOHNSON, Stephen; DALE, Helle C.; y CRONIN, Patrick, *Strengthening U.S. Public Diplomacy Requires Organization, Coordination, and Strategy*, The Heritage Foundation, n° 1875, Washington DC, agosto, 2005.
- KAGAN, Robert, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York, 2005.

- KOHUT, Andrew, National Arts Journalism Program; Arts International and the Center for Arts&Culture, Actas del congreso Arts&Minds. *Cultural diplomacy amid global tension*, New York, 2003, pp. 13-23.
- KULL, Steven, "It's Lonely at the Top", *Foreign Affairs*, julio-agosto, 2005, pp. 36-37.
- LA PORTE, Teresa, "Información en tiempo real y diplomacia pública" en ALVIRA, Rafael, GHIRETTI, Héctor y HERRERO, Mónica (eds.), *La experiencia social del tiempo*, Eunsa, Pamplona, 2006, pp. 291-330.
- LEONARD, Mark, et al., *British Public Diplomacy in the Age of Schisms*, Foreign Policy Center, London, 2005.
- LYNCH, Dov, *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?*, European Policy Centre, Working Paper n° 21, Brussels, noviembre, 2005.
- MANHEIM, Jarold B., *Strategic Public diplomacy and American foreign policy: the evolution of the influence*, Oxford University Press, New York, 1994.
- MARSHALL, T. y RUBIN, A.J., "U.S. Clout a Missing Ingredient in Mideast", en *Los Angeles Times*, 8 de agosto de 2006.
- MELISSEN, Jan, (ed.), *The new public diplomacy*, Palgrave, New York, 2005.
- MILLER, Toby, *Anti-americanism and Popular Culture*, Anti-Americanism Working Paper, Central European University, 2005.
- National Arts Journalism Program; Arts International and the Center for Arts&Culture, actas del congreso Arts&Minds. *Cultural diplomacy amid global tension*, New York, 2003.
- NOYA, Javier, *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel, Barcelona, 2007.
- NYE, Joseph S., *The Decline of America' Soft Power*, Public Affairs, New York, 2004.
- Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, "The Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination", 2002.
- Pew Research Center for the People & the Press, "Pew Global Attitudes Project", junio, 2006.
- Pew Research Center for the People & the Press, "Trouble Behind, Trouble Ahead? A Year of Contention at Home and Abroad. 2003 Year-End Report", 2004.
- Pew Research Center for the People & the Press, "Different Faiths, Different Messages", 2003.
- Pew Research Center for the People & the Press, "Views of a Changing World", 2003.
- Pew Research Center for the People & the Press, "What the World Thinks in 2002: How Global Publics View: Their Lives, Their Countries, America", 2002.
- Pew Research Center for the People & the Press, "Among Wealthy Nations U.S. Stands Alone in its Embrace of Religion", 2002.
- PILGER, John, "We See too much. We Know too much. That's our Best Defense", *The Independent*, 6 de abril de 2003.
- POWELL, Colin L. , *Hearing before the Committee on International Relations*, House of Representatives, 24 de octubre de 2001.
- SCHOU, S., "Postwar Americanization and the revitalization of European Culture", en SKOVMAND, Michael; SCHRODER, Kim C. (eds), *Media cultures: Reappraising transnational media*, Routledge, London, 1993.
- Senate Foreign Relations Committee From the Advisory Commission on Public Diplomacy, Report, febrero, 2004.

- The Chicago Council on Global Affairs, Report, 2007.
- The Economist*, “Anti-Americanism”, Special Report, 19 de febrero de 2005, pp. 22-24.
- Transatlantic Trends, Report, 2004.
- Transatlantic Trends, Report, 2005.
- TUCHMAN, Gay, *Making news*, The Free Press, New York, 1978.
- US General Accounting Office, “US Public Diplomacy”, Report, 2003.
- IYENGAR, Shanto; SIMON, Adam, “News coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion”, *Communication Research*, 20 (3), 1997, pp. 365-383.
- WEIGEL, George, *Política sin Dios: Europa y América. El cubo y la catedral*, Cristiandad, Madrid, 2005.
- WILLNAT, Lars; AW, Annette; HAMDY, Naila Nabil; HE, Zhou; MENAYANG, Victor; LA PORTE, Teresa; SANDERS, Karen; y TAMAM, Ezhar, “Media use, anti-americanism and international support for the Iraq war”, *The International Communication Gazette*, 2006, 68 (5-6), pp. 533-550.
- Zogby International of the Arab World, 2004.

Otras fuentes empleadas

(Las entrevistas con los funcionarios del Departamento de Estado que se nombran a continuación se realizaron durante los meses de julio y agosto de 2003. Los cargos se citan en inglés para evitar confusiones en la traducción. El contenido de las entrevistas aparece reflejado en el texto sin cita de la fuente por expresa petición de los entrevistados).

- JEREMY E. CURTIN.
Senior Advisor to the Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs.
Departamento de Estado. Washington, DC.
- JANICE A. SMITH
Special Assistant/ Public Affairs Specialist
Bureau of International Organizations Affairs
Departamento de Estado. Washington, DC.
- JOHN M. HERZBERG
Deputy Director
Office of Strategic Communications and Planning
Bureau of Public Affairs
Departamento de Estado. Washington, DC.
- THOMAS F. FARR
Director
Office of International Religious Freedom
Departamento de Estado. Washington, DC.
- MARIA SOPHIA AGUIRRE
Commissioner
Advisory Commission on Public Diplomacy
Departamento de Estado. Washington, DC.
- ROBERT REILLY
Senior Advisor for Information Strategy at the Office of the Under Secretary of
Defense for Policy.
Pentágono. Washington, DC.