

Diplomacia pública en la bibliografía actual

Victor Oviacionayi Iyamu

Periodista y Doctor en Ciencias de la Información.

RESUMEN

En la era de información y de asuntos globales, la diplomacia pública tiene poco que ver con aquellas modestas campañas de información pública del pasado. Siendo así, surgen varios interrogantes acerca de la Diplomacia Pública como una práctica autónoma y complementaria en cuanto al concepto de esta nueva diplomacia. En esta consideración, está implícito la importancia creciente y el impacto que esta nueva diplomacia tiene en la diplomacia contemporánea.

En un primer paso por saber lo que es, el autor analiza en este artículo el nivel de la presencia de la diplomacia pública en la bibliografía actual.

ABSTRACT

Public diplomacy in the information age and in the age of global issues is a far cry from modest public information campaigns of the past. And alongside the concept of this new diplomacy, there are widespread concerns about Public Diplomacy as an autonomous practice, discipline or subdisciplin. Implicit in such concerns is the assumption that this new diplomacy has a discernible impact on the contemporary diplomacy.

In this article, the author analyses the presence of public diplomacy in the present-day literature, considering the conditions and circumstances that are fostering the development of public diplomacy as a new field of studies.

Palabras claves: Era de la Información/Asuntos globales/Diplomacia Pública.

Key words: Information age/Global issues/Public Diplomacy.

La diplomacia pública, como modalidad dentro de los instrumentos empleados por la diplomacia contemporánea, constituye en la actualidad una parte importantísima del esfuerzo de los Estados por entenderse entre sí y por promocionar la política exterior y la imagen nacional. Como fenómeno específico, surgió gracias a la generalización de la cultura democrática y a los avances técnicos y sociológicos de los medios de comunicación social, y a las buenas intenciones

iniciales del “Open Covenants” del Presidente WILSON¹ de los Estados Unidos de América.

Este concepto de diplomacia pública engloba a todos aquellos programas, tanto de información política como cultural y educativa, que cada gobierno soberano destina para defender y promocionar su política exterior y la imagen nacional de su país ante los gobiernos extranjeros y los públicos activos extranjeros y nacionales. A título indicativo, cabe destacar el caso de los Estados Unidos a través de la United States Information Agency (USIA)². Y la apuesta por su práctica constituye uno de los retos de futuro más importante, tanto para el interés de aquel país como para el resto.

En nuestro tiempo son evidentes tanto su rápido desarrollo a nivel mundial como la invocación del término “diplomacia pública” por los mandatarios, diplomáticos y periodistas en España y en el extranjero. Y, a pesar de todo esto, sigue habiendo muchas preguntas y preocupaciones acerca de este fenómeno. Algunas de las cuestiones que surgen incluyen las siguientes: ¿Qué es propiamente la diplomacia pública?, ¿cuál ha sido su evolución?, ¿cuál es su alcance real?, y ¿cuál es su futuro?

Éstas y otras preguntas de esta índole nos animan a recoger el guante para intentar dar las respuestas convenientes. Pero, debido a la envergadura del tema en cuestión, estas preguntas, y las otras que surgen de una forma colateral en torno al tema, no pueden resolverse por completo en un solo artículo. Por lo tanto, el presente artículo se va a centrar en el nivel de la presencia de la diplomacia pública en la bibliografía actual. Para ello, nuestras consideraciones se inician con cuatro puntos o secciones que desarrollamos a continuación.

-
- 1 Cfr. MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations, -Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred Knopf, 1961(1ª. ed.), pp. 547 - 548. El “open covenants” era el primero de los Catorce Puntos que formaban parte de aquella declaración, realizada por el Presidente Woodrow Wilson de los Estados Unidos el 8 de enero de 1918 durante la Primera Guerra Mundial, y en los que trazaba sus propuestas para un arreglo de paz en el periodo posguerra. En este primer punto “open covenants of peace, openly arrived at...”, Wilson abogaba por un arreglo de paz y entendimiento internacional que no fuera secreto sino público, y por que la diplomacia procediera siempre abiertamente y en público. Ver: <http://www.britannica.com>
 - 2 La “United States Information Agency” (USIA) fue una agencia de la diplomacia pública de los EE.UU. Cfr. HANSEN, Allen C., *USIA, Public Diplomacy in The Computer Age*, New York: Praeger, 1984, pp. ix - x; LAQUER, Walter, “Save Public Diplomacy”, en *Foreign Affairs*, 75:5 (Sept-Oct, 1996), pp. 19 - 24. Y durante el mandato de CLINTON, precisamente a partir del 1 de octubre de 1999, después de cuarenta y seis años de existencia como organismo de la diplomacia pública, la USIA dejó de existir como organismo y sus funciones fueron asumidas dentro del “Department of State” (Ministerio de Asuntos Exteriores). Para más información, ver: “Consolidation of Public Diplomacy Programs into the Department of State -Oct. 1998 Legislative Action Abolishes USIA by Oct. 1999”, disponible en: <http://www.publicdiplomacy.org/index.htm>; el periódico *La Nueva Cuba* (Primer Periódico Cubano Independiente en la Internet) editado por la Nueva Cuba, p. 1, disponible en: www.lanuevacuba.com/archivo/ares04.htm; y *Books on Public Diplomacy*, disponible en www.publicdiplomacy.org/4.htm

1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA.

1.1. Dos grandes enfoques sobre la Diplomacia: el europeo y el americano.

La historia de la diplomacia ha estado influida, a lo largo del devenir de la humanidad, por la civilización europea y la civilización norteamericana, si nos fijamos en las fechas de 1815 y 1918³ específicamente. Este instrumento, producto de la civilización europea, que se establece como profesión de forma oficial en el Congreso de Viena de 1815⁴, está basado en la dinámica “negociadora”, la relación o comunicación de tipo “Gobierno/Gobierno”, y el carácter “secreto”, además del empleo de habilidad y tacto, según las consideraciones de varios estudiosos como FISHER⁵ y DO NASCIMENTO E SILVA⁶. La diplomacia nació con dichas características y las conserva todavía en lo esencial. Pero la historia de las Relaciones Internacionales ha enriquecido la propia diplomacia con otras cualidades que comienzan a aflorar a partir de la declaración de la idea wilsoniana de “Open Covenants openly arrived at” en 1918⁷.

Los Catorce Puntos de “Open Covenants” fueron presentados como una doctrina que había de gobernar las normas de la vida diplomática e internacional. Fueron presentados con el fin de desacreditar a la diplomacia secreta como instrumento de relaciones internacionales. Para WILSON, la política exterior debe estar basada en el control popular, y abogaba por una especie de democracia en la diplomacia, con la intención de eliminar, de la vida internacional de las naciones, la diplomacia secreta, la carrera armamentista, la guerra comercial, las rivalidades coloniales y otro tipo de conflictos. El carácter público y pacífico de la nueva diplomacia aparecía explícito en el preámbulo y en el primero de los famosos Catorce Puntos.

La idea wilsoniana representaba el esfuerzo de establecer una nueva diplomacia basada en una civilización fundada en una visión con un cierto carácter utópico y revolucionario. El trasfondo ideológico de esa postura corresponde a los valores

3 En 1815, tuvo lugar el Congreso de Viena que estableció la diplomacia como profesión con normas propias. Y 1918 fue el año de la promulgación de la idea “wilsoniana” de “Open Covenants”, que repudiaba la diplomacia tradicional. Para más información, ver: Victor OVIAMIONAYI IYAMU, *Diplomacia Pública: el uso de la información en la promoción de la política exterior y la imagen nacional, y las publicaciones de carácter diplomático*. 1993. pp. 10– 22 y 52– 120. (Tesis doctoral inédita).

4 Cfr. POTTER, Pitman B., *An Introduction to the Study of International Organization*, New York: Appleton Century-Crofts, Inc., 1935 (5ª. ed.), pp. 80-81.

5 Cfr. FISHER, Glen. H., *Public Diplomacy and the Behavioral Sciences*, Bloomington: Indiana University Press, 1972, p. 7.

6 Cfr. DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *Diplomacy In International Law*, Leiden: A. W. Sijthoff International Publishing Company N. V., 1972, p. 13.

7 Cfr. HAAS, Ernst B., y Allen S. WHITING, *Dynamics of International Relations*, New York: McGraw-Hill Book Co. Inc., 1956, p. 149; RENOUVIN, Pierre, *Historia de las Relaciones Internacionales: siglos XIX y XX*, Madrid: Akal editor, 1982, p. 713; y MORGENTHAU, Hans J., *op. cit.*, pp. 547-548. En el primero de los Catorce Puntos, WILSON afirmaba: <<Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind, but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view>>[Ver: MORGENTHAU, H, *op. cit.*, p. 548].

predominantes en la sociedad estadounidense, desde la economía hasta la política internacional, que están basados en la tradición liberal, influida básicamente por el pensamiento de John LOCKE y Thomas PAINE.

Puede afirmarse que la idea wilsoniana fue una crítica liberal sobre la diplomacia europea y sobre el sistema de equilibrio; y puede decirse que esa idea estaba en consonancia con los intereses políticos de los Estados Unidos⁸. Fue dirigida, tanto contra sus aliados de la Europa Occidental (Gran Bretaña y Francia), como contra la hoy desaparecida Unión Soviética, constituyéndose como un contrapeso del poder soviético y obligando a Gran Bretaña y Francia a reconsiderar su estilo tradicional de hacer la diplomacia.

Con este empuje o esta apuesta wilsoniana, se advierten dos cualidades de la diplomacia contemporánea: continuidad y evolución.

1.2. Continuidad y evolución de la Diplomacia.

En primer lugar, cabe hablar de la continuidad de la diplomacia tradicional o secreta, aunque sea de bajo perfil. Este tipo de diplomacia no está muerta, a pesar de que la idea wilsoniana tenía el propósito de hacerla desaparecer, ya que él la consideraba como una institución inmoral y relacionada con intrigas y guerras. En la Conferencia de Paz de París de 1919, WILSON pronto comprobó que sólo pudo persuadir a sus colegas de otros países a través de reuniones privadas. Así que su abolición fue solamente formal y no en la práctica.

Como escribe OSMANÇSZYK, <<el artículo 18 del Pacto de la Sociedad de Naciones

introdujo la obligación de registrar los tratados y publicar todos los acuerdos internacionales por la Secretaría de la Sociedad de Naciones. Estas reglas no limitan en nada los derechos a utilizar la diplomacia secreta en las negociaciones sobre la conclusión de acuerdos; y, para diferenciarlo, se suele denominar cada vez más a menudo “diplomacia silenciosa”>>⁹.

“Diplomacia silenciosa” es un término eufemístico que se utiliza para difrazar la diplomacia secreta o tradicional. En opinión de DO NASCIMENTO E SILVA¹⁰, que compartimos, <<la diplomacia secreta o tradicional sigue jugando un papel primordial para resolver las cuestiones que surgen en las organizaciones internacionales, donde se la práctica en conversaciones detrás de la escena y al

8 RENOUVIN, Pierre, *op. cit.*, p. 713.

9 OSMANÇSZYK, Edmund Jan, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, México, Madrid, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 487. Para más información, ver: Victor OVIAMIONAYI IYAMU, *op. cit.*, pp. 90–99.

10 DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *op. cit.*, p. 7. Para más información sobre la continuidad de la diplomacia tradicional en nuestro tiempo, ver el informe: “A New Diplomacy for the Information Age”, por The United States Advisory Commission on Public Diplomacy, November 1996, disponible en: <http://www.advcomm.fed.gov/>

margen de los debates>>. Al igual que el poderío militar y económico, el papel de la diplomacia tradicional sigue siendo crucial, como lo ha sido en el acuerdo de paz de Bosnia y en la Declaración de Principios entre Israel y Palestina¹¹. La diplomacia secreta entre los gobiernos sigue siendo necesaria sobre todo en los asuntos militares.

En segundo lugar, no puede negarse la evolución de la diplomacia contemporánea hacia una nueva modalidad (diplomacia pública) dentro de los modos de hacer de la diplomacia de nuestro tiempo gracias a los cambios ocurridos en la sociedad internacional. Después de la Primera Guerra Mundial, los catorce Puntos de 1918 y los llamamientos dirigidos a la gente por otros líderes de la época habían dejado su huella¹². Desaparece el tabú de llegar informativamente a los públicos de otros países en periodos de paz. La opinión pública empieza a tomar su forma y pide una participación en la diplomacia. La información es fundamental, tanto para la participación del público en la diplomacia como para su control por parte del gobierno.

A partir de esa fecha, las técnicas de la diplomacia sufren una considerable transformación; el sujeto de la diplomacia adquiere nuevas dimensiones, así como el uso de la información. Y con el gran desarrollo tecnológico, técnico, económico, comercial, militar y social -la democratización y la especialización de la profesión diplomática-, la diplomacia evoluciona. Y se comienza a tomar muy en serio la figura del público y el uso de la información, creándose, de este modo y dentro de la diplomacia contemporánea, un nuevo concepto, digno de tenerse en cuenta.

11 Para más información, ver: "Summary of the Dayton Peace Agreement on Bosnia-Herzegovina, Fact Sheet Released by the Office of the Spokesman", November 30, 1995, disponible en <http://www.unige.ch/humanrts/icty/daytonsum.html>; y "Main Points of the Declaration of Principles", September 13, 1993, disponible en <http://www.israel.org/peace/doppts.html>.

12 Cfr. COGGESHALL, Reginald, "Peace Conference Publicity: Lessons of 1919", en *Journalism Quarterly*, marzo de 1942 (Vol. 19, N° 1), pp. 1-11; y SCHWARZENBERGER, Georg, *Power Politics*, London: Stevens & Sons Ltd., 1951 (2ª ed.), p. 618. Sobre la transformación y las nuevas dimensiones habidas en la diplomacia después de la Primera Guerra Mundial, ver: "Diplomacia", de Erich KORDT, en KERNIG, C. D. (ed. lit.), *Marxismo y Democracia (Política 2)*, Madrid: Ediciones Rioduero, 1975, pp. 125-126; ROSECRANCE, R. N., "Diplomacy", en *International Encyclopedia of Social Sciences*, London: Crowell Collier & MacMillan, 1972 (Vols. 3 y 4), pp. 188-191; LEE, John (ed. lit.), *The Diplomatic Persuaders. - new roles of the mass media in International relations*, New York: John Wiley & Sons Inc., 1968, pp. ix-xiii. Sobre este nuevo campo de acción y estudios, ver: DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *op. cit.*, p. 13; HODGES, Charles, "Diplomacy", en *Collier's Encyclopedia*, USA: Crower Collier & MacMillan Inc., 1966 (Vol. 6), pp. 247-248; BULLION, Stuart James, "Press Roles in Foreign Policy Reporting", en *GAZETTE*, International Journal For Mass Communications Studies, (Vol. 32, n° 3), Ed. Instituut voor Perswetenschap, Amsterdam, 1983, p. 179; Marc WILLIAMS (ed. lit.), *International Relations in the Twentieth Century: A Reader*, London: The MacMillan Press Ltd., 1989, p. 29; y "Public Diplomacy Rethinking an Old Concept", de Dr. Walter R. Roberts de la United States Advisory Commission on Public Diplomacy, Department of State Senior Seminar, January 29, 1997 (Un documentodiscurso editado por la USIA), disponible en: <http://www.usia.gov/usiahome/pdforum>

Este nuevo campo de acción y estudio, fruto de la idea wilsoniana de “Open Covenants openly arrived at” y que reta a la diplomacia tradicional, recibe el nombre de <Diplomacia Pública> en el año 1965, cuando este término fue utilizado por vez primera por Edmond GULLION (decano de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University en los Estados Unidos)¹³.

Un respetable grupo de profesionales de la diplomacia estadounidense y de estudiosos, fundamentalmente norteamericanos, utilizan este término para denominar a todos aquellos esfuerzos informativos gubernamentales y no-gubernamentales del ámbito diplomático que trascienden la diplomacia tradicional. Entre ellos, se destacan GULLION, HANSEN, STAAR, MALONE, el “Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy” y la propia administración norteamericana¹⁴, que han contribuido a la creciente popularidad de dicho término.

2. DIPLOMACIA PÚBLICA: UNA NOVEDAD RECONOCIDA DENTRO DE LA DIPLOMACIA CONTEMPORÁNEA.

La diplomacia pública se convierte, gradualmente, en un reto para los gobiernos de los países, principalmente para los gobiernos de los Estados Unidos y la desaparecida URSS. Está claro que, como dice COGGESHALL, <<si una genuina opinión mundial tiene que apoyar una paz constructiva, ésta debe estar informada>>¹⁵. Y los gobiernos de los principales países empezaron a trabajar en esa dirección.

Ahora, todos los gobiernos están de acuerdo con este planteamiento, tras el ensayo experimentado con la práctica de la diplomacia pública desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestro tiempo. La experiencia diaria en los ministerios de asuntos exteriores y embajadas de todo el mundo no es lo que solía ser antes de que WILSON pronunciara su célebre discurso de Catorce Puntos en 1918. El público ya no es indiferente ante la vida internacional de los pueblos y pide participar cada vez más.

Desde 1918 el margen de maniobra de los gobiernos en política internacional se ha visto reducido, debido a la intromisión de la opinión pública nacional e internacional. Los “decision-makers” y negociadores ya no pueden llevar a cabo sus tareas sin tener en cuenta el punto de vista de la opinión pública activa. Estos

13 HANSEN, Allen C., *op. cit.*, p. 2.

14 Cfr. *Ibidem.*; STAAR, Richard F. (ed.lit.), *Public Diplomacy: USA Versus USSR*, California: Hoover Institution Press, 1986, pp. 9 - 17. Sobre el empleo del término “diplomacia pública”, ver: HANSEN, Allen C., *op. cit.*; TRAN, Van Dinh, *Communication an Diplomacy in a Changing World*, Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1987, pp. 48-59; MALONE, Gifford D., “Managing Public Diplomacy”, en *Washington Quarterly*, Summer 1985, 199-213; y The Fletcher School of Law and Diplomacy, *1984-1985* (Catálogo), Medford, Massachusetts: Tufts University, 1984, p. 41.

15 COGGESHALL, Reginald, “Peace Conference Publicity: Lessons of 1919”, en *op. cit.*, p 2.

funcionarios, que al fin y al cabo representan al gobierno, deben trabajar mucho para lograr acuerdos y realizar una política que pueda “venderse” bien, tanto en el propio país como en el extranjero.

Se produce un gran cambio en la tarea de “reporting” (la tarea comunicativa relacionada con la elaboración de informes y análisis) de las embajadas, debido al gran flujo de la información necesaria para el proceso de la moderna diplomacia. Esta función ya no es tan cómoda como solía ser antaño; no se limita a informar al propio gobierno y al gobierno del país donde la embajada está acreditada. Actualmente, la tarea comunicativa de la embajada debe competir, como nunca, con los medios de comunicación social, ya que el juicio del diplomático puede ser diluido fácilmente por los medios de comunicación social, antes de que éste llegue a la opinión pública.

La tarea comunicativa de la embajada es básicamente una tarea de información. El diplomático de nuestro tiempo debe leer constantemente la prensa y prestar atención a los otros medios de información (radio, televisión, etc.); y debe buscar la información sobre supaís, que le puede dar una indicación de las actitudes de la opinión pública y del gobierno extranjero hacia su propio país. Aunque puede parecer dudoso, se dan casos, como es el del servicio exterior de los Estados Unidos, en los cuales el diplomático, como cualquier buen profesional de las Relaciones Públicas tal como se le conoce en el mundo anglosajón, y siempre ateniendo al sentido estricto del término¹⁶, aprende a saber, de su lectura y sintonía, qué publicaciones y medios audiovisuales utilizan los materiales que él les proporciona, qué publicaciones y medios audiovisuales necesitan ciertas aclaraciones, y cuáles de estos medios de comunicación social podrían estar interesados en más materiales sobre el país al que sirve. Y siempre son más favorables, para la imagen nacional y política nacionales, los materiales informativos suministrados por él que aquellos proporcionados por un medio poco elaborado.

Para lograr ese objetivo, el diplomático de nuestro tiempo ha de curtirse mucho en los campos de la comunicación y la psicología. Ya no es suficiente que esté seguro de que sus colegas de los otros países entienden su política; también se ha de esforzar para que la opinión pública (nacional y extranjera) la asimile. De hecho, la gran explosión que se produce en la participación de la opinión pública en la política exterior y la revolución en la comunicación se convierten en factores clave en la diplomacia contemporánea; que se han tener en cuenta tanto en la formulación de la política exterior como en su ejecución.

16 En opinión de Fernando FERNÁNDEZ ESCALANTE, <<las relaciones públicas constituyen una ciencia y un arte por los que cada organización, a través de uno de sus directivos, encauza sus vinculaciones con la comunidad para difundir una imagen verdadera, digna, promovida y comprensible por los diversos públicos>>. (Ver: FERNÁNDEZ ESCALANTE, Fernando, *Relaciones Públicas: Fundamentos Científicos y Aplicaciones Prácticas*, Buenos Aires: Editorial: “O.E.L.”, 1968. p. 43).

Para un diplomático de corte tradicional, este cambio en el ejercicio profesional supone una dimensión informal y degenerada de la diplomacia, una realidad despreciada por una gran parte de los “establishments” de los ministerios de asuntos exteriores en el mundo actual. Éstos se han tenido que ir adaptando a esta nueva situación de la diplomacia contemporánea. En la actualidad, el “staff” de cualquier embajada incluye a los “press attachés” o “information attachés” (agregado de prensa), “cultural attachés” (agregado cultural) etc., todos ellos, relativamente nuevos en la estructura del servicio diplomático.

La incorporación de periodistas para desempeñar funciones en ciertos órganos del servicio exterior y afines, como la Oficina de Información Diplomática, la Oficina del Portavoz del Gobierno, la ingente cantidad de dinero y esfuerzos que los gobiernos destinan para liderar el binomio “opinión pública-información”, indican la gran importancia que tiene la diplomacia pública. Durante la administración KENNEDY, el presidente llamó para dirigir la “United States Information Agency” al gran periodista y figura estelar de la CBS, Edward R. MURROW, que proseguiría en ese cargo bajo el mandato de JOHNSON, para abandonarlo por motivos de salud poco antes de su prematura muerte¹⁷.

En la actualidad, la lista de diplomáticos en las grandes capitales del mundo, o ciudades como Nueva York y Washington D.C., incluye miles de profesionales de la información. De las cientos de naciones representadas en las grandes capitales por sus respectivas embajadas y legaciones, cada una tiene, por lo menos, un diplomático que se ocupa de la prensa. El número varía según el tamaño de la embajada; algunas de las mayores tienen plantillas numerosas.

La importancia adquirida por la información y la opinión pública nacional y extranjera en la diplomacia contemporánea implica una dimensión psicológica de gran interés. Tal como escribe Alejandro ÁLVAREZ, <<existen entre los pueblos, hábitos o maneras de obrar que les son propios; además hechos de orden intelectual obran sobre su comportamiento>>¹⁸. Esta dimensión ha de tenerse en cuenta por parte de los profesionales de la diplomacia contemporánea.

Afortunadamente, se están dando grandes pasos en el reconocimiento de dicha dimensión y en la legitimización de este aspecto info-psicológico de la diplomacia contemporánea como un campo específico, de interés profesional especializado y

17 Cfr. PIZARROSO QUINTERO, Alejandro, *Historia de la Propaganda*, Madrid: Eudema, 1990, pp. 434-435; y SPERBER, A. M., *MURROW: His Life and Times*, New York: Freundlich Books, 1986, p. 617. Para más información sobre la inclusión de profesionales de la información en el servicio diplomático, ver: DAVISON, Phillip W., *International Political Communication*, New York: Praeger, 1965, p. 337; y LEE, John (ed. lit.), *op. cit.*, p. xi. Para más información sobre la dimensión informativa del servicio diplomático, ver: NEWSOM, David D., *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996; y FORTNER, Robert S., *Public Diplomacy and International Politics: the Symbolic Constructs of Summits and International Radio News*, Westport, Conn.: Praeger, 1994.

18 ÁLVAREZ, Alejandro, *El Nuevo Derecho Internacional en sus relaciones con la vida actual de los pueblos*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1962, p. 148.

académico. Por ejemplo, el presidente EISENHOWER, de los Estados Unidos calificó como “el factor psicológico” (“P factor” o “psychological factor”) a todas aquellas actividades que reciben la denominación “diplomacia pública” en nuestro tiempo¹⁹; y, en el año 1965, se estableció el Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy de la Tufts University²⁰, a la que ya hemos aludido.

Otras decisiones indicativas que establecen y confirman la diplomacia pública, sobre todo la estadounidense, como la hemos descrito, serían:

- a) la creación de comisiones y subcomités sobre la diplomacia pública en el Congreso de los Estados Unidos durante la época de la Guerra Fría y después de ésta, entre los cuales destacamos la “United States Advisory Commission on Public Diplomacy”; a la que hemos de añadir los informes realizados por dichas comisiones, el nombramiento de ciertas personalidades para asesorar al Presidente y al Ministerio de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos y a la “United States Information Agency” hasta el nombramiento de Evelyn LIEBERMAN como la primera “Under Secretary for Public Diplomacy”²¹;
- b) la decisión tomada por el Presidente CLINTON, después de la Guerra Fría, de reorganizar el servicio diplomático y de colocar la diplomacia pública en el corazón de la política exterior de los Estados Unidos, según afirma la “U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy” nombrada por el propio presidente²²;
- c) el hecho de que, en el mundo de hoy, la diplomacia pública representa el 90 % de la diplomacia de los Estados Unidos según afirman sus propios embajadores²³;

¹⁹ Citado en HANSEN, Allen C, *op. cit.* p. 5.

²⁰ Cfr. The Fletcher School of Law and Diplomacy, *op. cit.*, p. 41; y FISHER, Glen H., *op. cit.*, p. 7.

²¹ A título indicativo, ver: HANSEN, ALLEN c., *op. cit.*, p. 5; STAAR, Richard F. (ed. lit.), *op. cit.*, 297-299; y MALONE D., “Managing Public Diplomacy”, en *op. cit.*, p. 205; la base de datos del Centro “Washington Irving” (biblioteca de la USIS) en Madrid; y los documentos: “Membership Of The U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy”, del 2/9/97 y del 13/1/98, disponibles en <http://www.usaemb.pl/digilib/usiain/NA1208.htm> y <http://www.usiahq.usis.usemb.se/abtusia/ac/commbrs.htm> respectivamente; y “United States Advisory Commission on Public Diplomacy–United States Advisory Commission on Public Diplomacy Current Commission Members Statement on Foreign Affairs Reorganization Charter. P.L. 101 - 1995 Report. 1996 Report. OP-ED Statements by Commissioners. Previous Commissioners. Staff”, disponible en: <http://www.advcomm.fed.gov/> ; www.telecm.net.et/-usis-eth/wwwhusin.htm

²² Cfr. “Statement on Plan to Restructure Foreign Affairs Agencies”, de la United States Advisory Commission on Public Diplomacy, Washington, May 19, 1997, disponible en <http://www.advcomm.fed.gov/reorg.htm>; “Foreign Affairs Agencies Reorganization”, USIA Director Statements, White House Statements, Other Statements Interagency Initiatives, Public Diplomacy Fact Sheets Related Sites Since its creation in 1953, the United States..., disponible en <http://usiahq.usis.usemb.se/usiahome/usia-state/toc-in.htm> .

²³ Cfr. USIA, FAAR-Statement from the Public Diplomacy Foundation, “Public Diplomacy in a Restructured Foreign Affairs Community”. Statement of the Public Diplomacy Foundation”. May 1997. Disponible en: <http://www.usia.gov/usiahome/usia-state/pubdipl.htm> ; y <http://www.usia.gov>

- d) d) la consolidación de los programas de la diplomacia pública dentro del Departamento de Estado en los Estados Unidos²⁴; y
- e) la creación americana de una Fundación de la Diplomacia Pública en el año 1988²⁵.

3) FACTORES IMPULSORES DEL INTERÉS POR LA DIPLOMACIA PÚBLICA

Es verdad que la diplomacia pública ha sido, en el pasado, la pariente pobre y sin méritos particulares en la política exterior. Pero, en la actualidad, no es menos cierto que la diplomacia pública es práctica habitual de los gobiernos de todos los países, a pesar de la dudosa importancia que pueda tener para algunos de esos países que la empleen como instrumento. Como disciplina o subdisciplina académica es muy reciente.

A nivel mundial la investigación en este campo ha sido escasa. En la teoría de las relaciones internacionales, la diplomacia pública no ha sido analizada, ni explorada. Este vacío en la bibliografía quizá se debe a que muchos estudiosos de ciencias sociales la ven todavía como redundante y anecdótica; esto pasó con la mayoría de los gobiernos de antaño. Pero esa actitud empieza a cambiar gracias a la nueva forma de ver la política exterior y la seguridad nacional a través del prisma de la Guerra Fría y, fundamentalmente, gracias a los estudios teóricos.

3.1.) Política Exterior y Seguridad Nacional

La política exterior y la seguridad nacional de los países de primer orden, como los Estados Unidos y Reino Unido y la desaparecida Unión Soviética, constituyen elementos clave en el desarrollo de la investigación en este campo.

Antes de la II Guerra Mundial, la cuestión era cómo vencer al enemigo. Ahora los legisladores y responsables de la política exterior y de la seguridad nacional de estos países, en concreto los de los Estados Unidos, empiezan a hacerse preguntas cómo éstas: ¿cómo serán recibidas las tropas norteamericanas de ocupación en la Europa Occidental y en Japón?, ¿qué rumbo político van a tomar las poblaciones enemigas de antaño?, ¿cómo podemos ayudar para establecer la democracia en la desaparecida URSS y en otros países totalitarios?, y ¿cómo podemos exportar nuestro modo de vivir americano (*American way of life*) a todos los países del mundo? Con

24 Para más información, ver: la "Consolidation of Public Diplomacy Programs Into The State Department- Oct. 1998 Legislative Action Abolishes USIA by Oct. 1999", disponible en <http://www.publicdiplomacy.org/index.htm>

25 Para más información, ver: The Public Diplomacy Foundation (Su sede: The Public Diplomacy Foundation, Inc., The George Washington University, School of Media and Public Affairs, 805 21st Street, NW, Room 410, Washington D.C. 20052, USA, Tel: 202/994-0389), disponible en [Http://www.publicdiplomacy.org/8.htm](http://www.publicdiplomacy.org/8.htm) y <http://www.publicdiplomacy.org/index.htm>

la caída del muro de Berlín, seguía habiendo preguntas para plantear por parte de algunos otros países como el Reino Unido, Francia y Alemania. Y todas ellas necesitaban, y necesitan, respuestas.

Estas cuestiones y otras reciben, y van recibiendo, respuestas en la diplomacia pública de los países con peso específico en la vida internacional. Este instrumento es digno de análisis. Donde se ha analizado y potenciado este instrumento o subdisciplina es en los Estados Unidos, donde la bibliografía sobre la diplomacia pública se incrementa cada día. Y en los últimos años viene recibiendo una cierta atención por parte de estudiosos fundamentalmente estadounidenses o afincados en ese país.

3.2) Estudios Teóricos

La primera y única escuela de diplomacia pública en el mundo hasta este momento es el mencionado Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University, fundada en 1965. Como se verá en los estudios teóricos que se recogen en la Referencia Bibliográfica que aparece al final de este artículo, este centro y la muy poca bibliografía específica sobre la Diplomacia Pública vienen a ser los grandes factores que condicionan y que impulsan la investigación de este fenómeno.

En esa Referencia Bibliográfica, pueden observarse dos tipos de características en torno a los estudios teóricos: características externas (los autores) y características internas (la temática).

3.2.1. Características externas de los estudios teóricos.

Se observa dos características externas en torno a los estudios teóricos: el origen norteamericano, y el provenir del ámbito diplomático / o académico universitario.

La única escuela de diplomacia pública que existe en el mundo es norteamericana. Y casi todos, por no decir todos, los estudiosos de la diplomacia pública son también norteamericanos; desde GULLION, inventor del término “Diplomacia Pública” y exdecano del “Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy”, hasta FISHER y otros como TOUCH, FORTNER y HANSEN, que han sido algunos de los autores que más han contribuido a la bibliografía de la diplomacia pública.

Y en cuanto al segundo aspecto externo, puede decirse que casi todos los teóricos provienen del campo profesional de las Relaciones Exteriores. Se trata fundamentalmente de diplomáticos y exdiplomáticos, funcionarios y exfuncionarios, asesores o exasesores de agencias norteamericanas relacionadas con la diplomacia pública²⁶. Y en algunos casos, se encuentran teóricos que, al retirarse, pasan al campo

²⁶ En cuanto a los autores, cabe citar algunos ejemplos para refrescar la memoria a cerca de las características externas de los estudios teóricos.

universitario como profesores. Tal ha sido el caso de diplomáticos como TUCH y NEWSOM²⁷.

Se observa que el carácter de los estudiosos que han realizado los trabajos teóricos ha condicionado y condiciona el desarrollo de la investigación sobre la diplomacia pública.

-
- (a) Glen H. FISHER es funcionario del Servicio Exterior de los EE.UU. En tres ocasiones, trabajó en el State Department's Foreign Service Institute, una escuela diplomática, donde primero fue especialista en recursos de ciencias del comportamiento, luego como responsable de la coordinación de una serie de programas de estudio de las distintas áreas, y finalmente como encargado del "Center for Area and Country Studies" en 1971, según se recoge en su libro: FISHER, Glen H, *Public Diplomacy and the Behavioral Sciences*, Bloomington: Indiana University Press, 1972, pp. Vii – xi.
- (b) Hans N. TUCH es un diplomático de carrera retirado del Servicio Exterior de los Estados Unidos de América. Trabajó como "Cultural or Public Affairs officer" en la USIS en Bonn, Berlín, Brazilia, Moscu, Munich, Wiesbaden, y Frankfurt. También trabajó como "Deputy Chief of Mission" y "Charge d'affaires" en Bucharest. Fue "Deputy Assistant Director" y "Chief Inspector" de la USIA, y "Acting Director" de la "Voice of America". De 1974 a 1978, fue profesor en la "Fletcher School", según se recoge en su "discussion paper": *Public Diplomacy: What it is and how it works*, by Hans N. TUCH, Fall 1985, Tufts College.
- (c) David I. HITCHCOCK, Jr. Es un diplomático de carrera en el Servicio Exterior de los Estados Unidos de América. Es un alto funcionario del servicio exterior y ha trabajado en el "Center for Strategic and International Studies" y en la USIA. Ha sido consejero de embajada para los asuntos públicos en Tel Aviv y Tokio, y trabajó en Japón durante doce años. También ha trabajado en Vietnam y en el Department of States' Bureau of Educational and Cultural Affairs donde fue director de Programas para el Este de Asia y para el Pacífico. En 1987 recibió la condecoración o premio "Edward Murrow Award for Excellence in Public Diplomacy" por su labor en diplomacia pública, según se recoge en su trabajo: HITCHCOCK, David I. (Jr.), *U.S. Public Diplomacy*, Washington DC: The Center for Strategic and International Studies, Volume X, Number 17, *Significant Issues Series*, 1968, p.iv.
- (d) Gifford D. MALON, ex-alto funcionario del Servicio Exterior de los Estados Unidos de América. Trabajó durante muchos años en el Departamento de Estado. Y desde 1980 hasta 1984 fue "deputy associate director" y "acting director" de programas en la USIA, según se recoge en su artículo: Gifford D. MALONE, *Managing Public Diplomacy*, en la revista *The Washington Quarterly*, Summer 1985, p. 199. Se jubiló en 1985, y pasó a formar parte del "Miller Center of Public Affairs" de la "University of Virginia" de los Estados Unidos. (Ver: STAAR, Richard F. (ed. lit.), *Public Diplomacy: USA versus USSR*, op. cit., p. 293).
- (e) Terry L. DEIBEL trabajó para la International Programs Divisions, Office of Management and Budget, Executive Office of the President, y para los Information and Educational Exchange Programs" de la USIA y del Departamento de Estado. Y Walter R. ROBERTS fue el Executive Director de la U.S. Board for International Broadcasting; y trabajó como Project Director para The CSIS Panel on International Information, Education and Cultural Affairs, y como Associate Director de la USIA, tal como se recoge en el libro: DEIBEL, Terry I. & Walter R. ROBERTS, *Culture and Information: Two Foreign Policy Functions*. Washington DC: The Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1976. Cabe recordar que Dr. Walter R. ROBERTS fue presidente de la U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy.
- (f) Allen C. HANSEN es funcionario del Servicio Exterior de los Estados Unidos. Trabajó en la misión americana en Islamabad (Pakistán), según se recoge en su libro: HANSEN, Allen C., *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age*, New York: Praeger, 1984 (1ª ed.). Página 221.
- (g) David D. NEWSOM fue embajador de los Estados Unidos de América en tres ocasiones. Fue assistant secretary of state (vice-secretario de estado) para los Asuntos Africanos en 1969 y undersecretary" (sub-secretario) para asuntos políticos con el Presidente Carter.
- 27 De 1974 a 1978, TUFT fue profesor en la "Fletcher School", según se recoge en su "discussion paper" *Public Diplomacy: What it is and how it works*, by Hans N. TUCH, Fall 1985. Edita The Trustees of Tuft College. Y, en la actualidad, NEWSOM es el director del "Institute for the Study of Diplomacy at Georgetown University en los Estados Unidos de America, tal como se recoge en su libro: NEWSOM, David D., *The Public Dimension of Foreign Policy*, Washington DC: Indiana University Press, 1996.

3.2.2. Características internas de los estudios teóricos.

La bibliografía académica específica sobre la diplomacia pública, a nivel mundial, es casi inexistente. Pero, sí hallamos obras que tratan la diplomacia pública desde ciertos aspectos concretos. Dicho esto, ¿cuáles son las peculiaridades de dichas obras?

La primera guarda relación con que la mayoría de los libros, que tratan el fenómeno de la diplomacia pública o lo recogen en algún apartado haciendo mención del mismo, no llevan el título “diplomacia pública”. No obstante, contribuyen a formar la bibliografía en torno a la diplomacia pública. Y la segunda característica se refiere a que las obras van desde informes y artículos hasta libros de diversa índole, como pueden apreciarse en las notas y referencias.

Partiendo de las obras más representativas en torno a la diplomacia pública, destacamos, a continuación, los rasgos internos más destacados de los estudios teóricos.

3.2.2.1) Informes y artículos:

Cabe destacar el llamado Informe Stanton, titulado *International Information, Education and Cultural Relations: Recommendations for the Future*, editado en 1975²⁸, el documento *National Security Decision Directive 77 (NSDD-77)*, *Management Of Public Diplomacy Relative To National Security*, del 14 de enero de 1983²⁹, el documento *The Consolidation of Public Diplomacy Programs Into the State Department – October 1998 Legislative Action Abolishes USIA by October 1999*³⁰, y el documento “Select Committee on Foreign Affairs Minutes of Evidence – Memorandum submitted by the British Council, de 1998/99³¹”.

El *Stanton Report* fue un informe realizado por la Comisión Stanton, que evaluó las necesidades de la diplomacia pública del gobierno de los Estados Unidos de América a mediados de los años setenta. En su análisis abordó cuestiones relacionadas con los programas de información y de cultura, los dos grandes ejes de la diplomacia pública. El efecto del y sus recomendaciones produjeron la reestructuración de las agencias que realizaban la diplomacia pública del gobierno.

El *National Security Decision Directive 77 (NSDD-77)* de 14 de enero de 1983 es eminentemente un documento de diplomacia pública. En el subtítulo *Management Of Public Diplomacy Relative To National Security*, como en el propio contenido, se recoge la determinación del Presidente REAGAN de afianzar la

28 Panel on International Information, Education and Cultural Relations, *International Information, Education and Cultural Relations: Recommendations for the Future*. Washington: Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1975. (Stanton Report).

29 Ver: STAAR, Richard F.(ed. lit.), *Public Diplomacy: USA versus USSR*, op. cit., pp. 297 – 299 (Apéndice).

30 La “Consolidation of Public Diplomacy Programs Into the State Department – October 1998 Legislative Action Abolishes USIA by October 1999”, disponible en: <http://www.publicdiplomacy.org/index.htm>

31 Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cm/aff/271/9022309.htm>

organización, la planificación y la coordinación de los varios aspectos de la diplomacia pública de los Estados Unidos de América en relación con la seguridad nacional. En este documento el Presidente llegó a definir la diplomacia pública como aquellas acciones del gobierno de los Estados Unidos diseñadas para generar el apoyo para los objetivos de seguridad nacional del país.

A partir de ese momento la diplomacia pública se afianza como un instrumento y como un campo de estudio; y se consolida, con la creación del *United States Advisory Commission on Public Diplomacy*, promovido por el Presidente CLINTON, con el fin de reorganizar la diplomacia pública de los Estados Unidos para el siglo veintiuno. El documento *The Consolidation of Public Diplomacy Programs Into the State Department – October 1998 Legislative Action Abolishes USIA by October 1999* es fruto de ese empeño, y, además de poner la diplomacia pública en el corazón de la diplomacia de los Estados Unidos, afianza los estudios teóricos.

Otro documento que viene a afianzar los estudios teóricos en torno a la diplomacia pública es el *Select Committee on Foreign Affairs Minutes of Evidence – Memorandum submitted by the British Council*. En él se aborda, entre otras cosas, el contexto global cambiante en el cual funciona el *British Council*, fundado en 1934; y el papel que juega, y que puede jugar en la diplomacia pública de nuestro tiempo para el beneficio de Gran Bretaña.

En cuanto a los artículos, éstos vienen a constituir la mayoría de las obras publicadas sobre la diplomacia pública.

Con el fin de resaltar las características internas de los estudios teóricos, cabe destacar a continuación seis de ellos.

- a) El artículo de Stuart James BULLION, *Press Roles In Foreign Policy Reporting*³², se ocupa temáticamente del papel informativo de la prensa sobre la política exterior. En nueve páginas, el autor plantea los temas de la ética, la opinión pública (públicos domésticos, extranjeros, etc.) en el sistema de comunicación social. Y, de forma colateral, menciona e intenta una aproximación en la diplomacia pública, como hacen algunos otros artículos, cuando plantea la dificultad que tiene la prensa a la hora de realizar su trabajo en la esfera de la política exterior.
- b) El artículo de Mark LEONARD & Liz NOBLE, *Being Public: How diplomacy will need to change to cope with the information society*³³ recoge, en seis páginas, el esfuerzo británico al ver la necesidad y el modo en que los diplomáticos deben adaptarse a la nueva modalidad de comunicar en el año 2015. El artículo comienza con la afirmación de esa necesidad de

32 BULLION, Stuart James, *op. Cit.*, pp. 141 – 216.

33 LEONARD, Mark & Liz NOBLE, *Being Public: How diplomacy will need to change to cope with the information society*, en *Information Magazine Impacts (IMP)*, Ed. Mark Leonard and Elisabeth Noble, U.K., July 23, 2001, disponible en http://www.cisp.org/imp/july_2001/07_01leonard.htm

adaptarse a la sociedad de la información y a la diplomacia pública tanto en el contexto europeo como mundial. Continúa con la importancia que tienen la opinión pública, la diplomacia pública, las tecnologías aplicadas a la información, la globalización y los cambios que están ocurriendo en la política exterior. Finalmente, el artículo expresa el deseo de los dos autores de realzarla necesidad de informar a sus ciudadanos, para que se involucren en la política exterior y para que entiendan cómo afecta a sus vidas.

- c) Otra dimensión interesante, y que más abunda, lo representan artículos como el “*Managing Public Diplomacy*”, de Gifford D. MALONE³⁴. En quince páginas, Gifford D. Malone aborda - como han hecho y hacen algunos otros autores norteamericanos como Joseph S. Nye, Jr. y William A. Owens³⁵- las cuestiones principales sobre la diplomacia pública norteamericana. Recoge la diplomacia pública norteamericana en su posible definición y programas, comparándola con la diplomacia pública de la desaparecida URSS. Explica y critica los programas, la organización de la *United States Information Agency* y el papel confuso que juega el Departamento de Estado en la diplomacia pública. Malone concluye haciendo recomendaciones para una diplomacia pública mejor para los Estados Unidos de América.
- d) Otro punto interesante es el tratamiento de un aspecto particular de la diplomacia pública que se hace en algunos artículos sobre la diplomacia pública, como el caso de LAQUEUR, Walter, “*Save Public Diplomacy: Broadcasting America’s Matters*”³⁶. En ese artículo, Laqueur se ocupa sólo de la parte audiovisual de la diplomacia pública norteamericana. De una forma parecida a Malone, Laqueur explica y critica la falta de apoyo del Congreso norteamericano para los programas audiovisuales de la *United States Information Agency* y, en definitiva, para la diplomacia pública. Y, después de comentar las excelencias de los programas audiovisuales de la diplomacia pública, concluye haciendo recomendaciones para una diplomacia pública mejor para los Estados Unidos de América.
- e) Otro artículo digno de mencionar aquí, en cuanto a su referencia al concepto de la diplomacia pública, se titula *Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences*, de Benno H. SIGNITZER y Timothy COOMBS³⁷. Se ocupa del estudio de las similitudes que existen

34 MALONE, Gifford D, “Managing Public Diplomacy”, *op. Cit.*, pp. 199 – 213.

35 NYE, Joseph S. y William A. OWENS, “America’s Information Edge”, en *Foreign Affairs*, Vol. 75, Nº 2, March/April 1996, pp. 20 – 36.

36 LAQUEUR, Walter, “Save Public Diplomacy: Broadcasting America’s Message Matters”, en *Foreign Affairs*, Vol. 73:5 (Sept-Oct. 1994), pp. 19 – 25.

37 SIGNITZER, Benno H. y Timothy COOMBS, *Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences*, en *Public Relations Review, A Journal of Research and Comment*, Vol. 18, Nº 2, 1992, Ed. JAI Press Inc., Greenwich, Connecticut, London, England, pp. 137 – 147.

entre las Relaciones Públicas y la Diplomacia Pública. Los dos autores intentan explicar las definiciones, los términos, los instrumentos y objetivos que persiguen. En la búsqueda de las convergencias conceptuales en torno a las Relaciones Públicas y la Diplomacia Pública, los autores dejan entrever la confusión y la dificultad que existen a la hora de emplear el término Diplomacia Pública. Después se trata de las relaciones pública “dirigidas hacia el público extranjero”, que parecen excluir la posibilidad lógica de cualquier “diplomacia pública doméstica”. El artículo argumenta que las Relaciones Públicas y la Diplomacia Pública persiguen objetivos similares y utilizan medios parecidos. Y concluye diciendo que quedan todavía por demostrar y probar por completo las ideas y conceptos que pueden transferirse desde una área a la otra.

3.2.2.2. Libros:

Una de las primeras aportaciones serias, en forma de libro, en el estudio de la diplomacia pública es el libro de Glen H. FISHER, *Public Diplomacy and the Behavioral Sciences*³⁸. Este libro consta de ocho capítulos, incluyendo la conclusión. Comienza con un par de capítulos de carácter contextualizador. Además de un estudio en la psicología comparativa, nos explica la aplicación de las ciencias de comportamiento en la diplomacia moderna. Su explicación recoge las imperfecciones del arte de la diplomacia, y nos explica otros métodos –diplomacia pública– que están siendo desarrollados para resolver los problemas de la política exterior. Tras esta contextualización, se centra en el tema de la comunicación internacional y los problemas que la afectan. Este libro concibe la diplomacia pública como una comunicación internacional; una comunicación no exenta de dificultades cuando se trata de cruzar las diferentes culturas. El autor analiza los tipos de actores que intervienen en la comunicación, la estructura social y percepción, el lenguaje, idiosincrasia, el estilo americano en los asuntos exteriores y la lógica y estilo de la Unión Soviética. Y haciendo una serie de recomendaciones, incluyendo la de aplicar los hallazgos de las ciencias de comportamiento en la práctica de la diplomacia pública.

El libro de Allen C. HANSEN, *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age*³⁹ es quizá lo más completo en la explicación de todos los aspectos y elementos de la diplomacia pública norteamericana. HANSEN aporta el marco general en su explicación de la diplomacia pública. Consta de catorce capítulos. Tras introducir el tema en los primeros capítulos, donde nos explica el fenómeno de la diplomacia pública y definiciones, nos introduce en una variedad de actividades, planes y

38 Cfr. FISHER, Glen H., *op. Cit.*

39 Cfr. HANSEN, Allen C., *op. Cit.*

organizaciones, en el pasado, presente y futuro de la USIA y del Departamento de Estado en el terreno de la diplomacia pública. El libro explica los programas informativos y culturales de la diplomacia pública de los Estados Unidos y la URSS; y aborda el tema de la comunicación internacional y los actores de ésta. Además de analizar muy brevemente la diplomacia pública de otras naciones (Reino Unido, Francia, Alemania Occidental y Japón), finaliza aportando más información sobre la diplomacia pública norteamericana. Este libro cumple su objetivo de proporcionar información sobre la USIA en un solo tomo, información para estudiantes y para el público en general que está interesado en la desaparecida agencia de la diplomacia pública americana.

Otra obra importante que aporta una visión general de la diplomacia pública de los Estados Unidos y de la desaparecida Unión Soviética es el libro de Richard F., *Public Diplomacy: USA Versus USSR*⁴⁰. Se trata de una especie de compilación de trabajos de cuarenta y dos autores; varios de ellos, como es el caso de MALON y HABIB, son funcionarios o ex-funcionarios de los Servicios Exteriores de los Estados Unidos. El libro consta de tres partes -“Soviet versus American Public Diplomacy”, “Prospects and Opportunities” y “The View from Western Europe”-, dieciséis trabajos (*discussion papers*) y una conclusión realizada por Philip HABIB. En este libro, cada trabajo se ocupa de un tema; y se han tratado aspectos variados, cubriendo prácticamente todos los específicos de la diplomacia pública. El libro finaliza con una conclusión, donde HABIB explica y establece lo que es la diplomacia pública.

El libro de Jarol B. MANHEIN, *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: the evolution of influence*⁴¹, es quizá el que viene a tratar mejor el fenómeno de la diplomacia pública en el sentido general y más organizado. El libro comienza con un enfoque histórico de lo que hoy se llama diplomacia pública. Tras contextualizarlo, el autor hace un análisis de la creciente industria de relaciones públicas exteriores o extranjeras en los Estados Unidos. Aborda el impacto que el cultivo de imagen política de otras naciones ha tenido en el orden del día de la política americana. El libro presenta estudios de casos para ilustrar hasta qué punto los medios de comunicación de los Estados Unidos están saturados de mensajes diplomáticos extranjeros. Y concluye con un inventario y una discusión sobre los asuntos de las nuevas y sofisticadas estrategias de comunicación que se emplea hoy en día en nombre de intereses (agentes) extranjeros.

Siendo estas obras las más representativas en torno a la diplomacia pública, cabe indicar aquí que existen otros libros, como el de Robert S. FORTNER, *Public Diplomacy and International Politics: The Symbolic Constructs of Summits and*

40 Cfr. STAAR, Richard F. (ed. Lit.), *op. Cit.*

41 Cfr. MANHEIN, Jarol B., *Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy: The Evolution of Influence*, New York: Oxford University Press, 1994.

*International Radio News*⁴² y el de Gregory HENDERSON y varios, *Public Diplomacy and Political Change, Four Case Studies: Okinawa, Peru, Czechoslovakia, Guinea*⁴³, que tratan el tema de una forma marginal.

FORTNER se centra en la manera en que los servicios de noticias de la radio cubrieron seis conferencias de prensa de cumbres de los líderes (Mikhail GORBACHEV y Ronald REAGAN) de las dos superpotencias del mundo desde 1987 hasta 1990. El libro aborda el éxito alcanzado por cada una de las superpotencias en la batalla de relaciones públicas entre GORBACHEV y REAGAN. Tras analizar todo esos procesos, sugiere la naturaleza de la contribución realizada por cada servicio a la diversidad en el flujo de noticias internacionales, y menciona el debate ya iniciado acerca de la igualdad del orden internacional de comunicación e información.

En el libro de HENDERSON y varios, tras tratar el tema de la diplomacia pública, se subraya directamente el fenómeno de la diplomacia pública utilizando cuatro casos de la aplicación de la diplomacia pública americana en Okinawa, Perú, Checoslovaquia y Guinea.

Cabe agregar que muy poco puede decirse acerca la bibliografía sobre la diplomacia pública en Europa. Se sabe, por lo menos, de dos tesis doctorales sin publicar⁴⁴. No obstante, éstas y las obras existentes, como los dos libros que acabamos de citar, contribuyen a señalar que no debemos dejar de reivindicar la existencia de este fenómeno.

Vistos los libros más relevantes sobre la diplomacia pública, puede decirse que cada uno de ellos trata el caso de los Estados Unidos, pero con la desaparecida URSS y países enemigos (por ejemplo, Cuba) como punto de mira. Se observa que la diplomacia pública de otros países apenas recibe atención.

Estos autores se ocupan de analizar la fuerza de la diplomacia pública de los Estados Unidos respecto a la de la desaparecida URSS, China, Cuba y otros países hostiles. Se trata de analizar qué y cuál debe ser el concepto de la diplomacia pública; cómo está organizada en los Estados Unidos; en qué punto está, a dónde va, hacia dónde debe encaminarse y cómo debe llevarse a cabo para cumplir los objetivos de la política exterior y de la seguridad nacional del país.

Cada uno de los estudios abarca uno o varios aspectos del tema. Algunos se concentran en la organización de los elementos de la diplomacia pública de los Estados Unidos, y de las funciones de cada uno de ellos; y otros tratan aspectos tan dispares como la radiodifusión exterior, la televisión vía satélite, la diplomacia pública de la desaparecida URSS, Cuba, etc. Cada estudioso habla de su experiencia

42 Cfr. FORTNER, Robert S., *op. Cit.*

43 Cfr. HENDERSON, Gregory; *Public Diplomacy and Political Change, Four Case Studies: Okinawa, Peru, Czechoslovakia, Guinea*, New York: Praeger, 1973.

44 Una de las dos tesis doctorales es la de OVIAMIONAYI IYAMU, Victor, *op. cit.*

y aconseja qué se puede hacer, sin profundizar en el concepto de la diplomacia pública.

Aparte de la búsqueda de estilo propio en el ejercicio de la diplomacia pública, adecuada a la necesidad de la política exterior norteamericana y de su seguridad nacional, puede decirse que esta producción bibliográfica responde al afán de crear un bagaje científico de ámbito mundial sobre el tema. Además de formular recomendaciones, muchos de estos estudios, como el que fue realizado por Allen C. HANSEN (que acaba de jubilarse después de treinta y dos años de servicio como “Foreign Service Officer” de la USIA) y el de MALONE⁴⁵, son analíticos y descriptivos.

En cada caso, se presenta un trabajo fruto de los conocimientos (o de la experiencia) del autor, pero que tiene implicaciones en la investigación y en el entendimiento de la diplomacia pública a nivel mundial.

4. EL ESTADO ACTUAL Y CONCLUSIONES.

Aun siendo escasa la bibliografía, no deja de hablarse, en la vida internacional de los pueblos, de la diplomacia pública; de lo nuevo que es este campo, del valor informativo que posee y de la importancia para la diplomacia contemporánea, cuya transformación sigue imparable en un mundo cambiado tras la Guerra Fría. En realidad, ningún entendido puede dejar de apreciar su gran utilidad en la diplomacia contemporánea. Sería una ceguera negar la influencia que ejerce sobre la opinión pública para beneficio de la política exterior.

Debido a la escasez de las fuentes y a la complejidad del fenómeno en sí, pocos campos de las Relaciones Internacionales resultan tan difíciles de analizar como la diplomacia pública. La confusión del tema va desde la terminología, en cuanto al campo de estudio se refiere y a los elementos conformantes -el público y la información-, hasta el propio concepto. La verdad es que conocemos poco el alcance que la diplomacia pública entraña, y de ahí que no deje de ser considerada como un campo académico confuso. La ciencia política ha de arrojar todavía más luz sobre estos puntos principales que acabamos de mencionar.

Tenemos conocimiento muy superficiales sobre este tema. No está suficientemente clara la delimitación del campo a que se refiere el término empleado, por no hablar de la confusión sobre el uso de algunos de los elementos, como pueden ser los términos “opinión pública”, “público”, “público extranjero”, “élite”, etc.

Alguno estudiosos, como TRAN⁴⁶, han mencionado este uso confuso de términos. Sin embargo, aunque se han dado grandes pasos en el campo de la co-

45 MALONE, Gifford D., *Political Advocacy and Cultural Communication: Organizing The Nation's Public Diplomacy*, New York: University Press, 1988.

46 Cfr. TRAN, Van Dinh, op. cit., pp. 48 - 59.

municación en la diplomacia, no se ha ofrecido todavía una formulación sistemática sobre lo que es la diplomacia pública. Las formulaciones anteriores, como la realizada por el Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy⁴⁷, necesitan, en nuestra opinión, una reelaboración en cuanto al alcance real del concepto representado por el término “diplomacia pública”.

Un simple repaso de la terminología usada para describir este tema demuestra, ampliamente, que la investigación, en este área, es todavía escasa. Si consideramos el uso del término “diplomacia pública”, como hemos hecho en el apartado anterior, se observa, a primera vista, que es confuso, ambiguo, artificial y no muy exacto para representar al conjunto de las actividades a las que se alude aquí.

Persiste la dificultad, por parte de algunos teóricos, de subsumir en dos palabras unas variables tan distintas -relacionadas con la diplomacia, la guerra psicológica y las relaciones públicas- que están conectadas con programas de información política, y los programas de información cultural y educacional realizados por los Gobiernos y organismos no-gubernamentales, para defender y promover la política exterior ante la opinión pública internacional. Pues, para algunos estudiosos, como DEIBEL y ROBERTS⁴⁸, la expresión “diplomacia pública” puede evocar la imagen mental de que se trata de diplomáticos que practican las negociaciones en la plaza pública bajo el interés de la publicidad.

Esta falta de unanimidad entre los autores se palpa en algunas obras que no llevan el título de Diplomacia Pública pero que, en realidad, tratan las actividades que nosotros denominamos como diplomacia pública. Tal es el caso de los libros de DEIBEL y ROBERTS⁴⁹, de WHITE y LEIGH⁵⁰ y de NEWSOM⁵¹, por citar algunos ejemplos.

El debate continúa. En la opinión de varios autores, como MUELLER y MALONE⁵², e incluyendo la del Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy, el tema de la diplomacia pública trata de las iniciativas, públicas o privadas, destinadas a influir en la opinión pública en el exterior.

Nosotros pensamos que esa no es toda la verdad. Si consideramos, por ejemplo, la relación del tipo “público-público” que surge de las iniciativas privadas, se observa inmediatamente que el concepto de la diplomacia pública es más

47 Cfr. The Fletcher School of Law and Diplomacy, *op. cit.*, p. 41.

48 Cfr. DEIBEL, Terry L. y Walter R. ROBERTS, *Culture and Information: Two Foreign Policy Functions*, California: Sage, 1976, pp. 13 – 15.

49 Cfr. DEIBEL, Terry L. y Walter R. ROBERTS, *Culture and Information: Two Foreign Policy Functions*, *op. cit.*

50 WHITE, Llewellyn & Robert D. LEIGH, *International Propaganda and Communications – Peoples speaking to peoples*, New York: ARNO Press (A New York Times Company), 1972.

51 NEWSOM, David D., *op. cit.*

52 Cfr. MUELLER, Sherry L., “New Perspectives on Public Diplomacy”, en el libro de OLSON, William Clinton (ed. lit.), *The Theory and Practice of International Relations*, New Jersey: Prentice Hall, 1991 (8th. ed.), p. 90; y MALONE, Gifford D., “Managing Public Diplomacy”, *op. cit.*, pp. 119-213.

amplio que lo escuetamente descrito. Pues creemos que su influencia repercute tanto en la opinión pública exterior como en al interior, aunque haya la resistencia del *establishment* a no presentarla así. Tras la Guerra Fría, ya no existe una línea divisora clara entre los asuntos domésticos y los asuntos internacionales a la hora de defender y promocionar la política exterior⁵³.

Por la necesidad de una definición restringida, los analistas limitan las diversas definiciones de la diplomacia pública al público extranjero como destinatario. Haciendo énfasis en el público extranjero, que constituye una baza para poder influir sobre otros gobiernos extranjeros, estas definiciones excluyen la opinión pública nacional del proceso de la diplomacia pública.

Eliminar la opinión pública nacional del proceso de la diplomacia puede ser un intento de evitar que se desborde el concepto formal de la diplomacia como una subdisciplina de las Relaciones Internacionales. A pesar de que dichas definiciones son útiles, no resuelven el problema del concepto de la diplomacia pública tal como se practica en la actualidad. Y este tipo de definiciones ayuda a perpetuar la ambigüedad que caracteriza la investigación.

Ni siquiera dicha ambigüedad se confina a las descripciones sobre el alcance de la diplomacia pública. Una confusión similar surge a la hora de identificar a aquellas personas clave como sujetos pacientes en el proceso de la diplomacia pública. Estos han sido denominados por varios estudiosos como “élite”, “público”, “público extranjero”, “actores” “opinión pública”⁵⁴, etc. Para muchos estudiosos, todos estos términos son descriptivos de la misma característica: personas con capacidad de influir en el curso de los acontecimientos y/o el flujo de la opinión. Por ello, se observa que muchos estudiosos no hacen distinción entre estas denominaciones, y las utilizan indiscriminadamente, pasando del uso de un término al otro, aparentemente, con el afán de variar en el estilo.

Con estos puntos queda patente la falta de definiciones claras y precisas que permitan una identificación sistemática de lo que es la diplomacia pública. Y mucho más podría decirse sobre esta confusión de los conceptos y la falta de terminología precisa que caracteriza a los análisis sobre este nuevo campo; un conjunto de claros oscuros que será objeto de análisis en otro trabajo futuro.

53 Para más información sobre esta nueva relación que existe entre la política exterior y la política doméstica tras la guerra fría, ver: *The Making of U.S. Foreign Policy*, de la Secretary of State Madeleine ALBRIGHT, en la revista *Journal of the Department of State*, Vol. 5, N° 1, March 2000, disponible en <http://jproxy.uole.com/proxy/http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ipe/toc.htm>

54 Cfr. LANDECKER, Manfred, *The President and Public Opinion. -Leadership in Foreign Affairs*, Washington D.C.: Public Affairs Press, 1968, pp. 4 y 49; HENDERSON, Gregory, *op. cit.*, 1973, p. 49; ROSHCO, Bernard, “Discussion Paper” en STAAR, R. F. (ed. lit.), *Public Diplomacy: USA Versus USSR*, *op. cit.*, p. 233; LOZANO BARTOLOZZI, Pedro, *Estructura y Dinámica de las Relaciones Internacionales*, Barcelona: Mitre, 1987, 63 - 74; LANDECKER, Manfred, *op. cit.*, pp. 1-10; y *America’s Information Edge*, de Joseph S. NYE, Jr. y William A. OWENS, *op. cit.*

A pesar de las críticas realizadas en las páginas anteriores, los estudios señalados en este artículo tienen una importancia capital para nosotros. Nos proporcionan un marco importante para profundizar en la investigación de este nuevo campo; y además han despertado los intereses académicos y no académicos en la investigación de la diplomacia pública en nuestro tiempo.

El nuevo milenio acaba de comenzar, y la diplomacia pública sigue recibiendo la atención de los gobiernos y estudiosos. Los gobiernos hacen planes para reestructurar los órganos de sus servicios exteriores para el nuevo milenio. Por ejemplo, esto es lo que el gobierno de los Estados Unidos de América, bajo la administración Clinton, hizo a través de la “U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy”, colocando la diplomacia pública en el corazón de su política exterior⁵⁵.

Dicho todo esto, consideramos que este fenómeno, como un nuevo campo de estudio, requiere una teoría unificadora en torno a todas aquellas actividades que se consideran “Diplomacia Pública”. Además, es necesario establecer un marco teórico, basado en el fenómeno comunicativo, pues esta actividad debe contemplarse como una forma de comunicación *sui generis* que implica la existencia de gobiernos y públicos extranjeros y nacionales activos.

(Recibido el 8-9-03, aceptado el 10-10-03)

⁵⁵ Para más información, ver: United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Current Commission Members Statement on Foreign Affairs Reorganization Charter*, Washington, May 19, 1997, disponible en: <http://www.advcomm.fed.gov/reorg.htm>