



Mejorar la imagen de EEUU tras el 11-S: el papel de la diplomacia pública

*Peter van Ham **

Tema: La diplomacia pública se ha convertido en una herramienta de “poder blando” fundamental en la lucha de los Estados Unidos contra el terrorismo. La decisión de utilizar la imagen del país, su credibilidad y sus medios y técnicas de comunicación puede considerarse como un pago con la misma moneda ante la guerra desproporcionada que comenzó el 11-S.

Resumen: La respuesta del Departamento de Estado de EEUU ante el ataque del 11-S, además de la campaña que justificaba el bombardeo en Afganistán y el derrocamiento de Sadam Husein en Irak, fue llegar a la conclusión de que gran parte del problema norteamericano residía en su imagen. De este modo, desde el 11-S, la Administración Bush puso en marcha un aluvión de iniciativas para dejar de ser un “matón mundial” y convertirse en una “potencia hegemónica compasiva”. En un esfuerzo por ganarse a la gente del mundo árabe, se está prestando especial atención a la denominada “diplomacia pública”.

Análisis: Los Estados Unidos no sólo están luchando contra el terrorismo con los clásicos medios militares, sino que están comprometidos en una batalla por conquistar “los corazones y las mentes” del mundo musulmán. Las descarnadas cintas de vídeo de Osama Bin Laden saliendo de una cueva de Tora Bora se mostraron a un público televisivo mundial, lo que indicaba que los medios de comunicación eran, al mismo tiempo, las armas y el campo de batalla elegidos en esta guerra posmoderna. Obviamente, el 11-S no supuso un ataque a las capacidades militares de Estados Unidos, sino a su identidad como superpotencia, por lo que el simbolismo de la devastación hablaba por sí mismo. Muchos estadounidenses se sorprendieron al verse confrontados con un odio tan virulento contra su país y contra todo aquello con lo que este país se identificaba, es decir, contra su política exterior, así como contra sus valores. Tanto los norteamericanos de a pie como los políticos de Washington se plantearon una pregunta fundamental: ¿por qué nos odian tanto?ⁱ

La respuesta del Departamento de Estado de EEUU ante el ataque del 11-S, además de la campaña que justificaba el bombardeo en Afganistán y el derrocamiento de Sadam Husein en Irak, fue llegar a la conclusión de que gran parte del problema norteamericano residía en su imagen. De este modo, desde el 11-S, la Administración Bush puso en marcha un aluvión de iniciativas para dejar de ser un “matón mundial” y convertirse en una “potencia hegemónica compasiva”. En un esfuerzo por ganarse a la gente del mundo árabe, se está prestando especial atención a la denominada “diplomacia pública”. La

* *Peter van Ham*
Instituto de Relaciones Internacionales de Holanda “Clingendael”

justificación reside en que “millones de personas corrientes (...) han distorsionado en gran medida y cultivado cuidadosamente imágenes [de los EEUU] tan negativas, tan retorcidas y tan hostiles que se está gestando una generación de jóvenes terroristas”.ⁱⁱ

La diplomacia pública se ha convertido rápidamente en un pilar fundamental del enfoque de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo desde que Washington percibió que las ideas no se aniquilan con bombas, por mucha que sea la precisión con la que éstas se lancen.ⁱⁱⁱ Uno de los defensores de la diplomacia pública en el Congreso de los EEUU, el diputado Henry Hyde (republicano por Illinois), ha alegado que “el papel que le otorgaría a la diplomacia pública [es] el de reclutar a los pueblos del mundo para luchar por una causa común y convencerles de que sus propios objetivos, es decir, la libertad, la seguridad y la prosperidad, coinciden con los que persigue Estados Unidos”.^{iv}

La diplomacia pública pretende forjar un diálogo y unas relaciones personales e institucionales con un público extranjero centrando su atención en torno a valores, lo que la distingue de la diplomacia clásica, que fundamentalmente gira en torno a asuntos concretos. Dicha distinción se asemeja a las diferencias existentes entre la publicidad directa y el “branding”, ya que la primera tiene como objetivo promocionar un producto o servicio, y el segundo desarrollar un vínculo emocional con un “cliente”. Los esfuerzos de la diplomacia pública presentan frecuentemente una similitud con el “branding” (o mejor dicho, con la gestión de marcas), sobre todo entre las prácticas de branding territorial y branding corporativo.^v

En su nueva lucha por ganar la simpatía y el apoyo global, los medios de comunicación, las relaciones públicas (RRPP) y los especialistas en márketing ya no se ven eclipsados por las cerriles políticas de poder y diplomacia clásicas. La conciencia de marca y la gestión de marca dominan ahora la vida norteamericana, al modificar la naturaleza y la dinámica de la política de EEUU. Así, el Secretario de Estado de EEUU, Colin Powell, definió la diplomacia estadounidense de este modo: “Estamos vendiendo un producto. El producto que vendemos es la democracia”.^{vi} Un claro indicador de este cambio de enfoque fue el nombramiento de Charlotte Beers, ex-presidenta de las agencias de publicidad J. Walter Thompson y Ogilvy & Mather, para el cargo de Subsecretaria de Estado en Diplomacia Pública y Asuntos Públicos en octubre de 2001.^{vii} Al igual que el Pentágono conseguía el apoyo de los creativos de Hollywood para hacer un *brainstorming* (reunión creativa) sobre posibles atentados terroristas y soluciones para los mismos, Beers pidió ayuda a sus antiguos colegas de Madison Avenue para seguir una nueva estrategia de marca y “vender” el tío Sam en un hostil mundo musulmán.^{viii} Esto requiere una técnica y una sensibilidad de la que suelen carecer los diplomáticos. Así, no es de extrañar que gran parte de las actividades de la diplomacia pública estadounidense se “subcontraten” a consultoras y agencias de RRPP privadas.

Del “poder blando” a la diplomacia pública

La diplomacia pública norteamericana se basa en la premisa de que, a pesar de las diferencias políticas que obviamente existen entre EEUU y (algunos) países musulmanes, la cultura norteamericana no “choca” con la musulmana, sino que son compatibles. Esta distinción entre, por un lado, las hostiles agrupaciones políticas y los Gobiernos islámicos extremistas y, por otro, la “mayoría silenciosa” formada por una mayor y más amplia comunidad musulmana en el mundo, constituye un pilar fundamental del enfoque de EEUU. Este enfoque supone que, aunque, en general, los musulmanes se opongan a las políticas de EEUU en Oriente Próximo, siguen atraídos por “valores americanos” como la elección individual y la libertad. Esta visión reduce un complejo conjunto de preocupaciones políticas, y, a menudo, de intereses enfrentados, a meros problemas de comunicación. También tiene en cuenta que nuestros verdaderos aliados se encuentran “entre los pueblos del mundo, sobre todo entre aquéllos que son gobernados por regímenes no elegidos democráticamente. Somos aliados porque

compartimos aspiraciones comunes como la libertad, la seguridad y la prosperidad, y porque frecuentemente nos enfrentamos a los mismos enemigos, concretamente, a los regímenes que los dominan”.^{ix}

La tarea de la diplomacia pública es apelar a los “valores fundamentales” del público extranjero mediante nuevas técnicas que suelen derivar directamente de las prácticas comerciales. Puesto que dichos métodos van más allá de la mera difusión de información, se está desarrollando una relación lógica con los profesionales de los sectores de las RRPP y las comunicaciones estratégicas. Para tener éxito, la diplomacia pública, al igual que el márketing comercial y las RRPP, debe identificar el público al que se dirige en cada país y/o región, así como confeccionar estrategias y herramientas para llegar a este público de distintas formas. La diplomacia pública pretende poner en entredicho la visión del mundo del público de otros países y tender un puente entre las zonas de segregación cultural.

Al mismo tiempo, EEUU pretende “venderse” de un modo diferente, y más atractivo. Esto no significa que EEUU se venda como un producto comercial más, sino, por el contrario, una gestión de la “marca EEUU” en lugar de buscar una nueva marca. La gestión de marca conlleva un proceso de supervisión prudente y, a menudo, comedido de las percepciones existentes. En este sentido, EEUU se considera como una “marca corporativa”, ya que EEUU (o “América”) no es la marca principal, sino la representante de una serie de submarcas (es decir, el arte, el deporte, los medios, la tecnología, así como la política exterior).

Dado el poder emotivo de sus imágenes e historias, la industria norteamericana de los medios de comunicación se considera como un aliado de especial valor en este nuevo enfoque. Los programas de televisión, las películas de Hollywood y otros “productos” culturales (desde la poesía y otros ámbitos artísticos, a la gastronomía y el folklore), supuestamente comunicarán una interpretación mejor y más duradera de la esencia del país.^x Puesto que la mayoría de programas de televisión y películas estadounidenses suelen ser patrióticos en mensaje y contenido, se espera que den un nuevo ímpetu a la “marca EEUU” mediante su continua glorificación de la libertad individual y la infinidad de oportunidades. Generalmente, se cree que el público de Oriente Próximo, Asia y otros lugares toman gran parte de su visión de EEUU de las películas y series de televisión norteamericanas. El impacto de dichas imágenes y mensajes es mucho mayor que cualquier descripción de EEUU y sus valores que pueda ofrecerse a través de canales gubernamentales. Un magnate de la publicidad lo formuló de la siguiente forma: “Creo que, a corto plazo, seremos capaces de vender los valores norteamericanos en el mundo árabe”.^{xi}

La diplomacia pública en acción

¿Cómo funciona en la práctica la democracia pública? Según la lógica del márketing, la diplomacia pública ha intentado idear una estrategia para dar un nuevo enfoque a la “marca EEUU” y hacer un uso efectivo de los activos de marca disponibles. Obviamente, algunos de estos activos pueden controlarse desde los órganos gubernamentales (por ejemplo, la información pública o los programas de intercambio), pero se ha demostrado que otros (sobre todo los medios de comunicación) no se pueden gestionar desde arriba.

Varios comités consultivos, grupos de trabajo y sesiones han abierto el debate sobre la diplomacia pública y sus usos.^{xii} Una de las principales recomendaciones ha sido desarrollar inmediatamente un marco de coordinación estratégico y coherente para hacer de la diplomacia pública una auténtica prioridad. Esta tarea ha resultado bastante complicada debido al gran número de organismos, agencias y grupos de trabajo que se sienten responsables de transmitir el mensaje de EEUU al público extranjero.

En julio de 2002 se comenzó a reorganizar la diplomacia pública de EEUU. Tras varios años de recortes, el Congreso de EEUU aprobó un proyecto de ley por el cual se asignaban considerablemente más fondos a los esfuerzos diplomáticos, y autorizó la financiación de nuevos programas, como el de un canal de televisión de veinticuatro horas para competir con la cadena de televisión Al-Jazeera, que, sobre todo, emite en el mundo musulmán. Al mismo tiempo, la Casa Blanca creó una nueva Oficina Global de Comunicaciones (OGC) tomando el relevo a la Sra. Beers en su iniciativa y otorgando a los esfuerzos diplomáticos mayor atención pública y peso político. Como su propio nombre indica, dicha Oficina pretende coordinar los mensajes de la Administración relativos a la política exterior y controlar la “marca EEUU” en todo el mundo. Unos meses después, se anunció que la OGC supervisaría un bombardeo mediático contra Irak utilizando técnicas avanzadas de márketing para convencer a determinados *grupos objetivo* de que se debía derrocar a Sadam Husein.

Sin embargo, dado que la diplomacia pública va más allá de la letra impresa y pretende aplicar los métodos y técnicas de comunicación más novedosos, se ha contratado a agencias especiales y consultoras para buscar nuevas ideas y proyectos que el Gobierno de EEUU duda en acometer por sí mismo. En octubre de 2001, The Rendon Group (una firma de comunicaciones estratégicas) firmó un contrato multimillonario con el Pentágono y ahora gestiona la imagen de EEUU en 79 países, utilizando una amplia gama de herramientas, como grupos de discusión, páginas web y la transmisión de información a los medios globales de comunicación. El presidente de la compañía (John Rendon) se describe a sí mismo como un “guerrero de la información y gestor de la percepción”, lo cual no puede acercarse más a la descripción de las tareas principales de la diplomacia pública y la gestión de marcas.^{xiii}

Las empresas privadas también están acostumbradas a cubrir todo el espectro de tecnologías y medios de comunicación para llegar hasta el mundo musulmán. Dichas empresas se dedican ahora a la propaganda clásica, que incluye desde las “bombas panfletarias” que muestran a mujeres apaleadas por los Talibanes (con el mensaje “¿Es éste el futuro que desea para sus mujeres y niños?”) a medidas como lanzar radios desde el aire que funcionan dando cuerda y sintonizan una única emisora: “Voice of America” (“La Voz de América”).^{xiv} Entre las nuevas iniciativas se incluye la creación de “Radio Sawa” (“La Radio ‘Juntos’) y de programas como “Good Morning Egypt” (“Buenos Días Egipto”) y “Next Chapter” (“Próximo Capítulo”). “Radio Sawa” es un servicio de radiodifusión en lengua árabe dirigido al público más joven, que combina la música pop occidental, los deportes y el tiempo, con unos informativos que se retransmiten cada media hora. Los programas como “Good Morning Egypt” emiten entrevistas con “norteamericanos de la calle” con el fin de contrarrestar algunos de los estereotipos que tienden a ofrecer las películas y programas de televisión estadounidenses. “Next Chapter” es un programa actual, inspirado en la MTV, que se emite en persa para Irán (y que se retransmite simultáneamente por radio y por Internet).^{xv} Estos programas pretenden retratar a EEUU como una sociedad abierta y tolerante en la que se practican todas las religiones con igualdad. Algunas páginas web y publicaciones en árabe también forman parte de este esfuerzo.^{xvi}

Conclusión: La diplomacia pública se ha convertido en una herramienta de “poder blando” fundamental en la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo. La decisión de utilizar la imagen del país, su credibilidad y sus medios y técnicas de comunicación puede considerarse como un pago con la misma moneda ante la guerra desproporcionada que comenzó el 11-S. Al igual que los terroristas atacan a las sociedades occidentales en sus puntos débiles, utilizando el factor sorpresa y un amplio espectro de “armas”, EEUU ha decidido debilitar la base del apoyo público con el que cuentan dichas actividades terroristas con medios igualmente innovadores. Al

comunicarse directamente con los pueblos musulmanes, EEUU trata de presionar a los Gobiernos que, directa o indirectamente, apoyan a los grupos terroristas. Pretende así comunicarse con públicos a los que no llegan otras políticas.

La diplomacia pública estadounidense aporta un enfoque más sofisticado que la técnica militar para “ganar” la guerra contra el terrorismo. La diplomacia pública, al contrario que una guerra real, no concluye nunca. Se considera como un proceso continuo basado en el hecho de posicionarse uno mismo como marca. Aún se desconocen las posibilidades de ganar “los corazones y las mentes” de la población musulmana del mundo.^{xvii} No obstante, debe quedar claro que, sin esfuerzos contundentes para convencer al escéptico pueblo musulmán de la credibilidad, la honradez y las buenas intenciones de Estados Unidos, puede que se gane la batalla, pero, definitivamente, la guerra estaría perdida.

Peter van Ham

Instituto de Relaciones Internacionales de Holanda “Clingendael”

ⁱ En menos de un año el índice de opiniones favorables sobre Estados Unidos descendió también de forma significativa entre los aliados occidentales: en más de un tercio en Gran Bretaña y Polonia, y en más de la mitad en Alemania, Francia, Italia, Rusia y Turquía. Véase “America’s Image Further Erodes-”, Nine Country Survey by the Pew Center for the People and the Press, 18 de marzo de 2003 (<http://people-press.org/reports/pdf/175.pdf>) [8 de mayo de 2003].

ⁱⁱ Charlotte L. Beers, Prepared Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee on “Public Diplomacy and Islam”, 27 de febrero de 2003.

ⁱⁱⁱ “American Public Diplomacy in the Islamic World”, Observaciones de Andrew Kohut sobre The Senate Foreign Relations Committee Hearing (Washington DC), 27 de febrero de 2003.

^{iv} Henry J. Hyde, *The Message is America: Rethinking U.S. Public Diplomacy*, sesión ante el Comité de Relaciones Internacionales, Cámara de los Representantes, 14 de noviembre de 2002 (Nº de serie 107-54), p. 3.

^v Sobre estos temas, véase Simon Anholt, “Foreword”, *Journal of Brand Management*, vol. 9, nºs. 4-5 (abril de 2002), y Peter van Ham, “Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR and IR Theory”, *Millennium*, vol. 31, nº 2 (2002).

^{vi} “Brand U.S.A.”, *Foreign Policy*, nº.127 (2001), p. 19.

^{vii} La Sra. Beers dejó su cargo en marzo de 2003, oficialmente por motivos de salud. Véanse las declaraciones del Secretario de Estado de EEUU, Colin Powell, en <http://www.state.gov/secretary/rm/2003/18129.htm> (12 de marzo 2003). La ex-embajadora de Marruecos en Estados Unidos, Margaret Tutwiler, será su sucesora.

^{viii} Jim Rutenberg, “Hollywood Seeks Role in the War”, *The New York Times*, 20 de octubre de 2002.

^{ix} Hyde, *The Message is America*, p. 2.

^x Samuel Blumenfeld, “Hollywood et le Pentagone, frères d’armes contre Al-Qaida”, *Le Monde*, 11 de septiembre de 2002.

^{xi} Declaración de John W. Leslie, Jr., presidente de Weber Shandwick Worldwide, ante el discurso *The Message is America*.

^{xii} El Consejo de Relaciones Internacionales creó un grupo de trabajo independiente de diplomacia pública; el Comité Consultivo de Diplomacia Pública de EEUU es una antigua mesa redonda de dos partidos creada por el Congreso y nombrada por el Presidente; el Comité de Relaciones Internacionales mantuvo sesiones en la Casa de Representantes en noviembre de 2001 (véase la nota 2).

^{xiii} Franklin Foer, “Flacks Americana: John Rendon’s Shallow PR War on Terrorism”, *The New Republic*, 20 de mayo de 2002.

^{xiv} Mark Leonard, “Velvet Fist in the Iron Glove”, *The Observer*, 16 de junio de 2002.

^{xv} Lynette Clemetson and Nazila Fathi, “U.S.’s Powerful Weapon in Iran: TV”, *The New York Times*, 7 de diciembre de 2002.

^{xvi} Simon Dumenco, “Stopping Spin Laden”, *New York Magazine*, 12 de noviembre de 2001.

^{xvii} Véase, para leer comentarios críticos, Thomas Rid, “Die Öffentlichkeitsarbeit der USA im Mittleren Osten”, *SWP-Aktuel*, nº 16 (april de 2003).