



## La diplomacia cultural americana: una apuesta por el recurso al poder blando

Teresa La Porte\*

**Tema:** La mala imagen internacional de EEUU perjudica la política exterior y pone en riesgo su seguridad nacional. El Departamento de Estado, entre otras estrategias, ha recurrido a la diplomacia cultural para favorecer el entendimiento y difundir los valores democráticos.

**Resumen:** El integrismo islámico ha confirmado la influencia creciente de los valores culturales en la escena internacional. Aunque no es la única causa de su animosidad contra Occidente, es el argumento principal para justificar su particular guerra. Este nuevo contexto coincide con un deterioro de la imagen pública internacional de EEUU, provocada precisamente por los valores y la cultura que parecen inspirar su acción exterior. La situación pone en riesgo la seguridad de EEUU: alimenta la amenaza constante del terrorismo islamista y dificulta el respaldo de Europa, su tradicional aliado. El Departamento de Estado está revisando las estrategias de la diplomacia pública para comunicar con mayor eficacia sus principios políticos e idiosincrasia cultural. Este ARI recoge las reformas que están siendo introducidas y los términos en que se desarrolla el debate interno actual. El cambio puede ser significativo para la diplomacia internacional porque recupera como contenido prioritario los valores culturales.

### Análisis:

#### *Las causas del antiamericanismo actual*

La influencia de la opinión pública en la política internacional ha sido un fenómeno creciente desde el final de la Guerra Fría. La actitud del electorado ante los conflictos y problemas mundiales se ha convertido en un elemento relevante en la toma de decisiones: los gobiernos democráticos necesitan justificar su política exterior, no sólo a sus nacionales, sino también a los públicos extranjeros. En ese contexto, como ha sido subrayado por Nye y otros académicos, es relevante la imagen con que una nación o un líder político sea percibido en el exterior y la capacidad de persuasión que un Estado tenga para convencer de la bondad de sus objetivos.

La emergencia del integrismo islámico como amenaza para la seguridad refuerza el interés de los gobiernos por influir y ganar la opinión pública internacional. Los grupos radicales obtienen más adeptos y respaldo popular en la medida en que la imagen de Occidente sea más negativa. Con esa fuerza bloquean también la posible reacción de gobiernos islámicos más moderados.

---

\* Profesora Agregada de Comunicación Internacional de la Facultad de Comunicación y de Análisis de Entornos Culturales del Master de Comunicación Política y Corporativa, Universidad de Navarra

Esta es una de las principales dificultades que tiene planteada la diplomacia pública americana en la actualidad: su imagen exterior es negativa y este hecho no sólo dificulta el desarrollo de su política exterior, sino que constituye un riesgo de primer orden para su seguridad nacional.

El último estudio publicado en junio de 2006 por el *Pew Research Center* sobre la actitud global hacia EEUU afirma que ésta ha empeorado incluso entre aliados tan cercanos como Japón. Esa reacción se está produciendo en todo el mundo, pero especialmente en Oriente Medio y en Europa.

**Tabla 1. Opiniones favorables sobre EEUU**

(%)	1999-2000	2002	2003	2004	2005	2006
Gran Bretaña	83	75	70	58	55	56
Francia	62	63	43	37	43	39
Alemania	78	61	45	38	41	37
España	50	–	38	–	41	23
Pakistán	23	10	13	21	23	27
Jordania	–	25	1	5	21	15
Turquía	52	30	15	30	23	12
Japón	77	72	–	–	–	63

Fuente: *The Pew Research Center*, 2006.

Cuando el estudio pregunta sobre los peligros para la paz mundial, incluso los británicos responden que consideran más peligrosa la presencia de EEUU en Irak que las amenazas de Irán o Corea del Norte. En España, el 56% de la población afirma que la presencia de las tropas americanas en Irak es el principal peligro para la estabilidad en Oriente Medio, y solamente el 38% considera que lo es el actual Gobierno iraní.

Es evidente que el respaldo expresado de forma unánime a la Administración de Bush tras los atentados del 2001 se ha trocado en abierta condena. El cambio comienza a percibirse tras el discurso sobre el Estado de la Nación pronunciado por el Presidente Bush en enero de 2002, momento en que hace pública su nueva política de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre: la “guerra contra el terrorismo”. Sin embargo, esa oposición internacional no se expresa de forma contundente hasta las polémicas sesiones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la intervención en Irak. Después, la guerra en sí, la inestabilidad del país en los años posteriores, los abusos de Abu Graib, la dudosa legitimidad de Guantánamo, la existencia de las cárceles secretas en Europa o su abierto respaldo a Israel han consolidado una visión negativa de EEUU y han resucitado los viejos prejuicios que caracterizan al antiamericanismo de siempre.

Esa oposición se manifiesta ante decisiones concretas, pero está también alimentada por prejuicios culturales e históricos, que permanecen latentes hasta que surge una situación crítica.

En el caso de Europa, de forma general, se puede afirmar que el antiamericanismo está relacionado con la pérdida del liderazgo internacional y con el deseo de compartir un cierto protagonismo. Por otra parte, según afirma Kagan, la devastación de las dos guerras mundiales y la división del continente durante la Guerra Fría han provocado que Europa tenga una percepción diferente de lo que constituye una amenaza para la paz y explica también que prefiera aplicar instrumentos políticos para resolver los conflictos en lugar de acudir al uso de la fuerza. En relación con los valores culturales, hay que admitir que la diferencia es mínima. Europa comparte la mayor parte de los valores característicos de la cultura americana y defiende los mismos principios y libertades. Sin embargo, el antiamericanismo se manifiesta en el rechazo de prácticas que se consideran incompatibles con un régimen de libertad, como la pena de muerte, la libertad del comercio de armas, la debilidad de la agenda social en los asuntos públicos o la libre

competencia en el mercado internacional. En los últimos años, a la relación anterior se añade la presencia de valores religiosos en la argumentación política y en los discursos públicos. Este “antiamericanismo” prevalece en la izquierda laicista europea y se torna más radical cuando la Administración americana es republicana.

En relación con Oriente Medio, la influencia cultural americana 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 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. Sin embargo, el choque cultural no lo explica todo. Para los sectores más liberales del mundo islámico, la falta de entendimiento básico entre Occidente y el islam sólo es cultural en el caso de Occidente, que rechaza esas sociedades por considerarlas poco instruidas. Los prejuicios del mundo islámico hacia EEUU son principalmente políticos y se deben al apoyo que los americanos prestan a Israel.

A pesar de este estado de opinión, la Administración republicana confía en que América todavía puede ser vista como el país de las oportunidades, donde la diversidad y tolerancia son los pilares que sustentan la sociedad. Y esa es la imagen que pretende difundir con las estrategias de la diplomacia cultural.

#### *Diplomacia pública y diplomacia cultural*

La diplomacia cultural es el intercambio de ideas, información, arte y otros aspectos de la cultura entre las naciones y sus ciudadanos para fomentar una comprensión mutua. Se fundamenta en el convencimiento de que son las manifestaciones culturales las que mejor representan una nación. Esta actividad se encuadra dentro de las acciones diplomáticas a largo plazo, porque el éxito depende de la capacidad de escuchar a otros, del reconocimiento del valor de otras culturas, de mostrar un deseo sincero de aprender y de aplicar programas que realmente faciliten la comunicación equitativa en ambas direcciones.

No debe confundirse con otras acciones de la diplomacia pública que tienen una orientación mucho más pragmática y buscan obtener resultados evaluables e inmediatos. La diplomacia cultural entiende la comunicación como un ritual más que como la “transmisión de información”: procura la construcción de relaciones estables y duraderas más que recurrir a la persuasión sobre asuntos puntuales. En relación con el antiamericanismo, la diplomacia cultural se dirigiría a neutralizar los prejuicios de carácter cultural o histórico, prescindiendo del clima de opinión que generan las políticas específicas.

En este sentido, la diplomacia cultural plantea dos retos a la Administración americana actual: tener la paciencia de no forzar su ritmo y no dejar por ello de invertir los fondos y recursos humanos necesarios para garantizar su eficacia. Los análisis políticos elaborados para asesorar al Departamento de Estado aconsejan respetar esa naturaleza.

El informe del *Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab & Muslim World* de 2003 confirmaba una inquietud que, de una u otra forma, estaba presente en la Administración americana desde el año 2002. “*We have failed to listen and failed to persuade*”: “no hemos sabido escuchar y no hemos sabido persuadir”. “No hemos dedicado el tiempo necesario para entender a la audiencia”, continúa explicando, “y no nos hemos preocupado por ayudarles a entendernos”.

Esta conclusión resume la idea que provoca el cambio en la orientación de la diplomacia pública americana. De acuerdo con su tradición política, la Administración republicana entiende que la opinión pública no debe modificar la esencia de la política: sólo puede asesorar sobre la mejor forma de transmitirla. La diplomacia, por tanto, debe dirigir su esfuerzo a procurar un cambio de imagen a través de una comunicación más efectiva de los intereses y valores del pueblo americano (Advisory Commission on Public Diplomacy, 2004).

Desde el año 2002 hasta la actualidad se han seguido diversos proyectos en el desarrollo de la diplomacia. La estrategia actual se denomina *transformational diplomacy* y ha sido diseñada por la actual secretaria de Estado, Condoleezza Rice, y llevada a la práctica por la subsecretaria de Diplomacia Pública, Karen Hughes. La propuesta de Rice pretende una transformación profunda de las actitudes hacia los principios políticos que defiende EEUU. Equilibra esa intención, que podría parecer excesivamente pretenciosa, con un deseo de mayor colaboración con los ciudadanos de cada país: se trata de “trabajar con otros socios alrededor del mundo para construir y mantener Estados democráticos bien gobernados que respondan a las necesidades de su gente y actúen con responsabilidad en el marco internacional” (18/1/2006).

La colaboración específica de la diplomacia cultural en ese proyecto, según considera el Comité Asesor en Diplomacia Cultural (ACCD), incluiría los siguientes aspectos:

- Crear un clima de confianza, favoreciendo que las poblaciones extranjeras concedan, al menos, el “beneficio de la duda” a las políticas americanas.
- Mostrar los valores característicos de la cultura americana y el interés por los valores de otras culturas, para contrarrestar la visión de cultura superficial, violenta y laicista.
- Convencer de la coincidencia en valores e intereses y crear plataformas de acción conjunta, que impulsen una agenda positiva de cooperación.
- Establecer ámbitos de acción común en terrenos neutros, como son todos los que facilita la cultura.
- Desarrollar en el cuerpo diplomático americano una sensibilidad ante los asuntos culturales, y capacidad para hablar diferentes lenguas y atraer a diferentes públicos.

#### *La diplomacia cultural de EEUU*

El objetivo es cambiar la imagen superficial con que se identifica la cultura americana y suavizar la agresividad con que penetra en algunos ambientes. Las propuestas son variadas y requieren otras medidas complementarias que presuponen la reforma de la diplomacia pública en su conjunto.

- La primera propuesta es que la acción cultural contemple los dos sentidos (“*two way flow*”): es decir, que se ponga el mismo interés en exportar la cultura americana que en conocer las manifestaciones culturales de otros países. La dificultad principal procede del choque de intereses con la política de seguridad. Las autoridades de inmigración han impuesto una estricta política de visados que impide que ese intercambio se desarrolle con fluidez, especialmente con países que implican un riesgo, como son los de Oriente Medio. Para los objetivos de la diplomacia cultural, son precisamente esas naciones las que tienen un interés prioritario.
- Es necesario mejorar la formación del cuerpo diplomático, destacando aspectos como: el conocimiento sólido del área cultural en que trabajan, el desarrollo de actitudes de apertura y acercamiento hacia los ciudadanos extranjeros, el seguimiento de la evolución de la opinión pública y el dominio de los nuevos medios para dialogar con sus audiencias.

- Otra propuesta concreta es ayudar con la experiencia y con el soporte económico a preservar otras culturas. Ha calado la crítica por la pasividad con que las tropas americanas reaccionaron ante el pillaje del Museo Nacional y la Biblioteca Nacional de Bagdad y acaba de crearse la figura del *Ambassador's Fund for Cultural Preservation* que es una ayuda que gestiona cada embajada para conservar el patrimonio cultural de las naciones que lo soliciten.
- En cuanto a la difusión de la cultura americana, no parece haber mucha novedad en las propuestas con respecto a las acciones que ya se desarrollaban durante la Guerra Fría. Además de continuar con la enseñanza del inglés, se proponen reabrir librerías y centros culturales ("*American corners*"), impulsar programas de intercambio cultural y elevar el presupuesto destinado a actividades culturales de las embajadas. Estos centros culturales aspiran a convertirse en lugares en los que se desarrolle una investigación independiente, un intercambio libre de ideas y encuentros entre gente relevante del país.
- También se ha involucrado al sector privado en este proceso de reflexión, especialmente procedentes de la industria cinematográfica. De ellos surgía la idea de hacer una presentación más realista de los valores de la sociedad estadounidense que incluya sus éxitos, pero también sus dificultades o fracasos. El guionista y productor John Romano, por ejemplo, proponía evitar la exportación de series como *Baywatch* ("Los vigilantes de la playa") y exportar en cambio producciones como *The Practice*, donde se ponen de manifiesto los errores y las dudas de la cultura americana en el ejercicio de la abogacía y en la interpretación de la ley.
- Se contemplan también otras acciones especialmente controvertidas: aquellas actividades dirigidas a conseguir un cambio de mentalidad utilizando fuerzas políticas y sociales autóctonas. Se trata de las acciones encaminadas a apoyar las voces más moderadas de la sociedad, que habitualmente se encuentran en ONG de cierta entidad y prestigio o en los terceros partidos políticos. En este sentido, la diplomacia cultural debería actuar sólo en la medida en que los principios que difundan puedan considerarse como propios de la "cultura política": libertad de expresión, igualdad, participación y solidaridad.
- Por último, se propone utilizar como cauces de difusión a medios de comunicación, como *Al-Hurra* o Radio SAWA.

#### *El debate interno y las críticas*

La primera materia de debate es la finalidad de la diplomacia pública actual. Según demuestran los datos de las encuestas, no se trata tanto de mejorar la imagen de EEUU como de modificar sus políticas. En el fondo, la cuestión que se plantea es la relación entre el poder blando y el poder duro: ¿cuál es la finalidad de cada uno de ellos?, ¿hasta qué punto puede el primero aderezar los efectos del segundo?

En segundo lugar, se denuncia la falta de credibilidad. Los detractores de la actual orientación diplomática denuncian la incoherencia entre ideas y política que la actual Administración presenta. Cuanto más se insista en los principios que hipotéticamente la sustentan las acciones más se deteriorará la imagen porque se pondrá en evidencia la contradicción.

Una tercera crítica se plantea dentro del propio Gobierno. Los diplomáticos más tradicionales no comparten el interés por este tipo de acciones y consideran que tienen un efecto marginal en la política exterior: la diplomacia tiene que ver con contactos a alto nivel de tipo político o económico, no con actividades culturales. En este caso, la cuestión de fondo es la eficacia del poder blando cuando pretende sustituir al ejercicio de poder más impositivo.

En relación también con la eficacia, se cuestiona la posibilidad de que la comunicación intercultural pueda modificar las percepciones sociales: ¿hasta qué punto un concierto de jazz puede conseguir la aceptación del intervencionismo militar? Por otra parte, la experiencia que está recogiendo Karen Hughes en sus viajes es que es compatible defender los ideales democráticos con los americanos y condenar sus políticas.

Parece también muy insuficiente la definición de “cultura americana”. La mayoría de los informes se limitan a citar los nombres de músicos, actores o literatos relevantes, reduciendo la tradición cultural al ámbito del entretenimiento.

Por último, están siendo muy debatidos los canales de difusión de esos valores culturales: se sugiere optar por vías alternativas al cine o al entretenimiento y una evolución con respecto a los empleados en la Guerra Fría.

#### *Algunas lecciones para la diplomacia cultural española*

La diplomacia cultural española tiene su propia experiencia, desarrollada principalmente a través de las actividades del Instituto Cervantes. La última acción con un impacto significativo ha sido la celebración precisamente del quinto centenario de la publicación de *Don Quijote*, que ha llevado al ilustre personaje de Cervantes por todo el planeta. Sin embargo, el nuevo contexto internacional va a requerir revisar y adaptar esas estrategias: algunas, como la reciente apertura de una sede del Instituto en China, demuestran que hay capacidad de reacción para tener presencia en los nuevos mercados.

Otra oportunidad que España debe aprovechar es el interés por aprender nuestro idioma –de los mayores en número de hablantes–, compartiendo su enseñanza con otros países latinoamericanos pero sin perder el protagonismo que nos corresponde. Es importante también considerar que el español empieza a ser necesario para las relaciones comerciales y que la demanda para aprenderlo procede de públicos con capacidad de decisión económica.

Aunque EEUU tenga su propia problemática y tradición, España comparte el interés por fortalecer el intercambio cultural con los países árabes, en este caso del Magreb. Hay iniciativas de carácter académico o de cooperación, pero también espacio para otras muchas y la experiencia americana –especialmente los fracasos– pueden ser muy instructivos en este ámbito.

Por último, es interesante el esfuerzo por definir el contenido de esa diplomacia cultural: qué es lo que caracteriza nuestra nación, qué es lo común por encima de la variedad. El Estado seguirá dirigiendo la acción exterior durante tiempo, por mucho que los gobiernos autonómicos vayan adquiriendo más protagonismo. La identidad descrita en el proyecto “Marca España”, aunque no dejó de ser un intento interesante, es muy mejorable.

**Conclusiones:** Cualquier iniciativa que fomente el intercambio cultural es positiva. EEUU, como cualquier otra nación, tiene derecho a darse a conocer y a explicar los valores y principios que motivan su acción internacional. Su carácter de potencia internacional le exige, en cierta medida, un especial esfuerzo de transparencia.

Sin embargo, las medidas propuestas carecerán de eficacia si no están respaldadas por hechos que demuestren la autenticidad de sus propósitos: por ejemplo, si ese deseo de escuchar y de procurar un diálogo equitativo no contempla la modificación de sus políticas. La persuasión es probablemente inoperante sin la credibilidad. El poder blando debe comenzar por persuadir a quien decide en el poder duro.

*Teresa La Porte*

*Profesora Agregada de Comunicación Internacional de la Facultad de Comunicación y de Análisis de Entornos Culturales del Master de Comunicación Política y Corporativa, Universidad de Navarra*