

Diplomacia pública y 'marca país': polémicas actuales

María Teresa La Porte

La diplomacia pública es la comunicación de los objetivos internacionales o globales de un actor político, económico o social con la intención de que sean entendidos y compartidos por otros actores y por otros públicos que puedan estar afectados o interesados por los mismos objetivos. Dicho de otra manera, es el arte de cultivar la opinión pública para alcanzar objetivos de política exterior. Por tanto, la diplomacia pública consiste, primera y esencialmente, en el desarrollo de estrategias de comunicación.

En su origen fue considerada sólo una parte secundaria de la acción diplomática tradicional, desarrollada exclusivamente por el Estado y cuya labor primordial consistía en tareas de representación y análisis sobre el terreno. En la actualidad, la diplomacia pública a penas se distingue de la tradicional, las tareas de comunicación lideran las demás áreas de la diplomacia y es ejercida por una multiplicidad de actores políticos y sociales con significativa influencia en el ámbito internacional.

Una de las estrategias comunicativas de la diplomacia pública es la elaboración y difusión de una imagen institucional con la que el actor político quiera ser reconocido en el ámbito público global. En el caso de que sea un Estado, se

María Teresa La Porte es profesora de comunicación en la Universidad de Navarra. Experta en estrategias de diplomacia pública, análisis de información internacional y cobertura de conflictos.

denomina 'marca-país'. La estrategia, aunque tiene antecedentes, irrumpió con cierto éxito en los años 90 del siglo pasado, cuando la diplomacia pública adoptó prácticas que estaban siendo aplicadas por el marketing comercial. Sin embargo, ha demostrado que en el ámbito diplomático tiene limitaciones importantes.

Estas afirmaciones, que pueden resultar simples y básicas a primera vista, suponen tomar partido en debates que se mantienen activos.

El primer debate hace referencia a la entidad de la diplomacia pública. En un extremo tenemos a expertos en derecho internacional que siguen manteniendo que la diplomacia pública es sólo una actividad secundaria integrada en la acción diplomática tradicional. En el extremo contrario se sitúan aquellos, en su mayor parte analistas de centros de investigación (o think tanks), que entienden que la diplomacia tradicional está en un proceso de redefinición y que ese proceso implica, precisamente, un aumento de la relevancia de las estrategias comunicativas y de quienes las diseñan y aplican. Es decir, una prevalencia de la diplomacia pública sobre la tradicional: todo en diplomacia es comunicación y la comunicación debe responder a una estrategia que no es política, sino profesional. El segundo debate se plantea en estrecha conexión con el primero y versa sobre el agente diplomático. De nuevo, los internacionalistas afirman que sólo el Estado está reconocido como actor diplomático (convenciones del 61, 63 y 72). Aunque reconocen a los demás actores políticos internacionales

capacidad para influir en las decisiones que regulan el orden internacional, no desarrollan propiamente actividades diplomáticas. Y, efectivamente, si la referencia es la legislación, esta postura no admite dudas. Pero en el polo opuesto, otros autores -entre los que, evidentemente, me encuentro- consideran que para hacer un análisis certero de la realidad es más importante la vida que la ley. Aun corriendo el riesgo de la falta de rigor. De acuerdo con ello, la diplomacia debería estar definida por el tipo de actividad que se desempeña y no tanto por el agente que la desarrolla. Es decir, cualquier actor social, que goce de una cierta institucionalización y reconocimiento (ONG, confesión religiosa, corporación, centro de investigación, ...), con objetivos internacionales/globales expresados de forma articulada, con capacidad y legitimidad (basada en su experiencia, buen hacer y representación de la ciudadanía) para defender esos intereses en diferentes foros del escenario global, está desarrollando una actividad diplomática. Evidentemente, quedan excluidos de este escenario aquellos actores no-estatales que recurran a una actividad violenta: la diplomacia sólo puede desarrollarse en situaciones de paz o en situaciones en que se busca de modo activo la paz. La comunicación que se produce durante los enfrentamientos bélicos de cualquier orden tiene más que ver con la propaganda.

El tercer debate va a introducir y enmarcar la segunda cuestión de este comentario: la 'marca-país'. Ha sido anunciada como una estrategia en revisión y esa visión crítica sólo se justifica desde la perspectiva de lo que lleva tiempo denominándose 'nueva diplomacia pública'. La 'nueva diplomacia pública' puede describirse de forma sintética con las siguientes afirmaciones:

- Como se ha afirmado, no sólo los Estados hacen 'diplomacia pública' porque no sólo estos agentes tienen intereses internacionales/globales y no sólo ellos buscan ser entendidos y respaldos por otros actores políticos y por los públicos. Todas aquellas instituciones con capacidad para diseñar una política de dimensión internacional/global, con una agenda diseñada a largo plazo (aunque también contemple objetivos inmediatos), con capacidad para dialogar e interactuar con otros

actores y que represente a una ciudadanía significativa, ya sea en términos cuantitativos o cualitativos, están desarrollando acciones de diplomacia pública.

- La comunicación de la 'nueva diplomacia pública' ha dejado de ser unilateral para ser interactiva y participativa. Anteriormente, tenía una sola dirección: los Estados o sus representantes se dirigían a las audiencias extranjeras, con pocas posibilidades para conocer la reacción de forma inmediata. Actualmente, la información fluye en muchas direcciones, la oportunidad de conocer la respuesta al mensaje que una institución emite se ha multiplicado, el diálogo es más real que en la situación anterior y los contenidos se benefician de los que proporcionan tanto los públicos como otros interlocutores internacionales.

- Tan importante es el contenido que se comunica como las relaciones que se establecen. Esas relaciones no son meras listas de 'contactos', sino compromisos de colaboración y diálogo que se adquieren con otras instituciones y que se desarrollan de forma regular y estable. Es frecuente el establecimiento de alianzas con instituciones de la misma naturaleza o que persiguen objetivos similares (entre universidades con intereses académicos similares, entre grupos artísticos, entre ONG que defienden el medio ambiente o los derechos humanos). Pero la 'nueva diplomacia' exhorta a establecer vínculos estables con agentes diferentes, reflejando la complejidad de los retos que plantea la sociedad global. La experiencia demuestra que para erradicar una enfermedad crónica es necesario que actúen conjuntamente entidades públicas y privadas, para garantizar una lucha eficaz contra el terrorismo los Estados deben colaborar con confesiones religiosas y para introducir políticas que impidan la polución los ministerios deben actuar con organismos internacionales y comunidades de vecinos indistintamente. La nueva diplomacia pública exige implicación y saber implicar a otros.

- Esas relaciones crean diferentes tipos de estructuras sociales: pueden ser bilaterales, multilaterales o pueden conformar una red. Como en cualquier otro ámbito, dentro de esa red se puede

ocupar una posición de liderazgo (generando información o coordinando la información generada por otros) o una posición en la periferia, beneficiándose de la comunicación del conjunto de la red e interviniendo sólo esporádicamente. Como el tiempo ha ido demostrando, esas redes terminan configurando auténticas 'comunidades' que comparten ideas, enfoques y que terminan por desarrollar una cultura o visión común. Pero esto requeriría una consideración mucho más detenida.

- La 'nueva diplomacia pública' no es cortoplacista y prefiere diseñar estrategias que sean perdurables en el tiempo. Esta afirmación es la consecuencia lógica de lo afirmado anteriormente: el largo y medio plazo prevalece sobre el corto. Aunque la acción diplomática debe acompañar y desarrollarse al ritmo que los objetivos del actor internacional necesiten, y esto obligará en ocasiones a actuar de forma rápida, lo habitual es que trate de conseguir su propósito a través de la colaboración con otros, siguiendo los tiempos marcados por otros, participando en procesos de diseño o de decisión política cuya duración no controla e invirtiendo tiempo en establecer relaciones que subsistan a la defensa de intereses inmediatos.

- Por último, de acuerdo con la composición de esas audiencias globales, la diferencia entre el 'público interno' y el 'público externo' ha desaparecido. La 'nueva diplomacia pública', por tanto, no se dirige a las 'audiencias extranjeras' como anteriormente, sino a cualquier público que comparta los intereses y objetivos que se postulen independientemente de cuál sea su localización geográfica.

El planteamiento con que se desarrolla esta 'nueva diplomacia pública' provoca cuestionamiento de la estrategia propia de la 'marca-país', al menos tal y como se ha venido desarrollando en algunos casos. La crítica se basa en dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque suelen responder a estrategias similares a las publicitarias, que buscan vender un producto, con un enfoque cortoplacista, para hacer frente a una crisis de imagen, incrementar las inversiones o fidelizar

donantes. En segundo lugar, porque sigue un esquema de comunicación unilateral, que entiende a los públicos como 'clientes' y que difícilmente da cabida a procesos de diálogo o participación. Es posible que la identificación de los rasgos que definen la 'marca' se teste con algunos sectores sociales y que se cuente con otros para la difusión, pero la elaboración del producto final suele ser un proceso interno que sólo admite, en todo caso, la colaboración de consultoras previamente contratadas.

Es importante tener en cuenta que la mayor parte de las iniciativas de 'marca-país' responden a un deseo de reforzar la visibilidad internacional de una nación, mostrando un cambio con respecto a la visión asentada en la opinión pública global o destacando un rasgo, que siempre ha existido, pero que ha pasado inadvertido hasta entonces. La condición prioritaria para cualquier operación cuyo objetivo sea mejorar la reputación es la credibilidad. Este componente depende de dos factores: la fidelidad con que se refleje la identidad de la institución y la coherencia entre la imagen que se proyecta y el comportamiento del Estado. El reflejo fiel de la identidad es consecuencia del acierto con que se identifiquen y distingan aquellos rasgos que son esenciales y permanentes, de aquellos otros, cambiantes y circunstanciales. La coherencia del comportamiento compromete también a los ciudadanos de ese Estado. La participación y el diálogo con otros actores políticos y sociales facilitarían la presencia de ambos factores.

Esto no quiere decir que, en la mayor parte de los casos conocidos, el proceso de elaboración de la 'imagen' no haya sido riguroso y profesional. Simplemente apunto que la estrategia habitualmente seguida en la creación y difusión de una 'marca-país' no encaja bien con las tendencias que parecen sugerirse desde la 'nueva diplomacia pública'. La experiencia demuestra que aquellas 'marcas' que se 'venden' con esquemas publicitarios y cortoplacistas carecen de la credibilidad necesaria para asentarse en el ámbito político internacional. Sirven, como mucho, para incrementar el turismo, los inversores o los curiosos y sólo durante unos meses.