

**El efecto Obama y la diplomacia pública de EEUU: de Bush
a Obama**

Marta Jimeno Viñes

Área: Imagen Exterior de España y Opinión Pública
Documento de Trabajo 44/2009
28/07/2009



documento de trabajo

www.realinstitutoelcano.org

El efecto Obama y la diplomacia pública de EEUU: de Bush a Obama

Marta Jimeno Viñes*

Índice

1. EL EFECTO OBAMA, DE CANDIDATO A PRESIDENTE: LOS PRIMEROS 100 DÍAS

1.1. Expectativas ante el cambio en la Casa Blanca

1.2. Nombramiento y los medios europeos

1.3. El primer viaje transatlántico de Obama

1.3.1. En Europa

1.3.2. En España

1.4. Los asuntos más delicados para Obama

1.4.1. Asunto 1: Afganistán

1.4.2. Asunto 2: la crisis

2. LA DIPLOMACIA PÚBLICA DE EEUU: DE BUSH A OBAMA

2.1. Las estructuras de la Diplomacia Pública en EEUU

2.1.1. Introducción

2.1.2. Documentos de referencia

2.1.3. Estructuras de la diplomacia pública a nivel nacional

2.1.3.1. Glosario de términos

2.1.3.2. *Under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas

2.1.3.3. La Comisión Asesora de Diplomacia Pública

Funciones

Composición

Presupuesto

Su mandato

Recomendaciones de la Comisión

2.1.4. Hoja informativa sobre Política Exterior

2.1.5. Recursos destinados a la Diplomacia Pública

2.2. Visiones de la Diplomacia Pública

2.2.1. La Diplomacia Pública de EEUU

2.2.1.1. Administración Bush

Líneas conceptuales de la Diplomacia Pública

Los sucesivos *under secretaries*

2.2.1.2. Administración Obama y Diplomacia Pública

El efecto Obama

2.2.1.3. Cuadro resumen de los *under secretaries*

2.2.2. Diplomacia Pública en transición

* Investigadora y posgrado en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática.

La nueva *under secretary* de Diplomacia Pública

2.3. Lo académico

Centros de DP

CONCLUSIONES

Resumen

En la primera parte del documento se estudian las expectativas que supuso el cambio en la Casa Blanca, las primeras reacciones al nuevo presidente y los asuntos más delicados que se le presentaron en sus primeros 100 días de gobierno, basado en los estudios del Pew Research Center de marzo de 2009.

En la segunda parte del documento se estudian las estructuras de Diplomacia Pública (DP en adelante) de EEUU, las visiones de DP de cada responsable de la misma y los cambios y permanencias, desde Bush hasta Obama, para tratar de responder a algunas preguntas que se explicitan al final de este resumen.

La imagen global de EEUU ha cosechado mínimos históricos tras los gobiernos de Bush. No es ningún secreto que el apoyo a EEUU en el mundo ha ido descendiendo a lo largo de los últimos años de su mandato. Evidentemente, la imagen del país sufrió las consecuencias de ello.

Pero la verdad es que no se trata solamente de achacar a las políticas los males de la imagen, sino que las estrategias de la DP también influyen de forma negativa cuando no están lo suficientemente bien cimentadas y tal vez el fracaso de imagen de EEUU durante los últimos años de Bush tenga que ver con ambas razones: unas políticas mal orientadas y una DP no idónea, bien fuera por la falta de recursos, bien por una visión estratégica algo miope.

En su primer viaje fuera del continente americano, Obama tenía un objetivo ambicioso: lanzar un plan de choque contra la crisis económica mundial y lograr convencer a sus socios de la OTAN de la pertinencia de una nueva estrategia para Afganistán. No le iba a ser fácil porque justamente eran los dos puntos de posible choque con la opinión de los europeos.

De ello trata, como se anticipaba, la primera parte del estudio.

En los 124 días que la Administración Obama ha estado sin nombrar un responsable de DP, se abrió un debate entre los expertos sobre cuál debía ser la DP norteamericana para la próxima Administración de EEUU. Estaba claro que cuando el presidente Obama nombró secretaria de Estado a Hillary Clinton, la cuestión del *soft power* de alguna manera iba a seguir siendo trascendental para el gobierno de EEUU. Pero la DP ha sido trascendental también para los gobiernos de Bush, especialmente desde el 11-S.

Entonces, ¿en qué se diferencian ambas Administraciones en lo que respecta a la DP? O, lo que es lo mismo, ¿cuál sería la clave de la DP post Bush? ¿Con qué rupturas y qué permanencias nos encontraríamos en este tema crucial para la Política Exterior de EEUU? Si el balance del último *under secretary* nombrado por Bush, James K. Glassman, era para muchos, incluidos demócratas, positivo, ¿debía la DP estadounidense girar tal y como lo había hecho el resto de la Política Exterior norteamericana con la llegada de Obama? ¿Qué bagaje era oportuno para el nuevo *under secretary*? ¿Qué tipo de líder estaban buscando Clinton y Obama para todo el aparato de la DP norteamericana?

A todos estos interrogantes se tratará de contestar en la segunda parte del documento.

(1) EL EFECTO OBAMA, DE CANDIDATO A PRESIDENTE: LOS PRIMEROS 100 DÍAS

En su primer viaje fuera del continente americano, Obama tenía un plan ambicioso: lanzar un plan de choque contra la crisis económica mundial y lograr convencer a sus socios de la OTAN de la pertinencia de una nueva estrategia para Afganistán. No le iba a ser fácil porque justamente eran los dos puntos más flojos entre las opiniones de los europeos.

Por otra parte, la imagen global de EEUU cosechaba mínimos históricos tras los gobiernos de Bush.

(1.1) Expectativas ante el cambio en la Casa Blanca

Ya en estudios de opinión de la primavera de 2008 del Pew Research Center,¹ los europeos expresaron su optimismo sobre la Política Exterior que fuera a desarrollar el nuevo presidente de EEUU, independientemente de quien fuera (Gráfico 2) y además mostraron mayor confianza en el candidato Obama que en McCain (Gráfico 1).

¹ <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=260>, 26/III/2009.

Gráfico 1. Expectativas creadas en el mundo por ambos candidatos a la Casa Blanca; grado de confianza depositado en Obama sobre el hecho de que haga lo correcto en Asuntos Internacionales (extracto del Gráfico 3)

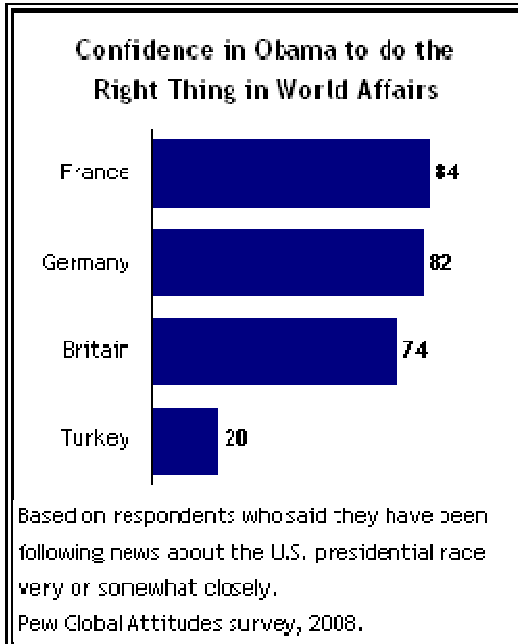
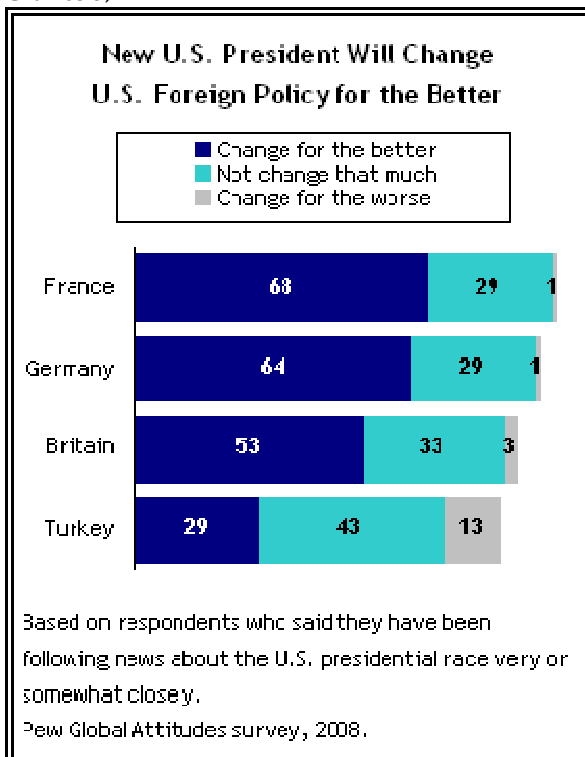


Gráfico 2. Expectativas sobre cómo el nuevo presidente de EEUU mejorará la Política Exterior (extracto del Gráfico 5)



A pesar de las valoraciones positivas de Obama en Europa, el único punto en el que los europeos y la nueva Administración de EEUU podían chocar era la apuesta de Obama por el incremento de la presencia de tropas en Afganistán y, en menor medida, su manera de enfrentarse a la crisis económica.

(1.2) Nombramiento y los medios europeos

En cuanto Obama se convierte en presidente comienza a crecer la presión sobre la nueva Administración de EEUU. Las enormes expectativas de mejora de la Política Exterior estadounidense que tenían los europeos durante la campaña (como se muestra en el Gráfico 2 y se mostrará en el Gráfico 5) se tiñen de un realismo incipiente y una lógica cautela. Las miradas, si bien se siguen dirigiendo a la arena global, empiezan también a centrarse en lo bilateral y lo regional, al menos así lo refleja el estudio del 22 de enero de 2009, *Pew Research Center for the People & the Press*, del *Pew Global Attitudes Project*. Los medios de comunicación de todo el mundo muestran una mayor preocupación por cómo va a afectar a sus respectivos países y sus intereses la nueva dirección del gobierno de EEUU. Los medios se preocupan de sus audiencias y enfocan sus noticias sobre EEUU en función de éstas.

El tono general es muy positivo y se confía en que Obama cambie a mejor la política de su predecesor. Hay que resaltar como ya incluso entonces algunas voces, como la del periódico alemán *Süddeutsche Zeitung*, llama a la cautela recordando que los problemas de EEUU subyacen a un mero cambio de gobierno.

Aun sin haberse cumplido ni un mes de su nombramiento, la revista alemana *Der Spiegel* recuerda que un punto de conflicto con la Administración Obama pudiera ser la estrategia a seguir en Afganistán. Y todo ello unos días antes del viaje de Obama a Europa.

El reto para la recién nombrada Administración estaba servido. Un reto referido a las realidades políticas, sí, pero un reto en el cual estas realidades políticas iban indisolublemente de la mano de la imagen del país y su gobierno y de las estrategias de la diplomacia pública. Un reto doble: de realidades y de su imagen.

(1.3) El primer viaje transatlántico de Obama

Como se acaba de recordar, las encuestas de opinión sugerían que Obama podía esperar un recibimiento caluroso de los europeos. Las mismas encuestas mostraban como Turquía era el país en el que los sentimientos de antiamericanismo seguían siendo patentes y ello a pesar de Obama.

La idea clave es que incluso en los países en los que las tasas de aprobación y optimismo sobre Obama son altas el presidente podría encontrar oposición en su petición de

aumento de tropas de Afganistán y en su manera de afrontar la crisis económica mundial en el seno del G-20.

Tanto los europeos como los turcos han expresado en reiteradas ocasiones su idea de retirar las tropas, más que de aumentar o en algunos casos incluso mantener su número. Por otra parte, Obama debe enfrentarse a la realidad de que la crisis económica de EEUU se ha convertido en una crisis mundial y al hecho de que muchos europeos culpan precisamente a este país de muchos de sus males económicos. La percepción de muchos europeos al respecto viene dada primero por el propio origen de la crisis y después por las noticias sobre los sucesivos escándalos financieros de EEUU que no han hecho más que seguir fomentando la idea de que una parte importante de la crisis financiera mundial debe adjudicársele a EEUU.

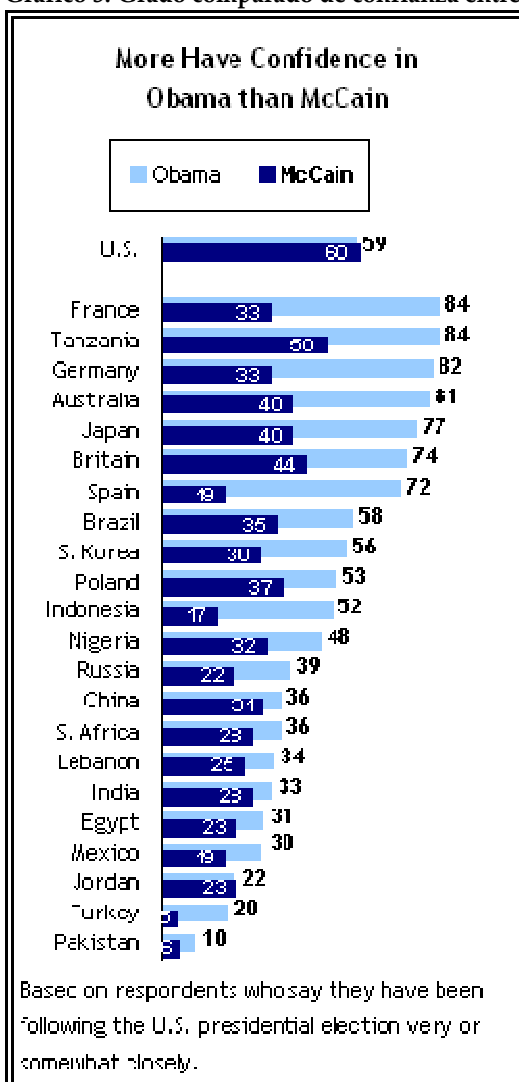
(1.3.1) En Europa

La imagen de EEUU en Europa se ha deteriorado en los últimos años, en gran parte y sobre todo en determinados países, como resultado de la oposición a las políticas de Bush. Puede verse en el Gráfico 5, sobre las expectativas creadas por Obama, como una gran mayoría de los europeos confía en que la Política Exterior de EEUU mejore con el nuevo presidente.

Casi un 70% de los ciudadanos de Francia y Alemania respectivamente, y más de la mitad en el Reino Unido, pensaban que la Política Exterior de EEUU iba a mejorar tras las elecciones, independientemente de quien fuera el candidato ganador. De todas formas, en Turquía solamente el 29% tenía confianza en la mejora de la Política Exterior tras las elecciones. Lo más normal para los turcos era pensar que un nuevo presidente no traería mucho cambio a la Política Exterior (43%). Sólo uno de cada 10 pensaba que iría a peor. En Jordania no sólo había escepticismo sino pesimismo: para un 36% la situación iría a peor, y eso con cualquiera de los dos candidatos. Por otra parte, pensaban que iría a peor un 1% de los ciudadanos de Francia, España y Alemania y un 3% de los del Reino Unido.

Según los datos de 2008, los europeos no sólo confiaban en un nuevo presidente, sino que estaban emocionados y realmente ilusionados con que el candidato Obama pudiera presidir EEUU. La nota discordante la ponía Turquía: solo el 20% de los turcos que siguieron la campaña electoral confiaban en Obama. Sin duda, era en Turquía el país en el que la encuesta mostraba mayor escepticismo, en línea con el antiamericanismo creciente de los últimos años. Tanto en Jordania como en el mismo EEUU, ambos candidatos obtenían valoraciones similares. En todo caso, tanto entre los europeos como entre los turcos la confianza en el candidato McCain era siempre menor (Gráfico 3).

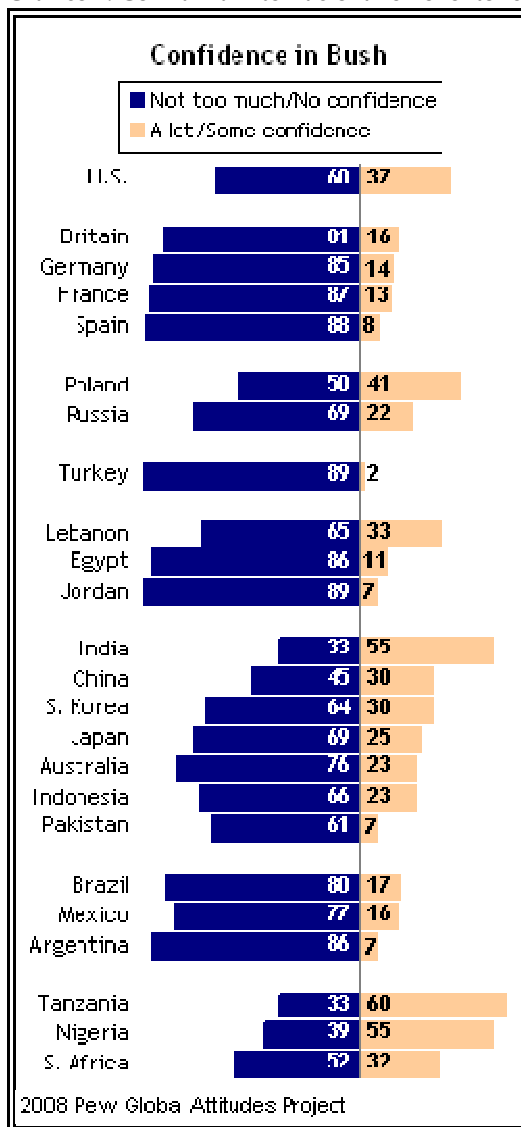
Gráfico 3. Grado comparado de confianza entre ambos candidatos (ampliación del Gráfico 1)



Nada más llegar a la Casa Blanca, Obama estableció un plazo de un año para la retirada de Irak. El 3 de julio de 2009 fue declarado día festivo en Irak como símbolo de una nueva etapa. La retirada de las tropas norteamericanas comenzaba a ser realidad. Fue sin duda un movimiento político de gran calado que reportó a EEUU, pero sobre todo a su presidente Obama, consecuencias positivas en las percepciones de los europeos y turcos. Evidentemente, la sintonía de Obama al tomar esta decisión con las preferencias de Europa y Turquía saltaba a la vista. En 2007 un 86% de los turcos, un 78% de los franceses y un 71% de los alemanes ya habían manifestado su aprobación a la retirada de sus propias tropas de Irak.

No hay duda de que hay un seguimiento mundial y cierta admiración por Obama, especialmente comparado con Bush (Gráfico 4). A destacar, por ser excepciones, los casos de la India, Tanzania y Nigeria, donde los ciudadanos que confiaban en Bush seguían siendo más numerosos que los que no lo hacían.

Gráfico 4. Confianza internacional en el entonces presidente Bush

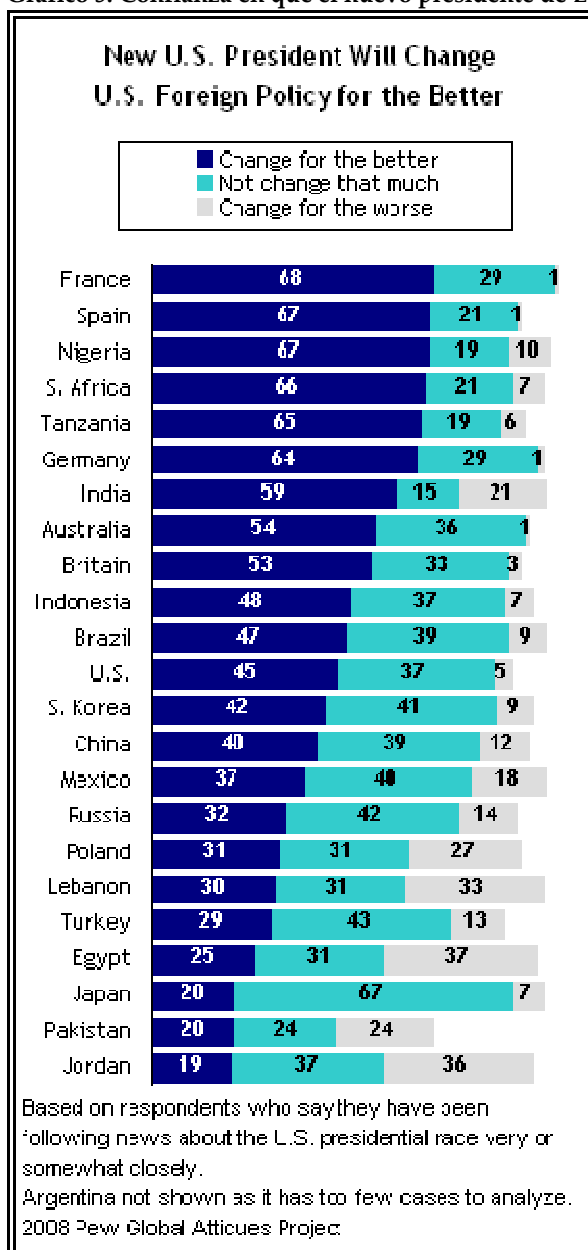


Según las 177.000 personas entrevistadas por el Pew en 55 países entre 2002 y 2008, la lista de las quejas contra EEUU es como sigue:

- Actúa demasiadas veces de forma unilateral, sin tener para nada en cuenta los intereses de otras naciones.
- Utiliza demasiado la fuerza militar para la resolución de conflictos.
- Hace muy poco por resolver los problemas del mundo y esto ha hecho que la brecha entre ricos y pobres crezca.
- En los temas que van desde promoción de la democracia hasta la seguridad internacional, el resto del mundo se ha vuelto muy escéptico sobre el discurso y las intenciones de EEUU a lo largo de la última década.

Aunque no se puede obviar que buena parte del endurecimiento de las críticas van dirigidas al presidente Bush y sus políticas, el fondo de las críticas apunta a algo más allá. Dicho de manera simple y algo ruda, una gran parte del mundo teme y muestra su resentimiento al poder hegemónico y sin rival de EEUU. Es cierto que una gran parte de estos sentimientos están centrados en Bush y su gobierno, pero se vería solamente parte de las evidencias si se dijera que estos sentimientos negativos hacia EEUU pertenecen exclusivamente a una Administración determinada.

Gráfico 5. Confianza en que el nuevo presidente de EEUU mejorará la Política Exterior



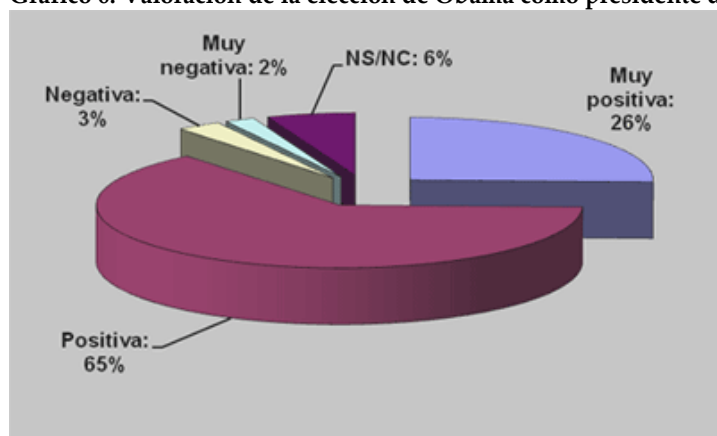
(1.3.2) En España

En el caso de España, para el que se cuenta, además de con los datos expuestos del Pew, con los datos del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) 19, 20 y 21, se arrojan las siguientes conclusiones relativas a la imagen de la presidencia de Obama.

En cuanto a la confianza en los candidatos (Gráfico 1), España no se comporta como Turquía, a pesar de que algunos tildan a los españoles de antiamericanos. Al respecto del antiamericanismo, lo que indica el Gráfico es que los españoles se han mostrado anti-Bush mucho más que antiamericanos y que, desde luego, en su mayoría no mostraban acuerdo con las políticas más duras de Bush. Es el país que muestra mayor distancia entre la opinión sobre el candidato demócrata y el republicano.

Siguiendo al BRIE 19, el 90% de los españoles valora positivamente la elección de Obama. La valoración apenas varía en función de la ideología de los entrevistados, tanto si se declaran de derechas (86%) como de izquierdas (97%) o de centro (95%) muestran su satisfacción.

Gráfico 6. Valoración de la elección de Obama como presidente de EEUU



Fuente: BRIE 19.

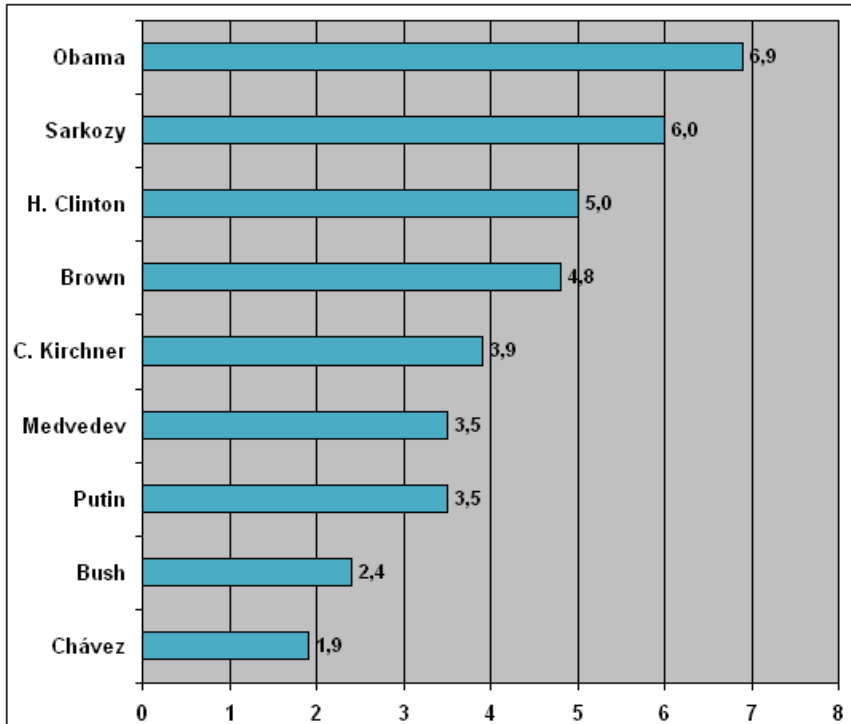
En cuanto a la valoración personal, en el BRIE 19, Obama como líder obtiene casi un 7 entre los españoles (una ventaja sobre Bush de 5 puntos, que se queda en un 2,4). Obama se convierte así en el líder internacional mejor valorado en España. La secretaria de Estado Clinton es la tercera mejor valorada, con un significativo 5. Junto con Sarkozy (6), son los únicos que aprueban.

Además, en datos del BRIE 20, Obama consolida su liderazgo (alcanzando el 7) a gran distancia del resto. En cambio, Sarkozy parece perder algo de fuelle.

En la oleada 21 del BRIE Obama sigue apareciendo como el líder internacional mejor valorado (6,6, puntuación más baja que se explica porque se ha producido un

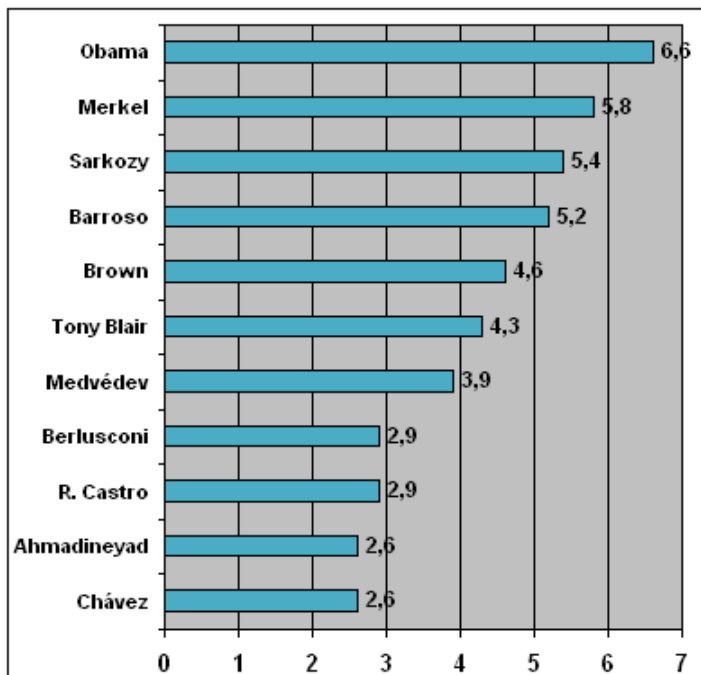
desplazamiento general hacia las puntuaciones más bajas, siendo que las distancias entre los líderes se mantienen).

Gráfico 7. Valoración de algunos líderes internacionales (escala de 1 a 10)



Fuente: BRIE 19.

Gráfico 8. Valoración de algunos líderes internacionales (escala de 1 a 10)



Fuente: BRIE 21.

(1.4) Los asuntos más delicados para Obama

La cuestión que se plantea es si la imagen de un presidente y sus efectos (el efecto Obama) es suficiente para restaurar la imagen global de una nación. Según el Pew Research Center² más vale seguir teniendo expectativas modestas sobre si ya son tangibles las consecuencias de un cambio de imagen exterior de EEUU. En primer lugar el nuevo presidente deberá superar una serie de críticas clave, de las que destacamos: los asuntos que proceden de la crisis económica global, la situación de Afganistán y otros problemas mundiales que van a seguir resonando en la agenda de Obama y en la de sus expertos en imagen exterior y diplomacia pública.

(1.4.1) Asunto 1: Afganistán

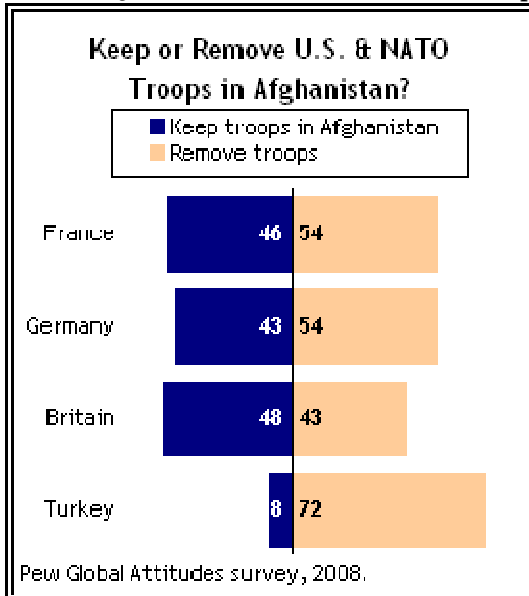
Obama ha querido sumar el apoyo de los países europeos a su nueva estrategia para el país. Ya se ha dicho que no estaba entre las preferencias europeas aumentar los contingentes destinados a Afganistán. La idea venía siendo más bien la contraria: ir retirando las tropas (Gráfico 9). Así se evidenciaba tanto en Francia y Alemania como en Turquía, país en el que la divergencia de opiniones entre retirar o mantener las tropas hacía inclinarse la balanza de manera apabullante a favor de la retirada. Incluso en el Reino Unido crecían los partidarios de la retirada, aunque no llegaban al número de los que se manifestaban a favor del mantenimiento de las tropas. Resumiendo: tanto un 72% de los turcos como un 54% de los franceses y alemanes preferían que las tropas volvieran. Los británicos se encontraban más divididos al respecto (43% a favor de la retirada frente al 48% a favor de mantenerlas).

El reto para Obama era (y tal vez siga siendo) enorme.

Los esfuerzos de Obama en las reuniones de la OTAN en Francia y Alemania tuvieron por objeto que los europeos fueran conscientes del incremento necesario de recursos que era inevitable según la nueva estrategia de la Administración Obama para Afganistán. Se esperaba que fuera el punto de mayor conflicto entre la administración estadounidense y las europeas.

² Andrew Kohut, "Obama unlikely to find a quick fix for US Global Image", Pew Research Center, 31/III/2009.

Gráfico 9. ¿Retirada o mantenimiento de las tropas en Afganistán?



Las consecuencias para la imagen de la insistencia de EEUU sobre este tema eran la de un presidente estadounidense que estaba presionando a usar la fuerza a unos europeos reacios de hacerlo. Esto podía generar preocupaciones sobre uno de los puntos débiles de la imagen de EEUU en Europa y el resto del mundo según el Pew Research Center (cual era, como se ha visto, el acudir demasiado frecuentemente al uso de la fuerza y el militarismo como propuesta de solución de conflictos).

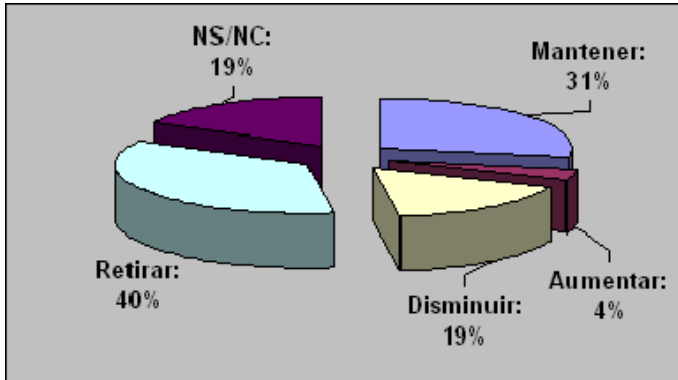
El resultado para la imagen de EEUU podría matizarse si, como parece, los miembros de la OTAN van a acceder a las peticiones de EEUU.

Para el caso de España, están los datos del BRIE en sus oleadas 19, 20 y 21: antes de la cumbre de la OTAN, solamente un 4% de los españoles apoyaba el envío de más tropas a Afganistán, aunque muchos aprueban (31%) el mantenimiento de las tropas actuales, el 40% prefería la retirada total. Y un 19% opta por disminuir su número (Gráfico 10). Después de la Cumbre de la OTAN, el 46% está de acuerdo con el envío de más tropas como apoyo para las elecciones afganas, aunque sigue habiendo un rechazo al mismo cercano al 50% (lo consideran mal o muy mal) (Gráfico 11).

En el BRIE 21 se evidencia que la mayoría de los españoles continúa apostando por mantener las tropas de Afganistán: un 30% en los niveles actuales, y un 19% reduciendo el contingente. Frente a esto, un 41% defiende la retirada.

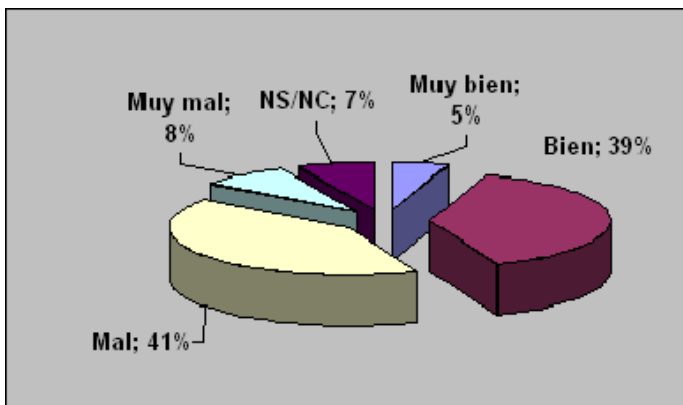
Según el BRIE 21, y en cuanto al envío de un contingente español para las elecciones afganas, las opiniones están también muy divididas, con un 37% que hace una valoración positiva y otro porcentaje idéntico que se muestra crítico.

Gráfico 10. Antes de la Cumbre de la OTAN, ¿retirar o mantener las tropas en Afganistán?



Fuente: BRIE 20.

Gráfico 11. Después de la Cumbre de la OTAN, ¿apoya el envío de más tropas para apoyar las elecciones afganas?



Fuente: BRIE 20.

Preguntados sobre qué acciones apoyarían para la mejora de las relaciones entre España y EEUU (BRIE 20), un 23% apoya el incremento del contingente español en Afganistán. Por otra parte, los españoles hacen una valoración muy negativa de la situación afgana y ello en todos los aspectos: situación de la mujer, bienestar de la población, seguridad y orden público, control de la producción de drogas, estabilidad del gobierno, etc. (todos los ratios se sitúan en la negatividad por encima del 80%).

En consecuencia, el 67% de los españoles defiende una nueva estrategia de fortalecimiento institucional y cooperación al desarrollo para Afganistán. Por eso mismo, un 60% de los españoles hace una valoración positiva de los resultados de la Cumbre de la OTAN, mientras que para un 18% la lectura es negativa.

Después de la Cumbre de la OTAN, el 60% valora positivamente “la nueva estrategia de la OTAN de fortalecimiento institucional y cooperación al desarrollo para Afganistán” (frente a un 16% que se manifiesta en contra).

(1.4.2) Asunto 2: la crisis

El segundo asunto que podría tener consecuencias negativas para la imagen exterior de Obama es el paquete de medidas de estímulo para paliar la crisis económica mundial. Obama llama al consumo y alienta a la inversión pública, con el consecuente aumento de los déficits públicos. Los esfuerzos de Obama para “vender” en Europa esta política pueden tener como consecuencia para la imagen de Obama y de los mismos EEUU, que se vuelva a percibir a EEUU como un solitario, alguien que de forma unilateral decide qué hacer con los problemas mundiales, sin consensuar previamente con nadie. Y ello no porque se pueda o no estar de acuerdo con el fondo teórico de la cuestión, sino más bien porque se manifieste el desacuerdo con la forma en que estas acciones se vayan llevando a cabo, de forma unilateral. Ya se ha visto como el unilateralismo hace perder muchos puntos a la imagen de EEUU y se evidencia como uno de los puntos más negativos de EEUU en todo el mundo.

Debido a la idea de que la crisis económica tuvo su origen en EEUU, son muchos los europeos que señalan al país como culpable de la misma. Este era otro de los escollos que Obama debía superar en su idílica relación con Europa. Por eso, la cumbre del G-20 en Londres era una de las claves para la Administración norteamericana y, desde luego, para su imagen global.

Nueve de cada 10 británicos y alemanes y ocho de cada 10 franceses y turcos estaban convencidos de que la economía de EEUU tenía una influencia grande en la propia, lo que no es de extrañar, siendo conscientes de que vivimos en un mundo crecientemente interdependiente. Lo peor para EEUU no es la interdependencia misma, sino el hecho de que siete de cada 10 se referían a esta influencia de la economía americana en la propia como negativa. Así que la valoración de la interdependencia económica, uno de los pilares del liberalismo económico propugnado como base del libre comercio y defendido tradicionalmente por EEUU, era negativa. Y esto en la primavera de 2008, antes de que la crisis se hiciera patentemente global.

Gráfico 12. Influencia económica de EEUU en la economía de cada país

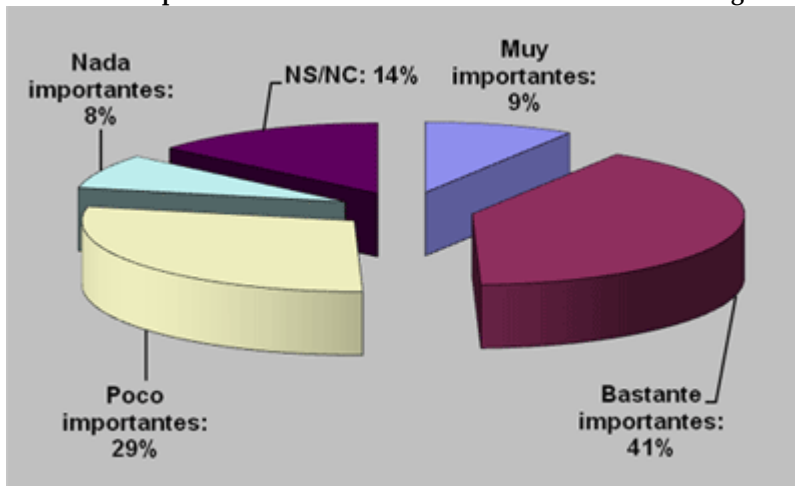
| U.S. Economic Influence | | | |
|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|--------|
| | U.S. economy influences your country | *U.S. economic influence is... | |
| | % | Pos. % | Neg. % |
| Britain | 90 | 12 | 72 |
| Germany | 90 | 12 | 72 |
| France | 81 | 11 | 70 |
| Turkey | 79 | 4 | 70 |

*% of total sample saying U.S. economic influence is positive/negative. Asked only of those who say U.S. economy has great deal/fair amount of influence.
Pew Global Attitudes survey, 2008.

Pero tal vez lo más relevante de las conclusiones que extrae el Pew sea que los europeos ven a EEUU como culpable de la crisis internacional, y debido a que sienten sus propias economías irremediabilmente dependientes de la de EEUU, el veredicto es severo para EEUU. La imagen económica de EEUU en Europa está gravemente debilitada.

Para el caso de España, se dispone de los datos del BRIE en sus oleadas 19 y 20. Sobre la Cumbre de Washington, el 50% valora como importantes los resultados de la misma, frente a un 39% que duda de su relevancia.

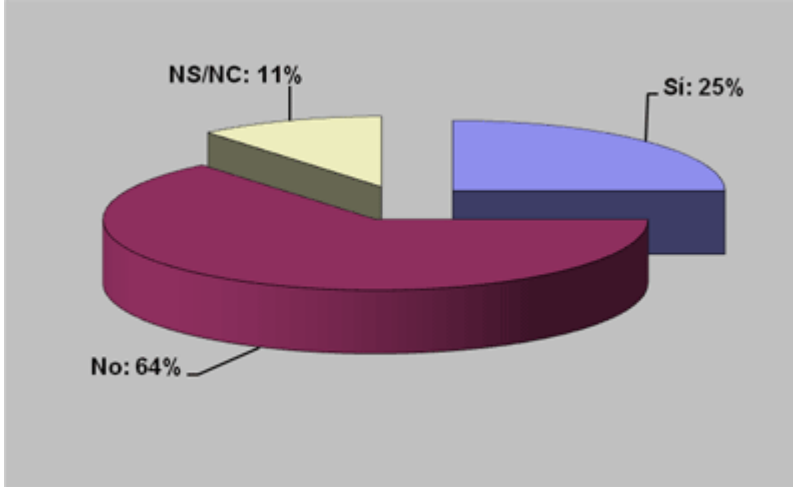
Gráfico 13. Importancia de los resultados de la Cumbre de Washington



Fuente: BRIE 20.

Sin embargo, la mayoría, el 64%, piensa que no se podrá atajar la crisis a corto plazo ni con la Cumbre ni con las reuniones posteriores.

Gráfico 14. La Cumbre de Washington, ¿podrá atajar la crisis a corto plazo?



Fuente: BRIE 20.

(2) LA DIPLOMACIA PÚBLICA DE EEUU: DE BUSH A OBAMA

(2.1) Las estructuras de la Diplomacia Pública de EEUU

(2.1.1) Introducción

No es ningún secreto que el apoyo a EEUU en el mundo iba descendiendo a lo largo de los últimos años del mandato de Bush. Evidentemente la imagen del país sufrió las consecuencias de ello. Pero la verdad es que no se trata solamente de achacar a las políticas los males de la imagen. Las estrategias de la DP también influyen de forma negativa cuando no están lo suficientemente bien cimentadas y tal vez el fracaso de imagen de EEUU durante los últimos años de Bush tenga que ver con ambas razones: unas políticas mal orientadas y una DP no adecuada.

La abolición de la Agencia USIA en 1999 y la absorción de su personal por el Departamento de Estado es para muchos la clave del comienzo del declive, pero los planteamientos que se basan en una vuelta de la Agencia o similar son valorados en EEUU como totalmente fuera de órbita, porque el contexto presupuestario y de situación no lo acompañaría para nada.

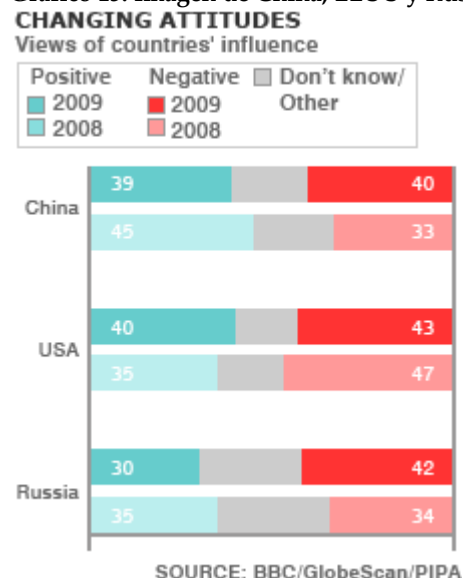
El modelo más exitoso de DP ha sido el de los Centros Americanos que, de todas formas, al verse reducidos a meros centros de recursos (*Information Resource Centres*) y alejados del centro de las ciudades por razones de seguridad, perdieron mucha de la influencia que tenían y, por supuesto, hicieron flaco favor a la DP norteamericana. En coherencia con esto, lo que hoy se está planteando es una recuperación del sistema de Centros Americanos, que ya han demostrado su eficacia para la estrategia de DP. Hay que destacar que estos centros se sitúan exclusivamente en el extranjero, en los países objetivo de la estrategia de DP y no en EEUU, con lo que su vocación de ser recurso de la DP es

evidente. Se encargan de acercar todo lo relativo a EEUU a la población local, basándose también en el intercambio, pero no solamente.

Estas son sólo algunas de las variables a tener en cuenta antes de entrar de lleno en la estructura de la DP en EEUU.

El Gráfico 15, mostrado a continuación, aparece en un estudio realizado por la BBC, PIPA³ y GlobeScan en febrero de 2009. En el mismo, se pregunta por la influencia de tres grandes países –China, Rusia y EEUU– en 2008 y 2009. Como se puede ver, las series marcan para EEUU una relativa mejora de la imagen, relacionada sin duda con el cambio en la Casa Blanca,⁴ en contraste por cierto con China y Rusia que pierden capital de imagen.

Gráfico 15. Imagen de China, EEUU y Rusia



(2.1.2) Documentos de referencia

Lo primero que conviene recordar, antes de exponer cómo se estructura la Diplomacia Pública en EEUU, es que existe una Estrategia Nacional de Diplomacia Pública y Comunicación Estratégica,⁵ que nace en junio de 2007. Es el producto del trabajo de 18 meses de una interagencia especializada. A esta Estrategia se le añaden las indicaciones de la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas (*Accountability*).⁶

³ *Program on International Policy Attitudes (PIPA)*.

⁴ En febrero de 2009, una encuesta de la BBC basada en entrevistas a 13.000 personas en 21 países indicaba un ratio de 40% positivo-43% negativo, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7873050.stm>. El informe completo puede leerse en http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/06_02_09bbcworldservicepoll.pdf.

⁵ "National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication", junio de 2007, http://uscpublicdiplomacy.org/pdfs/stratcommo_plan_070531.pdf.

⁶ "Diplomacia Pública de EEUU: acciones necesarias para mejorar su uso estratégico y la coordinación de las investigaciones", julio de 2007. GAO Report, <http://www.gao.gov/new.items/d07904.pdf>.

A partir de ahí, los documentos de referencia son o parciales o programáticos. Son parciales en el sentido de que están relacionados con alguna audiencia en concreto o con una región objetivo o con un área temática de la DP. Son programáticos porque exponen de una manera general directrices u orientaciones cuasi-políticas que atañen a lo general o a algún aspecto parcial de la DP.

En el primer grupo se encuentran el Informe sobre cómo comunicar estratégicamente en Cuba (de enero de 2009)⁷ y el que compara la influencia de la diplomacia china con la de EEUU en diferentes aspectos (de agosto de 2008).⁸

En el grupo de los programáticos y por orden cronológico:

- Fronteras seguras y puertas abiertas, del Departamento de Interior.⁹
- Comunicación Estratégica, del Departamento de Defensa.¹⁰
- Discurso abierto de James K. Glassman, ante su nombramiento como *under secretary* de Diplomacia Pública.¹¹
- Informe sobre los Recursos Humanos de la DP, a cargo de la Comisión Asesora de DP.¹²
- La presentación de la norma que establece el Centro Nacional de comunicación Estratégica y asesora al presidente sobre temas de DP.¹³
- Confianza en el *smart power*: reformando las burocracias de la DP, del Comité de Interior y Asuntos de gobierno del Senado.¹⁴
- Tiempo de regresar al tablero de la DP, un informe del comité de Asuntos Exteriores ante el Senado.¹⁵

⁷ [“Broadcasting to Cuba: Actions are Needed to Improve Strategy and Operations”](#), enero de 2009, *Report to the Chairman, Subcommittee on International Organizations, Human Rights, and Oversight, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives*.

⁸ [“Comparing Global Influence: China’s and US Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World”](#), 15/VIII/2008, CRS Report for Congress.

⁹ [“Secure Borders and Open Doors: Preserving Our Welcome to the World in an Age of Terrorism”](#), enero de 2008, Secure Borders and Open Doors Advisory Committee, US Dept. of Homeland Security.

¹⁰ [“Strategic Communication”](#), 4/I/2008, Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication.

¹¹ [“Opening Statement of James K. Glassman”](#), 30/I/2008, Jim Glassman’s Nomination Hearing for Under Secretary of State for Public Diplomacy.

¹² [“Getting the People Part Right. A Report on the Human Resources Dimension of U.S. Public Diplomacy”](#), 25/VI/2008, The United States Advisory Commission on Public Diplomacy.

¹³ [“S. 3546: A Bill to Establish the National Center for Strategic Communication”](#), 23/IX/2008, Govtrack.us.

¹⁴ [“A Reliance on Smart Power – Reforming the Public Diplomacy Bureaucracy”](#), 23/IX/2008, US Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs.

¹⁵ [“US Public Diplomacy – Time to Get Back in the Game Committee on Foreign Relations”](#), febrero de 2009, Report for the Committee on Foreign Relations, United States Senate.

(2.1.3) Estructuras de la Diplomacia Pública a nivel nacional

(2.1.3.1) Glosario de términos

Departamento de Estado: equivalente a Ministerio de Asuntos Exteriores.

Secretario del Departamento de Estado: equivalente a ministro de Asuntos Exteriores.

Under secretary: equivalente a secretario de Estado.

En este Documento de Trabajo se han dejado los términos en su idioma original.

El Departamento de Estado de EEUU está dirigido por el secretario del Departamento y dividido en *under secretaries*. Cada uno de estos *under secretaries* despacha directamente con el secretario de Estado y se encarga de los asuntos relativos a una de las siguientes áreas: (1) asuntos políticos; (2) asuntos económicos, comerciales y de agricultura; (3) control de armamento y seguridad internacional; (4) democracia y asuntos globales, que incluyen medio ambiente, derechos humanos y salud; (5) gestión; y (6) Diplomacia Pública y relaciones públicas.

Algunas oficinas y unidades no despachan directamente con el secretario de Estado y se organizan en grupos bajo el organigrama de los seis *under secretaries* citados. Por ejemplo, las unidades responsables de las políticas de las distintas áreas geográficas despachan con el *under secretary* de Asuntos Políticos, que es el responsable de integrar asuntos políticos, económicos, de seguridad y otros en las relaciones bilaterales de su país. Estas son la Oficina de Asuntos africanos, de Asia oriental y Pacífico, de Europa y Euroasia, de Oriente Próximo, de Asia Central y del sur y la del Hemisferio Occidental.

(2.1.3.2) *Under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas. Está encargado de las funciones de diplomacia pública siguientes: (1) intercambio cultural y educacional; y (2) programas de información. Además, se encarga de la función de relaciones públicas: (3) dar información de EEUU a sus audiencias.

El *under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas lidera la estrategia de DP de EEUU, que incluye comunicación con audiencias internacionales, programación cultural, becas académicas, intercambios educativos, programas de visitantes internacionales y los esfuerzos del gobierno de EEUU en combatir el soporte ideológico del terrorismo internacional. Es el encargado de supervisar las oficinas de Asuntos Culturales y de Educación, Relaciones Públicas y de Programas de Información Internacional y, por último, participa del desarrollo de la Política Exterior.

Del *under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas dependen: la Oficina de Planificación y Recursos de la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas, la Oficina de las Relaciones Públicas, la Oficina de los Asuntos Culturales y de Educación, y la Oficina de los Programas de Información Internacional.

Resumiendo, la estructura gubernamental del *under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas en EEUU tiene cuatro grandes patas. Tres de ellas pertenecientes a la DP: (1) planificación y recursos; (2) cultura y educación; y (3) información; y una cuarta que entra dentro del terreno de las relaciones públicas.

Además del *under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas, EEUU cuenta con la Comisión Asesora de Diplomacia Pública,¹⁶ un órgano consultivo de trascendental importancia y del más alto nivel. Sus últimos trabajos se han presentado en 2008. Más adelante se comentará de ella con algo más de detalle.

Por terminar primero con el *under secretary* y las Oficinas que de él dependen, en 2004 el Congreso aprobó la creación de la Oficina de Políticas, Planificación y Recursos para la Diplomacia pública y las Relaciones Públicas. Esta nueva oficina da cobertura de planificación estratégica y tiene por objetivo medir las capacidades de los programas de DP y relaciones públicas. Además, permite al *under secretary* poder ubicar mejor los recursos de ambas para concentrarse en aquellos recursos que coadyuven a conseguir los objetivos más urgentes de seguridad nacional y dar medida real de la efectividad de la DP y las relaciones públicas. La Oficina también coordina la presencia de la DP en la interagencia especializada, en estrecha unión con las oficinas relevantes.

La Oficina de Relaciones Públicas ayuda a los norteamericanos a entender la Política Exterior y la importancia de los asuntos exteriores a través de comunicados de prensa, encuentros locales y conferencias a lo largo y ancho de EEUU. También cuenta con entrevistas de televisiones locales, regionales y nacionales a actores claves de la DP y con un servicio de audiovisuales. Mantiene, además, la página *web* de Exteriores y una línea de información telefónica para resolver cuestiones públicas. La Oficina de la Historia proporciona investigación sobre temas históricos y asesora al Departamento de Estado sobre dichos temas.

La Oficina de Asuntos Culturales y de Educación promueve el mutuo entendimiento entre los pueblos de EEUU y otros países, todo en cooperación estrecha con los puestos del Departamento de Estado a través del intercambio cultural y profesional y presentando la historia, sociedad, arte y cultura de EEUU en toda su diversidad a las audiencias extranjeras.

La Oficina de Programas Internacionales de Información es el principal servicio de comunicación internacional para la comunidad estadounidense de asuntos exteriores. Tiene una variedad de iniciativas de información y programas de comunicación estratégica, entre los que se incluye programas de Internet y publicaciones, viajes y programas en Internet, así como bancos de recursos. Todo este material se crea para las audiencias extranjeras, como pueden ser los medios, los funcionarios gubernamentales,

¹⁶ *The Advisory Commission on Public Diplomacy.*

los líderes de opinión y, en general, el público de más de 140 países alrededor del mundo. La Oficina de Programas de Información Internacional comunica a las audiencias extranjeras, incluyendo los líderes de opinión y la juventud, sobre la política de EEUU, su sociedad y valores. Lo hace a través de programas de voz y de su *web* en árabe, chino, inglés, francés, persa, ruso y español. Además, provee soporte político y técnico a las *webs* de las embajadas y desarrolla las redes sociales y las herramientas de la DP 2.0.

(2.1.3.3) La Comisión Asesora de Diplomacia Pública. Junto con el *under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas es otra de las estructuras clave para entender el aparato norteamericano de DP. La Comisión es un panel bipartidista creado por el Congreso y nombrado por el presidente para evaluar las actividades del gobierno de EEUU que buscan entender, informar, motivar e influir a las audiencias extranjeras, es decir, que versan sobre los objetivos de la DP.

La Comisión fue reautorizada en junio de 2007, siguiendo la Ley PL 110-21 (2007). La Comisión formula y recomienda al presidente, al secretario de Estado y a los miembros del Congreso diferentes políticas y programas para llevar a cabo las funciones de la DP del Departamento de Estado, el Consejo de Radiodifusión de Gobernadores y otras agencias gubernamentales. También evalúa la efectividad de las políticas de DP y de los programas que se llevan a cabo desde las agencias gubernamentales.

Los siete miembros de la Comisión son elegidos por el presidente, según marca la Ley, con el consejo y consentimiento del Senado. Son seleccionados entre un elenco de profesionales con bagajes pluridisciplinarios y sirven en mandatos de tres años con posibilidad de un segundo nombramiento.

La Comisión despacha sus hallazgos y estudios con el presidente, el Congreso, el secretario de Estado y el pueblo norteamericano. En su Carta Fundacional aclara sus funciones, mandato, presupuesto, composición, estructura y otros extremos. A continuación se extrae de la misma la información más relevante.

Funciones:

- (1) Formula y recomienda políticas y programas al presidente, al secretario de Estado y a los miembros del Congreso relativos a las funciones de DP encomendadas al Departamento de Estado, el Consejo de Radiodifusión de Gobernadores y otras entidades públicas.
- (2) Evalúa la efectividad de la DP.
- (3) Envía informes de las actividades y programas de DP al Congreso, al presidente y al secretario de Estado. Estos informes, basados en entrevistas y datos con personal relevante, incluyen recomendaciones en lo que respecta al papel de la DP en la confección de políticas públicas.
- (4) Hace llegar al Congreso otros informes que considera oportunos.

- (5) Hace llegar al público estadounidense y al extranjero los informes que elabora con el objeto de desarrollar un mejor entendimiento y apoyo para los programas de DP.

Composición: la Comisión es un panel de siete miembros. El presidente designa a su presidente. Tiene dos empleados pagados: un director ejecutivo y un funcionario de administración, apoyados, cuando es posible, por becarios no remunerados y otro personal del Departamento de Estado asignado a la Comisión, pero sin coste para la misma.

Presupuesto: el coste anual de la Comisión es de 280.000 dólares.

Su mandato: según su Carta, el mandato de la Comisión expira a los dos años, a no ser que sea renovado o extendido con las acciones oportunas antes de dicha fecha. La Comisión actual no operará más allá del 1 de octubre de 2009, a no ser que vuelva a tener la autorización del Congreso antes de dicha fecha.

Recomendaciones de la Comisión: la Embajadora Bagley, uno de los siete miembros de la Comisión, explica¹⁷ las nueve líneas clave de las reformas propuestas en el Informe de la Comisión de 25 de Junio de 2008.¹⁸ Se exponen, intercalando citas (entre comillas) con comentarios, a continuación:

- (1) En cuanto al acceso a la carrera diplomática, la Comisión recomienda que el Departamento de Estado mejore el proceso de reclutamiento de candidatos especializados en DP, con el objeto de que se base más en la experiencia y las capacidades de cada candidato. Según sus palabras, un sistema de acceso general que no tiene en cuenta capacidades y aptitudes específicas de DP está abocado a no encontrar buenos especialistas en DP entre los agentes diplomáticos. “No necesitamos gente así sin más, sino la gente adecuada. No solo *smart people*, sino *the right smart people*”. Sobre el contenido del examen de acceso al servicio exterior, según las conclusiones del Informe hay poco contenido de DP. El sistema en sí, sin embargo, parece adecuado a la Comisión, sobre todo las pruebas orales: precisamente porque existe una prueba en la que se valoran las aptitudes para la negociación (comunicación persuasiva, creatividad, entender cómo se gestan mensajes y campañas, etc.). No obstante, el Informe de la Comisión se pregunta más allá “¿Por qué no vamos más allá y ponemos al candidato para que dé un discurso, responda a cuestiones de un medio hostil, etc.?”.
- (2) La formación de especialistas en DP dentro del servicio diplomático se considera un asunto clave para la Comisión. Es evidente que la comunicación es una ciencia que se

¹⁷ Advisory Commission on Public Diplomacy, 23/IX/2008, “[A Reliance on Smart Power: Reforming the Public Diplomacy Bureaucracy \(Post Hearing Questions\)](#)”.

¹⁸ “[Getting the People Part Right. A Report on the Human Resources Dimension of US Public Diplomacy](#)”, 25/VI/2008,. The United States Advisory Commission on Public Diplomacy.

ha desarrollado mucho en los últimos años. Como conclusión del Informe se extrae que debe haber más lecciones durante la formación de los diplomáticos relativas a la ciencia de la comunicación: comunicación política, publicidad, marketing, opinión pública, campañas y mensajes, etc. “Se les enseña cómo administrar programas y becas, llevar una conferencia de prensa, dar una entrevista, ¡eso es todo!”.

- (3) Sobre el papel del encargado de relaciones públicas en la embajada, la embajadora manifiesta que su función debería ser interactuar con el público, es decir, trabajar hacia fuera y no hacia dentro. “Nos hemos encontrado con que la mayoría de ellos realiza sobre todo tareas de apoyo al embajador, tareas internas”. Según los datos recogidos por la Comisión en las embajadas en las que hay interacción con el público, sorprendentemente dicha acción no la realiza el encargado de relaciones públicas, sino el de Información, entre otros. Bagley dice –no sin carga irónica–: “La cuestión es dilucidar entre todos si estamos de acuerdo en que la función principal de estos funcionarios de las relaciones públicas sea llevar los asuntos al embajador. Si es así se cierra el debate porque significa que el sistema funciona bien”.
- (4) En la evaluación del desempeño no hay ninguna cuestión relativa a cómo se llega a las audiencias extranjeras, nada que mida si se han cumplido los objetivos marcados en este terreno o no. No hay instrumentos de rendición de cuentas (*Accountability*). El resultado de todo esto es que existe una cultura institucional (o corporativa, al menos) contra la comunicación y a favor de la administración en las embajadas. Es evidente que si las tareas administrativas son medibles y rentables en términos laborales, van a desplazar a las tareas de comunicación, cuyos buenos resultados no quedan reflejados en indicadores. Al final de todo esto, como uno se imagina, hay menos comunicación de la que debería haber. Según las conclusiones de la Comisión, los funcionarios deben saber que serán evaluados también en el desempeño en el área de comunicación. “Ahora mismo, el recurso más infrautilizado del arsenal de la DP es el encargado de DP mismo”. Se recomienda invertir esta tendencia y conseguir revertir toda la inversión de la nación en este funcionario.
- (5) “Los siete asuntos que se tratan en el Informe deben verse desde una perspectiva holística”. De todas formas, haciendo un esfuerzo de síntesis ante la potencial restricción de recursos, la Embajadora señala prioridades: la formación, los cursos intensivos de larga duración centrados en capacidades de comunicación substantivas y la revisión de las estructuras de DP con seriedad, sin inercias. Si la realidad cambia rápidamente en DP, es preciso reflejar las realidades en las estructuras de DP y no herencias.
- (6) Sobre las líneas de trabajo la embajadora resume: “se está trabajando en la implantación de las recomendaciones de nuestro Informe”. Hay reuniones con dos

centros líderes en DP: la Universidad de Georgetown y la Universidad de Carolina del Sur (USC).¹⁹ Las prioridades se centran en:

- Conseguir que la Comisión desempeñe un papel determinante junto al Departamento de Estado y la comunidad académica en los cursos de formación que recomienda la Comisión.
- Que se desarrolle la iniciativa *Country Music*, pues está basada en el éxito que tiene esta música en más de 60 millones de personas que la escuchan diariamente.
- La celebración de una Cumbre Nacional de DP, en verano de 2009, como referencia para el nuevo gobierno. Se ha corroborado que esta tercera prioridad de momento está en el aire y no tendrá lugar ninguna Cumbre a nivel Nacional de DP durante el verano de 2009.

(1) En definitiva, las conclusiones del Informe de la Comisión apuntan en la línea de que se trata de mejorar la efectividad en general. En este sentido, la DP de EEUU puede analizarse desde dos perspectivas: (1) la de los intercambios; y (2) la de la defensa de las políticas. A continuación se muestra cómo la Comisión ha señalado los puntos potenciales de mejora de la efectividad en ambas:

- Los intercambios: el balance es positivo, aunque no siempre existen elementos de medida del impacto de estas acciones. Se insiste en la importancia de la cultura de la creación y el seguimiento de la medición de intangibles. Sí benefician el mutuo entendimiento y no se alteran demasiado con los vaivenes ideológicos de la política y por eso se les llama las “grandes ruedas” (*big wheels*) del sistema de DP, que no cambian aunque cambie el papel y la imagen de EEUU en el mundo. “Son independientes y así deben ser”. Se pide siempre un incremento de recursos, pero dice la Embajadora: “creo que como no sabemos cifrar su efectividad no podemos certificar que más recursos lleven a mejoras”. Vuelve a surgir el mismo asunto de la medición. En tanto en cuanto no se implementen instrumentos fiables de seguimiento de la efectividad de estas acciones, se seguirá careciendo de evidencia científica para reclamar más recursos o, en tiempos de crisis, incluso el mantenimiento de los mismos.
- La defensa de las políticas. Aquí hay mucho mayor margen de maniobra. Se pide un esfuerzo para que en el diseño de las políticas se tengan en cuenta los aspectos de la DP. “Se piensa en general que la opinión pública extranjera no forma parte de nosotros, que es algo externo”. Según la Comisión esto es una falacia, y doble. El Informe recomienda integrar desde el principio las premisas de la DP en la planificación de políticas públicas, no pensar una política y después pensar en cómo comunicarla. Es doble porque, además de la opinión pública de las audiencias extranjeras, debe importar más que nunca en un mundo crecientemente interdependiente y en el que las opiniones surcan océanos en

¹⁹ Se incluyen en la parte final de este documento, al hablar de los recursos académicos.

milésimas de segundos (gracias a una ciudadanía atenta y cosmopolita y, además, a unas tecnologías de la comunicación que lo permiten).

- (1) La Comisión recomienda mejorar la calidad de los mensajes que emite. Reconoce que no sabe medir en indicadores la calidad de los mensajes, con lo que no sabe si falla o no en este aspecto.

- (8) EEUU necesita un talante más humilde, un tono más conciliador en sus mensajes. Además de darse cuenta y reflexionar sobre el hecho de que “No podemos hablar con las audiencias extranjeras como hablamos con las nacionales”. La tesis es que si la DP norteamericana ya no sirve como servía, una parte de la culpa en ello se imputa a una cuestión de estilo: “No se trata solo de lo que hacemos sino de cómo contamos lo que hacemos”.

(2.1.4) Hoja informativa sobre Política Exterior²⁰

El Departamento de Estado a través de su Oficina de Asuntos Públicos, editó una Hoja Informativa que contenía hechos clave de la Política Exterior de EEUU. Toda una declaración de intenciones ya en su título: “El *smart power* de EEUU: diplomacia y desarrollo a la vanguardia”.²¹

Se trata de una hoja breve y concisa que expone de forma práctica las líneas básicas por las que se regirá la Política Exterior. Documento especialmente valioso por salir a la luz en las primeras semanas de la nueva Administración y, por ello, doblemente útil para conocer las líneas estratégicas y orientaciones programáticas.

Queremos destacar la relevancia que la secretaria del Departamento de Estado, Hillary Clinton, ha venido dando al *smart power*, algo que ya se preveía cuando Obama la nombró, por su propia biografía y convicciones, como se ha recordado ya en este texto. A través del *smart power*, EEUU pretende llegar tanto a amigos como a adversarios y a un tiempo buscar los puntos de encuentro y entendimiento entre los pueblos, lo que la secretaria Clinton denomina el *human background* (bagaje de las personas).

Resumiendo, se evidencian los cuatro ejes para la Política Exterior venidera: (1) la seguridad; (2) la economía y la cooperación al desarrollo; (3) los Derechos Humanos y la salud; y (4) los valores.

Las herramientas a través de las cuales se va a actuar son: (1) la negociación, la persuasión y la influencia; (2) la cooperación con los aliados militares y otras agencias intergubernamentales; (3) el partenariado con el tercer sector, el sector privado y las organizaciones internacionales; (4) las tecnologías de la información y la comunicación; y

²⁰ *Key Policy Fact Sheet*.

²¹ “American ‘Smart Power’: Diplomacy and Development Are the Vanguard”, *Bureau of Public Affairs Fact Sheet*, 4/V/2009.

(5) la figura del negociador que protege los intereses de EEUU y al mismo tiempo entiende los de la otra parte.

Muchas de las herramientas y de los ejes citados por Clinton en esta Hoja de Ruta de la Política Exterior de la Administración Obama, tienen una estrecha relación con la DP. Sin duda la persuasión, los valores, los negociadores situados entre dos mundos, etc. pertenecen con derecho propio al ámbito del *soft power*,²² pero es que gracias a la convergencia tecnológica aplicada a la comunicación institucional y a la DP (de la que EEUU y sus instituciones son paradigmáticos) las tecnologías de la información y la comunicación se convierten en pilares básicos de la DP. Solamente se puede llegar a la audiencia objetivo si se maneja el mismo código que ella. Así que, como ya se ha señalado, diplomacia, acción exterior y DP están encadenadas unas a otras cada vez en mayor medida.

La Hoja de Hechos Políticos Clave de la Administración Obama parte de la base de que existen retos globales para la Política Exterior (“guerras y conflictos regionales, la crisis económica global, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, el cambio climático, la pobreza mundial, la inseguridad alimentaria y las pandemias”) para los que la fuerza militar (“necesaria en algunas ocasiones para proteger a la gente y los intereses de EEUU”) no es suficiente. “La diplomacia y el desarrollo van a ser igual de claves para crear las condiciones de un mundo pacífico, estable y próspero. Esto es la esencia del *smart power*: usar las herramientas que tenemos a nuestra disposición”.

Así reconoce la relevancia del *smart power* de forma oficial, como eje de actuación estratégica. “El *smart power* requiere ponerse como objetivo llegar tanto a los amigos como a los enemigos relanzando las alianzas tradicionales y creando nuevas. Incluso si no estamos de acuerdo con algunos gobiernos, EEUU comparten un bagaje de humanidad con todos los pueblos de la tierra y se va a trabajar en ello”.

Explicita a continuación los objetivos de la Política Exterior de la Administración Obama que, citando literalmente, son:

- (1) Mantener seguros a los estadounidenses, a EEUU y a los aliados.
- (2) Promocionar el crecimiento económico y la prosperidad compartida tanto dentro como fuera de las fronteras.
- (3) Reforzar la posición global de EEUU como líderes globales en la protección de la salud de nuestro planeta y extender la dignidad humana y la oportunidad.
- (4) Proteger y hacer avanzar los valores de EEUU.

²² “Tenemos que utilizar lo que se llama el *smart power*, el poder inteligente: un abanico de herramientas a nuestra disposición: económicas, militares, políticas, legales y culturales – eligiendo la herramienta correcta o la combinación correcta de herramientas para cada situación” (secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton).

El partenariado, los principios y el pragmatismo será lo que marque la agenda de Clinton. El documento declara que las soluciones a los problemas globales y regionales solamente vendrán a través de la colaboración y la cooperación con otras naciones. Cita, además, la cooperación al desarrollo y la promoción de los Derechos Humanos como esenciales para la Política Exterior de EEUU.

Un punto importante a destacar de la Hoja es que incorpora la cultura de la medición. El Departamento de Estado es consciente de que es crucial sopesar costes y resultados con indicadores reales porque solamente de esta forma se podrán establecer prioridades y políticas efectivas. Las decisiones que se tomen derivarán de datos demostrables con evidencias medibles, siendo este un paso de gigante que da la Administración Obama.

Se cierra la Hoja con un alegato al espíritu norteamericano que “sigue inspirando a mucha gente en todo el mundo”, se reconoce que sin coherencia entre ideales y acciones se pierde dicho espíritu y que, debido a ello, la Administración Obama “pretende hacer de EEUU el mejor ejemplo de los valores propios”. Dado que la DP sólo puede y debe construirse desde la coherencia, no se puede estar más de acuerdo con las intenciones declaradas de la nueva Administración de EEUU.

(2.1.5) Recursos destinados a la Diplomacia Pública

Ya queda dicho que la Comisión define en su Carta su presupuesto. Éste asciende a 290.000 dólares para un mandato bianual y para siete comisarios, apoyados por personal becario y de administración.

En cuanto al presupuesto de la Diplomacia Pública para el año fiscal 2009,²³ decidido en febrero de 2008, se estima en 400.806.000 dólares, incluyendo 394.806.000 dólares de fondos directos y 6.000.000 de dólares de las cuotas de USIEE (*US Information and Educational Exchange*, Intercambio Educativo e Información).

Con relación al personal, y siempre con respecto al año anterior, se prevé el incremento de 20 puestos con responsabilidades adscritas al área de diplomacia pública y de 19.628.000 dólares para reforzar los tres objetivos clave de la DP, a saber:

- (1) Ofrecer una visión positiva de esperanza basada en la agenda de la libertad norteamericana.
- (2) Aislar y marginar a los extremistas y minar sus intentos de apropiarse de la religión.
- (3) Promover los intereses comunes y los valores entre los norteamericanos y el resto de pueblos de diferente cultura y fe.

Todo esto con el objetivo principal que no puede perderse de vista: ganar la guerra de ideas como algo esencial para ganar la guerra al terror.

²³ <http://www.state.gov/documents/organization/100033.pdf>

Tabla 1. Resumen de recursos, 2007-2009

Funds
Resource Summary
(\$ in thousands)

| Activities | FY 2007 Estimate | FY 2008 Estimate | FY 2009 Request | Increase/ Decrease |
|--|---------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|
| Policy Formulation | 360,786 | 379,467 | 400,819 | 21,352 |
| Conduct of Diplomatic Relations | 721,682 | 726,102 | 795,406 | 69,304 |
| Public Diplomacy | 356,793 | 363,982 | 400,806 | 36,824 |
| Conduct of Consular Relations | 1,347,620 | 2,115,273 | 2,218,826 | 103,553 |
| Multilateral Diplomacy | 50,136 | 53,065 | 55,990 | 2,925 |
| Diplomatic Security/Counterterrorism /Worldwide Security Protection | 1,055,321 | 1,235,808 | 1,461,285 | 225,477 |
| Information Resource Management | 718,318 | 768,873 | 913,082 | 144,209 |
| Training Services | 106,808 | 107,290 | 207,995 | 100,705 |
| Medical Services | 30,254 | 31,332 | 31,392 | 60 |
| Rental Payments to GSA | 142,019 | 162,430 | 183,481 | 21,051 |
| Overseas Program Support | 584,458 | 614,617 | 679,096 | 64,479 |
| Domestic Infrastructure and Program Support | 433,768 | 436,947 | 453,794 | 16,847 |
| Post Assignment Travel | 144,885 | 142,439 | 146,796 | 4,357 |
| Supplemental: Iraq Operations | 715,500 | 575,000 | 0 | (575,000) |
| Total | 6,768,348 | 7,712,625 | 7,948,768 | 236,143 |

Fuente: página *web* del Departamento de Estado de EEUU.

En cuanto al presupuesto de la Diplomacia Pública para el año fiscal 2010,²⁴ lanzado en marzo de 2009, se estima en 506.278.000 dólares, incluyendo 500.278.000 dólares de fondos directos y 6.000.000 de dólares de las cuotas de USIEE.

Con respecto al año anterior, se prevé el incremento de 20 puestos de DP y de 62.396.000 dólares para reforzar tres objetivos clave de DP:

- (1) Promover EEUU, su cultura, sociedad y políticas para alentar el mutuo entendimiento.
- (2) Disminuir la amenaza global que conlleva el auge del extremismo violento para los norteamericanos y sus aliados extranjeros.

²⁴ <http://www.state.gov/documents/organization/122511.pdf>.

- (3) Promover la idea de los intereses comunes y los valores entre los norteamericanos y otros pueblos.

Estos tres objetivos ejemplifican el esfuerzo concentrado que hace hincapié en que ganar la guerra de ideas es esencial para ganar la guerra al terror.

Tabla 2. Resumen de recursos, 2008-2010

Funds
Resource Summary
(\$ in thousands)

| Activities | FY 2008 Actual | FY 2009 Estimate | FY 2010 Request | Increase/ Decrease |
|--|-------------------|---------------------|------------------|-----------------------|
| Policy Formulation | 519,477 | 411,633 | 416,551 | 4,918 |
| Conduct of Diplomatic Relations | 847,805 | 1,136,079 | 1,363,099 | 227,020 |
| Public Diplomacy | 340,628 | 410,385 | 506,278 | 95,893 |
| Conduct of Consular Relations | 58,667 | 152,182 | 91,232 | (60,950) |
| Multilateral Diplomacy | 53,626 | 55,383 | 58,575 | 3,192 |
| Diplomatic Security/Counterterrorism/Worldwide Security Protection | 1,189,886 | 1,560,419 | 1,849,940 | 289,521 |
| Information Resource Management | 513,982 | 532,620 | 1,112,160 | 579,540 |
| Training Services | 79,988 | 169,584 | 215,763 | 46,179 |
| Medical Services | 26,568 | 29,555 | 45,688 | 16,133 |
| Rental Payments to GSA | 142,019 | 162,430 | 186,634 | 24,204 |
| Overseas Program Support | 656,865 | 686,399 | 853,315 | 166,916 |
| Domestic Infrastructure and Program Support | 592,432 | 594,396 | 649,611 | 55,215 |
| Post Assignment Travel | 159,867 | 160,968 | 176,170 | 15,202 |
| Supplemental: Iraq Operations | 1,725,000 | 668,500 | 1,715,000 | 1,046,500 |
| Total | 6,906,810 | 6,730,533 | 9,240,016 | 2,509,483 |

Includes appropriated funds and selected fees on page 13.

Fuente: página *web* del Departamento de Estado de EEUU.

No parece pues que haya rupturas entre la línea del presupuesto de 2009 y la de 2010.

En cuanto a los recursos humanos, Larry Wohlers (*under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas en funciones hasta la toma de posesión de McHale el 26 de mayo de 2009) cifraba en 1.050 los funcionarios trabajando en todo el mundo en el ámbito de la DP a cargo del Departamento de Estado, a lo que habría que sumar el apoyo de personal contratado localmente. Así que, solamente en la DP, EEUU emplea a más de 1.000 funcionarios. Como se acaba de ver, en 2009 se han pedido 20 plazas más y en el presupuesto de 2010 hay previstas otras 20, exclusivamente para la DP.

(2.2) Visiones de la Diplomacia Pública

En los 124 días que la DP de EEUU estuvo sin *under secretary*, se abrió un debate entre los expertos sobre cómo debía ser el nuevo líder de la DP norteamericana, lo que de fondo implicaba cuál debía ser la DP norteamericana. Estaba claro que cuando el presidente Obama nombró secretaria de Estado a Hillary Clinton, la cuestión de la DP iba a seguir siendo trascendental para el gobierno. Pero la DP ha sido trascendental también para los gobiernos de Bush, especialmente desde el 11-S.

Entonces, ¿en qué se diferencian las dos Administraciones en lo que respecta a la DP?

¿Cuál sería entonces la clave de la DP post Bush? ¿Qué rupturas y qué permanencias hay en este tema clave para la Política Exterior de EEUU? Si el balance del último *under secretary* nombrado por Bush, Glassman, era para muchos positivo –también para algunos demócratas–, ¿debía la DP estadounidense girar tal y como lo había hecho el resto de la Política Exterior norteamericana con la llegada de Obama? ¿Qué bagaje era oportuno para el nuevo *under secretary*? ¿Qué tipo de líder estaban buscando Clinton y Obama para todo el aparato de la DP americana?

(2.2.1) La Diplomacia Pública de EEUU

Durante los años del primer Bush, algunos funcionarios de la DP no creían excesivamente en lo que hacían y no estaban de acuerdo con la manera en la que se estaban enfocando las cosas. Al mismo tiempo, los presupuestos destinados a la DP se recortaron, porque empezó a pensarse que la DP era una cosa del pasado, perteneciente a la retórica de la guerra de ideas y que, al haber triunfado la idea de América frente al comunismo, se convertía en innecesaria. Dicho de otra manera, la DP se había quedado sin objetivos y sin audiencias, así que, si no había quien la escuchara, ¿para qué hablar? Parece que no tenía sentido mantenerla.

El presidente Clinton tampoco apoyó la idea de restituir la DP ni mucho menos instaurar una nueva DP; al contrario, las estructuras de DP heredadas de los períodos de Guerra Fría se sentían como un lastre porque seguía pensándose que ya no había por qué utilizar estrategias de ese tipo. Así, durante su mandato, la Agencia USIA (*US Information Agency*, Agencia de Información) fue absorbida por el Departamento de Estado y se creó la figura del *under secretary* para la Diplomacia Pública y Relaciones Públicas para liderarla.

Pero la convergencia entre tecnología e información tuvo consecuencias también en el ámbito de la DP. Y es que ésta se vio de nuevo aupada a la primera línea de los asuntos globales. El mundo de la DP del cambio de siglo y del actual siglo ya no era el mundo de la Guerra Fría, a saber: la proliferación de los sistemas democráticos, el auge de las sociedades civiles, la interrelación con las nuevas tecnologías y la democratización del acceso a los medios de comunicación habían cambiado el panorama para la DP del siglo XXI.

(2.2.1.1) Administración Bush. Durante los años de la Administración Bush se formularon dos líneas básicas: (1) es verdad que se tomó conciencia de la necesidad y oportunidad de la DP y se incrementaron los esfuerzos y el número de programas; (2) pero también es cierto que se concentró el esfuerzo en el mundo árabe-islámico y con iniciativas poco afortunadas.

La incoherencia entre lo que se hace y lo que se dice que se hace es el arsénico de cualquier estrategia de DP.

Líneas conceptuales de la Diplomacia Pública. Dos han sido las líneas de trabajo de los *under secretaries* de DP bajo el mandato del segundo Bush. La primera línea pone énfasis en la comunicación de intangibles: valores, ideas, sentimientos, tratando de comunicar las políticas. Es la línea propugnada por Charlotte Beers, Margaret Tutweiler y Karen Hughes. La segunda línea, seguida por James Glassman, el último de los *under secretaries* de Bush, hace hincapié en la guerra de ideas (parafraseando la expresión “la guerra contra el terror”, *war on ideas/war on terror*). Ahora no se trata de comunicar solamente las políticas sino de anular la comunicación de los adversarios. Según Glassman: “A menudo es más eficaz destruir marcas (de los adversarios de EEUU), que construir las nuestras”.

Lo que ambas líneas tienen en común es que se plantean la DP desde la perspectiva de la comunicación y, por qué no decirlo, del *marketing*.

Los sucesivos *under secretaries*. Charlotte Beers programó una serie de iniciativas de DP que se vieron abocadas al fracaso. Sin juzgar la calidad de las mismas, sí se podría concluir en la falta de un enfoque oportuno, porque no contaban con la credibilidad de las audiencias y fueron tachadas de propaganda. Cuando dimitió Charlotte Beers la sustituyó Margaret Tutweiler, que abandonó tras pocos meses en el cargo.

El puesto estuvo vacante durante un año y, por fin, con la expectación lógica, lo ocupó Karen Hughes, una apuesta personal del presidente Bush recibida con mucha expectación. Sus famosos *Listening Tours* trajeron como consecuencia no deseada que se acabaron evidenciando las diferencias entre los pueblos en mucha mayor medida que los puntos de encuentro, un objetivo diametralmente opuesto al declarado.

Estuvo dos años en el cargo y aunque hay que reconocer que consiguió objetivos importantes de cara a la organización y las estructuras internas, tampoco se puede calificar de éxito su enfoque de la DP. Su balance es que fue una *under secretary* muy ejecutiva, capaz de cambiar las burocracias que parecían inamovibles (lo que no es poco valorable, desde luego), pero incapaz de tapar con DP lo que las audiencias consideraban malas políticas de EEUU.

No se la puede culpar por ello, pues la DP no puede ni debe maquillar. Precisamente demostró, de forma involuntaria, eso sí, uno de los *mantras* que se repiten desde la teoría: la DP debe ser coherente con la Política Exterior. De su período es la Estrategia Nacional de DP (junio de 2007), todo un hito que supone una reflexión en el sistema de la DP estadounidense.

La visión que tras el 11-S tomaron Beers, Tutweiler y Hughes para la DP era que “había que explicar América al mundo”. Algo así como que América actuaba correctamente pero el mundo no lo entendía. Evidentemente, ahí radicó uno de los puntos más débiles de su enfoque, pues en realidad no había una problema de mera comunicación, lo que subyacía era el desacuerdo profundo de una buena parte de la opinión pública mundial con las políticas que EEUU estaba llevando a cabo, especialmente la ocupación de Irak, pero no sólo. Así, cuando en 2005 tuvo lugar el *Listening Tour* de Hughes por el mundo musulmán, la *under secretary* se centró en los aspectos más blandos de entre los blandos (atención a los menores, por ejemplo). La consecuencia fue nefasta para la DP americana y Hughes abandonó el puesto.

El siguiente *under secretary* fue James Glassman. Sabía que iban a ser pocos los meses que iba a estar en su puesto pues fue nombrado con menos de un año de antelación con respecto a las elecciones de noviembre; fue, sin embargo, capaz de dejar huella en tan poco tiempo y eso, en un tema tan controvertido como la DP, tiene un mérito incontestable en opinión de muchos expertos.

Para este *under secretary* era clave reforzar las estructuras de la estrategia de DP, coordinar expertos de la CIA con expertos de Hacienda y del ámbito militar.

En definitiva, la DP trata de trascender el *soft power* y la promoción de marca y aterrizar en el *smart power*, que incluye componentes de muy diversa índole (duros y blandos) para sumirlos y vertebrarlos en una estrategia única. De esta concepción más amplia de la DP es preciso nombrar sus dos pilares básicos: (1) las tecnologías de la información y comunicación; y (2) el nexo entre los objetivos de la DP y los de la Seguridad Nacional.

Las nuevas tecnologías (la llamada estrategia de la “DP 2.0”) ha sido, por tanto, uno de los pilares de la DP norteamericana.

El otro pilar ha sido el nexo que ha establecido entre los objetivos de la Seguridad Nacional y la DP. En este ámbito, Glassman lo primero que hizo en 2008 cuando tomó posesión fue cambiar el rumbo de la DP, en el sentido de que introdujo el componente de la Seguridad Nacional como clave de la estrategia de DP, haciendo coincidir los objetivos de la una con los de la otra. Ese fue su hallazgo: reorientó la DP de forma que ésta no se ciñera a contar las bondades de las políticas americanas sino a hacer públicas las menos bondades de sus adversarios.

Esta ampliación de diseño conceptual de la DP bastaría en sí misma para hacer de Glassman un hito importante en la DP norteamericana, pero la que los expertos consideran la mayor contribución de Glassman es, sin duda, la institucionalización de la coordinación que tuvo lugar en 2008. Creó un Consejo de Interagencias de DP formado por media docena de funcionarios del Pentágono, la CIA, el Tesoro y otras agencias, al que llamó *Global Strategic Engagement Center* (GSEC). La idea era dotar de coherencia a las comunicaciones estratégicas para su mejor gestión diaria. Al frente de la misma puso a Peter Kovach, un veterano de más de 30 años de experiencia en el Departamento de Estado. La GSEC no decide políticas, su papel es coordinarlas y destensar en caso de conflictos de competencias, por lo que está subordinada a los objetivos de las políticas.

Se mantuvo hasta la llegada del cambio presidencial en la Casa Blanca.

(2.2.1.2) Administración Obama y Diplomacia Pública

El efecto Obama. La académica Nancy Snow, de la Universidad de Syracuse, decía muy gráficamente lo siguiente: “George W. Bush y Dick Cheney nos decían que teníamos que elegir entre amor y respeto, lo que nos recordaba las opciones que teníamos entre a) apoyar a los terroristas o b) apoyar a la Administración Bush. Yo elegí c) ninguna de las dos, aunque esa respuesta no era parte del examen de la Casa Blanca entre 2001 y 2008”.

Una cierta actitud de cerrazón política de los gobiernos de Bush ha hecho, sin duda, mucho daño a la imagen de EEUU y ha dificultado enormemente la labor de la DP durante toda su era.

Como se ha visto en la primera parte de este documento, el efecto Obama es una realidad entre la opinión pública europea. Una vez vistos los efectos en las percepciones, es conveniente analizar los efectos de las acciones concretas llevadas a cabo por su Administración en los primeros 100 días de gobierno.

Las bases del cambio de imagen de EEUU se han sentado con Obama. El presidente expuso su determinación a cerrar la prisión de Guantánamo en la cadena *Al Arabiya*, y es significativo que no eligiera ninguna cadena estadounidense para hacerlo. La elección del medio de comunicación es, sin duda, parte de la cuestión de estilo que muchos han querido ver como base del cambio.

Para muchos norteamericanos, el cambio de imagen conlleva la restauración de su dignidad como ciudadanos del mundo; sin duda, la autoimagen de EEUU también había estado sufriendo las consecuencias de la era Bush y lo que se ha considerado sus excesos.

Como ha quedado explicado en la primera parte de este documento, Turquía es uno de los países en los que la imagen de EEUU estaba realmente en una situación crítica. Para la mayoría de los turcos, la visita de Obama fue el comienzo de una nueva forma de entender al mundo musulmán por parte de EEUU. Gracias a la empatía mostrada por

Obama, los turcos vieron reflejado en el presidente su propia visión del mundo; claro que para ello el presidente tuvo que renunciar a cumplir una de las promesas electorales (la de no negar el genocidio armenio en su primera visita a Turquía).²⁵

Es importante reconocer que si ha habido un repunte de la imagen global de EEUU es gracias al aura de su presidente y no tanto al cambio de políticas, aunque también muy incipientemente se empieza a ver este cambio. Con ello parecen tener razón los que pregonan que el cambio de valoración de la imagen se debe más a una cuestión de estilo que a un verdadero giro de la política, al menos en lo que ha quedado demostrado en estos primeros 100 días, objeto de análisis de este documento.

Las Guerras de Afganistán e Irak y el apoyo norteamericano a Israel son asuntos polémicos que no han desaparecido del mapa, aunque es verdad que los desencuentros se han suavizado gracias a la magia de Obama y que parece que los puntos de roce han pasado a un segundo plano, cuando no es así en absoluto.

La DP no es un saco milagroso donde cada dólar que entra se convierte en activo positivo de mejora de imagen: la DP no puede transformar con una varita mágica las políticas impopulares en populares. La DP que trata de maquillar, como se ha visto, fracasa.

La DP debe coadyuvar a la definición de las políticas mismas, acompañarlas en todas sus fases y solamente así será DP con mayúsculas, de la de verdad. Es de esperar que la Administración Obama sepa ver esto.

²⁵ Como recuerda el Obamómetro, Obama dijo en campaña que quería que le recordaran todas las promesas que iba haciendo. Así lo hace el medidor de promesas de Politifact: <http://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/>.

(2.2.1.3) Cuadro resumen de los *under secretaries*²⁶

Tabla 3.

| <i>Under Secretary for Public Diplomacy</i> | Prometió el cargo | Firmó su marcha | Días en el puesto | Días de puesto vacante | Total Vacante Días (%) |
|---|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| Evelyn Lieberman (Clinton) | 1/X/1999 | 20/I/2001 | 477 | | |
| | 21/I/2001 | 2/X/2001 | | 254 | |
| Charlotte Beers (Bush) | 2/X/2001 | 28/III/2003 | 542 | | |
| | 29/III/2003 | 16/XII/2003 | | 262 | |
| Margaret Tutweiler | 16//XII/2003 | 30/VI/2004 | 197 | | |
| | 1/VII/2004 | 29/VII/2005 | | 393 | |
| Karen P. Hughes | 29/VII/2005 | 14/XII/2007 | 868 | | |
| | 15/XII/2007 | 4/VI/2008 | | 172 | |
| James K. Glassman | 5//VI/2008 | 16/I/2009 | 225 | | |
| | 17/I/2009 | 20/I/2009 | | 3 | |
| | 21/I/2009 | 25/V/2009 | | 124 | |
| Judith McHale (Obama) | 26/V/2009 | | 1 | | |
| Desde la fusión de USIA | | | 2310 | 1208 | 3518 34 |
| Administración Bush | | | 1832 | 1084 | 2916 37 |
| Administración Obama | | | 1 | 124 | 125 99 |
| Hoy | 26/VI/2009 | | | | |

Fuente: *blog* de Matt Armstrong y elaboración propia.

(2.2.2) *Diplomacia Pública en transición*

La cuestión clave era (y es) saber dónde se iba (va) a situar la nueva estrategia de DP del gobierno Obama, en la línea de las relaciones públicas, el MK, del *nation-branding* o en la línea de la Seguridad Nacional. Éstas eran las cuestiones que se debatían en los círculos interesados, profesionales y académicos. El debate ha estado ardiendo también en la red.

Para el puesto de *under secretary* sonaban varios nombres, cada uno de ellos ligado a una forma de concebir las estrategias de DP, a una manera diferente de entender los conceptos y a una explotación de los recursos también dispar. De entre ellos destacaban dos como candidatos favoritos: la primera candidata era Judith McHale, que representaba la línea del *branding* y la comunicación, persona muy cercana a Hillary Clinton; y el otro era Denis McDonough, especialista de comunicación estratégica del Consejo de Seguridad Nacional y persona muy cercana a Barack Obama. Ambos con argumentos poderosos a su favor.

²⁶ <http://mountainrunner.us/>.

El 14 de abril de 2009 el presidente Obama nombró *under secretary* a Judith McHale, uno de los nombres que más habían sonado y despejaba así una de las incógnitas que más han durado de su Administración. Tras 124 días sin *under secretary*, Judith McHale era ratificada por el Senado al completo. El 26 de mayo por la mañana la nueva *under secretary* del Departamento de Estado, Judith McHale, prometía su cargo.

A pesar de que la mayoría de los expertos estaba de acuerdo con los planteamientos del último *under secretary* de Bush, James Glassman, parece que eran, sin embargo, pocos los que pensaban que Obama iba a retenerlo, por no decir ninguno. Aun sin retenerlo, sí podían albergar alguna esperanza, aunque leve, de que la Administración Obama no echara en saco roto los proyectos y la visión de DP del anterior *under secretary*. Está por ver lo que la recién elegida hará de su herencia.

Por otra parte, muchos han querido ver un barco sin capitán en el lapso de tiempo en que el puesto ha estado vacante en la relativa tardanza por parte del Senado para confirmar el nombramiento de McHale, como que a la nueva Administración le importaba poco la DP y eso muy a pesar de las alentadoras palabras de la secretaria de Estado Clinton a favor del despliegue del *smart power*.

Por otro lado, hay dos grupos: (1) los que piensan que la estructura de la DP es importante; y (2) los que creen que se trata más de un estilo de dirección, de una visión y menos de un aparato que lo acompañe.

Se volvía a la visión de MK y *branding* frente a la de mayor peso político, más de implicación institucional, más en relación con la seguridad nacional. Un grupo de expertos, diplomáticos, académicos, militares y en definitiva la sociedad civil, se reunieron en 2008 en White Oak, Florida, en una cumbre de DP y elaboraron un sucinto escrito en el que manifestaban los aspectos que consideraban clave para la estrategia de DP: autenticidad, credibilidad y confianza. La DP trata de llevar a los ciudadanos a no desconfiar de su Administración.

Uno de los mayores obstáculos que tiene la DP de EEUU desde la elección de Obama es precisamente la magia de Obama. Se ha demostrado que la opinión de las audiencias extranjeras con respecto a EEUU ha mejorado sensiblemente desde la elección de Obama como presidente. Esto puede ser precisamente el mayor obstáculo al consenso con sus políticas. Se podría llamar la paradoja del carisma. Tiene una doble explicación. Cuanto más se cifren en su persona, su carisma y su magia los buenos resultados de las encuestas de valoración de las políticas de EEUU por parte de la opinión pública, más perdida estará la estrategia de DP, que lo que necesita es solidez y visión de largo plazo y precisamente alejarse del fregonazo de las cámaras. La DP necesita pensarse y no quemarse en actitudes. Por eso no se puede estar de acuerdo con los que cifran la DP en una cuestión de mero estilo. Sí, sin duda hay algo de estilo en la DP (indudablemente en

Obama también hay un cambio de estilo), y esto es algo clave para la DP, pero hay mucho más. Una estrategia sólida debe contener mucho más que un mero estilo.

Glassman introdujo el elemento ideológico cuando incluyó en la DP norteamericana el objetivo de hacer *antibranding* de sus adversarios. Así, apoyó financieramente a organizaciones que podían hacerles la vida más difícil: por ejemplo, el Centro Internacional de Religión y Diplomacia recibió ayuda técnica y financiación para dar a conocer su trabajo en las escuelas de Pakistán siempre y cuando introdujeran clases de tolerancia. Es el descubrimiento de los actores no gubernamentales, la diplomacia pública civil, a la que Glassman dio gran importancia. “En todo esto vemos que nosotros como americanos no somos los actores más creíbles, por eso estamos detrás apoyando a la gente que hace cosas buenas”.

Queda definido y amparado en hechos el giro de Glassman, la DP como comunicación estratégica más unida a la Seguridad Nacional y opuesta al concepto más tradicional de relaciones a largo plazo que buscan fidelizar mentalidades.

Por eso, ahora es una incertidumbre lo que hará su sucesora, Judith McHale. Su bagaje (ejecutiva de televisión) no hace vaticinar la continuidad en el enfoque del que Glassman dotó a la DP americana. Claro que el bagaje del propio Glassman (editor de una revista y analista financiero) tampoco hacía suponer el giro.

Glassman manifestó que compartía su visión de la DP con Wendy Sherman, una persona de confianza de Clinton. “Ya dije que el punto clave en el que quiero incidir es que el trabajo de ‘R’²⁷ es un trabajo de Seguridad Nacional, no un trabajo de relaciones públicas”, escribió Glasman en mayo de 2008.

Algunos expertos (como Nick Cull, de la University of Southern California) se lamentaban de que los primeros 100 días de Obama no han significado los mismos cambios en la DP que los que se han producido de forma muy visible a los ojos de los estadounidenses y del resto del mundo en la mayoría de los aspectos de las diferentes políticas. Así que la DP es una sonora excepción.

El lapso de espera se ha dilatado día tras día y ha dejado en el aire iniciativas en curso puestas en marcha por el último *under secretary*, James Glassman. Como se ha visto, uno de los ejes que Glassman siempre ha defendido es la implicación que para la Seguridad Nacional tiene la DP y viceversa, es decir, la relación intrínseca entre DP y Seguridad Nacional. La duda razonable que se abre es si la siguiente *under secretary*, Judith McHale, seguirá siendo de la misma opinión, independientemente del color de la Administración

²⁷ “R” es como el Departamento de Estado conoce al *under secretary* para la Diplomacia Pública y las Relaciones Públicas, según ordenación alfabética.

de EEUU. Algunos expertos aseguran que no, con lo que la DP pudiera tener más dificultades de financiación que en anteriores ocasiones.

La nueva *under secretary* de Diplomacia Pública. McHale es la hija de un diplomático y por ello pasó buena parte de su infancia y juventud fuera de EEUU. Es la primera vez que sirve para la Administración, hasta ahora su carrera se ha desarrollado en el ámbito privado. Esta es la primera de las controversias que ha generado su designación.

La impresión que algunos expertos tienen en EEUU sobre la DP es que pasó de ser “cosmética”, como ellos la llaman, a semántica con la llegada del último *under secretary* de Bush, Glassman. Cosmética significa que se trataba de una DP basada exclusivamente en el *branding* y como tal en la persuasión con el objetivo de “vender” país. Lícito, por otra parte, pero no completo, pues esta visión presenta el reduccionismo de asimilar políticas de *branding* o marca-país a la DP, que como ya se sabe es algo de mayor peso político e incluye *per se* diferentes aspectos o parcelas, de las cuales una de ellas es claramente el *branding*, pero no debe ni puede circunscribirse a ello.

Glassman entendía la DP de manera extensiva como engranaje y trabajo multilateral vertical con Organizaciones Internacionales y horizontal con otros Departamentos. Ya se ha señalado que para él, y en ello coincidían muchos expertos, la DP debía entenderse en conjunción con la estrategia de Seguridad Nacional. Combatir el extremismo desde todos los frentes y la guerra de ideas fue el eslogan de su mandato.

Hasta el nombramiento de McHale por Obama el 14 abril, su confirmación por el Senado al completo, el jueves 21 de mayo, y la toma de posesión, el 26 de mayo de 2009, la Administración de Obama, especialmente la secretaria de Estado Clinton, solamente había ido ofreciendo pistas sobre sus planes en la materia. Se decía que la DP iba a ser una marca distintiva de la Administración Obama, pero no se llenaba de contenido la afirmación.

En *Foreign Policy*,²⁸ Mark Lynch ha acusado a McHale de no tener una visión integradora de la Diplomacia como hacedora de políticas ni la experiencia que liderar una interagencia requiere (agencia interministerial como la que existe en DP), aunque suavizó sus afirmaciones en un texto posterior.

Por otra parte, McHale concedió una entrevista en su primer día de trabajo a *Voice of America* (VOA).²⁹ En ella asumió que la DP no puede hacer milagros en el cambio de imagen de EEUU en el mundo. Reconoció y valoró muy positivamente, sin embargo, el hecho de que la figura de Obama ya ha significado un gran paso adelante para la mejora

²⁸ http://lynch.foreignpolicy.com/posts/2009/04/17/i_have_nothing_against_judith_mchale.

²⁹ David Gollust, “Diplomacy Chief Predicts Turnaround in US Standing Abroad”, 27/V/2009, VOA, Washington, <http://www.voanews.com/english/2009-05-27-voa59.cfm?rss=topstories>.

de la imagen del país, como queda demostrado. Su historia familiar, sus orígenes, su persona y su estilo son las mejores armas de la imagen de EEUU.

La recién nombrada *under secretary* parece tener razón, pues si se tiene que citar cuál es el mejor recurso de la DP de EEUU, es necesario recurrir a Obama. El presidente en persona, o mejor dicho su persona, es la mejor DP en este momento: él mismo es DP. Pero como ya se ha apuntado en otro lugar, la luz de su magia no debe cegar la consolidación de las estrategias de DP, que no deberían basarse en el liderazgo carismático.

La *under secretary* confía en las nuevas tecnologías para llegar a las audiencias y cita el cable, los móviles y las redes sociales. Ha prometido una revisión de los esfuerzos en DP, pero también asegura que entra sin ninguna idea preconcebida al respecto de posibles cambios estructurales.

Ya desde sus primeros días en el puesto, McHale va a tener que enfrentarse a un examen muy minucioso que le hará la comunidad de Política Exterior del país. Se ha creado mucha expectación alrededor de su nombramiento, porque todos quieren saber y, sobre todo, tener alguna pista sobre cuáles serían las directrices de la Administración Obama sobre la diplomacia pública, no sólo como expertos en DP sino en Política Exterior, pues conocer las líneas de la DP daría señales sobre la Política Exterior.

(2.3) Lo académico

EEUU tiene una larga tradición en el estudio de las disciplinas tanto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política como en las relacionadas con Comunicación y Promoción. Son tres disciplinas clave para afrontar el estudio académico de la DP. Esto ha llevado al país a poseer una de las comunidades académicas líderes del mundo en la DP.

Si el periodista Edward Murrow ponía nombre al concepto de DP, sus sucesores académicos y profesionales y hasta del mundo del cine (*Buenas noches y buena suerte*)³⁰ han sido capaces de llevar la DP al corazón del Departamento de Estado y, con ello, conseguir línea directa además con la propia Casa Blanca. En la más pura tradición estadounidense de relaciones entre el mundo académico y político, se puede decir que la DP está en el centro del Departamento de Estado y, como tal, que acompaña las decisiones políticas del ámbito de Exteriores. Hoy son varios los centros universitarios de referencia en la materia.

³⁰ Película de 2005 de George Clooney, <http://www.imdb.com/title/tt0433383/>.

Centros de DP

- *Advisory Commission on Public Diplomacy/Comisión Nacional Asesora de DP*, Washington DC. Panel bipartidista creado por el Congreso de EEUU y nombrado por el presidente para valorar las actividades que tiene por objeto entender, informar e influir en las audiencias extranjeras.
- *The American Academy of Diplomacy/La Academia americana de Diplomacia*, Washington DC. Una organización que explora las formas en las que personas que han servido en puestos de gran responsabilidad pueden cooperar para promover altos estándares en la diplomacia americana actual.
- *The Aspen Institute/El Instituto Aspen*, Washington DC. Organiza un foro anual de diplomacia cultural y una serie de mesas redondas sobre DP.
- *Business for Diplomatic Action/Negocios para la Acción diplomática*, Nueva York y San Francisco. Esta organización privada y sin ánimo de lucro lidera las acciones de la comunidad de empresas estadounidenses que tienen relación con aspectos de la DP.
- *The Chicago Council on Global Affairs/El Consejo de Chicago para Asuntos Globales*, Chicago. Una organización privada dedicada a influir en los asuntos globales de DP, opinión pública y *soft power*. Publica estudios sobre dichos temas.
- *Council on Foreign Relations/El Consejo de Relaciones Internacionales*, Nueva York y Washington DC. Una organización independiente, apartidista, que es *think tank* y editora y cuyo objetivo es ser centro de recursos para sus miembros, para funcionarios, ejecutivos, periodistas, académicos y estudiantes, líderes religiosos y civiles y ciudadanos interesados en temas de Política Exterior. Tiene un área de DP.
- *CSIS Commission on Smart Power/La Comisión del Smart Power Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Washington DC. Una comisión bipartidista de alto nivel (dirigida por R. Armitage y J Nye) que incorpora a los líderes nacionales de todos los ámbitos relativos a la DP: académicos, militares, gubernamentales, ONG y sector privado.
- *East West Communications/Comunicaciones Oriente-Occidente*, Washington DC. Consultora que ofrece servicios de *branding* y comunicación para ayudar a los países a mejorar sus percepciones en el mundo. Elabora el *Global Nation Branding Index* basado en las percepciones de los países en los medios de comunicación líderes.
- *Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy/Centro Edward R. Murrow para la Diplomacia Pública*, Medford (MA). Fundado en 1965 a la memoria del periodista y líder de la Agencia Estadounidense de Información (USIA), Edward Murrow, el centro participa en la definición de la DP con cursos, conferencias y publicaciones.
- *Meridian International Center/Centro Meridian Internacional*, Washington DC. Institución sin ánimo de lucro que organiza un acontecimiento anual en el que se otorgan premios de liderazgo en DP.
- *Public Diplomacy Alumni Association/Asociación de Alumnos de Diplomacia Pública*, Bethesda (MD). Antiguos alumnos de USIA, con más de 400 miembros.

- *The Public Diplomacy Institute*/Instituto de Diplomacia Pública, Washington DC. Instituto de Investigación de la Universidad de la Universidad de George Washington. Ofrece cursos, becas, investigación, consultoría y servicios profesionales en DP
- *US Center for Citizen Diplomacy*/Centro de EEUU para la Diplomacia Ciudadana, Des Moines. Organización que vela por el establecimiento de mejores prácticas en la diplomacia ciudadana.
- *US Institute of Peace*/Instituto de EEUU para la Paz, Washington DC. Institución nacional apartidista fundada por el Congreso. Su centro de medios de comunicación, conflicto y construcción de la paz lleva a cabo investigaciones sobre los medios y los conflictos. Desarrolla un proyecto de DP, la “iniciativa virtual de diplomacia”, que explora el papel de las TIC y los medios en la diplomacia.
- *University of South Carolina (USC)*/Universidad de Carolina del Sur. Centro de referencia internacional para estudios de la DP. Recibió en abril de 2008 el premio Benjamin Franklin de DP por su programa pionero de DP y por su labor en el Centro de DP de la USC. El premio lo concede el Departamento de Estado. Entre los miembros de su claustro destacan Manuel Castells, Martin Kaplan y Nicholas Cull. Este último es el director del máster en DP de la Universidad.

CONCLUSIONES

Se ha presentado cómo el efecto Obama ya está ayudando a la recuperación de la imagen exterior de EEUU, gravemente dañada a causa de las políticas seguidas por gobiernos anteriores.

Se ha tratado de resumir las claves para comprender el sistema de Diplomacia Pública de EEUU y su importancia para la Política Exterior del país. Un uso adecuado de todas las herramientas (duras y blandas) conduce al poder inteligente (*smart power*) y conlleva réditos para el país que sabe utilizarlas. El *smart power* efectivo del siglo XXI pasa por las tecnologías, que abaratan costes, y por las estrategias de DP, que vertebran.

Si Obama quiere pasar página con respecto a Bush, recuperar el crédito de imagen de su país y ganar con ello la confianza del mundo, no debe desaprovechar el efecto causado por su elección, pero además debería revitalizar las estructuras de DP de su país, no dejando en el aire iniciativas y concepciones válidas de anteriores *under secretaries* y proponiendo nuevos diseños y programas a la altura del momento histórico que su propia persona representa. De lo contrario, corre el peligro de morir de éxito o de sufrir los efectos de la paradoja del carisma.

Marta Jimeno Viñes

Investigadora y posgrado en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática