



UNIVERSIDAD  
**PANAMERICANA**  
GUADALAJARA

ARTÍCULO

# LA DIPLOMACIA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE LOS PAÍSES PARA INFLUIR EN LA PERCEPCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA MUNDIAL

Francisco Javier  
Santana Villegas



**P**ara entender el tema de la diplomacia pública es importante establecer primero un marco referencial centrado en la diplomacia tradicional, la cual, de acuerdo con Cull (2008), “es el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con un público extranjero”; sin embargo, este entorno internacional al que hace referencia Cull ha evolucionado de manera vertiginosa en las últimas tres décadas, afectando también la manera en cómo se llevan a cabo las relaciones internacionales y, más específicamente, la diplomacia.

En sintonía con estas ideas, Rodríguez apunta que “nos adentramos en el terreno de unas relaciones internacionales que van más allá de lo meramente oficial y la realidad tecnológica pone al alcance de los ministerios de ‘exteriores’ de las naciones, herramientas que deben aprovecharse por su carácter socializador y globalizador, y por su bidireccionalidad y capacidad, por tanto, de realimentación” (Rodríguez [B], 2013, p. 68).

Snow (2009) complementa estas ideas al referir que, mientras en la diplomacia tradicional el público tiene una actitud pasiva por el carácter unidireccional del proceso de comunicación, por la asimetría de la información y por la escasa capacidad de cambio en el comportamiento del receptor, en la diplomacia pública la audiencia tiene un carácter activo basado en el diálogo e intercambio entre los participantes cuyo objetivo es conseguir un cambio de actitud del público y el entendimiento mutuo.



**La diplomacia pública es el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con un público extranjero.**

Cull (2008)

Tomando como referencia lo anterior, el presente capítulo aborda el concepto de la *diplomacia pública* desde diversos ángulos, pero sin perder el enfoque en su esencia como una herramienta de los

Estados utilizada para complementar las estrategias de política exterior llegando, mediante diversos canales de comunicación, a una opinión pública más empoderada en un mundo globalizado.

## EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Como objeto de estudio, el concepto de *relaciones internacionales* podemos ubicarlo en el año de 1648 con la firma del Tratado de Paz de Westfalia. La firma de este documento puso fin a la llamada Guerra de los Treinta Años, pero también sentó las bases para la creación del Estado-nación como un ente secular con la facultad de regular las actividades de las diversas sociedades, dando origen también a lo que conocemos como el sistema internacional. Este garantizaba, además de la igualdad religiosa, y entre otros principios básicos, el respeto a los límites territoriales de los Estados, la igualdad soberana de éstos y la no intervención en sus asuntos internos (Pereira, 2009, p. 40).

A partir de este evento, y durante varios siglos, los Estados-nación fueron los actores protagónicos de las relaciones internacionales; sin embargo, este *orden internacional westfaliano* cambia de manera radical con la apertura del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, evento que marca simbólicamente la caída del bloque comunista y consecuentemente el final de la Guerra Fría, y el subsecuente inicio de un nuevo sistema internacional. A este respecto, Jacobsen, citado por Manfredi, argumenta que:

La soberanía está en crisis. Por un lado, asediada por diferentes definiciones, por numerosas entidades o por fuentes de autoridad y por otro por su ejercicio por parte de actores cuya lealtad de diversa ideología y organización territorial: el concepto de soberanía en el sentido westfaliano se enfrenta a un cambio radical y quizás irrevocable. (Manfredi, 2011, p. 200)

Palomo (2012), por su parte, hace una descripción puntual de los rasgos característicos del sistema internacional contemporáneo, también conocido como globalización. Menciona, en primer lugar, que el nuevo sistema ha adquirido por primera vez en la historia dimensiones globales; además argumenta que el desarrollo de las comunicaciones ha permitido desbaratar las divisiones geográficas y temporales para establecer lazos intercontinentales. Con respecto a los actores, Palomo añade que la interdependencia, generada por la extensión e intensificación de las relaciones, ha aumentado y tiene consecuencias de orden político, económico y cultural.

Menciona también que otra característica nueva de la era posmoderna es el agotamiento del espacio físico y que este factor tiene repercusiones políticas importantes, ya que, al no existir la “opción externa”, los actores se ven obligados a resolver los desequilibrios de fuerzas en el interior del

propio sistema. Por tanto, los *inputs* que lo afectan proceden de su interior y los *outputs* repercuten dentro del sistema. La imposibilidad de externalizar tensiones somete al sistema a mayores presiones que en el pasado; como ejemplo de este argumento, podemos encontrar el deterioro del medio ambiente o los crecientes movimientos migratorios con sus respectivos efectos y consecuencias, entre ellas, la incapacidad de los gobiernos de hacer frente por sí solos a estos temas de la nueva agenda global.

Jordi De San Eugenio (2013) va más allá al evidenciar en esta nueva era una crisis de los Estados-nación: abandonan su monopolio en la tarea soberana de representación de los intereses de sus ciudadanos y de autoafirmación nacional ante el surgimiento de nuevos actores y nuevas fuentes de poder, lo que conlleva a una nueva administración de las relaciones internacionales.

Jordi De San Eugenio añade que esta aparición de nuevos actores se explica por las posibilidades de interconexión y de intervención en los asuntos públicos que proporciona el entorno digital. Ello genera un nuevo mapa de usuarios interesados en los temas del Estado, entre los que destaca la sociedad civil que, en palabras de García de Alba, “ya no es indiferente a los sucesos que marcan la agenda internacional, no solo por las repercusiones que pudieran tener en su interior, sino también por una conciencia

cada vez mayor de un sentido de colectividad” (García de Alba, 2008, p. 224).

Ante este nuevo escenario, De San Eugenio argumenta también que “las personas y su evidente empoderamiento generan redes informales encargadas de tejer una nueva diplomacia, en la cual los flujos de comunicación se producen gobierno-a-gente (diplomacia pública), y no sólo como antaño: gobierno-a-gobierno (diplomacia tradicional) o diplomático-a-diplomático” (De San Eugenio, 2013, p. 147).

Manfredi (2011) coincide en que esta suma de cambios estructurales conduce al replanteamiento de la actividad diplomática, cuya dinámica y alcance requiere un salto cualitativo. Refiere la necesidad de examinar las estrategias comunicativas, la actividad informativa y las relaciones entre estados y medios como parte del proceso mismo de acotación de la soberanía y la capacidad de actuar de los actores internacionales.

## EL CONCEPTO DE DIPLOMACIA PÚBLICA

Aunque el incremento de la participación de la sociedad en asuntos del Estado se incrementó exponencialmente con los avances tecnológicos en estos tiempos de globalización, el término *diplomacia pública*



se utilizó por vez primera en 1965 y se le adjudica a Edmund Gullion de la Tufts University. Gullion, citado por De San Eugenio, refiere que:

La diplomacia pública trata sobre la influencia de las actitudes públicas en la formación y ejecución de políticas exteriores. Comprende dimensiones de las relaciones internacionales más allá de la diplomacia tradicional; el incentivo por parte de los gobiernos a la opinión pública de otros países; la interacción de grupos e intereses privados entre países. (De San Eugenio, 2013, p. 147)

A este respecto, Cull (2008) enumera una serie de factores condicionantes para el desarrollo y consolidación de la diplomacia pública, entre los que destaca: los actores internacionales son cada vez menos tradicionales, el empleo de las nuevas tecnologías como nuevos canales de comunicación, el reemplazo de los antiguos conceptos rela-

cionados con el uso de propaganda por conceptos de índole mercadológico, y un nuevo tipo de acercamiento del gobierno con la sociedad caracterizado por la búsqueda de una construcción de relaciones.

En este mismo contexto, Manfredi (2011) complementa la idea al argumentar que la diplomacia pública tiene como fina-

lidad el ejercicio de la influencia de una entidad sobre un público extranjero mediante el desarrollo de estrategias de comunicación que incluyen los programas educativos, informativos y de entretenimiento. Al respecto refiere tres objetivos principales: la mejora de la economía a través del reconocimiento

de la marca país y de sus atribuciones con el objeto de impulsar el comercio exterior; el refuerzo de la identidad nacional mediante las acciones que se proyectan hacia el público foráneo y, por último, el incremento de la influencia en el público extranjero buscando incidir en sus acciones y decisiones.

De esta manera, se puede coincidir con García de Alba (2008) en que la diplomacia



**Ya no es indiferente a los sucesos que marcan la agenda internacional, no solo por las repercusiones que pudieran tener en su interior, sino también por una conciencia cada vez mayor de un sentido de colectividad.**

García de Alba, 2008, p. 224

pública forma parte del *soft power*, término atribuido a Joseph Nye Jr., en el sentido de una forma indirecta de ejercer el poder mediante el convencimiento y la aceptación de valores para impulsar propuestas y legitimar acciones de política exterior.

## EL CONCEPTO DE DIPLOMACIA PÚBLICA

En palabras de Nieto y Peña (2010) “un país no tiene la imagen que merece, sino la que promueve en el campo internacional”. Esto implica recurrir a diversas estrategias y canales de comunicación, y al igual que la diplomacia en su concepto más integral, la diplomacia pública ha sentido los efectos de la evolución del sistema internacional, especialmente en lo referente a los avances tecnológicos relacionados con la información y la comunicación.

### *Diplomacia pública tradicional*

En una *diplomacia pública tradicional*, de acuerdo con Nieto y Peña, lo común es que las representaciones diplomáticas proporcionen a los periodistas información que les interesa hacer del conocimiento público. Otras representaciones, por su parte, llevan a cabo entrevistas con los editores de la sección internacional y con los reporteros que cubren ciertas zonas geográficas buscando obtener una interpretación favorable de los

hechos y, de esta manera, influir positivamente en los reportajes que se publiquen sobre el tema en cuestión. En el caso de noticias adversas, los encuentros con la prensa se producen principalmente para tratar de controlar los daños ante un incidente desafortunado (Nieto & Peña, 2010, p. 152).

Ante esto, los diplomáticos deben saber comunicarse con la prensa, por lo que requieren de entrenamiento y desarrollo de habilidades especiales de comunicación.

Como señala Manfredi (2011), se trata de crear confianza en la opinión pública mundial mediante la provisión de información relevante, auténtica y transparente en combinación con los medios de comunicación convencionales y los nuevos medios como internet y telefonía móvil.

### *Diplomacia pública moderna*

En lo referente a la *diplomacia pública moderna*, Rodríguez refiere que la llegada de internet supuso una modificación en los modelos de comunicación por la sola posibilidad de intercambiar información en tiempo real y a un costo más económico. Ello ha permitido la universalización del acceso de la información a cada vez más niveles sociales (Rodríguez [A], 2013).

Señala, el mismo Rodríguez, la importancia de la llegada del concepto Web 2.0, caracterizado por la facilidad que tiene el receptor de responder al emisor en el mismo canal. Así inauguró un nuevo tipo de relación gracias al modelo de comunicación bidireccional el cual, añade Rodríguez, adquirió un papel relevante en las acciones de diplomacia pública por la posibilidad de llegar a más públicos y, al mismo tiempo, segmentar esos públicos para trasladar a cada uno de ellos mensajes pertinentes (Rodríguez [A], 2013, p. 64).

Visto desde otro ángulo, antaño la capacidad de creación de opinión pública –o dicho en palabras más actuales, de ser *influencers*– estaba en manos de élites con capacidad de decisión, ya fueran, en primer nivel gobiernos, empresarios o intelectuales de reconocido prestigio y, en un segundo nivel directores de medios, profesores y escritores. Sin embargo, hoy hay un modelo de creación de opinión más universal e incontrolable, lo que, en palabras de Rodríguez, confiere a la sociedad en general el carácter de actor internacional (Rodríguez [A], 2013).

Así lo entendió también Judith McHale, ex Subsecretaria para Diplomacia Pública y Asuntos Públicos de los Estados Unidos, quien en su discurso de aceptación del cargo argumentó que:

La nueva tecnología, utilizada de forma eficaz y creativa, puede suponer una revolución. Los avances en materia de comunicación proporcionan oportunidades sin precedentes para implicar directamente a las personas, conectar unas con otras y sacar el máximo rendimiento a los diversos esfuerzos en materia de diplomacia pública tradicional. (U.S. Department of State, 20 de enero de 2019)

En este mismo escenario, un evento que marcó un antes y un después en esta relación, entre la diplomacia y la comunicación, fue la filtración a través del portal de WikiLeaks de miles, quizá millones, de documentos diplomáticos de diversos países, muchos de ellos considerados clasificados. Dicho evento puso en entredicho la credibilidad de los gobiernos sobre su manejo de los asuntos internacionales.

## ALGUNOS USOS DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA

Como herramienta de comunicación para las estrategias de política exterior, la diplomacia pública abarca muchos y muy diversos ámbitos de acción, pero, en un sentido amplio, esta herramienta busca construir una relación entre el gobierno y sus diferentes públicos. Para ello, Rodríguez, citando a Nye, refiere tres acciones de los gobiernos que pueden contribuir a este objetivo: primero mediante la comunicación

diaria para explicar las decisiones políticas, tanto en el plano nacional como en el internacional; como segundo punto menciona la comunicación estratégica más esporádica y sobre aspectos muy puntuales; por último, recomienda el desarrollo de relaciones duraderas con personajes clave que puedan fungir como líderes de opinión, así como la implementación de estrategias como otorgamiento de becas, intercambios académicos, seminarios, conferencias, etc.

Otros ámbitos que involucran el uso de la diplomacia pública son la diplomacia cultural, el desarrollo de una marca-país y la comunicación en tiempos de conflictos armados, mismos que se explican a continuación.

#### *La diplomacia cultural*

Este tema de la *diplomacia cultural* está directamente relacionado con el *soft power* de Nye, mencionado en párrafos anteriores, y el cual basa su estrategia en el ejercicio del poder mediante la transmisión de valores.

Cull define la *diplomacia cultural* como “el intento de un actor de gestionar el entorno internacional, haciendo que sus recursos y logros culturales se conozcan en ultramar y/o facilitando la transmisión cultural en el extranjero” (Cull, 2008, p. 67). Como ejemplos de este tipo de estrategias se puede mencionar, en primer término, a Francia, que con su red mundial de instituciones como la Alianza Francesa busca poner en

alto el valor cultural de la francofonía; y en segundo término, las estrategias de países asiáticos para ser identificados por algunos de sus valores que, si bien son relativamente modernos, son cada vez más representativos de sus respectivas culturales como son los casos de Japón con la cultura manga, de Corea del Sur

con el llamado K-Pop y de India con su creciente industria del cine conocida como Bollywood.

#### *Desarrollo de la marca-país*

Muy en sintonía con el concepto de la *diplomacia cultural* están las estrategias para desarrollar una marca-país.



**Un país no tiene la imagen que merece, sino la que promueve en el campo internacional.**

Nieto y Peña (2010)



Al respecto, De San Eugenio, citando a Monerris, define a la marca como una “percepción significativa y estructurada en la mente del consumidor, con capacidad para desencadenar asociaciones de ideas espontáneas que condicionan su proceso de decisión y posterior transacción con un determinado producto o servicio” (De San Eugenio, 2013, p. 148).

El mismo De San Eugenio argumenta que la marca-país es, por lo tanto, la aplicación de técnicas de comunicación propias del marketing para promocionar la imagen de un espacio nacional; añade que esta proyección de una imagen positiva del país hacia el exterior se equipara a un ejercicio propio de una embajada o de una política de relaciones exteriores con la implicación consiguiente de unos niveles de representatividad y de voluntad integradora de los activos de una nación (2013, p. 150).

Uno de los ejemplos más exitosos de marca-país lo encontramos en Brasil, que durante la administración del presidente Lula Da Silva logró posicionar al país de tal manera que, como fruto de la estrategia, consiguió la sede de la Copa Mundial de Fútbol del año 2014 y, dos años más tarde, los Juegos Olímpicos en Río de Janeiro.

#### *Durante conflictos armados*

Si bien muchos autores no se ponen de acuerdo para incluir el concepto de propaganda en el marco de la diplomacia pública, Cull no duda en establecer una relación directa entre estos dos conceptos, especialmente cuando se refiere a su utilización durante conflictos armados. Específicamente hace referencia al concepto de *guerra psicológica*, la cual define como el uso que hace un actor de la comunicación para lograr un objetivo en tiempo de guerra, usualmente a través de la comunicación con el público enemigo (Cull, 2008, p. 71).

Por su parte, para Rodríguez, complementando la idea anterior, los mensajes son importantes porque los conflictos armados hay que ganarlos también ante la opinión pública; específicamente hace referencia a tres dimensiones: la opinión pública del propio país, ante cuya opinión pública hay que justificar la entrada en el conflicto; la opinión pública del contrincante, ya que si se vence en el campo de batalla se debe conseguir que la imagen del vencedor frente a los vencidos no sea tan abominable; y ante la comunidad internacional, ya que cuando mejor se vea la imagen del vencedor, más garantías se tendrán de obtener apoyo (Rodríguez [B], 2013).

Sin embargo, es el mismo Cull quien establece que la diferencia entre diplomacia pública y propaganda reside en su propósito; complementa que la diplomacia pública

puede convertirse en propaganda si su propósito es inmoral.

En este mismo contexto, Mesa (2005) hace una reseña puntual sobre lo sucedido con los Estados Unidos en el marco de su guerra contra el terrorismo. Refiere que, al terminar la Guerra Fría con la disolución de la Unión Soviética, Estados Unidos disminuyó su actividad de diplomacia pública; sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 lo llevaron a emprender una campaña militar en países de mayoría árabe-musulmana, como son Afganistán e Irak, lo que ocasionó un deterioro de su imagen a nivel internacional.

Mesa, citando un estudio del Pew Research Center del año 2004, revela algunos puntos entre los que destacan el incremento del descontento con la política norteamericana, tanto en el mundo islámico como en Europa; el deterioro de la credibilidad norteamericana respecto con los motivos reales de la lucha contra el terrorismo; así como el aumento de la percepción de que la motivación fundamental del accionar estadounidense es el control de los recursos energéticos de la región y el apoyo a Israel (Mesa, 2005, p. 184).

El escenario anterior provocó una profunda revisión y rediseño de las estrategias de diplomacia pública de los Estados Uni-

dos, destacando las acciones encaminadas a revertir una mala imagen en Europa y en el mundo islámico. Cabe aquí hacer referencia nuevamente a Cull, quien aporta una “regla de oro” de la diplomacia pública al indicar que “la voz más potente de un actor internacional no es lo que se dice, sino lo que hace” (Cull, 2008, p. 77).

### **COMPETENCIAS PARA PRACTICAR LA DIPLOMACIA PÚBLICA**

Con el fin de aprovechar de la mejor manera la diplomacia pública como una herramienta de relaciones públicas para los gobiernos, algunos autores aportan una serie de recomendaciones.

Por ejemplo, en el caso de la diplomacia pública tradicional, Nieto y Peña proponen que los gobiernos deben desarrollar una estrategia integral que incluya un programa de capacitación para diplomáticos y agregados de prensa sobre la teoría y la práctica de la diplomacia pública; entre los puntos sugeridos están: conocer los modelos de comunicación, entender el papel de los medios con la sociedad y desarrollar habilidades para atender a los medios; participar en entrevistas, así como manejo de crisis y control de daños, entre otros temas (Nieto & Peña, 2010, p. 161).

Como complemento de lo anterior y ya en el terreno de la diplomacia pública moderna, Rodríguez agrega que es imprescindible que los diplomáticos se introduzcan de lleno en el universo 2.0, lo que conlleva saber escuchar, interactuar y ser activos en las redes sociales (Rodríguez [A], 2013).

Sin embargo, una de las principales características del sistema internacional contemporáneo es la rapidez con la que suceden los cambios. Quizá dentro de unos años el entorno haya cambiado radicalmente y tengamos que hablar de nuevas formas de hacer diplomacia pública.

## CONCLUSIONES

Debido a los cambios en la configuración del sistema internacional, los Estados han perdido el monopolio de ser los protagonistas exclusivos en las relaciones internacionales.

Así mismo y como consecuencia de los avances en la tecnología, la sociedad cuenta ahora con los recursos a su alcance para convertirse también en actor internacional y construir opinión pública a través de herramientas como las redes sociales.

Por lo anterior, los gobiernos se ven obligados a entrar en esta nueva dinámica y explorar alternativas que les permitan identificar nuevas formas de mantener el poder.

Ante este escenario, la diplomacia pública, apoyada de las nuevas tecnologías de la comunicación, ofrece una serie de opciones para la construcción de relaciones tanto con públicos nacionales como extranjeros.

---

## REFERENCIAS

Cull, N. J. (2008). Diplomacia pública: Consideraciones teóricas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 85, 55-92.

De San Eugenio, J. (2013). Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales. *Revista de Estudios Sociales*, 46, 145-157.

García de Alba, C. (2008). Diplomacia pública, propaganda y poder blando. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 85, 221-228.

Manfredi S., J. L. (2011). Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública. *Comunicación y Sociedad*, 24(2), 199-225.

Mesa, L. (2005). El deterioro de la imagen de Estados Unidos en el mundo árabe-islámico y la revitalización de la diplomacia pública. *Estudios de Asia y África*, 40(1), 179-193.

Nieto, A. & Peña, M. (2010). La diplomacia pública: Los medios informativos como instrumento de política exterior. *Estudios Políticos*, 13, 149-164.

Palomo, A. (2012). Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. *Revista CONfines*, 8(16), 69-109.

Rodríguez [A], A. A. (2013). Estrategias de comunicación y nueva diplomacia pública. Compé. *Revista Científica de Comunicación, Protocolo y Eventos*, 1, 61-76.

Rodríguez [B], A. A. (2013). La comunicación como instrumento de la diplomacia pública. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 19, 953-961.

Snow, N. (2009). Rethinking Public Diplomacy. En *Routledge Handbook on Public Diplomacy* (pp. 3-11). New York: Routledge.

U.S. Department of State (20 de enero de 2019) Testimony as Nominee for Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/r/remarks/2009/124155.htm>



FRANCISCO  
JAVIER  
SANTANA  
VILLEGAS

Posee un máster en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, España. Su experiencia profesional incluye haber laborado durante tres años en la sección administrativa del Consulado General de los Estados Unidos en Guadalajara. Se ha desempeñado como consultor y asesor experimentado en temas interculturales y ha sido miembro activo de la International Studies Association (ISA) y de la Society for Intercultural Education, Training and Research (SIETAR).

Además, trabaja como analista para diversos medios de comunicación sobre temas de política internacional contemporánea. Es profesor de licenciatura y diversos programas académicos de posgrado de la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara.





UNIVERSIDAD  
**PANAMERICANA**<sup>®</sup>  
GUADALAJARA

ARTÍCULO

# LA DIPLOMACIA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE LOS PAÍSES PARA INFLUIR EN LA PERCEPCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA MUNDIAL

Francisco Javier  
Santana Villegas

